Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

Diseño de políticas anticorrupción. Un análisis de la política de compras públicas en Chile (2006-2018)

Osmel Alejandro Hernández Luis

Director/a: Dr. Guillaume Fontaine

Lectores/as:

Quito, marzo de 2023

BORRADOR

Resumen **3**

Agradecimientos **5**

Capítulo 1. Introducción: los problemas del control de la corrupción **6**

1.1. Definición de los términos de la investigación 8

1.1.1. Corrupción: un problema complejo 9

1.1.2. Corrupción política 14

1.1.3. Corrupción en la contratación pública 19

1.1.4. Control de la corrupción: combinar el cumplimiento y la integridad 22

1.2. Estrategia de la investigación 26

Capítulo 2. Uniendo al control democrático con el control de la corrupción **29**

2.1. El marco analítico del diseño de políticas 29

2.2. Teorización del mecanismo causal 34

2.2.1. Puesta en agenda (D) 36

2.2.2. Formulación de la política (A) 38

2.2.3. Coordinación intersectorial (B) 41

2.2.4. Interacciones políticas (C) 43

2.2.5. Resultados de la política (R) 45

2.3. Operacionalización del mecanismo 47

2.3.1. Hipótesis: de los controles democráticos al control de la corrupción 48

2.4. Conclusiones 55

Capítulo 3. Preparando el camino para el análisis **57**

3.1. Reconstitución de procesos 57

3.1.1. Causalidad mecanística 59

3.2. Evidencias para el control de la corrupción 61

3.2.1. Evidencia en las correlaciones 62

3.2.2. Evidencia en los mecanismos causales 64

3.3. Haciendo explícita la evidencia clave: observaciones empíricas esperadas y evaluación de la evidencia 66

3.3.1. El diseño de observaciones guiado por la teoría 66

3.3.2. Evaluación de la evidencia 75

3.4. Selección de caso 77

3.5. Conclusiones 83

Capítulo 4: Analizando el contexto del control de la corrupción **85**

4.1. Cambios de paradigma 85

4.1.1. La disputa inicial: corrupción como influencia política vs corrupción como soborno 86

BORRADOR

4.1.2. Institucionalización del antisoborno: una estrategia gradual 94
4.1.3. El cambio hacia el paradigma actual para el control de la corrupción 107
4.2. Chile en contexto 115
4.2.1. El cambio de ideas 115
4.2.2. Actores y diseño institucional 123
4.2.3. El compromiso con la modernización 131
4.3. Conclusiones 134
Capítulo 5. Detonante y formulación de la política en el mecanismo causal 136
5.1. Detonante: El gobierno adopta el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd) 136
5.1.1. Proclamación explícita en el programa de gobierno sobre el objetivo 136
5.1.2. Proclamación explícita del gobierno sobre nueva regulación constitutiva 140
5.1.3. Proclamación explícita del gobierno sobre la planificación presupuestaria 143
5.1.4. Proclamación explícita por el gobierno sobre el diseño del aparato estatal 144
5.2. Formulación: El gobierno cambia el enfoque de control en la contratación pública (Ha) 146
5.2.1. Cambio en la planificación del área de política 146
5.2.2. Cambio en la regulación del área de política 148
5.2.3. Cambio en la asignación presupuestaria del área de política 155
5.2.4. Cambio en la administración del área de política 159
5.3. Conclusiones 162
Capítulo 6. Coordinación e Interacciones políticas del mecanismo causal 166
6.1. Coordinación intersectorial: se coordina el sistema de instituciones gubernamentales en función de la coherencia del control en la contratación pública (Hb) 166
6.1.1. El gobierno adopta mecanismos que facilitan la entrega y comprensión de la información 166
6.1.2. El gobierno implementa nuevas reglas enfocadas en el control de las compras públicas 173
6.1.3. El gobierno fortalece la supervisión del gasto en las compras públicas 178
6.1.4. El gobierno genera estrategias organizacionales para la coordinación gubernamental 182
6.2. Interacciones políticas: los actores estatales y no estatales intervienen en la política de contratación pública adoptando las nuevas reglas de control e integridad (Hc) 186
6.2.1. Intercambio de información para para mejorar el control en las compras públicas 187
6.2.2. Adopción de nuevas reglas de control en las compras públicas 190
6.2.3. Participación en el monitoreo del gasto y su calidad en las compras públicas 197
6.2.4. Interacción institucionalizada entre actores estatales y no estatales 205

BORRADOR

6.3. Conclusiones 211

Capítulo 7. Resultados de la política 215

7.1. Resultados: se fortalece la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr) 215

7.1.1. Mejora la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción mediante el uso de información inteligente 215

7.1.2. Mejora el monitoreo de posibles hechos de corrupción y sancionabilidad 221

7.1.3. Mejora de la competencia y valor por el dinero en las compras públicas 227

7.1.4. Mejora el ecosistema de integridad mediante acciones de innovación 232

7.2. Evaluación de la evidencia del mecanismo causal 237

Capítulo 8. Conclusiones 240

8.1. Implicaciones teórico-metodológicas de la investigación 240

8.2. Hallazgos empíricos de la investigación, limitaciones del caso y agenda futura 246

Lista de abreviaturas 258

Referencias 260

Anexo 1. Evidencias del Mecanismo Causal 288

Anexo 2. Línea de tiempo sobre hitos históricos internacionales respecto al control de la corrupción 298

BORRADOR

Lista de Ilustraciones

Tabla 2.1. Tipología de cuatro metodologías 35
Gráfico 2.1. Mecanismo causal del diseño de políticas 35
Tabla 2.2. Ocho características de los instrumentos de política 40
Gráfico 2.2. Operacionalización del mecanismo causal 47
Tabla 2.3. Tipología de los controles democráticos 55
Tabla 3.1. Observaciones empíricas esperadas en el proceso de diseño de políticas 73
Tabla 3.2. Tipología de test convencionales 75
Tabla 3.3. Formalización bayesiana de test convencionales 77
Tabla 3.4. Tipología de relaciones causales 78
Tabla 3.5. Atributos de pertenencia al detonante (controles democráticos) 79
Tabla 3.6. Atributos de pertenencia al resultado (control de la corrupción) 80
Tabla 3.7. Comparación de casos mediante tabla de verdad 80
Tabla 3.8. Tipología de casos basada en el mecanismo causal teorizado 81
Tabla 4.1. Ministros de Hacienda nombrados entre 2006 y 2018 124
Tabla 4.2. Directores de ChileCompra nombrados entre 2006 y 2018 125
Cuadro 5.1. "Modificaciones al Reglamento de Compras Públicas" 149
Gráfico 5.1. Asignación presupuestaria de ChileCompra 2006-2018. 156
Tabla 7.1. Evaluación MAPS Pilar IV al sistema de compras públicas 216
Tabla 7.2. Brechas y soluciones en el sistema de compras públicas según MAPS 218
Gráfico 7.1 Crecimiento en información abierta ChileCompra 220
Tabla 7.3. Casos de delitos funcionarios en Chile (2006-2017) 222
Gráfico 7.2. Montos totales transados según tipo de proveedor 228
Gráfico 7.3. Ahorro anual en millones de dólares por uso del sistema ChileCompra. 229
Gráfico 7.4. Nuevo modelo de Compras Colaborativas 229
Tabla 7.4. Evaluación de la evidencia mediante formalización bayesiana 237

BORRADOR

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Osmel Alejandro Hernández Luis, autor de la tesis titulada “Diseño de políticas anticorrupción. Un análisis de la política de compras públicas en Chile (2006-2018)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2023

Osmel Alejandro Hernández Luis

BORRADOR

Resumen

La corrupción en América Latina parece un problema intratable. Los escándalos frecuentes y los pobres desempeños en los índices internacionales dan cuenta de lo poco efectivos que han sido los gobiernos en el intento de controlar este problema. No obstante, algunos países dentro de la región muestran mejores desempeños que otros. A pesar de que, aparentemente, las decisiones que adoptan son parecidas. Por ello, la investigación parte de preguntarse ¿por qué se presentan resultados tan disímiles en el control de la corrupción en países que adoptan políticas similares?

Con el propósito de dar respuesta a la pregunta, se utiliza un protocolo de investigación basado en el marco del diseño de políticas. El objetivo principal de este protocolo es develar el mecanismo causal que explica el conjunto de actividades que conecta la adopción de un objetivo de políticas, con la producción de un resultado. Para ello se siguen cinco pasos que van desde la teorización del mecanismo causal, hasta la presentación y evaluación de la evidencia en un estudio de caso a profundidad.

El mecanismo causal teorizado en la investigación une teóricamente a los controles democráticos (*accountability*) con el control de la corrupción. El caso seleccionado para la verificación de este mecanismo es Chile. Sin embargo, el interés de la investigación no recae en una comprobación amplia de esta relación, sino que busca explicarla en una política fundamental para el control de la corrupción, la política de compras públicas. En términos de diseño de políticas esto significa que, el gobierno al adoptar el objetivo de fortalecer los controles democráticos, provoca un cambio en el enfoque de control en la contratación pública que, a su vez, mejora la coordinación del sistema de instituciones y, hace que los actores estatales y no estatales intervengan en la política de contratación pública y adopten las nuevas reglas de control e integridad; produciendo, como resultado, el fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública. El interés principal de realizar este estudio se asienta en la idea de que la agenda para el control de la corrupción debe avanzar hacia investigar los procesos y las áreas de políticas con mayor riesgo de ocurrencia del problema.

Se utiliza la reconstitución de procesos de prueba de teoría para verificar la hipótesis. El diseño para lograrlo exige presentar y analizar 80 evidencias independientes y no-redundantes para el detonante, las tres entidades y el resultado del mecanismo causal. Esta evidencia es

BORRADOR

evaluada mediante el Teorema de Bayes, con el propósito de calcular la confianza posterior en la hipótesis luego de realizada la investigación. Procedimiento que dio como resultado afirmar con un 97% de confianza que el mecanismo causal operó en el caso analizado.

BORRADOR

Agradecimientos

BORRADOR

Capítulo 1. Introducción: los problemas del control de la corrupción

La corrupción en América Latina parece un problema intratable. Existen buenos motivos para justificar la carga pesimista de esta afirmación. Después de todo, en esta región se han develado los casos más desconcertantes de los últimos tiempos. Títulos como “Casa Blanca”, “Lava Jato”, “Odebrecht” y “Panama Papers”, han sido utilizados en todo el mundo para mostrar las irregularidades y el abuso de poder que dominan el ejercicio de la política latinoamericana. Estos casos evidenciaron que las mejoras tecnológicas y la interconexión de la globalización se aprovecharon no solo a favor del desarrollo, sino también para encriptar las prácticas corruptas y transnacionalizarlas. Entonces, múltiples preguntas emergieron. Entre ellas, ¿por qué la corrupción persiste en el más alto nivel político de los países latinoamericanos?, ¿han fracasado los esfuerzos anticorrupción de los últimos 30 años?, ¿existe algún camino en el que podamos confiar para enfrentar con certeza el problema?

No es una tarea simple dar respuesta a estas preguntas. El trabajo desplegado por las organizaciones internacionales para mejorar la gobernanza da cuenta de ello. También lo hacen las miles de investigaciones académicas que se han propuesto mejorar la comprensión del fenómeno y encontrar formas efectivas para desafiarlo. A su vez, los gobiernos han dispuesto recursos en la implementación de estrategias que buscan alcanzar algún nivel de éxito. Las organizaciones de la sociedad civil, al unísono, se han involucrado en procesos con riesgos de corrupción y han tratado de aportar a su disminución. Mientras, los ciudadanos se han movilizado para denunciar irregularidades y el abuso de poder.

La participación de todos estos actores ha sido guiada desde la década de 1990 por un paradigma dominante. Fiel al espíritu de su época, este paradigma ha homogeneizado la corrupción como una desviación del comportamiento establecido en leyes, reglas o principios del buen gobierno. El término también ha sido equiparado, y en buena medida reducido, a la figura del soborno. Como resultado de esta forma de comprender el problema, las soluciones para enfrentarlo han tendido a un enfoque único de intervención. Este ha combinado tácticas de prevención y sanción que no han sido suficientemente cuestionadas. Encima, el contexto es un elemento que ha sido pasado por alto con demasiada frecuencia.

En los últimos tiempos ha aumentado la conciencia sobre la importancia de las dinámicas específicas de cada país para diseñar las políticas anticorrupción, pero no ha sido suficiente. Los gobiernos no han dejado de estar alineados, esencialmente, a las instrucciones de la receta

BORRADOR

de talla única. Esto es entendible, hasta cierto punto, ya que en función del cumplimiento de esta receta se les mide y compara. La cuestión es que esta situación ha generado tendencias contradictorias o directamente perjudiciales para el control de la corrupción. Por ejemplo, respecto a la comprensión del problema, la necesidad de develar los mecanismos causales que empeoran la gobernanza en un contexto específico, ha quedado subordinada frente a los factores generales definidos por el paradigma. De igual forma, respecto a las respuestas de política, la urgencia por contar con los ingredientes (leyes, sistemas, agencias, procesos, etc.), se ha ubicado por encima de la calidad de los mismos.

Las contradicciones de los esfuerzos anticorrupción han conducido a un atasco. Este estado de las cosas, ha sido definido también como una "crisis silenciosa" (Kaufmann 2009, 27) o como un gran fracaso político (Heywood 2018). A partir de estas caracterizaciones, se ha mostrado la incapacidad de evolucionar desde la inicial etapa de sensibilización a una etapa orientada a la acción concreta. De igual forma se ha señalado la falta de evidencias que indiquen avances significativos en el control de la corrupción. Dicho de otra manera, parece que, a pesar de todos los fondos, la planificación y organización, hay pocas pruebas de que los esfuerzos anticorrupción han contribuido a mitigar el impacto del fenómeno (Hough 2013). El problema de fondo aquí es que las dificultades de los distintos países para controlar la corrupción está contribuyendo notablemente a la crisis de la democracia en todo el mundo (Transparencia Internacional 2021).

Ahora bien, no todo son malas noticias. El hecho de que la corrupción se haya convertido en una preocupación pública central es un logro importante (Johnston y Fritzen 2021). En efecto, según la encuesta *What Worries the World*?, realizada por Ipsos en septiembre de 2022, la corrupción financiera/política ha sido identificada como el tercer problema más preocupante en el mundo. Este es superado solamente por la inflación y la pobreza-desigualdad. Además, en países de América Latina, como Perú, el tema es la principal preocupación de sus habitantes (Ipsos 2022). Comprensiblemente, entonces, la corrupción continúa atrayendo la atención y permanece en la agenda política.

Por otra parte, es innegable que se sabe mucho más sobre el tema que hace 30 años. Hoy se cuenta con abundantes datos sobre corrupción gracias al desarrollo de mediciones como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), los Indicadores de Gobernanza Mundial (IGM) y la Guía Internacional de Riesgo País (GIRP), entre muchas otras. Mediciones que, a pesar de sus problemas metodológicos (Sampson 2010), han contribuido significativamente al

BORRADOR

análisis de la corrupción. De esta forma, se ha generado un valioso conocimiento sobre las causas y consecuencias del problema, así como sobre las estrategias de respuesta (Kassab y Rosen 2019; Mungiu-Pippidi 2015; Rothstein y Teorell 2014; Treisman 2014; Rose-Ackerman 2001).

También algunos estudios académicos mejoraron la inteligencia sobre las dinámicas de funcionamiento de la corrupción en casos específicos. Con ello, se han logrado conocer las trayectorias históricas, características culturales y configuraciones institucionales, entre otros factores, que pueden influir en que la corrupción sea más o menos persistente en un determinado país (Tummala 2022; Pozgai-Alvarez 2022; Warf 2018; Morris y Blake 2010). Sin embargo, aún es necesario explicar con mayor profundidad ¿por qué se presentan resultados tan disímiles en el control de la corrupción en países que adoptan políticas similares?

Inscrita en la tradición académica de los estudios del área, esta investigación busca responder la anterior pregunta. Como tal, aspira a aumentar el conocimiento sobre la calidad de las políticas públicas de control de la corrupción en una región particular del mundo: América Latina. Para ello se pondrá énfasis en comprender la arquitectura, dinámicas y efectos institucionales de la reforma política. En otras palabras, la investigación comparte el espíritu de los estudios que han defendido la importancia de las instituciones políticas para la gobernanza democrática en el mundo en desarrollo (Gingerich 2013; Lederman, Loayza y Soares 2005).

1.1. Definición de los términos de la investigación

No se puede avanzar en la explicación del control de la corrupción sin antes establecer los términos de la discusión. La literatura ha mostrado, ampliamente, que esto es un asunto difícil. En otras áreas las definiciones proporcionan términos básicos que son aceptados por el público en general. Por ejemplo, tanto el dengue como la leishmaniasis son enfermedades zoonóticas que se transmiten por la picadura de un insecto, pero los biólogos no tienen dificultad para distinguir entre un mosquito y un flebótomo. Sin embargo, cuando se trata de la corrupción, los acuerdos mínimos parecen imposibles de alcanzar. A pesar de la dificultad del ejercicio, aquí se aclarará la forma particular de corrupción a la que se refiere este texto, así como el tipo específico de intervención para controlarla.

BORRADOR

1.1.1. Corrupción: un problema complejo

La definición de la corrupción plantea serios problemas. Al igual que sucede con otros conceptos de las ciencias sociales como los derechos humanos, el desarrollo o la democracia, no ha surgido un consenso amplio sobre su significado. Por consiguiente, se ha vuelto común que las investigaciones adopten una definición general o, incluso, eviten por completo la discusión terminológica. Esto es entendible debido a que, en no pocos casos, se presta más atención a la definición elegida, que a la rigurosidad metodológica y a los resultados de la pesquisa. Aún así, es útil explicar qué se entiende por corrupción y, sobre todo, a qué tipo de corrupción se refiere el texto.

Una forma común de entender la corrupción es como "el comportamiento que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a ganancias pecuniarias o de estatus de carácter privado (personal, familia cercana, camarilla privada); o viola las normas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada" (Nye 1967, 419). De hecho, de esta fórmula se deriva la generalización extendida del "abuso del cargo público para beneficio privado" (Kaufmann 1997; Tanzi y Davoodi 1997; Treisman 2000) y sus variaciones como "abuso de poder", "abuso de autoridad encomendada" o "abuso de responsabilidad" (Arellano-Gault 2018; Amudsen 1999; Khan 1996). Esta es, ciertamente, una definición versátil, aunque no exenta de críticas.

A partir de la definición de Nye, se ha asumido que las esferas de lo público y lo privado deben tener una frontera claramente establecida y que la corrupción implica infringir ese límite. Dicho de otra forma, se ha reconocido que la corrupción existe cuando se involucran ambas esferas (Heidenheimer, Johnston y Le Vine 1989). En ese sentido, el fraude o la estafa son términos más adecuados para referirse al comportamiento deshonesto que se produce exclusivamente entre dos partes privadas (Mungiu-Pippidi 2015). Y, evidentemente, prácticas consideradas un abuso en el sector público, como el nepotismo, ni siquiera son cuestionadas en el sector privado (Kurer 2014). El problema está en que el límite entre ambas esferas no es algo fácil de identificar.

Los cambios experimentados a raíz de la globalización y de la Nueva Gestión Pública (NGP) han contribuido a que la frontera entre las esferas sea cada vez más borrosa. El ejemplo más obvio es la externalización de servicios gubernamentales que antes eran monopolio de los estados. Pero no es el único. Cada vez es más frecuente que los actores no estatales se

BORRADOR

involucren en las distintas actividades del proceso de diseño de políticas públicas y no solo en la implementación. También el hecho de que las campañas electorales requieran de ingente financiamiento privado, ha puesto el foco sobre cómo las conexiones entre ambos sectores pueden llegar a implicar la captura del Estado o la privatización de las políticas públicas (Kaufmann y Vicente 2011; Kaufmann 2005). Ahora bien, el financiamiento privado no implica necesariamente corrupción. Incluso si un gobierno decide, por ejemplo, reducir los impuestos para impulsar la economía y una de las empresas aportantes de la campaña resultó beneficiada, es muy difícil probar que la decisión de política estuvo motivada por un acuerdo corrupto. Todo ello hace que definir el límite entre ambas esferas, y por lo tanto su vulneración, sea complejo.

En el mismo orden de ideas, algo que genera dudas es el significado de la desviación de los deberes formales de la función pública o, en la versión simplificada, el abuso del cargo público. El primer inconveniente es que no hay suficiente certeza sobre lo que debe considerarse como "desviación" o "abuso". Si bien es cierto que estos términos pueden incluir acciones específicas que exceden ciertos umbrales de conducta permisible, también pueden ser asociados a estados psicológicos o faltas de lealtad política; lo que no implica, necesariamente, corrupción (Gingerich 2013). Y, aún si se llegara a un acuerdo sobre lo que significa la desviación o abuso, esto abarca tantos tipos de actividades y actores, que le resta operatividad al concepto para el diseño de las políticas (Heywood 2018). El segundo inconveniente está en la idea de deberes formales de la función pública. Uno de los cuestionamientos de esta orientación es su asociación con la legalidad. Esto es problemático porque las prácticas corruptas buscan, precisamente, explotar las lagunas legales sobre las que los funcionarios no tendrían que rendir cuentas. Además, las prácticas corruptas evolucionan mucho más rápido que los procesos de regulación legal. A modo de ejemplo, mientras el gobierno debate e intenta entender las implicaciones del curso legal de las criptomonedas, el dinero de la corrupción pudo estar fluyendo en bitcoin durante mucho tiempo y sin inconvenientes. Un tercer, y último problema, es el énfasis en el cargo o la función pública. Si bien esto ha sido criticado porque no recoge la posibilidad de que los actores privados realicen tareas que implican confianza pública, eso no es lo más importante. Lo crucial es que se ha alimentado la creencia de que "la causa" de la corrupción son los funcionarios públicos. Por ello, "la solución definitiva" para reducir el efecto de forma permanente, es recortar

BORRADOR

drásticamente el papel del gobierno (ver Becker 1998). Negando así, la gama de funciones que estos realizan y que no pueden ser provistas por los mercados.

Otra definición clásica para entender la corrupción es la ofrecida por Robert Klitgaard (1988, 75) mediante la fórmula de C = M + D - A (Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability). Desde esta prescripción, se entiende que la corrupción surge cuando alguien tiene un poder monopolístico con la discrecionalidad de decidir quién recibe qué, cómo y cuándo y, además, su acción no es vigilada por mecanismos de control democrático. Esta propuesta de Klitgaard, más allá de su originalidad, tiene el agregado de consolidar el esfuerzo que iniciaran Banfield (1975) y Rose-Ackerman (1978), respecto a utilizar la teoría principal-agente para comprender la corrupción y las formas de controlarla.

Según esta teoría, existen dos formas de configuración de la relación entre el principal y el agente. En la primera forma hay un "principal" honesto (ej. Presidente de la República), que tiene la tarea de monitorear las acciones de los "agentes" oportunistas (ej. funcionarios públicos) para que cumplan sus labores con la diligencia esperada (Teorell 2007). Pero cuando el principal no tiene o no desarrolla la suficiente capacidad para monitorear las acciones de los agentes, estos últimos actuarán para obtener la máxima utilidad racional interesada en sí mismos (Graycar 2022). En la segunda configuración, los ciudadanos son el "principal", mientras que los líderes políticos son los "agentes" corruptos (Groenendijk 1997). En este caso, los agentes con poder de administrar recursos tienen intereses privados que pueden no coincidir con los del principal (della Porta y Vanucci 2012). El agente, además, puede ocultar información sobre sí mismo, así como sobre las características y el contenido de sus tareas y actividades (Vanucci 2015). De esta manera, el funcionario público puede abusar de su oficina y discrecionalidad para asegurar rentas privadas.

En esta perspectiva, la corrupción es el producto de elecciones racionales de los individuos dentro de una organización determinada. Por consiguiente, la posibilidad de que se expanda, se produce por factores exógenos que definen la estructura de costos y recompensas de esa organización. Esto indica que la anticorrupción es una acción relativamente simple. Lo que se debe hacer para evitar que el agente cometa actos corruptos, es diseñar instituciones que aumenten gradualmente el pago negativo por esas acciones hasta el punto de que el miedo a ser atrapado supere la avaricia (Rothstein y Teorell 2014). Es decir, si se logra construir una sociedad u organización dónde el miedo sea más grande que la codicia, las cosas marcharán bien. Sin embargo, con solo examinar los países donde el problema se manifiesta en forma

BORRADOR

sistémica, es suficiente para comprender que enfrentar la corrupción no es tan fácil (Persson, Rothstein y Teorell 2012).

Alejados del marco de la elección racional, otros enfoques han conceptualizado la corrupción como un problema de acción colectiva (Warren 2004). Desde ahí, se enfatiza que es necesario entenderla mediante su relación normativa con la democracia. Así, se plantea a la corrupción como una forma de exclusión de la democracia basada en la duplicidad. Es decir, la corrupción ocurre cuando se reconocen públicamente normas democráticas inclusivas y, esas mismas normas, son evadidas o violadas de manera no pública (Warren 2014). Esto implica que la corrupción opera siempre dentro del marco del mal uso del poder común.

En forma de acción colectiva, la corrupción puede llegar a producir lo que se ha caracterizado como una "trampa social" (Rothstein y Uslaner 2005), o un "equilibrio autoejecutable" (Aidt 2003). Cuando esto sucede, lo que las personas hacen, obedece a lo que creen que harán otras personas. O sea, la "ganancia esperada de la corrupción depende crucialmente de la cantidad de otras personas que esperamos que sean corruptas" (Bardhan 1997: 1331). Así, si las personas creen que hacer fraude, sobornar o abusar de cualquier otra forma del estado de bienestar están muy extendidos, "ellas mismas tienen más probabilidades de engañar, aceptar sobornos, o abusar de las instituciones del estado de bienestar" (Fehr y Fischbacher 2005, 259). De ahí que, en contextos altamente corruptos, incluso las personas que perciben a la corrupción como incorrecta, puede que participen en ella. Esto sucede porque no ven nada positivo en no hacerlo, o porque es la única manera que encuentran para subsistir (Rothstein y Teorell 2014; della Porta y Vannucci 1999).

Leído con esa lente, el control de la corrupción se debe centrar en generar confianza. El razonamiento subyacente es que cuando las personas comienzan a confiar en sus representantes políticos, y en los otros en general, se abstendrán de cometer prácticas corruptas. Ahora bien, el problema es que no hay acuerdo sobre como se genera esa confianza. Algunos autores han explicado que se requiere de procesos incrementales de largo aliento (Johnston 2010; Olken y Pande 2012). En esa línea se ha sostenido, por ejemplo, que al poner la política educativa en el centro, se mejorarán la igualdad económica, los valores cívicos del buen gobierno y la lealtad al Estado (Uslaner 2017). De esta forma, las personas generarán una identidad amplia con sus conciudadanos y, además, respetarán al Estado y sus instituciones como forma de organización social. Conseguidos ambos elementos, se espera que se consolide la base para llegar al estadio de confianza generalizada. Sin embargo, otros

BORRADOR

autores han negado el incrementalismo y han hablado a favor de producir un cambio de tipo "Big Bang" (Rothstein 2011). Esto no implica el diseño de ninguna política anticorrupción específica o única para lograr resultados efectivos. De hecho, lo que debe hacerse es poner en marcha una "estrategia indirecta" que movilice un cambio revolucionario en las principales instituciones formales políticas, sociales y económicas (Diamond 2007). Mediante esta estrategia, se piensa que es posible cambiar a un nuevo equilibrio de menor corrupción.

Las definiciones anteriores son una pequeña muestra que no alcanza a representar la diversidad que ha aportado la literatura especializada. No obstante, es suficiente para comprender que definir la corrupción parece ser tan difícil como controlarla. Lo que sucede al intentarlo, aparentemente, es que se manifiesta algún tipo de ilusión cognitiva. Pensemos en el clásico ejemplo de multiestabilidad de la "copa de Rubin". Algunas personas al mostrarle la imagen manifestarán que observan una copa o un jarrón, mientras que otras dirán que la imagen muestra a dos personas mirándose. Sin embargo, la imagen es una. Esto es comparable con abordar el problema de la corrupción por el lado de la demanda (sector público) o por el lado de la oferta (sector privado). Otra ilusión que puede ayudar a comprender lo que sucede al intentar definir la corrupción son los "círculos de Titchener". En estas imágenes, las personas tienden a distorsionar el tamaño de los círculos centrales en función de los círculos circundantes y la integridad del anillo; cuando en realidad, los círculos centrales son iguales. Esta ilusión es útil para comprender lo que produce la distorsión de las percepciones sobre la magnitud del problema. Si por ejemplo, la corrupción se compara con otros problemas dentro de un mismo contexto, puede parecer pequeña en los países con fuerte presencia de narcotráfico y crimen organizado, o puede parecer grande en los casos donde el principal problema es la desigualdad. En cambio, si se comparan los contextos, la corrupción puede parecer grande en Costa Rica en relación con Dinamarca, o relativamente pequeña en relación con Sudán del Sur.

La explicación anterior ayuda a aclarar dos puntos. El primero de ellos es que deberíamos dejar de referirnos a la corrupción como si su significado fuera evidente. Las definiciones expuestas en esta sección y otras que maneja la literatura (ver Rose-Ackerman 2001; Amudsen 1999; Shleifer y Vishny 1993; Dobel 1978; Scott 1972; Rogow y Lasswell 1970) no son, esencialmente, "malas" conceptualizaciones. Tampoco ninguna de ellas es superior a las otras. Lo que hacen es especificar el ángulo desde dónde se ve el problema y con ello, consecuentemente, se generan puntos ciegos. Es así que no parece ser un objetivo realista el

BORRADOR

intentar alcanzar consenso, más allá del nivel genérico, sobre una conceptualización incontestada de corrupción. En ese sentido, el segundo punto es una forma de avanzar sobre el primero y, de hecho, es la partida de esta investigación. Con lo que que aquí se coincide es que para identificar las iniciativas específicas que puedan funcionar para controlar la corrupción, es esencial identificar primero el tipo de corrupción en cuestión. En otras palabras, se considera que, tanto para la investigación, como para el diseño de políticas, es necesario definir la corrupción con su "adjetivo" (Heywood 2018).

En el nivel genérico, la corrupción sigue siendo el abuso de un rol público para beneficio privado. La versatilidad de esta definición es útil para este trabajo ya que en lo específico, el interés recae en la corrupción política. Ahora bien, solo con añadir el adjetivo "política" no es suficiente. La elección de este tema como objeto de investigación académica requiere de alguna justificación. A ese esfuerzo se destinará la próxima sección.

1.1.2. Corrupción política

Explicar qué es la corrupción política no es más fácil que explicar la corrupción "a secas". La especificación no es un remedio espontáneo a la ausencia de consensos. Lo que permite es reducir los criterios útiles para identificar el objeto de estudio. Pero en la delimitación de estos criterios, también existen límites borrosos e interpretaciones múltiples que hacen que las discusiones al respecto sean interminables.

El conocimiento actual sobre la corrupción política le debe mucho a la distinciones dicotómicas que ha desarrollado la literatura. Entre estas se encuentran las diferenciaciones entre gran y pequeña; sistémica y esporádica; individuales e institucionales; política y administrativa (Heywood 2014). Sin embargo, el término corrupción política no es actual. Su utilización comenzó mucho antes de la elaboración de estas dicotomías. En un principio lo que sucedía, y aún sucede en importante medida, es que muchos investigadores utilizaron "corrupción" y "corrupción política" de forma indistinta. Un primer ejemplo de ello es el trabajo seminal de Brooks (1909, 1) sobre "La Naturaleza de la Corrupción Política". Este artículo explica, tempranamente, que la corrupción comprende actos más allá del soborno y que no solo está presente en el sector público. Desde ahí se comenzó a entender la complejidad del problema, pero sin lograr especificar sus elementos. Por otra parte, los libros editados por Heidenheimer (1970) y por Heidenheimer y Johnston (2002), considerados - con justa razón - fundamentales en el campo, utilizaron el término "corrupción política" como

BORRADOR

sinónimo de “corrupción”. Aunque en estos casos hubo un esfuerzo mucho mayor por ubicar el término en el ámbito político. Con estos ejemplos es suficiente para presumir que el concepto de “corrupción política” está aún en un proceso de construcción y debate.

Siguiendo la línea de la problemática, es útil precisar lo que significa para este trabajo la corrupción política. Comenzando por lo más evidente, la particularidad del término está en la preocupación por la decadencia o destrucción del orden político. Esto significa que, en el fondo, hay un convencimiento proveniente de la tradición republicana, respecto a que la política puede funcionar como una forma de resolver las diferencias de las sociedades. Y con ello, su reverso, el rechazo a las formas de convivencia que implican el dominio de un grupo por otro y al diseño institucional que facilita esa dominación (Philp 2014). La corrupción política implica entonces la subversión del orden por personas que no se ajustan a las normas y buscan ventajas para ellos o sus grupos. No se desconocen aquí las complicaciones inherentes a esa declaración.

En junio de 2021, la Primera Ministra de Finlandia Sara Manin fue duramente criticada debido a que el diario Iltalehti develó gastos en desayunos familiares que oscilaban entre los €300 y €850 mensuales (Politico 2021). El problema, en este caso, era una nueva regla que establecía que quien ocupara el cargo de Primer Ministro, y sus acompañantes, tenían derecho a ordenar comidas frías mientras estuvieran en la residencia oficial, por un “costo razonable”. Algunas interpretaciones a esta regla argumentaron que los desayunos no eran comidas frías y que Manin estaba mal utilizando el dinero público para beneficio familiar. La pregunta aquí, independientemente a cómo se resolvió este caso, es si ¿es suficiente que un alto representante o líder político utilice recursos públicos en beneficio privado para que se configure la corrupción política? Otro ejemplo que pone en tensión el entendido común de este tipo de corrupción es el caso de la relación íntima entre el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton y la pasante Mónica Lewinsky. Se ha defendido que este hecho configuró un mal uso del cargo público para un beneficio personal e, incluso, se ha utilizado como base para proponer a la “gran corrupción sexual” como un tipo (Lindberg y Stensöta 2018, 244). La interrogante aquí, por otra parte, es si ¿toda acción contraria a la ética pública que cometen los políticos mientras ejercen su función debe ser considerada corrupción política? Por último, pensemos en un ejemplo hipotético en donde el Presidente de un país X propone y logra aprobar una ley que exime de pagar impuestos a la transmisión de grandes herencias; siendo este Presidente un empresario millonario. La cuestión en este caso es si ¿los usos legales del

BORRADOR

poder de los políticos que transgreden el espíritu de las reglas públicas deben ser considerados como corrupción política?

Los ejemplos anteriores y las interrogantes que los acompañan permiten reconocer algunos puntos críticos de la discusión. El primero de ellos es la identificación de la corrupción política a través de las personas involucradas en las transgresiones. La definición que ha utilizado Transparencia Internacional (2004, 11) como "el abuso del poder confiado por los líderes políticos para beneficio privado, con el objetivo de aumentar el poder o la riqueza", es una muestra de ello. Esta definición, de hecho, guarda relación con la equivalencia que han realizado algunos investigadores entre "gran corrupción" y "corrupción política". Por ejemplo, Moody-Stuart (1997) al referirse a la gran corrupción dice que esta ocurre en los niveles más altos del gobierno e involucra proyectos y programas gubernamentales importantes. Asimismo, Villoria (2013, 163) utiliza ambos términos como sinónimos cuando explica que la "corrupción política o grand corruption […] es la que desarrollan los representantes políticos". De aquí que se haya entendido como una condición necesaria de este tipo de corrupción, la participación de políticos de elección popular o funcionarios de alto nivel de toma de decisión.

La idea subyacente de asociar tipos de actores con tipos de corrupción es contar con una forma relativamente simple de dividir los actos corruptos en políticos o administrativos. Así, cuando el hecho involucra a un ministro se trataría de corrupción política; mientras que sí involucra a un funcionario que atiende directamente a la ciudadanía sería corrupción administrativa. Sin embargo, esta separación no siempre es tan clara. En la base de esa opinión está que los políticos son los que formulan las políticas y los burócratas son las que las implementan. Pero con una breve mirada a la realidad de las políticas públicas es suficiente para darse cuenta que eso es un pensamiento demasiado simplista. Sobre todo, porque el límite entre la decisión y la implementación es un área gris (Dahlström 2014). En muchas ocasiones los funcionarios de designación o de niveles inferiores, por ejemplo, intervienen en la planificación de los objetivos que debe alcanzar una política pública. Y esa actividad bien pudiera estar impulsada por un interés corrupto. Entonces, ¿eso sería corrupción administrativa?

Algunos autores han intentado solucionar el enigma optando por ampliar el espectro de los tipos de actores que intervienen. En ese sentido, Amudsen (2019, 6) dice que la corrupción política "involucra a los encargados de la toma de decisiones políticas: políticos, ministros del

BORRADOR

gobierno, altos funcionarios públicos y otros titulares de cargos públicos electos, nominados y (auto) nombrados". El problema con esta ampliación de tipos de funcionarios es que no está claro dónde se debe trazar la línea respecto a esos otros titulares de cargos públicos. Esto se vuelve más difícil si se piensa en que las burocracias de cada país se organizan de maneras muy diferentes y en algunos casos un subdirector de un servicio público puede tener mucho poder de decisión y administrar recursos millonarios, mientras que en el país vecino su homólogo puede que no tenga esas mismas condiciones. Además, ¿cómo entenderíamos un acto corrupto que involucra tanto a autoridades electas como a funcionarios a nivel de calle? Pensemos en un municipio que ejerciendo la competencia de otorgar permisos de circulación vehicular recibe pagos ilegales para agendar citas por fuera del sistema. Las personas que receptan y hacen que el esquema corrupto funcione son los funcionarios que prestan el servicio a la ciudadanía, pero el dinero recaudado se comparte con concejales y el alcalde. En este caso ¿se trata de corrupción política o administrativa?

Una forma de salir de la encrucijada es cambiando el foco de la definición a las motivaciones. Entendida de esta manera, la característica distintiva de la corrupción es el fin que persigue la transgresión y no la identidad del transgresor, ni la institución donde ocurre (Gingerich 2013). La corrupción administrativa, en ese sentido, está generalmente motivada por codicia o por necesidad (Bauhr 2017; Hodgson y Jiang 2008). Por codicia, la corrupción es el vehículo para satisfacer el deseo de conseguir cosas que, por la vía legal y ética del trabajo, demorarían en lograrse o serían muy difíciles de alcanzar. El ejemplo más claro de este tipo de corrupción es el soborno común mediante la aceptación de regalos o dinero a cambio de una acción a favor de otra persona. En cambio, la corrupción por necesidad o "de causa noble", se utiliza para obtener un trato justo o salir de un estado de vulneración no merecida. Un ejemplo conocido son los sobornos de Oskar Schindler a funcionarios nazis con la finalidad de mantener vivos a los empleados judíos de su fábrica.

La corrupción política, por otra parte, se puede dividir en dos procesos básicos: extractivo y preservación de poder (Amudsen 2009; 2019). La corrupción política extractiva es aquella que utiliza los procesos políticos para enriquecimiento personal mediante la extracción de recursos públicos y privados. Por ejemplo, el legislador que recibe un pago ilegal a cambio de direccionar su voto en un proyecto de ley. Siendo este es el tipo de corrupción que causa más agravio social generalmente. Mientras que, la corrupción política para preservar el poder es aquella que utiliza recursos, tanto públicos como privados, para que una persona, grupo o

BORRADOR

partido político pueda conservar o expandir su poder. Un ejemplo de ello es asegurar irregularmente contrataciones públicas a un proveedor con la condición de que este luego financie campañas políticas. A pesar de que es una forma muy extendida, es la que menos rechazo social produce. De cualquier modo, la división entre corrupción extractiva y preservadora de poder tampoco se corta en piedra. Muchos de los esquemas de corrupción a gran escala extraen dinero para comprar apoyo político y reservan una parte para disfrute personal.

La forma en que se entiende a la corrupción política en esta investigación se inspira en los debates anteriores, pero es distinta. Aquí especificamos que la corrupción política se diferencia de la corrupción administrativa según la afectación que produce al proceso de las políticas públicas. De esta manera, se afirma que determinados actos corruptos no producen una afectación significativa al objetivo de política y que, por ello, encajan mejor en la categoría de corrupción administrativa. Un ejemplo es el funcionario del registro civil que facilita la entrega del pasaporte a un familiar por fuera del sistema obligatorio de citas. En este caso se entiende como corrupción administrativa, tanto si el funcionario que realizó el acto es el director de la institución, como si es funcionario de atención al público. En cambio la corrupción política se corresponde con aquellos actos que alteran los efectos de la política pública. Por ejemplo, asignar el contrato del servicio de impresión de pasaportes a la empresa de un amigo o familiar, sin que esta empresa haya hecho la mejor oferta. De igual forma, se entendería como corrupción política tanto si el actor que torció el proceso es un alto cargo ministerial, como si el que lo hizo fue el funcionario de rango medio que gestionaba la contratación.

Al comprender así a la corrupción política, el trabajo se motiva en la afectación sustancial que produce a las capacidades del Estado para entregar bienes y servicios. En consecuencia, un área de gran vulnerabilidad es la contratación pública. A través de este proceso, que también se conoce como compras o adquisiciones públicas, se puede llegar a ejecutar la mitad de todo el gasto público de un país (Pessino y Calderón 2019). Además, en esta área son frecuentes las contrataciones de alto valor; mismas que abren posibilidades sustanciosas para la corrupción. Es por ello que los actos corruptos ejecutados en la contratación pública tienen el potencial real de distorsionar la toma de decisiones políticas. En ese sentido, a continuación se detallarán las implicaciones de la corrupción en esta área particular.

BORRADOR

1.1.3. Corrupción en la contratación pública

La complejidad de la corrupción en la contratación pública viene por partida doble. Con las ideas de arriba, se entienden algunas de las dificultades para comprender la corrupción como un problema público en términos amplios. Y, con ello, las trabas para controlarla. Ahora bien, contrario a lo que quizás puede indicar el sentido común, comprender la manifestación de este problema en el área de la contratación pública, no hace la tarea más simple.

Los problemas de la contratación pública comienzan en el adjetivo del término. La contratación, sin especificación, es bastante simple. Se trata de un acuerdo de voluntades de dos o más partes con la intención de producir un efecto jurídico (Kelsen 2009 [1943]). En ese acuerdo prima la voluntad de las partes expresada de forma autónoma. Por lo que, excepto por algunas limitaciones de antijuricidad, los contratos habitan en lo que Hegel (2017 [1820]) llamó el reino de la libertad realizada. Esta caracterización describe adecuadamente la contratación entre particulares, pero no funciona igual para la contratación pública. Superponiendo la metáfora, la contratación pública pareciera habitar en el reino de las restricciones.

La mayoría de estas restricciones se justifican en que una de las partes del acuerdo es un organismo regido por el derecho público (gobiernos, ministerios, instituciones de las funciones legislativa y judicial, entre otros). La presencia de este sujeto particular marca diferencias sustanciales con la contratación entre privados. En ese entendido, los acuerdos contractuales entre privados suelen tener como objetivo la maximización de ganancias o la satisfacción de algún interés o necesidad personal. Mientras que la contratación pública tiene como fin proveer un bien o servicio que responde a una necesidad o interés general. Por ello, estos procesos de adquisición deben priorizar factores sociales, ambientales, democráticos o profesionales, por encima de la elección racional de minimizar costos y aumentar ganancias (Guarnieri y Corrêa 2019).

Las ideas anteriores no anulan que la eficiencia sea uno de los principales objetivos de las contrataciones públicas (Atkinson 2019; Bauhr et al. 2018; Sancho 2017). De hecho, se ha reconocido que las políticas de compras deben tender a mejorar la competencia entre proveedores y garantizar menores precios de adjudicación mediante la selección de los licitantes que ofrezcan la mejor calidad, al menor costo (Baldi et al. 2016). Esto implica que la contratación pública debe funcionar como uno de los instrumentos centrales de los gobiernos

BORRADOR

para lograr una gestión adecuada de los recursos públicos (Neupane, Soar y Vaidya 2012; Burton 2005). De lo que se trata es de adquirir la cantidad correcta de los artículos correctos en el momento correcto y al precio correcto (Watts, Kim y Hahn 1995).

El hecho de que confluyan intereses públicos y privados en los procesos de contratación pública es también complejo en el sentido de la responsabilidad y el control. En las contrataciones privadas la negociación se produce entre dos partes que suelen tener el máximo cuidado para que el resultado les produzca ganancias con la menor cantidad de afectaciones. Por ese motivo, los contratos se materializan, generalmente, cuando se encuentra un punto de conveniencia para ambas. Entonces, no se necesita más que el interés personal de lucro o satisfacción como motivador para que las partes sean responsables y controlen el mejor cumplimiento del acuerdo. Sin embargo, en la contratación pública estas condiciones no están dadas, sino que es necesario crearlas. Para ello, como se verá en el Capítulo 3, se requiere de procesos de socialización sobre el interés público y medidas de control para su protección. Los procesos de socialización en este caso suelen ser de larga duración y dependen de muchos factores, entre los que cuentan, la formación de los funcionarios, su experiencia profesional, las capacitaciones interinstitucionales y el impulso del comportamiento ético. Mientras que las medidas de control requieren, fundamentalmente, de un diseño que direccione múltiples recursos del Estado para alcanzar el cumplimiento.

Las características de la contratación pública hasta aquí mencionadas son solo las raíces de su vulnerabilidad a la corrupción. Se ha identificado, además, que el volumen y las dificultades técnicas de las actividades, la ambigüedad del valor de mercado, los espacios para la discreción política del gobierno, la urgencia de adquirir los bienes o la inmediatez del proyecto, y la interdependencia entre los actores políticos, burocráticos y empresariales hacen que la contratación pública sea un lugar clave para la corrupción (Rustiarini et al. 2019; Rose-Ackerman y Palifka, 2016). En otros términos, las oportunidades de la corrupción en esta área están determinadas por múltiples factores que pueden interactuar de maneras muy diferentes en diferentes contextos.

Entonces, no es arriesgado afirmar que la contratación pública es uno de los procesos estatales preferidos de la corrupción política. Este tipo de corrupción se ejecuta direccionando el contrato a un oferente favorecido sin que esta acción sea detectada de manera institucionalizada. De esta forma, se doblan reglas universales de acceso abierto y justo a los

BORRADOR

contratos del gobierno. En consecuencia, se benefician redes cerradas y se obstaculiza la participación de los demás (Fazekas Cingolani y Tóth 2016).

El ejercicio de la corrupción política puede llegar a controlar distintas esferas de la contratación (Dávid-Barret y Fazekas 2020). En primer lugar, y más preocupante, puede intentar capturar la política de compras del Estado mediante la manipulación intencionada de la regulación de compras (ley, reglamento u otras normas) y la conducción del organismo rector. En segundo lugar, evidentemente, en los procesos de adquisiciones por parte de los compradores del Estado, lo que comprende la planificación, licitación y adjudicación de los contratos. Y, por último, en el seguimiento e implementación, lo que incluye la desactivación de instituciones que monitorean y verifican la integridad del proceso de contratación; tales como el poder judicial, las entidades fiscalizadoras superiores, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Si bien la corrupción en las compras públicas puede estar motivada por intereses personales relacionados con avaricia, vanidad o presión social, es más nociva cuando el interés que persigue es preservar el poder. Y es más nociva porque mientras que la corrupción para enriquecimiento personal afecta fundamentalmente la competencia en el mercado, la corrupción para preservar el poder afecta también al mercado, pero además, distorsiona la competencia democrática. Esto sucede porque los políticos y funcionarios corruptos manejan los procesos de contratación pública en consonancia con el ciclo político (Mironov y Zhuravskaya 2016), consiguiendo así un financiamiento superior al legal para sus campañas electorales.

Sumado a la afectación a la democracia, la corrupción en la contratación pública tiene otras consecuencias dañinas. Entre ellas, sesga las decisiones y puede conducir a precios más altos, menor valor por dinero, la provisión de obras, bienes y servicios de baja calidad o inseguros, y menor competencia (Neupane, Soar y Vaidya 2012). También, distorsiona la asignación del gasto público y, con ello, limita la inversión en áreas prioritarias como la salud, la educación y la seguridad ciudadana (Søreide 2002).

En definitiva, la corrupción en la contratación pública parece afectar de manera importante las capacidades del Estado, la calidad del gobierno y la democracia. A pesar de esto, las formas de controlar el problema están aún en debate. Por ello, en la próxima sección se explicará la posición que adopta esta investigación respecto al control de la corrupción.

BORRADOR

1.1.4. Control de la corrupción: combinar el cumplimiento y la integridad

Como es lógico suponer, las formas de enfrentar la corrupción están estrechamente relacionadas con la comprensión del problema. En este camino se han popularizado ideas como la de "la lucha contra la corrupción", en correspondencia con la conocida analogía sobre el "cáncer de los países" de James D. Wolfensohn, expresidente del Banco Mundial. En esa misma línea, otras estrategias han preferido los términos de "erradicación de la corrupción" o "tolerancia cero" inspiradas en las políticas de las organizaciones internacionales para enfrentar problemas prioritarios, como la erradicación de la pobreza (A/RES/47/196 1993), o reformas exitosas de mano dura contra el crimen, como la de Rudy Giuliani en Nueva York (Corman y Mocan 2002).

Todas estas respuestas de política se han basado, fundamentalmente, en la teoría principal-agente (Ugur y Dasgupta 2011). Esta teoría, conforme a lo que arriba se adelantó, presume que la corrupción es la desviación de una norma democrática y justa de organización de la sociedad (Marquette y Peiffer 2015). La desviación es identificada como una acción individual de agentes que tienen siempre disposición de traicionar al principal, por lo que controlar la corrupción implica mantener a raya a los agentes transgresores. Con ese meta, los instrumentos de política más adecuados tienen forma de palos y zanahorias (Bemelmans-Videc, Rist y Vedung 1998). Esto significa que el control de la corrupción efectivo exige un sistema creíble de castigos y recompensas con sanciones legales e incentivos como los principales medios para la acción (Rose-Ackerman 2001). Son familiares, entre otros instrumentos, el fortalecimiento del sistema de sanciones penales y administrativas, las privatizaciones o concesiones de servicios gubernamentales, la descentralización, las mejoras salariales, y los programas de gestión por resultados.

Los diseños de políticas que siguen las estrategias anteriores forman parte de lo que la literatura especializada ha descrito como el paradigma de control de la corrupción basado en el cumplimiento (Dubbink 2015). Bajo este paradigma, el control se garantiza mediante la producción de reglas que logran regular óptimamente el comportamiento y de un sistema que las haga cumplir de manera obediente. En ese sentido, comparte supuestos ontológicos con las teorías morales consecuencialistas, en especial, con el utilitarismo (Bentham 2017 [1781]). Esto implica que el objetivo a perseguir es la maximización de los comportamientos individuales que cumplen con lo previsto en las reglas generales; mismas que existen debido a sus consecuencias para la utilidad general.

BORRADOR

Las políticas basadas en el cumplimiento han sido muy criticadas. Uno de los argumentos presentados es que en esos sistemas existen una variedad de formas en que las reglas, tal como están escritas, pueden cumplirse, pero los principios que las sustentan pueden ser violados (Heywood y Rose 2015). De esta manera, se ha señalado que el énfasis en la mera obediencia no estimula un compromiso moral sincero en la organización (Paine 1994), sino que cultiva la cautela y una actitud formalista respecto a la responsabilidad (Dubbink 2015). Esto significa que la adopción de estrategias jerárquicas y la producción de entornos estrictamente microregulados pueden generar incluso efectos negativos en elementos intangibles de la organización democrática (Scott y Gong 2015; Anechiarico y Goldstock 2007).

Una forma diferente de plantear el control de la corrupción ha sido cobijada bajo el paradigma de la integridad. Si bien en términos académicos este paradigma puede ser entendido como desafiante y posible sustituto al cumplimiento, en términos prácticos no se trata tanto de cambiar estrategias, sino de complementar con nuevos instrumentos y fortalecer mecanismos existentes. Esto no significa en ningún caso que la integridad implique solo retoques estéticos a las políticas que se han venido diseñando para controlar la corrupción. Cambiar de paradigma implica siempre un esfuerzo revolucionario (Kuhn 2004).

El término integridad no es nuevo. De hecho, algunas definiciones tradicionales de corrupción identifican la integridad como la norma transgredida (Mungiu-Pippidi 2015). Ha estado presente, también, en el trabajo de las organizaciones internacionales preocupadas por el la medición del problema. Transparencia Internacional (TI), por ejemplo, ha tomado el término de manera central para el desarrollo de la evaluación a los Sistemas Nacionales de Integridad (SNI). Con este proceso, TI (2011) trazó el objetivo de recopilar evidencia que pueda usarse para iniciativas específicas y reformas de políticas. En concreto, la evaluación SNI hace un examen exhaustivo del diseño institucional de los controles democráticos con la intención de identificar brechas entre el marco formal de cada pilar y la práctica real. Por otra parte, la ONG con sede en EE.UU, Global Integrity, ha estado publicando informes anuales sobre integridad en los países desde el año 2005. Además, ha apoyado proyectos de investigación para generar evidencia procesable de alta calidad que ayude a los legisladores, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil a diseñar políticas anticorrupción más efectivas (Global Integrity 2020).

BORRADOR

En una línea similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha trabajado sistemáticamente en la promoción de la integridad. Desde 2005 esta organización ha publicado múltiples recursos relacionados con el tema. En uno de los más recientes, la organización ha referido que los enfoques tradicionales (basados en el cumplimiento) han mostrado una eficacia limitada. Por ello argumenta que la integridad pública es una respuesta más estratégica y sostenible contra de la corrupción. Así, la organización conceptualiza a la integridad como "el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados" (OCDE 2017, 7). A partir de esta comprensión, el documento recomienda que los países (miembros y no miembros) trabajen en el desarrollo de tres pilares: a) un sistema de integridad pública; b) una cultura de la integridad y; c) una rendición de cuentas eficaz.

Las orientaciones de la OCDE respecto a la promoción de la integridad no deben ser entendidas como una propuesta más en el mar de soluciones para controlar la corrupción. Esta organización, como se verá en el Capítulo 4, ha trabajado de forma rigurosa y constante en el enfrentamiento al problema. De ahí que sea una de las organizaciones internacionales que, probablemente, mayores impactos ha generado. Por ello, no es aventurado pensar que el enfoque de integridad tiene amplias posibilidades de ser la guía principal de los diseños de políticas globales para el control de la corrupción en los próximos años. Esta es solo una de las muchas razones para tomar la integridad en serio.

La investigación académica, por su parte, ha acompañado a las organizaciones internacionales en la revitalización del enfoque de integridad. Desde este lugar, como siempre sucede con los objetos de investigación social, se han producido múltiples formas de comprender el significado del término. En sintonía con esta idea, Huberts (2014) encontró que hay al menos 8 puntos de vista sobre la integridad: plenitud; integración en el entorno; responsabilidad profesional; actuación consciente y abierta basada en la reflexión moral; (número de) valores o virtudes, incluida la incorruptibilidad; conformidad con las leyes y códigos; conformidad con las normas y valores morales pertinentes y; comportamiento moral ejemplar. Ante esa miríada de entendimientos separados es necesario orientar el significado hacia el control de la corrupción según como lo entiendo en esta investigación.

Antes que nada, debe aclararse que, si bien algunas investigaciones utilizan como sinónimo los términos integridad y ética, aquí se difiere de ello. Es cierto que, en el nivel individual, la

BORRADOR

integridad se considera la cualidad de actuar de acuerdo a valores, normas y reglas morales relevantes (Huberts 2018). Y, en ese sentido, comparte supuestos con la teoría moral deontológica; sobre todo porque el elemento central es el "deber", en lugar de las emociones o los objetivos individuales finales (Kant 1999 [1785]). Sin embargo, a nivel institucional, la integridad no es una alternativa a las teorías éticas que guían las decisiones sobre el contenido de las políticas. Más bien, la integridad está destinada a incorporarse a esas teorías con la función de mejorar los procesos y procedimientos de gobernanza democrática (Huberts 2020). Esto significa que la ética opera en el nivel de los valores o creencias, mientras que la integridad se interesa en la manifestación práctica de esos valores éticos (Heywood et al. 2017). El ejemplo crítico de las privatizaciones funciona bien para comprender la diferencia. En ese caso, la integridad no cuestionaría si está bien o mal privatizar un servicio público como instrumento para el control de la corrupción; lo que sería incorrecto es que se oscureciera el proceso de privatización para favorecer a alguien en específico.

Entonces, en términos prácticos, la integridad implica traducir valores en decisiones de política para controlar la corrupción. Esto es siempre un esfuerzo incómodo (Hood 2010) que, como se verá en el Capítulo 2, requiere de un ejercicio de diseño consciente (Peters 2018a). Para ello, una de las primeras y más importantes cuestiones a responder es ¿qué valores deben privilegiarse para controlar la corrupción de forma más efectiva? En este sentido, la literatura ha tomado distintas direcciones. Rothstein y Teorell (2008), por ejemplo, abogaron por la imparcialidad como el valor central para mejorar la calidad de la gobernanza y enfrentar el problema. Mientras que, Mungiu-Pippidi (2015) habla del "universalismo ético" como la norma transaccional mediante la que deben organizarse los estados, en contraposición al particularismo.

Además de las múltiples de propuestas académicas respecto a los valores prioritarios de la gobernanza, existe un debate amplio sobre el pluralismo y el universalismo de los valores públicos (Huberts 2020). En el centro de ese debate se discute si los valores dependen del contexto o deben ser los mismos en todas partes. Al respecto sostengo que si bien no es realista e incluso es contraproducente tomar las mismas decisiones para controlar la corrupción en diferentes contextos, existen aspectos de la gobernanza que son universales; al menos para todos los regímenes democráticos. En ese sentido, sería difícil argumentar que la transparencia (Fox 2007; Heald 2006), la imparcialidad (Rothstein 2011), la legalidad (Simonati 2020) o la accountability (Hernández-Luis 2018; Dubnick 2014; Bovens 2010) no

BORRADOR

son valores centrales de la gobernanza que ayudan a controlar la corrupción. El asunto es que aún se requiere de evidencia explícita que ayude a develar los mecanismos causales mediante los cuáles esos valores, transformados a decisiones de política, mejoran el control de la corrupción (Peters y Filgueiras 2022; Heywood 2020; Parkkinen et al. 2018).

Siguiendo las ideas anteriores, en la investigación se buscará demostrar como opera el mecanismo causal que une al control democrático (public accountability) con la mejora de capacidades institucionales para controlar la corrupción. Para ello, en los Capítulos 5, 6 y 7 se profundizará en el sector de las compras públicas en un caso con la intención de conocer cómo las partes involucradas en el rumbo de la política gestionaron la integridad. En la siguiente sección se explican los pasos que se seguirán para lograr el objetivo.

1.2. Estrategia de la investigación

El objetivo principal de esta investigación se alinea a la agenda de investigación que busca alcanzar una comprensión profunda de los mecanismos por los cuales las reformas institucionales logran resultados efectivos. En específico, el trabajo se enfoca en develar un mecanismo de control de la corrupción de un caso de América Latina. Para lograr este propósito, seguí un protocolo de investigación para mecanismos causales elaborado por Fontaine, Medrano y Narváez (2019, 74-92).

El protocolo consta de 5 pasos. El primer paso es la teorización del proceso causal. Este paso se desarrollará en el Capítulo 2 y consiste en identificar el detonante, el resultado y el mecanismo que los une. Este proceso de teorización se basa en un estado del arte que informa sobre el proceso causal que vincula la adopción del objetivo de política a la producción del resultado. A nivel teórico, el mecanismo se construye a partir del marco de análisis del diseño de políticas. Mientras que, a nivel operacional, se hipotetiza tanto los vínculos causales que unen a las partes del mecanismo, como un proceso de institucionalización del control democrático (accountability) que produce una mejora en el control de la corrupción. Este paso conduce a una especificación de la hipótesis del mecanismo causal que se reconstituirá en la investigación, siendo esta la siguiente: el gobierno al adoptar el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd); provoca un cambio en el enfoque de control en la contratación pública (Ha) que; mejora la coordinación del sistema de instituciones en función de mejorar la integración y coherencia del control en la contratación pública (Hb) y; hace que los actores estatales y no estatales intervengan en la política de contratación pública y adopten las nuevas

BORRADOR

reglas de control e integridad (Hc); fortaleciendo así la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr).

El Capítulo 3 contiene los pasos 2 y 3 del protocolo. El paso 2, a su vez, consiste en dos operaciones. La primera, es la definición de las observaciones empíricas que probarán si la hipótesis del mecanismo es correcta o incorrecta. Para lograr cumplir este paso primero se realiza una explicación respecto al método de reconstitución de procesos y sobre la idea general de evidencia que se utiliza en esta investigación. La segunda, consecuentemente, es la definición del tipo y cantidad de evidencia que se necesita para probar la existencia de las observaciones empíricas esperadas. Luego, el paso 3 del protocolo consiste en organizar la población total de casos según el detonante y resultado del mecanismo teorizado. De ello surge una tipología de 2x2 que distribuye los casos conceptualmente en "típicos", "desviados", "inconsistentes individualmente" e "irrelevantes" (Beach y Rohlfing 2018). Y, finalmente, se selecciona un caso típico con el objetivo de testear la teoría. En el capítulo se selecciona el caso chileno como un caso de vía que es representativo en tanto cuenta con fuertes capacidades de control, eficiencia y desarrollo de innovaciones tecnológicas en su política de compra públicas.

En el Capítulo 4 se desarrolla un análisis de contexto internacional y nacional respecto a las condiciones para el control de la corrupción. Este capítulo corresponde con el paso 4 del protocolo. Siguiendo la definición de Beach y Pedersen (2016), se utiliza la técnica interpretativa del análisis de congruencia para describir un camino o una secuencia de eventos. En ese sentido, la primera parte del capítulo utiliza la propuesta teórica de Peter Hall (1993) sobre los cambios de tercer orden, con la finalidad de explicar cómo se formo el paradigma actual de la corrupción en el mundo. Y, en la segunda parte, se destacan las características principales del caso chileno para el control de la corrupción en las compras públicas en función del contexto internacional descrito.

El paso 5 es el paso empírico central de la investigación y ocupa los Capítulos 5, 6 y 7. Consiste en un estudio de caso a profundidad basado en la reconstitución del proceso de la política de compras públicas en Chile. El paso se divide en 3 capítulos por una razón, fundamentalmente práctica, pero también tiene una justificación teórica. En el capítulo 5 se da cuenta de la evidencia de la maquinaria de formulación de la política, en la que el gobierno adopta el objetivo y la estrategia. Mientras que el capítulo 6 da cuenta de la evidencia de la maquinaria de implementación en donde el gobierno coordina la estrategia e interactúa con

BORRADOR

otros actores. Por último, el capítulo 7 explica cuales son los resultados del mecanismo causal que siguió la política pública y evalúa la evidencia del mecanismo causal. Sin embargo, a pesar de la división operativa, el propósito de estos tres capítulos es único, siendo el de confirmar o desconfirmar la hipótesis principal de acuerdo a la evidencia recolectada. De esa manera, se verificará si la mejora de las capacidades institucionales para el control de la corrupción se debe a la adopción del objetivo de reforzar el control democrático.

El Capítulo 8 concluye el texto. Destaca los aspectos principales en términos teóricos y metodológicos de la investigación, así como los hallazgos fundamentales de los análisis empíricos. En ese sentido, el capítulo evalúa la evidencia de forma actualizando, de esta forma, el grado de confianza respecto a la presencia del mecanismo causal teorizado para el caso de Chile y, consecuentemente, confirmando la validez de la hipótesis principal. Se defienden las virtudes del análisis de mecanismos causales para comprender el funcionamiento de los diseños de políticas en general y, particularmente, aquellos que buscan enfrentar de mejor forma a la corrupción. Por último, el capítulo presenta distintos intereses de investigación que pueden ser desarrollados en el futuro de la agenda académica preocupada por la relación entre controles democráticos y control de la corrupción.

BORRADOR

Capítulo 2. Uniendo al control democrático con el control de la corrupción

En el capítulo se desarrolla el primer paso del protocolo de investigación. Para ello, se organiza el argumento en cuatro secciones. La sección 2.1 presenta el marco analítico del diseño de políticas. A partir de esta presentación, se explican las diferencias respecto a formas convencionales de analizar las políticas y las virtudes de la propuesta del diseño de políticas. En la sección 2.2 se teoriza un mecanismo causal basado en el marco analítico propuesto. Ahí se parte de desarrollar la idea del diseño de políticas desde la perspectiva realista y se expone cada una de las partes del mecanismo. La sección 2.3 muestra la operacionalización del mecanismo causal. En ella se presentan las hipótesis de cada parte del mecanismo causal y se discute teóricamente el argumento que vincula al control democrático con el control de la corrupción. La sección 2.4 concluye el capítulo repitiendo o reforzando algunas de las ideas principales de cada sección.

BORRADOR

2.1. El marco analítico del diseño de políticas

El diseño de políticas es el marco analítico que guía la construcción del mecanismo causal que se verificará en la investigación. Entender al diseño de esta forma no se da por sentado en los estudios de las políticas públicas. Como he especificado en otro lugar (ver Hernández-Luis 2019), las investigaciones que utilizan este término lo hacen también para referirse a la actividad técnica de los hacedores de política o a teorías generales que intentan explicar y predecir fenómenos de las políticas públicas. Para evitar la polisemia o el estiramiento conceptual, es conveniente explicar brevemente de que se trata el diseño de políticas como marco analítico.

Al escuchar o leer el término diseño de políticas se suele hacer una asociación de sentido común a la formulación. Sin embargo, el diseño y la formulación no son lo mismo. De hecho, los orígenes de la propuesta analítica no representaban una alternativa a esa parte del ciclo de las políticas, sino que partían de criticar los estudios de fallas de implementación; mismos que dominaban el campo en la década de 1970 (May 1991; Linder y Peters 1987). Las críticas se fundamentaron en que los déficits de las políticas no estaban necesariamente asociados a las fallas en la administración burocrática a nivel de calle, que era lo que defendía la investigación en tendencia. Argumentaron, en contra, que los problemas de las políticas estaban relacionados con múltiples factores; por ejemplo, al uso de mecanismos de elección inconsciente como el modelo del tacho de basura (Linder y Peters 1990; Dryzek 1983). De

hecho, se ha señalado que esta primera etapa del diseño se centró demasiado en el diseño de estructuras de implementación, en detrimento de otros aspectos del proceso de políticas (Peters et al. 2018).

Es cierto que el diseño incorpora lo que en el lenguaje de políticas se reconoce como formulación. Al final de cuentas, el diseño desarrolla actividades destinadas a asignar soluciones aceptables a los problemas de políticas, pero no se limita a ellas. El diseño también también supone guiar las actividades de intervención para la obtención de resultados. De esta forma, "implica intentos de integrar la comprensión de los problemas abordados con algunas ideas de los instrumentos utilizados para la intervención y los valores que se buscan a través de la política" (Peters 2018a, 5).

De lo anterior se pueden destacar tres ideas que están en el centro del pensamiento de diseño. La primera es que el diseño de políticas rompe con el ciclo de políticas. Lo hace porque la presentación de etapas segmentadas limita la comprensión del proceso de las políticas en el mundo real (Junginger 2013). Es decir, un proceso en donde formulación, implementación y evaluación no se produce en secuencia lineal, sino en retroalimentación constante y de forma aleatoria. La segunda idea fuerza es que el diseño involucra siempre un ejercicio consciente (Peters 2018a). Los niveles de consciencia varían en grados. En ese sentido, corresponde al "no diseño" las políticas ausentes de propósitos u objetivos claros, mientras que el "rediseño" son aquellas que proceden en términos incrementales y el "diseño completo" es el intento de controlar todo el proceso de la política por parte de los gobiernos (Peters y Fontaine 2022). La tercera idea es que el diseño de políticas comparte con las ciencias políticas contemporáneas la orientación hacia la solución de problemas (Bali, Capano y Ramesh 2019; Peters et al. 2018; Linder y Peters 1984).

En línea con las ideas anteriores, los estudios sobre diseño han puesto énfasis en el pensamiento y la acción para el desarrollo de políticas. El objetivo siempre ha sido que tenga una aplicación práctica y no quede solo en debates académicos desconectados de la realidad (Hernández-Luis 2019). En ocasiones, esto ha dado lugar a propuestas tecnocráticas que asumieron que el diseño se trataba de un proceso mecánico de elección entre alternativas de políticas (Howlett 2019; 2011). La lógica de estas propuestas trataba de encontrar un algoritmo que pudiera vincular tipos particulares de instrumentos en la solución de tipos particulares de problemas (Peters y Rava 2017). Sin embargo, estas propuestas han visto sus aspiraciones malogradas ante los múltiples obstáculos de las políticas reales, incluidas la

BORRADOR

complejidad sustantiva, la complejidad política, el insuficiente conocimiento de la dinámica de las políticas y la equifinalidad de la mayoría de los procesos políticos (Peters 2019a).

La propuesta de diseño de esta investigación es diferente a los esfuerzos tecnocráticos. La lógica que aquí se sigue muestra al diseño de políticas a lo largo de una actividad cuádruple de toma de decisiones que combina diferentes modelos de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención (Peters 2018a; Peters y Fontaine 2022). En ese sentido, la tarea no consiste solo en comprender como un instrumento o una organización respondieron al problema, sino que se trata más de analizar el diseño como sistema. Ello implica un esfuerzo por comprender las políticas de manera transversal, que es distinto a la comprensión por dominios únicos de políticas en forma de silos.

El modelo de causalidad, para el marco analítico, se trata de comprender cómo surgió el problema o los mecanismos causales que subyacen a su aparición (Peters et al. 2018). Es decir, consiste en asociar ciertos resultados en la sociedad – o problemas públicos sobre los cuales se puede intervenir – con ciertos estados iniciales (Linder y Peters 1984). Pero claro, esto es todo menos simple. Para analizar una política, es importante conocer la idea de causalidad que tenía en mente el diseñador y que lo hizo elegir un determinado curso de acción. Lo que sucede es que esas ideas, con frecuencia, no son comunicadas explícitamente.

En algunas ocasiones, los diseñadores se basan en la evidencia que han revisado o logrado obtener para elegir la teoría causal que fundamenta sus decisiones (Cairney 2016). En el caso de la corrupción, para utilizar como ejemplo el tema de la investigación, el conocimiento disponible para los diseñadores sobre la naturaleza de la causalidad es muy variado. Esto depende de la combinación de ontologías científicas y filosóficas de los investigadores, lo que los hace identificar causas únicas, dependencia de trayectorias históricas, combinaciones de causas o características culturales (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022). Sin embargo, el diseño no siempre puede darse el lujo de tener fuertes declaraciones causales con las que justificar las acciones que llevará a cabo el gobierno (Peters 2020). Es por ello que son frecuentes las intervenciones basadas en corazonadas, emociones, intereses o simplemente la repetición de remedios familiares (Head 2022). En ese sentido, es muy común que las decisiones de los diseñadores terminen siendo motivadas por factores ideológicos o políticos. Por ello, siguiendo el tema de la corrupción, se lanzan con demasiada ligereza argumentos sobre la disminución del peso burocrático del Estado por un lado, mientras que por el otro se discute la necesidad de aumentar los salarios de los funcionarios.

BORRADOR

La instrumentación, por otra parte, se trata de los recursos que pueden utilizar los gobiernos para intervenir en el proceso de diseño con el propósito de lograr los movimientos deseados para la política (Lascoumes y Le Galès 2007). En otras palabras, la instrumentación radica en que los diseñadores seleccionan, combinan y manipulan los instrumentos en función de los objetivos planteados para la política. Es esta actividad la que más se suele circunscribir al término formulación, pero en realidad la instrumentación está en todo el proceso de la política.

Un dilema para los diseñadores es que existen muchas opciones dentro de la caja de instrumentos. Por ello, se desarrollan distintos estilos que permiten lidiar con la responsabilidad de la instrumentación. Linder y Peters (1998, 37-42) señalaron que, esencialmente, existen cuatro: instrumentalista, procedimentalista, contingencialista y constitutivista. El estilo instrumentalista privilegia unos pocos instrumentos a los que los diseñadores adscriben todo el poder y de los cuales se espera que sean capaces de convertir toda falla en éxito. Subyace en ese estilo una racionalidad técnica que aboga por el tratamiento de problemas con instrumentos familiares, buscando así reducir riesgos o resultados inesperados. Un gran problema de esta forma de proceder es que excluye la política en la valoración de los instrumentos y limita la creación de soluciones innovadoras. En segundo lugar, está el estilo procedimentalista, que asume que ninguno de los instrumentos tiene una aplicabilidad universal. En ese sentido, entienden que solo son apropiadas en función de la situación particular en la que se sitúa el problema. El foco de atención aquí está en el empleo iterativo de instrumentos, más que en las características técnicas. El tercer estilo es el contingencialista donde la elección de los instrumentos depende de la estructuración y articulación de las demandas de la situación. En relación a esto, los métodos de asignación racional buscan manejar las contingencias mediante la bondad de ajuste entre herramienta y contexto. Por último, el enfoque constitutivista, además de entender las particularidades del contexto, se preocupa por atender el significado subjetivo de la herramienta. En este sentido, los instrumentos son una práctica socialmente constituida y reconstituida.

El elemento de evaluación, para el marco analítico, es un proceso de dos niveles íntimamente relacionados (Peters y Fontaine 2022). Por un lado tiene que ver con que los diseños hagan explícitos los valores que se quieren alcanzar con el diseño de la política. En este nivel, al igual que sucede con las causas y los instrumentos, la dificultad radica en que existen múltiples conjuntos de valores. Sin embargo, y a pesar de ello, los diseñadores no son siempre

BORRADOR

transparentes respecto al valor que persiguen. Por el otro lado, se trata de evaluar resultados y los posibles efectos secundarios o no deseados de las políticas. En este segundo sentido, la forma más común es la evaluación económica mediante análisis de costos y beneficios. No obstante, existen otros criterios, especialmente basados en la ética, que deben aplicarse.

La evaluación es, esencialmente, complicada. Más allá de la falta de aclaración frecuente sobre los valores, otro gran problema es que estos pueden estar en tensión entre sí. En el ejemplo de las compras públicas, para no alejarnos, es usual la tensión entre la eficiencia y la integridad. La respuesta evidente es que todo ejercicio de compra debe presentar un equilibrio entre ambos valores. Pero esto no es simple. Menos aún porque trae un añadido en el segundo nivel del proceso y es que, tanto diseñadores, como evaluadores, pueden estar más o menos conformes con los resultados según el valor que consideran personalmente prioritario. En suma, hay un llamado implícito sobre alinear la evaluación de resultados a los valores que la política persigue; porque evaluar lo que la política no busca, simplemente, carece de sentido.

Por último, el elemento de intervención se trata del desarrollo de la infraestructura que utiliza los instrumentos disponibles y asegura que se implementen (Peters 2018a). A diferencia de lo que se piensa desde algunos enfoques profesionales, sobre todo jurídicos, las políticas no se tratan solo de elegir "el" instrumento, sino que hay que hacerlas funcionar. Evidentemente, la intervención vive en los predios de la gestión pública pero, cada vez más con más frecuencia, depende también de la contribución de actores no estatales (Saguin y Cashore 2022).

De manera concreta, la intervención se guía por la pregunta sobre ¿qué tipo de estructuras institucionales podrían ser más propicias para producir diseños de políticas efectivos? (Peters 2019b). La respuesta, desde luego, no se restringe a la creación de organizaciones, sino que debe estar encaminada también a la producción de prescripciones, plantillas o planes organizacionales con reglas adaptativas que permitan lidiar con condiciones cambiantes (March y Olsen 2003). Se aspira a que estas estructuras posibiliten la coordinación y colaboración entre los distintos actores, e incluso, generen innovación. Después de todo, lo que se espera del diseño institucional es que guíe estrategias potencialmente transformadoras para cambiar las reglas subyacentes del juego político (Lowndes 2019). El problema con esto es que hay un importante dilema porque la institucionalización de opciones anteriores, que es un valor deseado (March y Olsen 1989), puede generar una dependencia del sendero que domine las interacciones y la creatividad necesarias en el presente. En esas ocasiones, el diseño incremental tiende a exhibir sus virtudes.

BORRADOR

Existen múltiples formas de utilizar el marco analítico del diseño de políticas. La que aquí se sigue, conforme al protocolo de investigación, está asociada a la comprensión de los mecanismos causales que reconstituyen el proceso que vincula la adopción de un objetivo con los resultados de las políticas. Esta forma ha sido utilizada para propósitos similares a los de este trabajo en las investigaciones de Fontaine, Narváez y Paz (2018), López y Fontaine (2019), Fontaine, Medrano y Narváez (2019) y Fontaine, Carrasco y Rodrigues (2022). A continuación, entonces, se teorizará el mecanismo causal que se verificará en la investigación.

2.2. Teorización del mecanismo causal

Como se acaba de mencionar, existen diferentes concepciones sobre el marco de análisis del diseño de políticas (Milán 2019). Estas concepciones están relacionadas a diferentes metodologías respecto a la lógica de la causalidad, los medios de intervención, las modalidades de evaluación y los resultados de la instrumentación. Idealmente, los investigadores deberían considerar hacerlas explícitas y, de esta forma, transparentar sus visiones del mundo y del conocimiento (Hernández-Luis, Carrasco y García-Guerra 2021). Vale dedicar algunas líneas a ese propósito.

En un esfuerzo por organizar los debates de filosofía de la ciencia, Patrick Jackson (2016) desarrolló una tipología que permite clasificar las distintas posiciones filosóficas (Tabla 2.1). Como resultado, propuso que los debates de ciencia siguen, fundamentalmente, cuatro metodologías. Las metodologías, a diferencia del entendido común del término, se refieren a las preocupaciones por "la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica" (Sartori 1970, 1033). Siguiendo esta tipología, el neopositivismo es una metodología originada en la filosofía empiricista y el positivismo lógico que busca producir leyes de cobertura y privilegia explicaciones orientadas por variables. El realismo es parte de la filosofía pospositivista y se interesa por encontrar causas genuinas mediante la determinación de mecanismos causales y teorías de rango medio. El analiticismo proviene de la tradición idealista que rechaza la idea de que exista una realidad independiente de la mente y busca desagregar o simplificar los fenómenos a través de tipos ideales para su mejor comprensión. Mientras que el reflexivismo, compartiendo orígenes filosóficos con el analiticismo, trabaja con la relación dialéctica entre la investigación y sus condiciones sociales de producción, conduciendo a críticas sobre los supuestos opresivos de las relaciones sociales.

BORRADOR

Basado en la tipología de Jackson (2016), el enfoque realista del diseño de políticas que sigue esta investigación, tiene como objetivo la construcción de una teoría de rango medio y la prueba de un mecanismo causal (Fontaine 2019; Fontaine, Medrano y Narváez 2019). La identificación de mecanismos es especialmente importante para el desarrollo de explicaciones de los resultados de las políticas. Estas pueden proporcionar una explicación común a lo largo del proceso de las políticas (Peters 2020).

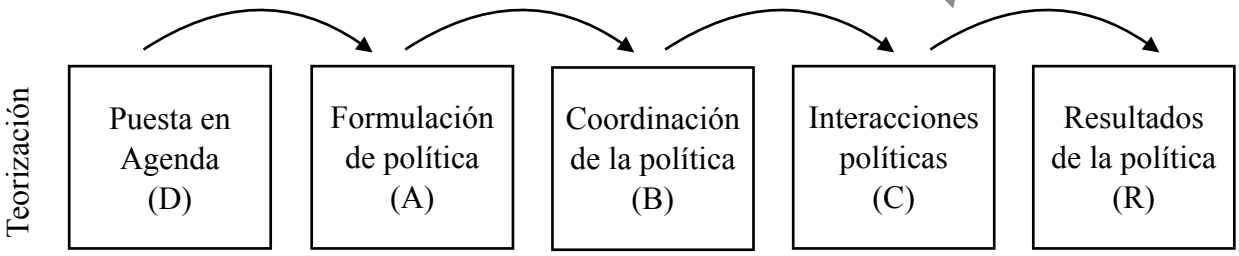
Tabla 2.1. Tipología de cuatro metodologías

		Relación entre conocimiento y observación (Ontologías científicas)	
		Fenomenalismo	*Transfactualismo*
Relación entre el conocedor y lo conocido (Ontologías filosóficas)	*Dualismo mente mundo*	Neopositivismo	Realismo
	Monismo mente mundo	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016)

El mecanismo funciona como muestra el Gráfico 2.1 y como se describe a continuación. El proceso teórico inicia con la adopción de objetivos mediante su fijación y priorización en la agenda (D). Luego se realiza una planificación estratégica en la entidad de formulación para lograr los objetivos en función de las capacidades del Estado (A). Le sigue a esto la actividad de coordinación de la política pública entre niveles y con otras políticas relacionadas (B). Continúa con las interacciones políticas entre el estado, la sociedad y el mercado (C). Y, finalmente, se explican de los resultados alcanzados por la política (R) (Fontaine, Medrano y Narváez 2019; Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2022).

Gráfico 2.1. Mecanismo causal del diseño de políticas



Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2019).

La teorización del mecanismo causal se sustenta en la idea de que el diseño de la política es verbo y sustantivo (Siddiki y Curley 2022). Como verbo, el énfasis del diseño está en los roles que juegan los actores y las instituciones en las actividades del proceso de la política públicas

BORRADOR

(Considine, Alexander y Lewis 2013). Mientras que, como sustantivo, recae en el contenido o producto, es decir, el artefacto en forma de instrumentos de política (Howlett y Mukherjee 2017).

Lo anterior implica que el mecanismo no se trata de una relación simple entre una X y una Y, sino de un sistema sociotécnico que debe entenderse, consecuentemente, en términos sistémicos, no de forma lineal. Aunque la representación gráfica, en aras de la simplificación no lo transmite, el mecanismo en realidad funciona mediante cambios incrementales, cambios bidireccionales de las trayectorias e incluso puede llegar a explicar cambios discontinuos (Geels y Kemp 2007). Este mecanismo se establece y estabiliza porque los actores de las políticas logran arreglos institucionales, regulaciones formales e infraestructuras favorables. En ese sentido, el otro puntal de funcionamiento son las instituciones, entendidas como roles, rutinas, formas de pensar, formas de hacer y regulaciones legales vinculantes, que, siguiendo la "lógica de lo adecuado", determinan acciones apropiadas (March y Olsen 1989).

Las partes del mecanismo pueden conceptualizarse como entidades que realizan actividades (Machamer 2004; Beach y Pedersen 2013). Es útil, para operacionalizar el mecanismo, comprender estas partes en términos teóricos. Con este propósito, el marco analítico permite incorporar comprensiones desarrolladas en el análisis de políticas públicas.

2.2.1. Puesta en agenda (D)

La entidad de puesta en agenda del mecanismo causal se refiere a la identificación de un problema de política pública y a la enunciación de la actuación del gobierno sobre ese problema. Se trata, entonces, de mostrar como se priorizó un problema de políticas entre los muchos otros que requieren de atención del gobierno, y de su estructuración. O sea, en esta entidad se prepara el problema de política pública para la formulación.

En términos simples, los problemas son cuestiones de política pública que requieren de atención. Han sido conceptualizados como una necesidad, valor u oportunidad de mejora no realizada (Dunn 2018) o como una desviación percibida de un estado existente (un es) de un deseable (un debería ser) (Hoppe 2018). Generalmente, la atención a los problemas surge de alertas por el desempeño de indicadores, eventos de enfoque, cambios de escala o retroalimentación de la política (Cairney 2019). Sin embargo, el momento de la definición en sí mismo es más un proceso político, que un ejercicio técnico.

BORRADOR

La literatura más influyente sobre puesta en agenda ha defendido que solo con identificar un problema no es suficiente para poner en marcha la producción de una solución, sino que deben unirse tres corrientes en el momento adecuado: problemas, políticas y política. Al acoplarse estas tres corrientes se abren "oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales" (Kingdon 1984, 165). Estas ideas son útiles para comprender bien la apertura de esos momentos llamados "ventanas de oportunidad" y la movilización de respuestas de los diseñadores de política en función de avanzar con sus propósitos.

Además del aprovechamiento de oportunidades, importa para el mecanismo la estructuración del problema. Mediante la estructuración, el diseño de políticas debe ofrecer la promesa creíble de mejorar realmente una situación problemática para la mayoría de las partes interesadas directa o indirectamente (Hoppe 2018). Aquí las ideas juegan un rol fundamental ya que pueden ayudar a los actores a convencer al público general y a grupos de interés específicos, de que el estado de cosas existentes es intrínsecamente defectuoso; y que, por lo tanto, se necesitan reformas importantes para resolver los problemas percibidos (Béland 2010). Esas ideas suelen tomar la forma de ideologías o paradigmas que, al final, son los mapas intelectuales que guían a los actores (Blyth 2002; Hall 1993). Siendo así, lo básico de la estructuración es lograr que las percepciones vagas de que algo está mal, pasen a concepciones más concretas y operativas de un problema (Peters 2018a). Es decir, consiste en el paso lógico de operacionalización de objetivos. Pero esta es una actividad difícil por, al menos, dos razones.

La primera de ellas es porque este es uno de los momentos en donde la polaridad entre lo político y lo intelectual se manifiesta de forma más marcada. En ese sentido, la perspectiva racional de adopción de objetivos únicamente basados en evidencia "dura", parece ser demasiado optimista, o incluso ingenua. Usualmente, los objetivos que tienen posibilidades más realistas de generar un camino son aquellos que cuentan con viabilidad técnica y viabilidad política (Cairney 2019; Dery 1984).

La segunda razón es que no todos los problemas de políticas son susceptibles de ser "bien" estructurados. Este es el caso de los llamados problemas perversos (Rittel y Weber 1973), sobre los que parece imposible saber con anticipación lo que constituye una buena solución. O sea, problemas cuyas características y conexiones son desordenadas o turbulentas, por lo que presentan altos niveles de complejidad, transversalidad, ambigüedad y divergencia. Problemas

BORRADOR

en los que, además, participan múltiples partes interesadas con variados roles institucionales, niveles de conocimiento, expectativas, intereses personales y valores, que generan conflictos respecto a la comprensión y soluciones preferidas (Head 2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que la estructuración de problemas necesita de más de una fuente de experiencia si se quieren reducir los puntos ciegos, las controversias políticas y, en consecuencia, las políticas fallidas. Es por ello que es bienvenido el "pensamiento integrador" e incluso las propuestas de "soluciones torpes", pero viables (Ney 2022; Verweij et al. 2006). En resumen, se trata de una actividad de ida y vuelta, de armar y desarmar definiciones, de sintetizar entre concepciones rivales y de lograr transmitir que se comprendió de manera coherente el problema y que se actuará sobre el.

2.2.2. Formulación de la política (A)

Si la puesta en agenda se ocupa de la identificación del problema y la necesidad de intervenir sobre el, la formulación se refiere a elegir las medidas que permiten convertir las situaciones reales en las preferidas (Fontaine 2021; Simon 1996). Esto requiere un trabajo de aproximación a la solución pensada a un problema con el objetivo de otorgarle concreción, significado y funcionalidad (Peters y Rava 2017). O sea, la entidad de formulación contiene los esfuerzos de identificar y elegir los medios más apropiados para resolver un problema, un elemento del problema o un objetivo de las políticas (Bali, Capano y Ramesh 2019; Bobrow y Dryzek 1987).

La elección de medios es una de las actividades fundamentales de la toma de decisión (Dente 2014). Estas actividades implican el ajuste entre actos de voluntad que aspiran a lo deseable y de alternativas que representan lo posible. Lo deseable, en este caso, viene del impulso de la fuerza causal producida por la entidad de puesta en agenda. Mientras que, lo posible, depende de los recursos y capacidades del Estado. La decisión, sin embargo, es compleja, porque además de ser escasos, los recursos y capacidades se encuentran en un marco de restricciones definido por los compromisos adquiridos tanto a nivel internacional, como por los deberes de descentralización. También, aquí los gobiernos enfrentan la incertidumbre de no saber si las decisiones valoradas apuntan en la dirección de resolver el problema o si, por el contrario, generará efectos negativos en otros ámbitos o para el problema mismo.

Entender al diseño de políticas como un esfuerzo consciente significa que la decisión entre las alternativas implica racionalidad. Pero, como ya se dijo, no se trata de un ejercicio simple de

BORRADOR

elegir la opción que maximice la utilidad, sino de un proceso reflexivo de razonamiento que puede llegar a involucrar simultáneamente a múltiples atributos. Siguiendo a Dunn (2018, 196), cinco racionalidades pueden guiar la decisión:

1. *Racionalidad técnica:* se refiere a elecciones razonadas basadas en una comparación de alternativas según su eficacia.
2. *Racionalidad económica:* se refiere a elecciones razonadas basadas en una comparación de alternativas según su eficiencia.
3. *Racionalidad jurídica:* se refiere a elecciones razonadas que implican una comparación de alternativas según su conformidad con las leyes y estatutos existentes.
4. *Racionalidad social:* es una característica de las elecciones razonadas basadas en una comparación de alternativas según su mantenimiento de instituciones sociales valoradas, es decir, la medida en que mantienen o promueven la institucionalización.
5. *Racionalidad sustantiva:* es una característica de las elecciones razonadas que involucran la comparación de múltiples formas de racionalidad —técnica, económica, legal, social— para hacer la elección más apropiada bajo circunstancias dadas.

La racionalidad y los diferentes criterios de decisión asociados (eficacia, eficiencia, adecuación, equidad, responsividad e idoneidad) permiten que los diseñadores transformen los objetivos generales definidos en la agenda en metas concretas. Esto significa pasar a los ámbitos sectoriales de las políticas para la persecución desagregada de los objetivos generales. Aquí, para que el diseño funcione adecuadamente, debe procurarse un importante grado de coherencia interna entre las entidades. De modo que, la forma que adopte la intervención del Estado debe ser congruente con la definición del problema y, con ello, lograr una "conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución" (Cejudo y Michel 2016, 8).

Está claro que los instrumentos de la formulación son fundamentales para el diseño de la política. Al final, es a partir de ellos que se comienza a materializar el cambio del curso que la política había seguido hasta ese momento. En otros términos, los instrumentos aquí pueden ser entendidos como los pilares de la arquitectura final de la política (Turnpenny et al. 2015).

La elección de la cartera de instrumentos se conforma de acuerdo a una gama de consideraciones que son tanto internas como externas a los propios instrumentos. Linder y Peters (1989) argumentaron que son ocho las características que debe tener en cuenta el diseñador para lograr una selección informada de los instrumentos (Tabla 2.2.). Evidentemente, esto no es una teoría en el anhelado sentido de presentar un algoritmo que

BORRADOR

resuelva la instrumentación para todas las políticas en todas partes. En cambio, es útil para dimensionar la realidad de esta actividad.

Tabla 2.2. Ocho características de los instrumentos de política

No.	Características
1	Complejidad de las operaciones
2	Visibilidad pública
3	Adaptabilidad a los usos
4	Nivel de intrusión
5	Costosidad relativa
6	Confianza en los mercados
7	Posibilidad de fracaso
8	Precisión de la orientación

Fuente: Linder y Peters (1989)

BORRADOR

Pensar en estas características a la hora de seleccionar un instrumento ayuda a discriminar entre las múltiples herramientas que contiene la caja. Esto es importante porque, como sucede con la caja de un carpintero, no todo sirve para todo (Fontaine 2015); e incluso si llegara a servir, el instrumento que debería seleccionarse es el que mejor sirve. Por ejemplo, no hay dudas de que es posible lograr abrir una botella de vino con un zapato, con suficiente paciencia y unos golpes a la pared, el corcho puede terminar saliendo. Pero el instrumento adecuado no es un zapato. Lo adecuado sería buscar una tienda cercana, utilizar los zapatos para caminar hacia ella, disponer una cantidad de dinero según posibilidades económicas, adquirir el instrumento preciso para la función y regresar a destapar el vino.

A la comprensión de la utilidad de los instrumentos debe agregársele la idea de contexto (Peters 2018a). No todas las características de arriba son igual de relevantes para toda acción, ni en todas partes. Por ejemplo, la posibilidad de fracaso de un instrumento seguramente será más tomada en cuenta en la política de enfrentamiento a la desnutrición crónica infantil, que en la política cultural. Además, en algunas sociedades, los instrumentos con un mayor nivel de intrusión pueden ser más aceptables que en otras. La diferencia puede observarse entre los países con sistemas de derecho común y los de derecho continental. Esto implica que la elección está en función de la naturaleza del problema de política y de la sociedad en donde se realizará la intervención.

2.2.3. Coordinación intersectorial (B)

La entidad de coordinación le sigue en el mecanismo a la formulación. Generalmente, la coordinación se presenta como la forma de hacer frente a las implicaciones negativas de la acción fragmentada del gobierno en la atención a los problemas públicos (Cejudo y Michel 2017). Su búsqueda es la del santo grial, lo que supone que, al encontrarla, el gobierno tendrá éxito en la implementación de la política (Peters 2015). Sin embargo, a pesar de ser tan apreciada, hay mucha dispersión sobre lo que significa.

Trein et al. (2020) han encontrado que la coordinación es manejada bajo distintos paraguas conceptuales. Entre ellos: gobierno conjunto, gobierno completo, integración de políticas, regímenes de políticas que trascienden fronteras, gobernanza colaborativa y espacios regulatorios funcionales. Aunque todos estos conceptos comparten ambiciones similares, están vinculados a problemas empíricos distintos (Trein, Meyer y Maggetti 2019). Por ello, el llamado ha sido a que las investigaciones vinculen con mayor claridad la teoría con la evidencia, en lugar de inventar nuevas calificaciones.

Aquí se sigue el llamado anterior. La coordinación a la que se refiere la entidad del mecanismo se limita al ámbito intersectorial. Esto significa, en términos simples, que los actores que intervienen son los del poder ejecutivo. En ese sentido, las relaciones entre actores de gobierno y otros actores estatales, de mercado y de la sociedad civil, son parte de la siguiente entidad del mecanismo, es decir, las interacciones políticas.

Buena parte de los estudios del campo se ha dedicado a comprender como los gobiernos elaboran las políticas en silos o sectores. Así, las investigaciones han prestado atención a problemas de salud, seguridad, educación o ambiente con un importante grado de profundidad. También, la Nueva Gestión Pública (NGP) ha destacado la necesidad de una mayor especialización en el tratamiento de los problemas públicos como una de las formas de hacer a los gobiernos más eficientes (Cejudo y Michel 2017). Ambos factores han favorecido la idea de que primero se resuelve el diseño en el sector y luego se deben encontrar formas de inducir a otras organizaciones a cooperar, especialmente, con la finalidad de abordar superposiciones o superar lagunas de la implementación (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022) En consecuencia, esta segmentación artificial de las políticas ha generado, tanto para la investigación como para la práctica del diseño, una comprensión de las políticas como acciones gubernamentales fragmentadas.

BORRADOR

Un acercamiento más realista a la gestión pública permite comprender que son muy pocas las tareas de políticas que pueden realizarse así; en su mayoría, rutinarias. Aunque Hjern y Porter (1980) fueron demasiado lejos al afirmar que la organización única y solitaria estaba muerta, lo que parece más seguro es que para alcanzar objetivos estratégicos, se requiere siempre de la intervención de muchos actores del gobierno (Peters 2018b). De igual forma, cuando se trata de enfrentar problemas complejos, las intervenciones requieren, como condición necesaria, de la acción colectiva entre diferentes programas, ministerios y niveles de gobierno. Por ello, es mejor pensar los problemas de políticas en términos analíticos y no tanto en términos de títulos convencionales de dominios de políticas (Hoornbeek y Peters 2017).

Además, cabe señalar que es común que las administraciones diseñen explícitamente políticas transversales. Estos diseños se generan para lograr objetivos sociales amplios o para alcanzar una mayor coherencia entre los ámbitos de las políticas (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022). La política de compras públicas, objeto de indagación de este trabajo, es un buen ejemplo de ello. A través de esta política se persiguen siempre objetivos comunes que dependen de alinear acciones de políticas específicas en todos los dominios.

Si bien es cierto que el término coordinación se asocia, casi automáticamente, a la dimensión horizontal que se ha tratado hasta ahora, este no es su único desafío. La dimensión vertical es igual de importante y no se debe dar por sentado que es más exitosa que la horizontal (Peters 2015). Para comprender la coordinación vertical debe asumirse, en primer lugar, que las organizaciones públicas no son actores unitarios. O sea, estas organizaciones tienen que coordinarse internamente para lograr la articulación del nivel superior de toma de decisión, con la parte inferior dedicada a la prestación directa del servicio público. Y, en segundo lugar, la coordinación vertical se trata de la vinculación entre organizaciones a nivel nacional con organizaciones subnacionales, ya sea por procesos de descentralización o desconcentración de las políticas (Fontaine 2021).

Ambas dimensiones requieren de capacidades y estrategias diferentes. En el caso de la dimensión horizontal, el desarrollo de redes es útil para reconocer y reforzar los valores compartidos, así como para analizar colectivamente las formas de abordar problemas comunes. A través de estos dispositivos se puede llegar a desarrollar consensos, lealtad, reciprocidad e, incluso, acciones de cooperación informal. Mientras que, la dimensión vertical se basa en la autoridad legal de la jerarquía para definir la naturaleza de las interacciones. Aquí suele ser útil la actuación de “superministerios”, el involucramiento del centro de

BORRADOR

gobierno, los equipos o comisiones interministeriales y la creación de organizaciones transversales, entre otros tipos de intervención (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022). Sin embargo, hay un elemento en común en la base de la coordinación que es necesario para ambas dimensiones: la cooperación (Bardach 1998). Tanto para la jerarquía, como para las redes, la coordinación depende mucho de que se logre negociar un marco común, o entendimiento mínimo de un problema, que permita que los actores trabajen juntos (Peters 2018b).

2.2.4. Interacciones políticas (C)

La entidad de interacciones políticas, como arriba se anticipó, contempla las relaciones entre los actores de gobierno y los otros actores interesados en la política. Estas relaciones son de dos tipos (Fontaine 2021). El primero, son las relaciones que se producen entre el gobierno y otros actores estatales. Típicamente, son reconocidas las interacciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como entre el ejecutivo y el judicial. Sin embargo, aquí se contemplan también relaciones entre el ejecutivo y otros actores del Estado que tienen un importante nivel de independencia ya que tienen autonomía financiera y el nombramiento (y remoción) de sus autoridades, no es facultad del ejecutivo. Un ejemplo de estos actores son las entidades fiscalizadoras superiores. El segundo tipo de relaciones son las que se producen entre el Estado, la sociedad y el mercado. Aquí son frecuentes las interacciones entre los actores estatales, incluido el ejecutivo, y grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. La intervención de estos actores en la política puede darse porque son afectados directamente por esta, como en el caso de los grupos meta, o porque tienen otro tipo de interés, como suele ser el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

En esta entidad, el vínculo entre el estudio de la gobernanza y las políticas públicas es evidente. De ahí que no sea casualidad que la principal atención recaiga en comprender los efectos de los distintos tipos de interacciones. Ya sea que estas se basen en el control o adopten formas colaborativas (Peters et al. 2022).

Las interacciones basadas en el control parten del supuesto de que el Estado puede y debe controlar la sociedad y el mercado de forma jerárquica; casi siempre con el ejecutivo como actor dominante. Las formas más extremas de este tipo de interacción son la base de los regímenes autocráticos y su característica dominación absoluta del sistema político (O´Donnell 1988), pero hay otras formas que suelen ser utilizadas en los regímenes

BORRADOR

democráticos, e interesan más a esta investigación. Una de ellas es el control basado en la experticia, conocida también como tecnocracia (Esmark 2020). Este control se ejerce sustentado en la idea de que el Estado es el que sabe como se hacen las cosas, por lo que es desde ahí que se debe conducir verticalmente el curso de la política. En ese sentido, la opinión de grupos de interés, la participación pública y las experiencias prácticas de los ciudadanos tienen poco que aportar al proceso.

Por otra parte, las interacciones colaborativas se basan en un lógica más horizontal que involucra a distintas partes en los debates y decisiones de la implementación de la política. O sea, subyace en ellas un arreglo por compartir el poder (Ansell y Gash 2008). El arreglo se justifica en la idea de que con la incorporación de otros intereses, experiencias y formas de conocimiento sobre el diseño de las políticas, se logrará una mayor eficacia en alcanzar sus objetivos. Esto se debe a que se producirá un mayor cumplimiento porque los actores afectados por la política están interviniendo directamente en el proceso.

En los diseños de políticas democráticos se encuentran ambos tipos de interacciones. Es usual, entonces, la presencia de interacciones jerárquicas con la finalidad de agilizar procesos o movilizar recursos internos del Estado para asegurar el orden, la estabilidad y la transparencia. Y, al mismo tiempo, pueden darse interacciones colaborativas en donde actores internos y externos se movilicen en la creación conjunta de valor público o para mediar conflictos y ayudar a fomentar acuerdos.

La conjunción de ambos tipos de interacciones en las políticas ha dado lugar a la idea de metagobernanza. Esta metagobernanza tiene el propósito de conseguir una suerte de equilibrio que alinee los objetivos políticos con los estándares administrativos. En otros términos, la metagobernanza (tercer orden) es el esfuerzo de anclaje democrático que intenta combinar e influir en las interacciones basadas en control y en la colaboración (segundo orden), para que produzcan actividades de políticas que contribuyan directamente a cumplir los objetivos del diseño de la política (primer orden) (Peters et al. 2022; Sørensen y Torfing 2005).

Un aspecto que forma parte de las ideas anteriores, pero que merece una consideración independiente, es la participación ciudadana en los procesos de políticas. Amerita este tratamiento aparte porque en el arreglo de distribución de poder referido arriba, la participación puede quedar relegada o cooptada (Ran y Qi 2018). Ahora bien, más allá de eso, hay que tener en cuenta que en los diseños de política a la hora de incluir a los ciudadanos y

BORRADOR

organizaciones de la sociedad civil, conviven dos lógicas: la lógica de la participación para el diseño y la lógica del diseño para la participación (Saguin y Cashore 2022).

Cuando se utiliza la lógica de la participación para el diseño, la participación tiene un sentido instrumental. Su finalidad es legitimar las acciones del diseñador y, en el mejor de los casos, ser útil para recopilar información, colectivamente, mediante la argumentación, la discusión y el intercambio de ideas (Blomkamp 2017). Por otro lado, en la lógica del diseño para la participación, los esfuerzos recaen en generar espacios deliberativos que sean capaces de crear y sostener condiciones e instituciones con una fuerte orientación democrática (Lewis, McGann y Blomkamp 2020; Dryzek 1989). Aquí de lo que se trata es de fomentar la creatividad y la innovación mediante la incorporación de partes interesadas o directamente afectadas; pero, además, que esta participación sea un medio que genere implicaciones institucionales para el diseño de las políticas y no sea solo entendida como un fin.

BORRADOR

2.2.5. Resultados de la política (R)

Todo diseño de políticas aspira a alcanzar el éxito, pero ¿qué significa el éxito para el diseño de políticas? En términos simples, el éxito de un diseño de políticas está ligado a la materialización de la teoría del cambio en la que se sustenta. Sin embargo, las teorías del cambio suelen identificar resultados absolutos que difícilmente se alcanzan en la realidad de las políticas. En ese sentido, lo que las políticas hacen, es intentar alcanzar un estado que sea el más cercano a ese ideal. Por lo tanto, un resultado exitoso es aquel que trasladó a la política de un anterior estado de las cosas lejano al ideal de la teoría del cambio, a un estado presente más cercano a ese ideal.

Entonces, para determinar si los resultados de una política son exitosos, se debe prestar atención a dos dimensiones (Compton, Luetjens y ’t Hart 2019). La primera dimensión es la programática, en donde el factor éxito se observa en la obtención de programas inteligentes que produzcan resultados sociales valiosos respecto a los problemas que se supone deben abordar. La segunda dimensión es la de legitimidad, en donde el éxito está determinado porque tanto el resultado valioso para la sociedad, como la forma en que se obtuvo, se aceptan ampliamente como significativos y apropiados por las partes interesadas, así como por los mecanismos de control del sistema político.

Un elemento importante que debe tenerse en cuenta para las dos dimensiones anteriores es la temporalidad. No se trata solo de mejorar un estado de las cosas en un momento determinado

y de manera legítima, sino de hacer que esa mejora sea constante y duradera en el tiempo. En tal sentido, es fundamental que el diseño logre garantizar respuestas sostenidas a los problemas que aborda, a pesar de los choques externos o condiciones cambiantes que seguramente enfrentará (Capano y Woo 2017; Goodin 1996; Dryzek 1983). O sea, un resultado deseable del diseño de políticas es la institucionalización (Zabala-Peñafiel 2022).

La cuestión con la institucionalización como resultado es que enfrenta, al menos, un par de dilemas (Peters 2019b). Aunque no es difícil adoptar una posición frente a ellos. El primer dilema es que la persistencia en el tiempo de un diseño de políticas puede conducir a la dependencia del camino (Mahoney y Villegas 2007) y, con ello, al peligro de la rutina. Al otro lado del dilema está que las políticas requieren de tiempo para poder entregar valor público. Ante esta contradicción, la alternativa que parece más pragmática es sostener el diseño en el tiempo mientras mantenga el camino de entrega del valor deseado. Esto no significa que durante el proceso no existan reversiones que el diseño tenga que superar. Sin embargo, mientras el diseño siga en la dirección de los objetivos de la política, el ajuste o calibraciones de instrumentos debe ser considerado como una forma de mantener resultados exitosos. El segundo dilema es que la institucionalización puede generar presiones hacia el isomorfismo y, de esta manera, casarse con prácticas convencionales que produzcan soluciones repetitivas. Desde el otro lado del dilema, se espera que los diseños fomenten la creatividad y soluciones innovadoras a los problemas complejos. En el caso de esta contradicción, la respuesta puede estar en diseñar para que se institucionalicen soluciones innovadoras; lo que no significa capturar la creatividad, ni trivializarla, sino asegurar condiciones reales para que se reproduzca. Para ello es importante que existan estructuras menos formalizadas que alimenten la discusión abierta sobre las ideas y, así, complementar las actividades de las instituciones formales o sustituir sus fallas (Helmke y Levitsky 2006).

Por último, al momento de pensar en el éxito de las políticas, tanto diseñadores, como académicos, deberían contener sus ambiciones. Lo que se supone de un resultado exitoso es encontrar una situación de completa solución al problema que aborda el diseño pero, evidentemente, esto casi nunca es posible. Si bien es cierto que existen resultados a nivel programático que pueden representar la conclusión a un aspecto del problema, las políticas se mantienen en el tiempo para ordenar aspectos básicos de la vida social; no tienen un punto final. Entonces, si bien es loable el impulso por lograr cambios y soluciones revolucionarias, la realidad de la mayoría de las políticas es que el éxito adopta la forma de mejoras del

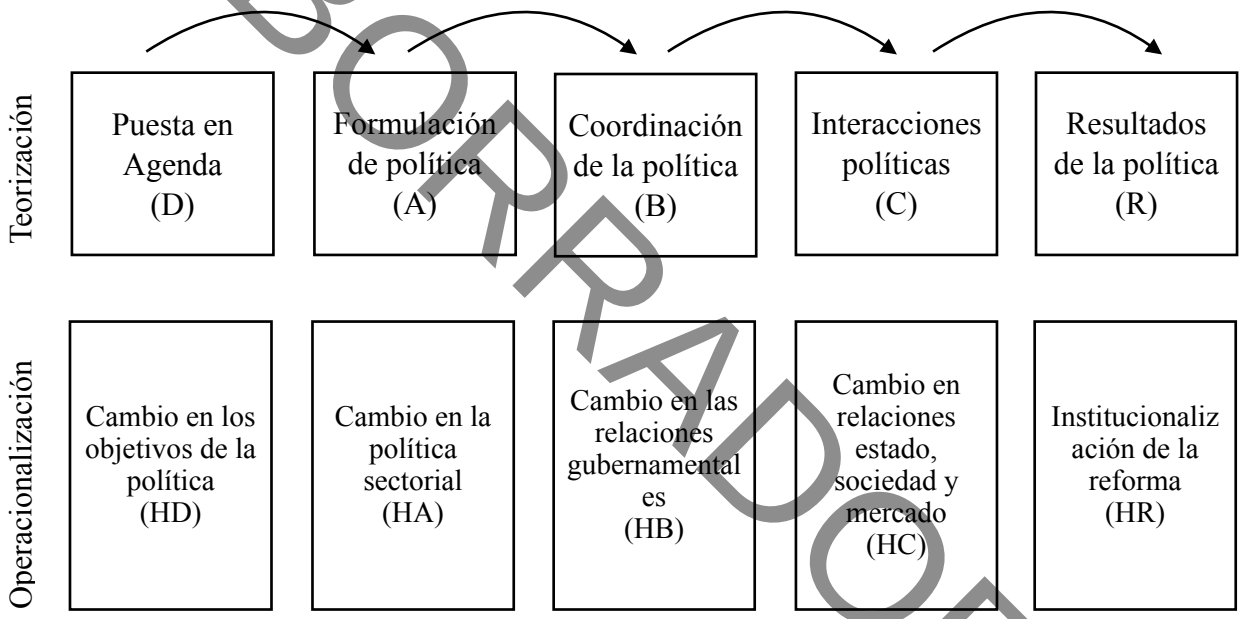
BORRADOR

desempeño. En ese sentido, al analizar resultados de política, lo que se observa no es un estado final de las cosas, sino un corte en un continuo, por lo que esos resultados están, a su vez, originando un "nuevo" proceso de políticas (Peters 2015).

2.3. Operacionalización del mecanismo

La operacionalización del mecanismo consiste en la formulación de dos tipos de hipótesis. En primer lugar, están las hipótesis de cada entidad del mecanismo del diseño de políticas (Gráfico 2.2). Estas hipótesis se formulan a partir de la discusión teórica sostenida arriba para cada parte del mecanismo y pueden ser utilizadas para rastrear procesos causales en distintas políticas o para comparar una misma política entre distintos casos.

Gráfico 2.2. Operacionalización del mecanismo causal



Elaborado por el autor con base en Fontaine, Carrasco y Rodrigues (2022)

BORRADOR

Entonces, la hipótesis del detonante del mecanismo causal (HD) consiste en la presencia de un cambio en los objetivos de la política. La verificación de esta hipótesis permitirá develar la transmisión de una fuerza causal hacia la entidad de formulación, en donde se producirá un cambio en la política sectorial (HA). Consecuentemente, la verificación de la formulación permitirá develar la fuerza causal transmitida hacia la entidad de coordinación, en donde se producirá un cambio en las relaciones gubernamentales (HB). Subsiguientemente, la verificación de la coordinación develará la fuerza causal transmitida hacia la entidad de interacciones políticas, en donde se producirá un cambio en las relaciones estado, sociedad y mercado (HC). Y, por último, la verificación de las interacciones políticas permitirá develar la

fuerza causal transmitida hacia los resultados de política, en donde se producirá la institucionalización de la reforma (HR).

El segundo tipo de hipótesis de la operacionalización es la teoría que se va a testear con el mecanismo, la que, a su vez, es la hipótesis de la investigación. Como ya se adelantó en la introducción, esta hipótesis consiste en el argumento de que los controles democráticos mejoran las capacidades institucionales para controlar la corrupción. Antes de desplegar cualquier esfuerzo por rastrear el mecanismo que vincula a los factores de la hipótesis (X→Y), el protocolo de investigación recomienda realizar una revisión teórica que permita sostener la plausibilidad del argumento. A ese esfuerzo se dedicará la próxima subsección.

2.3.1. Hipótesis: de los controles democráticos al control de la corrupción

La asunción principal de esta investigación es que los controles democráticos mejoran el control de la corrupción. Esta hipótesis, en distintas variaciones y especificaciones, es, probablemente, la más ubicua de la literatura sobre corrupción (ver Lagunes 2021; Chêne 2018; Rose-Ackerman y Palifka 2016; Monsiváis 2015; Fox 2014; Ferraz y Finan 2011; Lederman, Loayza y Soares 2005; Sung 2004; Brunetti y Weder 2003; Di Tella y Schargrodsky 2003; O´Donnell 2003; Peruzzotti y Smulovitz 2002; Manin, Przeworski y Stokes 1999). El principal problema de esa presencia extendida es que la suposición se ha llegado a trivializar o, en el mejor de los casos, se ha dado por sentada. Entonces, ¿se justifica seguir indagando sobre la relación entre controles democráticos y corrupción?

Una de las principales razones que justifican la investigación sobre este tema es que se trata de un aspecto de la teoría política contemporánea desordenado y, *a priori*, de efectos impredecibles. Mondo (2014), por ejemplo, determinó que existen tres tipos de relaciones distintas entre ambas variables. En primer lugar está la hipótesis del efecto lineal negativo del control democrático sobre la corrupción, mediante la que se sostiene que mejorar condiciones de la democracia disminuye directamente a la corrupción. En segundo lugar, está la hipótesis del efecto no lineal, que apoya la idea de que la mejora de los controles democráticos primero resulta en un aumento de la corrupción y solo en el largo plazo ayuda a controlarla. Y, por último, la hipótesis del efecto condicional, mediante la que se defiende que la relación no uniforme se debe a otros factores, tales como el desarrollo económico o el diseño institucional. Un estudio realizado por Sung (2004), diez años antes al de Mondo (2014), presentó hallazgos similares.

BORRADOR

Otra razón fundamental es que la investigación sobre el enlace entre controles democráticos y corrupción puede llegar a ser demasiado amplia. En algunas ocasiones se analizan los efectos (significativos o no significativos) de una variable sobre otra en un gran número de casos. En otras ocasiones se examinan diferentes dimensiones de control en un caso o un número pequeño de casos. Mientras que en otros trabajos se explica como una dimensión se relaciona con el control de la corrupción en un determinado país. Estas formas de indagar han sido muy útiles para la teoría; sin embargo, pueden estar dejando puntos ciegos que no permiten comprender los mecanismos causales que producen el vínculo (Heywood 2020). En ese sentido, es pertinente comenzar a indagar lo que implica mejorar los controles democráticos en políticas públicas específicas que tengan resultados claramente identificables y que sean fundamentales para el bienestar público.

La última razón se debe a que la mayoría de los estudios sobre controles democráticos se enfocan más en el castigo, como razón fundamental de la efectividad contra la corrupción, en lugar de la mejora (Peters 2007). O sea, el atractivo de los controles democráticos suele ser la posibilidad de exposición pública de los corruptos, en lugar de la identificación de los problemas que generan la corrupción y las vías para rectificarlos. Desde luego que los sistemas de control democrático deben culpar y avergonzar cuando es merecido, pero este elemento subjetivo no debería ser más importante que la comprensión sistémica de los controles democráticos; sobre todo si se considera como un medio para institucionalizar el enfoque de aprendizaje y dirección de la gobernanza.

Siendo así, ¿cómo benefician los controles democráticos al control de la corrupción? En primer lugar, la revitalización de los controles democráticos como mecanismo para el control de la corrupción está directamente relacionada con la democratización. A partir de la conocida como "tercera ola", la mayoría de los países del mundo comenzaron a compartir la forma de selección de sus líderes a través de elecciones competitivas (Guerzovich y deMichele 2010). La idea, en el fondo, era que si la corrupción había ayudado a mantener a los gobiernos autoritarios en el poder, una vez que se introdujeran procesos de elecciones libres, esta se "acabaría" (Abbott y Snidal 2002). Adquirió mucho sentido, entonces, la hipótesis liberal de que la dinámica competitiva generada por los mercados políticos (elecciones), producía resultados eficientes (Wittman 1989; Manin, Przeworski y Stokes 1999; Pellegata 2012).

Luego de los primeros momentos de entusiasmo respecto a las elecciones democráticas, la historia comenzó a dibujar una imagen más matizada. En el lado positivo, ejemplos como el

BORRADOR

de Turquía posterior a los terremotos de 1999, fueron útiles para mostrar que los votantes podían responsabilizar a los gobernantes si realizaban una gestión decepcionante (Akarca y Tansel 2016). Sin embargo, los ejemplos de las limitaciones de las elecciones democráticas para controlar la corrupción fueron más contundentes. En ese sentido, Mungiu-Pippidi et al. (2011) dieron cuenta de la trayectoria de los países poscomunistas europeos. Mediante esa unidad de análisis explicaron que doce países de la ex Unión Soviética no lograron democratizarse completamente y evolucionaron a regímenes neopatrimonialistas, mientras que otros catorce evolucionaron al particularismo competitivo y solo dos países parecían estar bien gobernados. Entre estos países, la propia Rusia, bajo el mandato de Boris Yeltsin (1991-1999), mostró como los oligarcas realizaron enormes donaciones de campaña con el objetivo de apoderarse de las empresas estatales más valiosas del mundo. En la misma dirección, América Latina evidenció dificultades en cuanto a las posibilidades de que las elecciones, por si solas, frenaran la corrupción. Los ejemplos de Arnoldo Alemán en Nicaragua (1997-2000) y de Fernando Collor de Mello en Brasil (1990-1992) son suficientes, aunque ni de cerca los únicos, para ilustrar cómo prosperó la corrupción política en contextos de reciente transición democrática (Gingerich 2013).

Los casos anteriores sirvieron para poner en duda la hipótesis de las elecciones como mecanismo principal de control de la corrupción, pero no de la democratización. Algunas de las explicaciones más audaces sobre lo que estaba sucediendo argumentaron que la inefectividad de los controles sobre la corrupción, se debía al hecho de que las democracias de la tercera ola eran todavía muy jóvenes. A favor de esto, Treisman (2000) defendió que si bien el grado actual (década de 1990) de democracia no era significativo, sí lo era un largo período de exposición a la democracia. Esto implicó, por un lado, el desarrollo de la hipótesis respecto a que los controles democráticos solo comenzarían a tener un impacto negativo contra la corrupción después de que la democracia superara cierto umbral. Por lo que era esperable que los regímenes “intermedios” tendieran a ser más corruptos que las democracias consolidadas, e incluso más que las dictaduras cerradas (Shleifer y Vishny 1993). Mientras que, por otro lado, se comenzó a sostener la idea de que lo que importa a la democracia en términos de control de la corrupción no eran las elecciones como mecanismos únicos para seleccionar candidatos; sino la capacidad permanente de garantizar que quien fuera elegido respetara los derechos individuales, la autonomía y la voz ciudadana (Persson y Tabellini 2003).

BORRADOR

La literatura, entonces, puso más énfasis en las dimensiones no-electorales de los controles democráticos (Mainwaring 2003). Resurgieron así los ideales republicanos respecto al control intraestatal mediante instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial). Se argumentó que estos controles horizontales podían prevenir los abusos de autoridad, incluida la corrupción, mediante procesos de vigilancia entre agencias respecto a presuntas transgresiones (Lederman, Loayza y Soares 2005). Además, se comenzó a entender que no bastaba con el equilibrio clásico de poderes, sino que, para lograr un funcionamiento efectivo de la *accountability* horizontal, era necesario generar una red de agencias estatales que involucrara también a organizaciones asignadas (Defensorías del Pueblo, Contralorías, Fiscalías, Auditores Internos y similares) (O´Donnell 2003).

Empíricamente, algunos académicos coincidieron en que los controles horizontales ayudaban a controlar la corrupción y que los efectos respecto a la mejora de la percepción ciudadana frente al problema y el aumento de la confianza en los gobiernos, eran significativos (Brusca, Manes y Aversano 2017; Kostadinova 2012; Seldadyo y Haan 2006). Sin embargo, otros investigadores fueron cautos, especificando que el efecto de los controles horizontales dependía mucho de la configuración de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. De esta manera, se insistió en que el presidencialismo estaba significativamente asociado con una mayor corrupción que el parlamentarismo (Persson y Tabellini 2004; Gerring y Thacker 2004). Y, también, que el comportamiento corrupto en el presidencialismo podía controlarse si se añadían al diseño institucional más jugadores con poder de veto (Kunicová 2006).

Algunas de las limitaciones de los controles horizontales estuvieron claras desde el principio. El propio O´Donnell (2003) reconoció que la *acconuntability* horizontal funcionaba correctamente bajo ciertas condiciones. La primera de ellas era que fueran pocas las transgresiones y los hechos de corrupción; cuestionando, implícitamente, sus posibilidades en entornos de corrupción sistémica. Además, destacó la necesidad de un liderazgo fuerte de agencias estatales que tuvieran la capacidad de ponerse al mando de la agenda pública y pudieran sancionar, efectivamente, la corrupción de los altos poderes estatales. Por otra parte, también se señaló que los controles horizontales requerían de tiempo para desarrollarse de manera adecuada; ya fuera por la vía del aprendizaje en entornos de estabilidad política, o por arreglos institucionales generados como respuesta a coyunturas críticas (Lederman, Loayza y Soares 2005).

BORRADOR

Dadas las controversias de los controles electorales y horizontales respecto a reducir la corrupción, emergieron ideas democráticas sobre la necesidad de que los ciudadanos pudieran monitorear a los funcionarios del gobierno. Entonces, cobró importancia el control social y con ello, la inclusión de nuevos actores como las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las asociaciones civiles y los movimientos sociales (Perruzotti y Smulovitz 2002). En ese camino se señaló que la libertad de prensa y expresión, así como la transparencia, eran condiciones necesarias para frenar la corrupción y la ineficiencia de los gobiernos (Lagunes 2018).

Los efectos de la libertad de prensa respecto a la reducción de la corrupción han sido defendidos por la investigación académica (Kalenborn y Lessmann 2012). Una parte importante de estos trabajos han encontrado que los altos niveles de libertad de prensa se asocian a bajos niveles de corrupción (Bolsius 2012; Freillle, Haque y Kneller 2007). En teoría, el mecanismo que opera es el de la detección y comunicación de los casos de corrupción pública a los votantes, quienes al enterarse de los malos manejos deciden castigar a los políticos corruptos y eligen destituirlos o no renovarlos en los cargos públicos (Chowdhury 2004).

Siguiendo la idea anterior, el ejercicio de la libertad de prensa tiene la función de activar otros mecanismos de control y responsabilidad. De hecho, Protess et al. (1991) han defendido que el periodismo de investigación produce tres tipos de efectos. El primero es el efecto "deliberativo", mediante el cuál se generan audiencias oficiales para discutir los problemas develados y se adoptan soluciones. El segundo es el efecto "individualista" mediante el que se producen o aplican sanciones a personas acusadas de irregularidades. Y, el tercero, es la reforma "sustantiva" que ocurre cuando las investigaciones dan como resultado cambios tangibles en las reglas, leyes, procedimientos o políticas, o se crean nuevas unidades u organismos gubernamentales.

Con el objetivo de reducir la asimetría de información entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, los estudiosos de la democratización también señalaron que debía promoverse la apertura del Estado en el sentido de hacerlo más transparente y más evaluable su gestión (Filgueiras 2011). La idea fundamental de la transparencia es que se puede monitorear a los funcionarios de manera efectiva, siempre que la información tenga posibilidades razonables de llegar y ser recibida por el público (Arnold 2012). O sea, la transparencia al permitir la

BORRADOR

divulgación sobre los diferentes asuntos del gobierno, proporciona la materia prima necesaria para el control democrático (Hood 2010).

En términos empíricos, la investigación ha afirmado con seguridad que la transparencia está asociada con una menor corrupción (Kaufmann y Bellver 2005). En efecto, se argumentó que la transparencia tenía un impacto directo en la detección de la conducta irregular e impactos indirectos en la aplicación de la ley, tamaño del soborno, reducción de costos esperados de la corrupción e incluso sobre los costos morales (Kolstad y Wiig 2009). En el mismo sentido, se ha explicado que la introducción de tecnologías de la información y las políticas de transparencia que las han impulsado (gobierno electrónico y gobierno abierto) han tenido impactos favorables en frenar la corrupción (Sekkat 2019).

Evidentemente, la literatura académica también ha manifestado que hay que tener cuidado con los cantos de sirena. En el caso de la libertad de prensa se ha advertido que es probable que los efectos frente a la corrupción se deban al desarrollo económico y la fortaleza de los entornos institucionales de los países ricos (Freillle, Haque y Kneller 2007). Mientras que respecto a la transparencia se ha dicho que en sí misma no es suficiente; llegando así a sugerir que será ineficaz sino se acompaña de reformas que fortalezcan la capacidad de las personas para acceder y procesar la información, así como de la mejora de los mecanismos de imposición de sanciones (Lindstedt y Naurin 2010).

Una vía completamente distinta a la de poner énfasis en alguna dimensión de los controles democráticos frente a la corrupción fue planteada por Johnston (2014, 3-56). Su argumento es que el control duradero de la corrupción solo puede ser parte y resultado de una "democratización profunda". Con ello se refiere a un proceso continuo de construcción de reglas viables para los controles democráticos que tengan como objetivo traer más voces e intereses a la gobernanza. Advirtió que no hay un único punto de partida para este proceso, sino que depende de los tipos de entornos. En ese sentido identificó cuatro tareas clave por las que se puede iniciar indistintamente: aumentar el pluralismo; permitir y alentar el activismo de reforma; abrir un espacio político y económico seguro y; mejorar la responsabilidad de las personas y organizaciones poderosas.

Aunque la idea principal del libro de Johnston (2014) es interesante teóricamente, puede ser demasiado compleja de abarcar en términos de investigación empírica. Sin embargo, otros aspectos de su trabajo pueden ser muy útiles en ese sentido. Uno de esos aspectos está

BORRADOR

relacionado con el aprovechamiento de los conflictos. La idea fundamental es que la mayoría de las oportunidades de reformas anticorrupción se dan en coyunturas críticas que adoptan la forma de contiendas políticas. Si bien no niega el argumento de Acemoglu y Robinson (2012) respecto a que en los conflictos sobre las instituciones, los ganadores dependen de la distribución de poder; explica que hay formas de generar acuerdos políticos e instituciones que gocen de apoyos significativos. Una de esas formas es preparar un movimiento de buen gobierno de base amplia que esté dirigido por renovadores que tengan un diseño institucional general en la mano. En otras palabras, entiende que los conflictos, como los que pueden surgir por escándalos de corrupción, son la oportunidad para llegar a acuerdos políticos que remodelen la configuración institucional. Y que esa oportunidad tiene más potencial de ser aprovechada si hay un grupo de personas capaces de poner una propuesta de cambio concreta sobre la mesa.

Otra forma de presentar la hipótesis es la sistémica. Al entender la democratización como un enlace de controles democráticos se ha defendido que esta es la única estrategia disponible y sostenible a largo plazo para erradicar la corrupción política. Este sistema incluye dos procesos básicos: una mayor responsabilidad horizontal (controles y equilibrios institucionales eficientes y creíbles) y una mayor responsabilidad vertical (control popular más profundo a través de la voz y la participación) (Amudsen 2009). Bajo esta lógica la responsabilidad horizontal incluye al ejecutivo, el poder judicial, al legislativo y a las diversas instituciones especiales de supervisión y control como defensores del pueblo, procuradurías y auditores. Mientras que la responsabilidad vertical incluye los procesos electorales más la inclusión de la voz ciudadana a través de organizaciones de la sociedad civil y, particularmente, los medios de comunicación.

En una línea similar, con la que coincide esta investigación, Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) explican que las dimensiones políticas, sociales y administrativas funcionan de manera articulada en un solo proceso de controles democráticos. En su propuesta, en lugar de solo diferenciar entre las clásicas metáforas espaciales (horizontales y verticales), proponen una tipología 2x2 basada en la participación de los actores no estatales y el grado de coerción que estos ejercen sobre los actores estatales (Tabla 2.3). En este sentido, los mecanismos verticales electorales son los más incluyentes y con una alta capacidad de coerción. Diagonalmente opuestos, los mecanismos horizontales administrativos involucran a actores no estatales de manera tangencial y son poco coercitivos. Al lado, los mecanismos

BORRADOR

horizontales políticos tienen un mayor grado de coerción, pero son, igualmente, poco incluyentes. Y, por último, los mecanismos verticales no horizontales son incluyentes, pero poco coercitivos.

Tabla 2.3. Tipología de los controles democráticos

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no estatales	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-	Horizontales políticos	Horizontales administrativos

Fuente: Fontaine y Gurza-Lavalle (2019)

BORRADOR

Respecto al control de la corrupción, el trabajo de Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) advierte que la eficacia depende, estrechamente, de los controles horizontales, tanto políticos como administrativos. Desde esa lectura, los controles verticales no electorales pueden actuar como detonantes de procesos penales o activar una vigilancia más aguda de los actores ciudadanos dentro del Estado. Mientras que, los controles electorales pueden ver limitada su eficacia por lo tardío de la respuesta e incluso verse comprometidos por la actuación de los controles horizontales. O sea, si bien todos los controles son parte de un proceso único, es una condición *sine qua non* que los controles horizontales funcionen correctamente dentro de ese proceso si se quiere lograr eficacia en el control de la corrupción.

Una vez que se ha discutido tanto el funcionamiento del mecanismo, como la plausibilidad de la hipótesis en términos teóricos, puede determinarse la hipótesis del mecanismo causal que se reconstituirá en la investigación, siendo esta la siguiente: el gobierno al adoptar el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd); provoca un cambio en el enfoque de control en la contratación pública (Ha) que; mejora la coordinación del sistema de instituciones en función de mejorar la integración y coherencia del control en la contratación pública (Hb) y; hace que los actores estatales y no estatales intervengan en la política de contratación pública y adopten las nuevas reglas de control e integridad (Hc); fortaleciendo así la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr). En el próximo capítulo se explicará el procedimiento para la verificación de esta hipótesis.

2.4. Conclusiones

El diseño de políticas ha llegado al centro del análisis de las políticas a recordar que el rol principal de este campo, es el de mejorar la acción gubernamental (Lasswell 1951). Por ello,

el capítulo partió de argumentar que comprender a las políticas de forma segmentada tiene bondades para la investigación académica, pero es menos útil para la práctica. El diseño, en ese sentido, no asocia conceptos con una fase particular del ciclo, como hacen los estudios de la agenda con las ideas, de la formulación con los instrumentos y de la implementación con la burocracia, sino que entiende que las políticas son una actividad cuádruple de toma de decisiones que combina diferentes modelos de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención (Peters 2018a; Peters y Fontaine 2022).

Se argumentó, además, que el pensamiento del diseño es relevante para enfrentar la complejidad creciente de las políticas. No basta desde el diseño con mirar hacia atrás e identificar lo que falló, sino que se insiste en comprender los problemas y pensar sistemáticamente en la creación de mejores soluciones. Se trata de entender que la única vía para enfrentar los problemas intratables o viciosos (*wicked problems),* de los que deben hacerse cargo los gobiernos en la actualidad, es definiendo una respuesta consciente que incorpore pruebas, aprendizaje e innovación, en lugar de decisiones ideológicas o personales. Claro, sin dar la espalda a los factores políticos y socioeconómicos del contexto.

Entonces, se defendió que el diseño de políticas es un marco adecuado para comprender el proceso de las políticas. Desde un acercamiento realista, la comprensión del proceso está interesada en develar mecanismos causales y teorías de rango medio que explican como un sistema de partes diferentes trabajaron juntas para producir un resultado. Para lograrlo, se definió un mecanismo causal teórico que explica las actividades de cada una de las partes. Además, en el proceso de operacionalización, se elaboraron un conjunto de hipótesis sobre las conexiones causales que luego deben ser testeadas empíricamente.

Antes de avanzar con los siguientes pasos del protocolo, se discutió el estatus actual de la teoría. En ese sentido, se revisó la literatura que aborda el enlace entre los controles democráticos y el control de la corrupción. De esta manera, se dio cuenta de los distintos efectos que la literatura especializada ha identificado entre ambos factores. Por último, se expusieron algunos acercamientos que recomiendan una comprensión y utilización de los controles democráticos más profunda y sistémica, con la finalidad de mejorar la eficacia respecto a controlar la corrupción.

BORRADOR

Capítulo 3. Preparando el camino para el análisis

En el capítulo se desarrollan el segundo y tercer paso del protocolo de investigación. Estos pasos consisten en el diseño de las observaciones empíricas esperadas y la selección de caso. Para ello el texto se divide en cinco secciones. La sección 3.1 explica la reconstitución de procesos como el método que se adopta en la investigación y argumenta a favor de la causalidad mecanística. En la sección 3.2. se describen los distintos tipos de evidencia que se utilizan en los análisis relacionados al control de la corrupción, en donde se incluye evidencia de correlaciones y evidencia de mecanismos causales. La sección 3.3. argumenta la necesidad de hacer explícita la evidencia clave para los mecanismos causales mediante el diseño de observaciones empíricas esperadas guiado por teoría, así como explica el procedimiento de la investigación para evaluar esta evidencia. En la sección 3.4. se realiza el procedimiento para la selección de caso mediante el uso de análisis cualitativo comparado de conjunto difuso y tabla tipológica. Por último, la sección 3.5. concluye el capítulo repitiendo o reforzando algunas de las ideas principales de cada sección.

3.1. Reconstitución de procesos

En los últimos años ha crecido el interés por la reconstitución de procesos[1] (Rp) en la investigación de relaciones causales. Las primeras investigaciones que desarrollaron el método datan de la década de 1970 (ver George 1979; Campbell 1975). En esos primeros momentos, sin embargo, los académicos criticaron la falta de aportación de una base clara para generalizar más allá de los casos en los que se indagaba. Probablemente, esto está relacionado con el período de silencio de más de 20 años que le siguió a los trabajos seminales. Mismo que finalizó a mediados de la década del 2000 (George y Bennett 2005; Blatter y Blume 2008; Falleti y Lynch 2009).

A pesar de su corto recorrido, el interés que ahora muestran los académicos por la Rp y los mecanismos causales está teniendo un profundo impacto. En buena medida, este interés ha revitalizado la investigación "cualitativa" y ha generado atención por los diseños de investigación de métodos mixtos (Hall 2012). Evidentemente, esto está asociado al creciente escepticismo sobre las posibilidades de los análisis estadísticos respecto a revelar relaciones causales (Collier, Brady y Seawright 2010).

[1] La reconstitución de procesos se refiere a lo que la literatura en idioma inglés llama *process tracing*. En español se suele utilizar también los términos "seguimiento de procesos" o "rastreo de procesos". Sin embargo, no hay un acuerdo extendido aún sobre la traducción más adecuada.

BORRADOR

Por el lado de los puntos débiles, la Rp sufre los mismos inconvenientes de cualquier desarrollo temprano en las ciencias sociales. Así, las imprecisiones y las largas discusiones sobre que camino es más firme para avanzar, están a la orden del día. Por esto, aunque la idea de la Rp es cada vez más invocada, aún no es bien comprendida, ni rigurosamente aplicada (Collier 2011).

El acuerdo básico sobre el método, es que su finalidad se dirige a "descubrir", "develar", "identificar", "explicar" o "reconocer" el mecanismo causal que produjo un resultado determinado mediante el análisis de evidencia empírica. Al igual que sucede con otros métodos los investigadores han propuesto diferentes formas de emplear la Rp. George y Bennett (2005), por ejemplo, hablan de cuatro formas: narrativa detallada; uso de hipótesis y generalizaciones; explicación analítica y; explicaciones generales. Por otro lado, Beach y Pedersen (2013, 9-21) son explícitos en afirmar que existen tres situaciones de investigación diferentes en las que pueden utilizarse métodos de Rp, que resultan en tres distintas variantes. Estas variantes son: explicación de resultado, construcción de teoría y prueba de teoría. Aquí adopto esta división minuciosamente desarrollada por los autores que se ha convertido en una suerte de estándar, tanto por seguidores, como por detractores.

La variante de explicación de resultados fue durante algún tiempo la más utilizada, lo que contribuyó a que se generara una analogía entre esta variante y la Rp. El interés de esta variante está en explicar un resultado histórico particularmente interesante. En ese sentido, es caso-céntrica, por lo que las explicaciones son específicas al caso y la utilidad de los mecanismos teóricos es la de instrumentos heurísticos que ayudan a construir la mejor explicación de un resultado particular. Esto posibilita que en la Rp se puedan incluir partes no sistémicas porque lo importante es explicar el resultado y no dar cuenta de una teoría.

La construcción de teoría, en cambio, es la variante menos atendida. Esta se aplica en dos situaciones particulares. La primera, cuando se conoce que existe una correlación entre X e Y, pero se desconoce el mecanismo potencial que las vincula. Y, la segunda, cuando se conoce Y, pero se ignora cuales puedan ser sus causas. Aquí la teoría es utilizada para detectar patrones sistemáticos en la evidencia empírica y, desde ahí, permitir inferencias de las manifestaciones observables. Luego se da un segundo paso desde las manifestaciones observables para inferir las partes del mecanismo causal subyacente.

BORRADOR

La última variante, que es la que se utiliza en esta investigación, es la prueba de teoría. Esta variante se utiliza cuando se conoce X e Y y se tiene una conjetura sobre un mecanismo causal plausible. Es decir, como se hizo en el capítulo 2, lo primero en este tipo de Rp es conceptualizar el mecanismo causal y traducir las expectativas teóricas en predicciones empíricas (operacionalización). Lo que sigue es definir los observables empíricos esperados para guiar la recolección de la evidencia. Y, finalmente, realizar una explicación basada en una evaluación y ponderación rigurosa de la evidencia. En suma, la variante de prueba de teoría no se utiliza para reconstituir una secuencia de eventos históricos o una narrativa analítica, sino, un mecanismo causal teorizado subyacente.

Definidas las características generales de funcionamiento de la Rp, así como de la variante específica que se utilizará en la investigación, vale especificar como se comprende la causalidad. A ello se dedicará el siguiente acápite.

3.1.1. Causalidad mecanística

Una vez que se tiene certeza sobre la plausibilidad del mecanismo, es importante aclarar la lógica de la causalidad que permite probar la teoría. Evidentemente, la causalidad mecanística parte de una postura ontológica diferente a la concepción neo-humeana de la causalidad. En ese sentido, no depende de patrones regulares de asociación entre variables, sino de los procesos causales mediante los que X produce Y. Esta diferencia está asociada a la división entre comprensiones probabilísticas y determinísticas de la causalidad en las ciencias sociales (Peters 2020).

El debate entre las comprensiones probabilísticas y determinísticas de la causalidad es amplio. Con frecuencia, se presenta como una lucha de contrarios que lleva a la adopción de posturas inconmensurables (Hedström y Ylikoski 2010; Mahoney y Goertz 2006). Sin embargo, aquí se parte de que tanto la evidencia de mecanismos, como la evidencia de correlación son necesarias para una buena toma de decisiones en el diseño de políticas y para la investigación académica. Hay un sentido de retroalimentación o de complementariedad entre ambas (Collier, Brady y Seawright 2010). La investigación sobre mecanismos necesita de la investigación de correlaciones para poder tener certezas de que una causa y un efecto están vinculados. Mientras que a la investigación de correlaciones le es útil la causalidad mecanística para poder comprender la caja negra que habita entre las dos variables a las que le afirmó una conexión causal.

BORRADOR

Entendida la posición en el debate anterior, vale centrarse en la lógica de la causalidad mecanística exclusivamente. En esta lógica, la causalidad social depende inevitablemente de la formulación de buenas teorías de nivel medio[2] (Merton 1967) sobre las propiedades causales reales de varias fuerzas y entidades sociales: los mecanismos sociales que transmiten la causalidad social (Cartwright 1989). O sea, cuando se establece que X causa Y se parte de una teoría que sostiene que existen un conjunto de mecanismos causales que funcionan a través de características de agencia estructurada que transmiten circunstancias que incluyen X a circunstancias que incluyen Y (Little 2011).

Entonces, ¿como se ilumina la caja negra? La estructura causal de los mecanismos es compleja, sobre todo si se está pensando en probar teorías. En las variantes de explicación de resultados el hecho de que la temporalidad guíe la explicación, hace el trabajo un poco menos complicado. Al final, se trata de conectar eventos que siempre se suceden uno atrás del otro, en una forma similar a lo que hacen las narrativas históricas. Sin embargo, en la prueba de teoría, si bien se parte de respetar la regla de X es anterior a Y, el tiempo no es lineal. Para afirmar la existencia de X es probable que se requiera de evidencias en distintos tiempos. Lo que no puede suceder nunca es que la evidencia para demostrar la existencia de X_1 sea anterior a X o de X_2 anterior a X_1. Cobra sentido así la idea de Shadish, Cook y Campbell (2002) respecto a que para describir relaciones causales sería mejor pensar en un pretzel, que en flechas.

La investigación de la ciencias de la salud ha avanzado más que las ciencias sociales en comprender el funcionamiento de estos mecanismos de sistemas complejos. Al momento de explicar como se produce cierto tipo de cáncer, por ejemplo, los investigadores apelan a los procesos mecanicistas que llevan los factores ambientales al cuerpo humano, la eventual falla de los mecanismos de los sistemas complejos del cuerpo para prevenir el daño y los procesos mecanicistas resultantes que conducen a la enfermedad, incluida la propagación de tumores (Russo y Williamson 2011). De esta manera se entiende que los mecanismos causales son una disposición compleja de entidades y actividades organizadas de tal forma que sean responsables de la teoría a explicar (Parkkinen et al. 2018).

Algunos elementos de la investigación en salud son útiles para los mecanismos causales en las ciencias sociales. En primer lugar está que el contexto importa para el mecanismo de

[2] Según Merton (1963) las teorías de rango medio son relatos de los procesos sociales reales que tienen lugar por encima del nivel de la acción individual aislada pero por debajo del nivel de teorías de sistemas sociales completos.

BORRADOR

múltiples modos. Por lo tanto, debe tomarse con seriedad la afectación que este produce a cada parte del mecanismo, en lugar de intentar evitarlo. En segundo lugar, es útil comprender las distintas formas en las que se relacionan las entidades y actividades. Lo que en los mecanismos de salud se entiende como homeostasis y ciclos límites es similar a las ideas de retroalimentación y robustez (resiliencia) en ciencias sociales. Y, en tercer lugar, que en el mecanismo intervienen factores de distinto tipo a los que hay que prestarles atención si se quiere comprender más certeramente la relación causal. Así, para los mecanismos de políticas, hay que tener en cuenta los hechos del contexto, como se acaba de mencionar, y otros factores como la agencia y el diseño institucional.

Un elemento más que debe incorporarse de la investigación mecanística en salud es la moderación en cuanto al alcance de la afirmación causal. Dado que la causalidad es un concepto latente, o, en otros términos, detectable pero no directamente observable, la inferencia causal debe ser del tipo "hasta donde sabemos". Al final, los mecanismos son una descomposición recursiva de los procesos, por lo que su búsqueda no debería ser la de encontrar las relaciones causales verdaderas, sino un camino progresivo que permita hacer inteligibles los fenómenos observados (Mouchart y Russo 2011).

Entendida la lógica de la causalidad para la Rp de prueba de teoría, es necesaria una comprensión más precisa sobre la evidencia empírica mediante la que se confirmará o refutará el mecanismo hipotetizado. Con ese propósito, la próxima sección discutirá algunas consideraciones sobre la evidencia para el control de la corrupción.

3.2. Evidencias para el control de la corrupción

Muchas de las afirmaciones causales que hacemos todos los días no requieren de aportar una evidencia extensiva. Si afirmamos, por ejemplo, que al lanzar una dardo con la suficiente fuerza y precisión este terminará encajando en el tablero, no habrían dudas sobre ello. Y, en el caso de que no llegara a encajarse, el efecto inusual que lo impidió también sería simple de explicar. Sin embargo, en la ciencias sociales hallar causas no es tan sencillo, por lo que para determinar algo, se necesitan evidencias (Illari y Russo 2014).

La primera pregunta que debe hacerse en la investigación es ¿sobre qué necesitamos evidencia? Aunque arriba se dijo que hay virtud en complementar las correlaciones y los mecanismos causales, lo cierto es que estas estrategias suelen no entenderse bien porque los métodos para obtener evidencia en uno y en otro tipo de investigación son diferentes. En ese

BORRADOR

orden, las correlaciones requieren de un gran número de observaciones de conjunto de datos, mientras que a los mecanismos causales le importan aquellas observaciones que puedan ser útiles para demostrar que el mecanismo efectivamente operó. Veamos esto directamente en la investigación sobre control de la corrupción.

3.2.1. Evidencia en las correlaciones

La mayoría de la evidencia que se produce sobre control de la corrupción mediante investigación de correlaciones se basa en los datos de los diversos índices de gobernanza. Además de medir la corrupción, los índices representan un esfuerzo importante por calcular el desempeño de los estados en aspectos procesales de la democracia, la transparencia y la eficiencia administrativa (Ivanov 2009). De esta forma, han llegado a convertirse en un instrumento de política central para los gobiernos de los distintos países.

El primer conjunto de mediciones en incorporar directamente un esfuerzo por cuantificar el control de la corrupción fueron los "Indicadores de Gobernanza Mundial" (WGI) del Instituto del Banco Mundial (Erkkilä 2016). A estos indicadores le siguió el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, que es, por diferencia, la medida más utilizada. Luego de estas primeras mediciones le siguieron muchas otras como el "Índice de Integridad Global" de *Global Integrity, "Varieties of Democracy (*V-Dem)" del proyecto de académicos globales del mismo nombre y el "Índice de Integridad Pública" del *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS).

Quedan pocas dudas respecto a que los indicadores de gobernanza han sido fundamentales para la investigación académica en los últimos años. De hecho, estos indicadores han ayudado a informar la mayoría de las teorías actuales sobre la corrupción. Además, con solo mirar la variedad organizativa que está involucrada en estas mediciones, es suficiente para comprender que no son solo útiles para la academia, sino que también son un instrumento fundamental para la asignación de recursos, el desarrollo administrativo o la evaluación de políticas (Erkkilä, Peters y Piironen 2016). Todo ello ha hecho que el conocimiento numérico sobre la corrupción sea cada vez más importante, conllevando así al impulso de mejoras progresivas de la metodología estadística y la recopilación de datos. Ahora bien, los indicadores, como cualquier otro procedimiento metodológico, tienen limitaciones y estas limitaciones no solo son un problema académico, sino que se trasladan a los cursos de las políticas que se basan, preferentemente, en ese tipo de evidencia.

BORRADOR

El primer problema de los indicadores es que iniciaron sin tener claro el concepto de corrupción que querían medir (Mungiu-Pippidi y Fazekas 2020). Entonces los números podían, por ejemplo, estar informando sobre corrupción política en un país, en otro sobre corrupción administrativa, en otros sobre una combinación de ambos y, sin embargo, todos los países terminaban en una calificación que presume una organización uniforme de todos los casos. Aunque han surgido indicadores sobre aspectos específicos de la corrupción, en buena medida, los más utilizados siguen cubiertos con el manto de la duda sobre que corrupción es la que se está midiendo.

Otro problema de los indicadores es que se basan en percepciones de los ciudadanos, en lugar de mediciones objetivas, como: casos informados, procedimientos judiciales o hechos probados de corrupción. La cuestión con esto, es que la distancia entre opiniones y experiencias varía aleatoriamente de un país a otro (Weber 2007). Además, sucede lo mismo que con la crítica de arriba y es que, las percepciones de las personas no logran diferenciar entre los varios tipos de corrupción, ni los diferentes sectores dentro de los países. Otro problema asociado es que los gobiernos pudieran estar, y de hecho en muchas ocasiones están, enfocándose en reducir las percepciones de corrupción mediante la invitación de expertos o generando propaganda en los medios, sin estar implementando acciones reales para controlar la corrupción. Esto ha conducido a que se planteen cuestionamientos radicales, y no solo críticas metodológicas. Zaman y Faizur (2008), al respecto, han afirmado que las medidas basadas en la percepción son antiéticas porque, según ellos, las percepciones están fuertemente influenciadas por factores que tienen poco que ver con la realidad subyacente de la corrupción.

A las críticas anteriores se le han sumado también las imprecisiones de los indicadores, tales como los problemas de error y el manejo desactualizado de los índices. Respecto al problema de error, los críticos han señalado que los índices presentan dificultades tanto con los márgenes internos de error, contenidos dentro de las diversas fuentes de datos de corrupción, como con los errores relacionados con el concepto mismo. Es por ello que se ha insistido en que la investigación basada en cualquier proxy para la corrupción es, por definición, imperfecta (Urra 2007). Y respecto al manejo desactualizado, se ha demostrado que en algunas ocasiones los índices actúan como indicador rezagado. Debiéndose esto a que se incorporan datos retrasados hasta por dos o tres años (Kenny 2009). Evidentemente, la desactualización de los datos en los índices es perjudicial para la investigación académica que

BORRADOR

busca determinar efectos de las intervenciones, pero también para las decisiones que toman los gobiernos.

Cabe señalar, por último, el problema de la agregación. El procedimiento de agregación consiste en combinar múltiples indicadores de forma ponderada con el objetivo de reducir el error de medición de los indicadores individuales. La idea con esto es que al crear una regla de agregación lineal y aditiva, se hace posible medir la corrupción entre países cuyos datos no se corresponden necesariamente en términos de período de tiempo o sector (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2006). Sin embargo, los críticos señalaron que este procedimiento asumía que los errores en los indicadores individuales que se agregaban eran aleatorios, cuando en realidad tenían características sistémicas (Hawken y Munck 2009). Además, el hecho de colapsar diferentes fuentes de datos sin una justificación teórica convincente, parece más un intento desesperado por responder a las críticas, que por ofrecer nuevos matices sobre la medición de la corrupción (Apaza 2009). Finalmente, se ha señalado que la polinización cruzada es un problema en la agregación porque los datos de diferentes fuentes tienden a crear una relación tautológica entre las variables explicativas y *explanandum* (Heywood 2014)

Entonces, las dificultades de este tipo de evidencias van más allá de que "la correlación no es causalidad". Hay un problema de confianza extendido en una buena parte de la comunidad académica sobre los indicadores que son materia prima de las correlaciones. Problema que, por ahora no tiene solución y puede que nunca la llegue a tener; lo que no le resta valor a todas las teorías que se han desarrollado desde esta perspectiva. Para salir del atolladero la idea sigue siendo complementar con otras estrategias de investigación. Veamos entonces la evidencia de los mecanismos causales como una de esas opciones.

BORRADOR

3.2.2. Evidencia en los mecanismos causales

La evidencia de los mecanismos causales tiene la función principal de respaldar el desempaquetado de la trayectoria causal hipotética. Al proveer evidencia de respaldo a un mecanismo y, al tiempo, excluir las trayectorias no plausibles, la Rp tiene la bondad de aumentar la credibilidad de la teoría causal (Fontaine, Medrano y Narváez 2019). En cambio, si se encontrara una fuerte evidencia disconfirmatoria de una de las partes del mecanismo, o varias de ellas, el mecanismo se descarta y, con ello se añaden dudas sobre la hipótesis. Esto hace que examinar la evidencia de la hipótesis de interés no sea lo único importante para la

Rp, sino que también lo sea el examen de evidencia de las hipótesis alternativas (George y Bennet 2005).

La evidencia de la que depende la Rp son observaciones del proceso causal (Collier 2011). Al respecto, Beach y Pedersen (2013, 73) sostienen que "las observaciones son material bruto" que solo se vuelven evidencia al ser "evaluadas por su precisión e interpretadas en contexto". En otros términos, en la Rp la valoración de la evidencia se realiza siempre utilizando conocimiento contextual del caso específico y es solo después de esta evaluación que el material puede ser denominado evidencia. En consecuencia, la evaluación de la evidencia es una condición necesaria para poder realizar inferencias que actualicen la confianza en el mecanismo causal hipotetizado.

A diferencia de lo que sucede en los estudios basados en correlaciones, la investigación de mecanismos no procede de fuentes estandarizadas y sistematizadas como las mediciones de indicadores. De hecho, una de las debilidades de estas investigaciones es que se le ha prestado, considerablemente, menos atención a la cuestión de cómo se generan y evalúan las pruebas. Esto sucede en general para las ciencias sociales e incluso para las ciencias médicas, no es algo exclusivo de los estudios sobre mecanismos de corrupción.

Dicho lo anterior, lo que si ha quedado claro en la investigación mecanística es que deben respetarse dos principios básicos (Parkkinen et al. 2018). El primero de estos principios es que es necesario hacer explícita la evidencia clave. Es decir, se trata de transparentar toda aquella información - y su interpretación - que permita realizar las afirmaciones causales; lo que implica, claramente, que no deben hacerse afirmaciones sin evidencia que las sustenten. Y, el segundo principio, es que deben adoptarse métodos explícitos para evaluar esa evidencia. Esto es, utilizar un procedimiento que avale la calidad de la evidencia producida y permita aumentar el grado de confianza en la validez de la relación causal.

Una vez que han quedado claros los principios que deben seguirse en la investigación de mecanismos, es necesario una aclaración sobre cómo hacerlo. Por ello, en la próxima sección se explica el diseño de las observaciones empíricas esperadas y la evaluación de la evidencia mediante estadísticas bayesianas.

BORRADOR

3.3. Haciendo explícita la evidencia clave: observaciones empíricas esperadas y evaluación de la evidencia

El diseño de observaciones empíricas esperadas es el procedimiento que vincula estrechamente a la teoría con la investigación empírica. Estas observaciones son fundamentales para guiar la recogida de datos y ayudan a distinguir entre hechos relevantes e irrelevantes. En definitiva, se trata de respaldar la idea de que las afirmaciones en ciencias sociales "no pueden considerarse fiables si no se basan en teorías y datos estrechamente relacionados, que se hayan forjado mediante la formulación y análisis de las consecuencias observables de una teoría" (King, Keohane y Verba 2000, 39).

¿Cómo se diseñan estas observaciones? A pesar de que los lineamientos sobre esta pregunta no se han profundizado, lo que ha quedado claro es que debe partirse de una revisión de la literatura teórica para el diseño de estas observaciones. En el caso de esta investigación, al tratarse de un mecanismo causal basado en el marco de diseño de políticas y defender que el principal objetivo de este marco es orientar la práctica de las políticas públicas, el tipo de evidencia que se priorizará, es aquella que ayude a los reformadores a identificar las prioridades anticorrupción, aplicar contramedidas efectivas y rastrear los efectos de sus esfuerzos. Este es un esfuerzo de dos canales. El primero es extraer de la literatura los elementos básicos sobre los que se diseñan las observaciones y, el segundo, es especificar que tipo de evidencia es la que dará cuenta de esas observaciones. A partir de este esfuerzo se puede construir el mapa que guía la recolección de información para sustentar la teoría del mecanismo.

BORRADOR

3.3.1. El diseño de observaciones guiado por la teoría

La literatura que permite extraer las ideas principales para el diseño de los observables empíricos esperados es la dedicada específicamente al enfrentamiento de la corrupción en las compras públicas. Esta literatura es reciente y se ha desarrollado, fundamentalmente, a partir de análisis de casos observados por equipos de trabajo de organizaciones internacionales (ver OCDE 2007) y los criterios de expertos solicitados por esas mismas organizaciones (ver Ware, Moss y Campos 2007). El objetivo principal de estos esfuerzos ha estado en determinar riesgos, señales de alerta, banderas rojas o *proxies* de corrupción en las adquisiciones del Estado y en proponer medidas de contención.

Una de las líneas de investigación más influyentes sobre los riesgos de corrupción en compras públicas ha sido desarrollada por Mihály Fazekas junto a otros investigadores (ver Fazekas, Ferrali y Wachs 2018; Fazekas y Cingolani 2016; Fazekas, Tóth y King 2016; Fazekas, Cingolani y Tóth 2016). A través de estas publicaciones se han logrado sistematizar los riesgos de corrupción que la literatura especializada había trabajado esporádica y desordenadamente. De esta manera identificaron cuatro grandes grupos de indicadores *proxy* que apuntan indirectamente a los intercambios corruptos subyacentes. El primer grupo son los Indicadores de Riesgo de Licitación (IRL) que pone atención sobre la manipulación corrupta del proceso de licitación para generar rentas y asignarlas a compañías conectadas. Le siguen los Indicadores de Conexiones Políticas (ICP) que brindan pistas sobre las conexiones personales (nepotismo y redes profesionales privadas) entre los propietarios o representantes de los oferentes con los titulares de cargos públicos que tienen poder de influir en el proceso de contratación. Están también los Indicadores de Riesgo de Proveedores (IRP) que aglutinan la utilización de empresas de papel, creadas *ad hoc,* o poco transparentes en cuanto a sus beneficiarios reales, como vehículos de extracción de rentas y ocultación de activos que son indispensables para repartir las recompensas de los tratos corruptos. Finalmente, los Indicadores de Riesgo de Organismo Contratante (IROC) capturan las debilidades de las estructura institucional formal diseñada para proteger a los compradores del Estado de las presiones para favorecer a los licitantes conectados o dispuestos a torcer el proceso licitatorio a su favor.

En una línea similar a la anterior, Ferweda, Deleanu y Unger (2016, 249-253) estructuran sus indicadores en función de las diferentes etapas del proceso de contratación. Respecto a la decisión de contratar (1), los autores se preocupan por los riesgos inherentes a la conformación de los equipos que evalúan los proveedores de la licitación y en especial a los conflictos de intereses. En cuanto a la definición de las características del contrato (2), la atención está en que las licitaciones se diseñen de manera que puedan favorecer a un postor específico, en lugar de atender una necesidad pública. En el proceso de contratación (3), el riesgo se fija en la posibilidad de que la licitación no siga el diseño legal de forma que termine restringiendo la entrada de postores competitivos. Sobre la adjudicación del contrato (4), la preocupación más importante está en que los criterios de evaluación no se establezcan claramente en los documentos de licitación y, por lo tanto, haya más espacio para la arbitrariedad y la decisión fácil de adjudicar un contrato a un proveedor corrupto. Finalmente,

BORRADOR

respecto a la implementación y seguimiento del contrato (5), los riesgos se identifican en las renegociaciones posteriores a la adjudicación y sobre las influencias indebidas que puedan ejercerse en las agencias de control para alterar el contenido de sus informes.

Recientemente se han hecho esfuerzos por especificar y profundizar las características observables de los comportamientos modelados por estos *proxies*. Un ejemplo de ello es la preocupación por las licitaciones únicas en mercados competitivos, también conocidas como tratos directos o contratación directa. A partir de ahí, se ha mostrado evidencia empírica sustancial que valida que este es un factor fuertemente relacionado con la corrupción (Fazekas y Kocsis 2017). Esta evidencia ha dado cuenta, en primer lugar, de que las percepciones negativas sobre las élites económicas y las empresas se relacionan con las tasas de licitación única a nivel país. En segundo lugar, los indicadores de riesgo de los auditores internos también se correlacionan con los tratos directos. En tercer lugar, los indicadores de riesgo de proveedores, como el registro de licitadores de paraísos fiscales, están también relacionados con las contrataciones directas. Y, en cuarto lugar, el sobreprecio en los mercados públicos también guarda relación con las licitaciones únicas (Fazekas y Mungiu-Pippidi 2020).

Otro ejemplo de este esfuerzo ha estado en especificar la participación en el mercado de adquisiciones públicas, de los proveedores gubernamentales favorecidos antes y después de los cambios de gobierno. Se ha observado así, que los cambios de volúmenes de ventas al Estado en esos momentos específicos que no pueden ser explicados por factores económicos o presupuestarios, dan cuenta del favoritismo político en el sistema de adquisiciones. Estas oscilaciones inexplicables en la suerte de las empresas también se relacionan con otros indicadores de riesgo en las compras como menor valor por dinero, la provisión de obras, bienes y servicios de baja calidad o inseguros, y menor competencia (David-Barrett y Fazekas 2020).

Con la concientización de las señales de alerta sobre corrupción en las compras, se han desarrollado también las medidas que pueden ayudar a controlar la corrupción en estos espacios. Algunas de estas medidas gozan de una aceptación generalizada entre los practicantes e investigadores de las compras públicas y son considerados como mínimos indispensables para alcanzar la efectividad. Otras medidas han ido ganando espacio y son cada vez más tomadas en cuenta.

BORRADOR

Entre las medidas básicas para enfrentar la corrupción está el mejoramiento de la competencia de las empresas privadas en los procesos licitatorios (Decarolis y Giorgiantonio 2022). Esta medida es una piedra angular de la NGP que se sustenta en la idea de que, la transferencia de responsabilidades de los actores públicos a privados mediante procesos competitivos, es una forma de hacer eficiente el uso de recursos públicos (Hood 1991). En el fondo de esta idea está que la corrupción se limita porque la confluencia de distintas ofertas que compiten en precio hace difícil que los organismos compradores justifiquen la selección de tratos corruptos más costosos para el Estado (Baldi et al. 2016). Además de que, los propios oferentes privados, tendrían el potencial de ser vigilantes y denunciantes de los tratos que consideren que involucran irregularidades. A pesar de ello, algunas voces han encontrado evidencia sobre efectos positivos de la discrecionalidad (Coviello, Guglielmo y Spagnolo 2017) o han argumentado que las licitaciones abiertas, como vehículo principal de la competencia, en ocasiones pueden ser demasiado costoso en términos de tiempo y dinero (Bauhr et al. 2018).

Asociada al mejoramiento de la competencia está la medida del mejor valor por el dinero. El mejor valor es, en realidad, una estrategia compuesta de múltiples acciones que tiene como propósito respaldar a las medidas de control de la corrupción. Cuando se persigue el mejor valor, esto no significa preferencia por las ofertas que tengan el precio más bajo porque las consideraciones de calidad o ciclo de vida de los productos más baratos, pueden indicar que estos no necesariamente entregan el mejor valor (Williams-Elegbe 2012). Es decir, se trata de que las adquisiciones se guíen por la búsqueda del equilibrio entre precio y calidad de los bienes y servicios. Lo importante a la hora de seguir esta estrategia es generar justificaciones detalladas que permitan identificar claramente los criterios que determinaron la decisión e, incluso, logren argumentar beneficios futuros como el ahorro a mediano o largo plazo.

En un estado de similar aceptación entre las medidas para el control de la corrupción está la transparencia. A favor de la transparencia se ha enfatizado que es importante disponer de información sobre organizaciones o procesos para el seguimiento que pueden realizar las partes que están fuera (Meijer 2013). Se trata, entonces, de reducir asimetrías de información para el monitoreo de los actores encargados de las adquisiciones necesarias para los servicios públicos. Esta función es, regularmente, establecida en leyes y reglamentos de compras públicas que obligan a dotar de publicidad a todas aquellas acciones mediante las que se podrían materializar los actos corruptos. Otro elemento principal, para lograr la transparencia, ha sido la creación de portales web de contratación electrónica mediante los que, entre otras

BORRADOR

cosas, se realizan las licitaciones, se registran los documentos de soporte para la transacción y se da cuenta sobre las decisiones de adjudicación (Neupane, Soar y Vaidya 2012). Con el desarrollo tecnológico estos portales han avanzado desde la simple publicación de los participantes en una licitación (cantidad e identificación), hasta la publicación de datos abiertos que permiten examinar minuciosamente el comportamiento de los compradores y proveedores durante años. Aunque la relación entre transparencia y control de la corrupción es controvertida en la literatura, para las políticas de compras públicas es fundamental en cuanto posibilita que las oficinas de control interno y externo, los órganos legislativos, la función judicial, las organizaciones de la sociedad civil, los medios y los ciudadanos controlen la forma en que los funcionarios públicos utilizan los recursos destinados a las adquisiciones (Bahur y Grimes 2017).

El desarrollo tecnológico y la expansión de internet también ha permitido comenzar a incorporar soluciones que posibilitan que los procesos de compras públicas sean digitales casi en su totalidad y con mejor trazabilidad. Una de las soluciones emergentes que más ha progresado en ese sentido es la tecnología *blockchain.* Esta tecnología funciona como un libro mayor distribuido que registra y comparte todas las transacciones que ocurren dentro de la red de la cadena de bloques. La red consta de múltiples nodos que mantienen un conjunto de estados compartidos y realizan transacciones modificando los estados. A su vez, las transacciones deben ser validadas por la mayoría de los nodos de la red, antes de ordenarse y empaquetarse en un bloque con marca de tiempo (Azzi, Kilany y Sokhn 2019). Esto es lo que se conoce como el proceso de minería que depende del mecanismo de consenso adoptado por la red. Los mecanismos de consenso pueden ser con permiso o sin permiso. Cuando la cadena de bloques es sin permiso, cualquier nodo puede unirse a la red y los pares pueden realizar transacciones sin ninguna autenticación de la agencia central. Mientras que en las cadenas con permiso, la toma de decisiones y el proceso de validación se mantienen en una sola organización (Sankar, Sindhu y Sethumadhavan 2017). En términos generales, *blockchain* es una solución innovadora que tiene un alto potencial para mejorar significativamente los sistemas de contratación, en particular, con respecto a la integración de datos de todas las funciones comerciales, el aumento del control social sobre los requisitos de las transacciones y en el monitoreo y auditoría de los procesos de adquisiciones (Akaba et al. 2020).

En la misma línea de las medidas anteriores se han implementado modelos de contratación estratégica. Esta medida responde a la preocupación respecto a que los procesos tradicionales

BORRADOR

de adquisiciones para el Estado suelen limitar la innovación y dejan demasiadas oportunidades para las irregularidades. Por ello, se han definido un conjunto de acciones que se agrupan bajo el término de compras estratégicas (Guarnieri y Corrêa 2019). Entre estas acciones están la contratación a largo plazo, las licitaciones en dos etapas, las compras cooperativas o conjuntas, las asociaciones estructuradas con proveedores, el reparto de costos y beneficios, entre otras. Evidentemente, estas acciones generan eficiencia en cuanto a la reducción de inventarios, mejora de la calidad de productos y servicios, mejora de costos y mejora en las relaciones entre proveedores y compradores del Estado; pero, también, respaldan el control de la corrupción en cuanto mejoran la planificación de las compras, incluyen a más actores con responsabilidad en los procesos y limita la posibilidad de adquisiciones que excedan los precios reales.

Igualmente importantes son las medidas destinadas a evitar el conflicto de intereses y el enriquecimiento indebido. Aquí se agrupan decisiones encaminadas a evitar que los intereses privados contaminen la racionalidad de las decisiones y otras que obligan a entregar información amplia sobre las actividades económicas personales y familiares. En el primer grupo hay medidas que contrastan entre sí como los candados legales a las puertas giratorias (Maillet, González-Bustamante y Olivares 2016) y la rotación de funcionarios para evitar la estabilización de relaciones corruptas (Biderbost, Boscán y Rochin 2020). Mientras que en el segundo grupo están aquellas que requieren que los funcionarios declaren de manera juramentada sus activos al inicio y al finalizar un cargo (Rossi, Pop y Berger 2017) y otras que estratifican la aprobación de la contratación en varios niveles (Williams-Elegbe 2012).

En el espectro de las medidas preventivas de tipo administrativo están también las capacitaciones al personal de adquisiciones (Plisscof-Varas y Lagos-Machuca 2021). Con estas capacitaciones se avanza hacia la profesionalización de la función de compras públicas mediante la mejora de la calificación profesional y la integridad (Rustiarini et al. 2019). En ese sentido, todo apunta a que no solo son importantes las calificaciones sobre el manejo de los sistemas electrónicos de compras, sino también que las instituciones se capaciten de manera cruzada para que los funcionarios comprendan cuáles son los riesgos más relevantes según cada ámbito de control.

En el mismo sentido de las medidas anteriores están el uso de pactos de integridad. Los pactos de integridad son una herramienta que desarrolló Transparencia Internacional en la década de 1990 con el propósito de lograr la colaboración del gobierno, las empresas y la sociedad civil

BORRADOR

en el combate a la corrupción en la contratación pública (Transparencia Internacional 2009). Luego, otras organizaciones internacionales, como la OCDE, exigieron a sus adherentes la incorporación de esta medida para elevar el grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación (OCDE 2015). La idea de fondo de los pactos de integridad es obtener un compromiso de los proveedores respecto a no participar en actividades corruptas; compromiso que se obtiene al suscribir el contrato que define las obligaciones de las partes. Estos compromisos pueden incluir tanto la promesa de no sobornar, como la de no colusión con los competidores.

Otra gran medida para enfrentar la corrupción en las compras públicas está relacionada con el aumento de las sanciones. La imposición de estas sanciones suele estar regulada de manera dispersa en el cuerpo legislativo de los países. Mientras que las sanciones de tipo administrativo se encuentran entre las normas que rigen la función pública y el comercio privado; las más severas no suelen encontrarse situadas dentro de esas legislaciones específicas, sino en los códigos penales (Arrowsmith 2020). Es por ello que la coherencia entre estas normas es apreciada como una forma de lograr el control efectivo de la corrupción y, junto a ello, la convicción de que el incremento de las sanciones es una condición necesaria sin la cuál todo intento de enfrentar la corrupción está condenado al fracaso.

Relacionada a la medida anterior, y por último, están las medidas que buscan limitar la participación de personas corruptas en las contratación pública. Para esta medida es fundamental la generación de distintos tipos de registros que permitan identificar si los posibles proveedores han estado involucrados y sancionados en algún hecho de corrupción (Schoeberlein 2022). Uno de estos registros es aquel que inscribe a los sancionados y el tiempo de limitación del derecho a participar, ya que las denegaciones pueden ser temporales o permanentes. Mientras que otro tipo de registro es el de beneficiarios finales que permite observar si una persona sancionada está intentando evadir la limitación utilizando empresas fantasmas.

La literatura anterior cubre un conjunto de preocupaciones sobre los riesgos y medidas para controlar la corrupción en las compras públicas que son útiles para guiar el diseño de los observables, sobre todo respecto a los espacios de la política en donde el gobierno tiene más capacidad de control, pero no agotan el proceso de diseño de la política. En ese sentido, la teoría no ha aportado elementos suficientes para comprender las relaciones entre las distintas instituciones del Estado y tampoco sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es por

BORRADOR

ello que para la determinación de ese tipo de observables esperados, se utilizarán además las teorías del diseño de políticas discutidas anteriormente y se espera que al concluir la investigación se pueda informar de manera más específica sobre los vacíos dejados por la teoría. Teniendo en cuenta las limitaciones, la Tabla 3.1 describe las observaciones empíricas esperadas para el mecanismo causal teorizado en función de la hipótesis definida en el Capítulo 2.

Tabla 3.1. Observaciones empíricas esperadas en el proceso de diseño de políticas

Hipótesis	**El gobierno adopta el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd)**	**El gobierno cambia el enfoque de control en la contratación pública (Ha)**	**Se coordina el sistema de instituciones gubernamentales en función de la coherencia del control en la contratación pública (Hb)**	**Los actores estatales y no estatales intervienen en la política de contratación pública adoptando las nuevas reglas de control e integridad (Hc)**	**Se fortalece la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr)**
Nodalidad	Proclamación explícita en el programa de gobierno sobre el objetivo de fortalecer los controles democráticos.	Cambio en la planificación del área de las compras públicas.	El gobierno adopta mecanismos que facilitan la entrega y comprensión de la información.	Intercambio de información para el control en las compras públicas.	Mejora la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción.
Autoridad	Proclamación explícita del gobierno sobre nueva regulación de los controles democráticos.	Cambio en la regulación del área de las compras públicas.	El gobierno implementa nuevas reglas de control en las compras públicas.	Adopción de nuevas reglas de control en las compras públicas.	Mejora el monitoreo de posibles hechos de corrupción y la sancionabilidad.
Tesoro	Proclamación explícita del gobierno sobre mejoras en la planificación presupuestaria.	Cambio en la asignación presupuestaria del área de las compras públicas.	El gobierno fortalece la supervisión del gasto en las compras públicas	Participación en el monitoreo del gasto y su calidad en compras públicas.	Mejora de la competencia y valor por el dinero.
Organización	Proclamación explícita por el gobierno sobre la necesidad de mejorar el diseño de los controles democráticos.	Cambio en la administración del área de las compras públicas.	El gobierno genera estrategias para la coordinación gubernamental.	Interacción institucionalizada entre actores estatales y no estatales.	Mejora el ecosistema de integridad.

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2019).

BORRADOR

Basado en estas observaciones, la recolección de datos puede ser conducida de manera sistemática, para luego evaluar la evidencia con fines confirmatorios o disconfirmatorios. Ahora, ¿qué tipo de evidencia permite lograr este objetivo? El tipo de evidencia que dará cuenta de las observaciones empíricas esperadas son instrumentos de política. Los instrumentos de política son las técnicas o medios a través de los cuales los Estados intentan

alcanzar sus objetivos mediante el diseño de políticas (Linder y Peters 1989). Existen muchas clasificaciones de estos instrumentos (Kirschen et al. 1964; Doern y Wilson 1974; Doern y Phidd 1983; Elmore 1987; Salamon y Lund 1989; Schneider e Ingram 1997; Bemelmans-Videc, Rist y Vedung 1998; Lascoumes y Le Gàles 2004), sin embargo, para esta investigación utilizaré la taxonomía NATO propuesta por Hood (1983). El trabajo de Hood proporcionó la primera clasificación "analítica" de instrumentos de política y sigue siendo tan útil en la actualidad, como en su primer día (Howlett 2011; Peters 2018a).

El argumento principal que guía a la taxonomía es que los instrumentos de política dependen de cuatro recursos fundamentales: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1983; Hood y Margetts 2007). La nodalidad son los recursos para provisión o captación de la información en función de avanzar en propósitos o ambiciones de la política. A través de la nodalidad el gobierno ocupa una posición estratégica desde la cual distribuye información (instrumentos de efecto) y, a su vez, puede también obtener información (instrumentos de detección); actuando así como un centro de intercambio de este tipo de recurso. Los recursos de autoridad son aquellos mediante los cuales se denota un poder legal u oficial con el cuál se exige, prohibe, garantiza o juzga. Estos recursos son vistos, generalmente, como una de las principales facultades que tienen los gobiernos, aunque su iniciativa y nivel pueden ser muy variados. El tesoro son las técnicas específicas de gobernanza que involucran transferencia de recursos desde o hacia determinados actores. Aunque generalmente son asociados con el dinero, pueden implicar transferencias de cualquier cosa fungible. Por último, los instrumentos de organización son aquellos que dependen del uso de instituciones y personal gubernamental. Estos recursos le dan al gobierno la capacidad física de actuar directamente.

Los instrumentos de políticas son tratados como condiciones INUS del mecanismo. Las condiciones INUS, en términos de Mackie (1965, 245) son "una parte insuficiente pero necesaria de una condición que es innecesaria pero suficiente". En ese sentido, se considera que estos instrumentos deben estar presentes para poder afirmar que una política existe, independientemente de sus insumos y resultados (Fontaine, Medrano y Narváez 2019). Dicho de otra forma, debe entenderse que los instrumentos cargan las huellas de las políticas, por lo que, el mecanismo causal que conduce la adopción de un objetivo hacia la obtención del resultado puede ser empíricamente observable a través del *mix* de instrumentos.

La recolección de instrumentos como datos para la reconstitución del mecanismo es un proceso complicado debido a que incluye materiales heterogéneos como normas jurídicas,

BORRADOR

planes de gobierno, informes técnicos, estadísticas, presupuestos, rendiciones de cuentas, entre otros. Combinar datos obtenidos de distintos sitios y de distinto tipo en la investigación puede generar alguna oposición, ya que se ha argumentado que puede conducir a realizar inferencias incorrectas (King, Keohane y Verba 2000). Sin embargo, de manera contraria, he considerado que la utilización de estos datos es una forma adecuada para entregar más información sobre la teoría. Además, para lograr un mayor control sobre la veracidad de la misma mediante triangulación (Tarrow 2010), realizaré 20 entrevistas a profundidad a expertos, funcionarios de compras públicas y de organismos de control, así como a representantes de la sociedad civil.

3.3.2. Evaluación de la evidencia

La recolección e interpretación de los datos es empíricamente contrafáctica (Fontaine 2020). Esto implica que el valor probatorio de la evidencia depende de su certeza y exclusividad. En ese sentido, el protocolo de investigación plantea la necesidad de preguntarse qué tan probable es hallar evidencia si la hipótesis se mantiene, y qué tan probable es hallar la misma evidencia si la hipótesis es falsa. Por ello, se propone que la evaluación de la evidencia en la Rp sea formalizada en términos bayesianos.

Si se sigue el teorema de Bayes, se entiende que la probabilidad de que una teoría sea apoyada por la evidencia, se basa en el grado de creencia del investigador sobre la probabilidad de hallar evidencia si la teoría es valida (Beach y Pedersen 2013). Al contrario del principio popperiano de falsación, esto implica asumir que es posible confirmar o desconfirmar la confianza en la validez de una teoría. Además, la validez se confirma de manera más fuerte cuando se halla evidencia que es muy probable si realmente existe la teoría hipotetizada.

Tabla 3.2. Tipología de test convencionales

		Certeza = p(e|h)	
		+	-
Exclusividad = p(e|¬h)	-	Doblemente decisivo	Pistola Humeante
	+	Aro	Paja en el viento

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2019).

El valor confirmatorio, en ese sentido, depende de la probabilidad de hallar la evidencia (e) dada la hipótesis principal [h, p(e|h)] y de la probabilidad de hallar la evidencia (e) dada la hipótesis alterna [¬h, p(e|¬h)]. La combinación de estas dimensiones define cuatro test

BORRADOR

empíricos: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisivo (Van Evera 1997; Collier 2011). La Tabla 3.2. muestra las características de estos tests en relación con ambas dimensiones.

La manera de evaluar formalmente el valor probatorio es mediante el cálculo de la confianza posterior a la luz del teorema de Bayes. De esta forma es posible confirmar que la confianza posterior de una teoría excede la confianza previa antes de la recolección de la evidencia. La confianza previa p(h) depende del conocimiento previo que respalda h "que puede depender de un experimento, un modelo formal basado en una regresión lineal estándar, los resultados de test empíricos previos o incluso una percepción subjetiva medida por encuestas de opinión" (Fontaine, Medrano y Narváez 2019). Sin embargo, al no contar con esa línea base, el valor se podría determinar, por ejemplo, como una moneda al aire (0,50). Con todo ello, los elementos del teorema que permiten realizar el cálculo son la confianza posterior, confianza anterior y *prior* (Beach y Pedersen 2013). En consecuencia, la confianza posterior puede ser calculada de la siguiente manera:

$$p(h \mid e) = \frac{p(h)p(e \mid h)}{p(h)p(e \mid h) + p(\neg h)p(e \mid \neg h)}$$ después de un test positivo y;

$$p(h \mid \neg e) = \frac{p(h)p(\neg e \mid h)}{p(h)p(\neg e \mid h) + p(\neg h)p(\neg e \mid \neg h)}$$ después de un test negativo.

En el marco del diseño de políticas, los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización deben ser tratados como "pruebas de aro" (Fontaine 2020; Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2022). Esto implica tratar con evidencia que es altamente cierta pero no única. La razón, como arriba se dijo, es que si existe una política, es muy probable encontrar rastros de ella en los instrumentos; aunque también existe una alta probabilidad de encontrar estas huellas en ausencia de dicha política. En la Tabla 3.3 se presentan los resultados de los test positivos y negativos (en negritas) basados en p(h): 0.50 para ilustrar mejor estas ideas.

Basadas en estos valores, las investigaciones que han utilizado el protocolo han determinado que la replicación de cuatro test independientes de aro y cuatro pruebas (datos) de confirmación para cada una de las observaciones esperadas conducen a una explicación causal consistente (Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2022). Esto debido a que tras cuatro test de aro, la confianza posterior varía de 0.99 (4 de 4), a 0.79 (3 de 4), a 0.16 (2 de 4) y a 0.01 (1 de 4), lo que permite actualizar o disminuir la confianza en la hipótesis principal de cada parte del

BORRADOR

proceso causal. En términos prácticos para la investigación, esto significa que para cada parte del mecanismo causal teorizado (Tabla 3.1.) se deben recopilar 16 informaciones independientes de fuentes no redundantes. Y, si solo uno de los test realizados es negativo o no concluyente, la parte correspondiente de la hipótesis principal, así como el resto del proceso teórico, permanecerá indeterminada (Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

Tabla 3.3. Formalización bayesiana de test convencionales

Test	p(h)	p(¬h)	p(e|h)	p(¬e|h)	p(e|¬h)	p(¬e|¬h)	p(h|e)	p(h|¬e)	C_1= p(h|e)-p(h)	C_2= p(h|¬e)-p(h)
Paja en el viento	0.50	0.50	0.40	0.60	0.30	0.70	0.57	0.46	**0.07**	**- 0.04**
Aro	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	**0.25**	**- 0.38**
Pistola humeante	0.50	0.50	0.40	0.60	0.10	0.90	0.80	0.40	**0.30**	**- 0.10**
Doblemente decisivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.10	0.90	0.90	0.10	**0.40**	**- 0.40**

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2019).

El siguiente paso del mecanismo, luego del diseño de las observaciones empíricas esperadas y la presentación de la forma de evaluación de la evidencia, es la selección del caso. Para ello, en la próxima sección se elaborará una tipología para la hipótesis principal, que permitirá la elección según la presencia o ausencia de una causa teórica y el efecto correspondiente esperado. Estas "causas" y "efectos" son cercanos al detonante y resultado del mecanismo causal teorizado.

3.4. Selección de caso

El tercer paso del protocolo de investigación consiste en la selección del caso o casos a analizar. Este procedimiento del protocolo se basa en una tipología (Tabla 3.4.) que organiza la información sobre la población general de casos en función de la hipótesis principal. Es decir, según la presencia o ausencia del evento que detona el mecanismo y el resultado de política esperado. Los tipos de casos se han conceptualizado por Beach y Rohlfing (2018) como típicos, desviados, individualmente inconsistentes e irrelevantes. Los casos típicos son aquellos en los que está presente tanto la causa teórica del detonante como el resultado esperado, por lo que deben priorizarse tanto para la construcción de teoría o para la prueba (Beach y Pedersen 2013). Los casos individualmente inconsistentes, por el contrario, no son miembros ni del detonante ni del resultado, lo que pone en duda la existencia de un mecanismo causal que estudiar a la luz de la hipótesis principal. Los casos desviados, por otra

BORRADOR

parte, son miembros de los atributos del detonante pero no del resultado, por lo que son importantes para determinar causas que sean capaces de quebrar el mecanismo causal. Y, los casos inconsistentes muestran atributos del resultado, pero no del detonante, lo que los hace interesantes en el sentido de descubrir mecanismos diferentes al teorizado para alcanzar el resultado.

Tabla 3.4. Tipología de relaciones causales

		Causa esperada	
		+	-
Efecto esperado	+	Típicos	Inconsistentes
	-	Desviados	Irrelevantes

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2019)

BORRADOR

Para construir la tipología utilizaré una tabla de verdad basada en un Análisis Cualitativo Comparado (QCA) de conjunto difuso alimentada por fuentes secundarias. Este procedimiento se realiza en ausencia de regresiones o experimentos aleatorios controlados. Sin embargo, el procedimiento no tiene las mismas aspiraciones explicativas o de prueba, ni puede equipararse de ninguna manera a los métodos mencionados. Más bien, debe entenderse como un ejercicio basado en la intuición y en el sentido común, que aún sin grandes pretensiones, es útil para hacer avanzar la investigación.

La población general de casos está limitada a América Latina y el Caribe y el año del que se extraen los datos es 2019. Estas decisiones están justificadas, respectivamente, en el área geográfica desde donde se produce la investigación y en la fecha en donde inició esta investigación. Es importante tener en cuenta, para la definición de períodos, que los datos publicados en 2019 corresponden al año anterior.

Para la determinación de los atributos del detonante (Controles Democráticos) se utilizó la información del *Index of Public Integrity*[3] [4] (IPI) desarrollado por el *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS). La elección de este índice está fundamentada en su libre disponibilidad, así como en la posibilidad de desagregar los indicadores que componen la calificación. Por ello, en la Tabla 3.5. se utilizan indicadores

[3] Los datos de este índice pueden ser consultados y contrastados con los aquí presentados en el sitio web: https://corruptionrisk.org/ipi-ranking/

[4] El índice no brinda información tanto de Panamá como de Cuba, por esa razón estos países no han sido incluidos en la comparación.

relacionados con la comprensión de controles democráticos similares a las discutidas en el capítulo anterior para la discusión teórica de la hipótesis. La operación para determinar si el caso es miembro del detonante es simple y consiste en calcular el promedio de de los cuatro indicadores para cada país y luego calcular el promedio regional; asignando pertenencia (1) a los casos que se comporten por encima del promedio y no pertenencia (0) a los casos que se comporten por debajo de este.

Tabla 3.5. Atributos de pertenencia al detonante (controles democráticos)

Países	Independencia Judicial	Ciudadanía Electrónica	Libertad de Prensa	Transparencia Administrativa	Promedio	Pertenencia Detonante
Argentina	3,82	6,96	5,83	8,11	**6,18**	1
Bolivia	1,28	4,47	5,06	5,41	4,05	0
Brasil	4,29	6,30	5,72	4,91	5,30	0
Chile	7,33	6,93	7,70	8,81	**7,69**	1
Colombia	3,89	5,88	4,62	8,57	**5,74**	1
Costa Rica	6,52	6,37	9,12	8,33	**7,58**	1
Ecuador	3,00	5,62	3,63	6,88	4,78	0
El Salvador	4,27	4,31	6,38	8,59	**5,89**	1
Guatemala	4,19	3,73	4.51	8,87	5,32	0
Honduras	3,99	3,42	3,63	6,62	4,42	0
México	4,06	6,05	3,85	8,77	**5,68**	1
Nicaragua	1,85	3,41	4,84	8,00	4,53	0
Paraguay	2,03	4,66	4,40	7,91	4,75	0
Perú	3,30	5,23	5,94	8,40	**5,72**	1
República Dominicana	3,24	5,16	6,27	8,60	**5,82**	1
Uruguay	7,84	7,58	8,24	9,01	**8,17**	1
Venezuela	1,00	4,96	1,99	1,00	2,24	0
Promedio Regional					*5,52*	

Elaborado por el autor con base en *Index of Public Integrity (2019).*

Nota: Los datos en negrita son aquellos que superan el promedio regional.

BORRADOR

Para la determinación de los atributos del resultado (Control de la Corrupción) no se pudo identificar ningún índice que desagregara los indicadores como el IPI, por lo que se decidió utilizar dos fuentes distintas para aumentar la certeza. Por ello, la Tabla 3.6. utiliza información tanto de *Worldwide Gobernance Indicators*[5] (WGI) del Banco Mundial, como del *The Global Competitiviness Report*[6] (GCR) del Foro Económico Mundial. La operación que

[5] Los datos de este índice pueden ser consultados y contrastados con los aquí presentados en el sitio web: https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

[6] Los datos de este índice pueden ser consultados y contrastados con los aquí presentados en el sitio web: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

se utilizó para determinar pertenencia (1) o no pertenencia (0) al resultado, fue similar al anterior, solo que en esta ocasión se realizó para cada indicador de manera individualizada. Por esta razón, se asignará pertenencia a los casos que presenten en ambos indicadores un comportamiento superior al promedio y no pertenencia a los casos en los que en uno o en ambos indicadores tengan un comportamiento inferior al promedio.

Tabla 3.6. Atributos de pertenencia al resultado (control de la corrupción)

Países	Control Corrupción WGI	Control Corrupción WEF	Pertenencia Resultado
Argentina	**-0,08**	**40**	1
Bolivia	-0,76	29	0
Brasil	**-0,39**	35	0
Chile	**1,01**	**67**	1
Colombia	**-0,26**	**37**	1
Costa Rica	**0,66**	**56**	1
Ecuador	-0,49	34	0
El Salvador	-0,52	35	0
Guatemala	-0,90	27	0
Honduras	-0,86	29	0
México	-0,90	28	0
Nicaragua	-1,01	25	0
Paraguay	-0,88	29	0
Perú	-0,49	35	0
República Dom.	-0,82	30	0
Uruguay	**1,23**	**70**	1
Venezuela	-1,52	18	0
Promedio Regional	*-0,41*	*36,71*	

Elaborado por el autor con base en *Worldwide Governance Indicators* (2019) *y The Global Competitiviness Report* (2019).

Nota: Los datos en negrita son aquellos que superan el promedio regional.

BORRADOR

Una vez que se ha determinado la adscripción de los casos al detonante y al resultado, se realiza una comparación mediante la tabla de verdad (Tabla 3.7.). Esta tabla de verdad no es más que la conjunción de la pertenencia y no pertenencia a ambos atributos que presentaron las tablas anteriores.

Tabla 3.7. Comparación de casos mediante tabla de verdad

Países	Controles Democráticos	Control de la Corrupción
Argentina	1	1
Bolivia	0	0

Países	Controles Democráticos	Control de la Corrupción
Brasil	0	0
Chile	1	1
Colombia	1	1
Costa Rica	1	1
Ecuador	0	0
El Salvador	1	0
Guatemala	0	0
Honduras	0	0
México	1	0
Nicaragua	0	0
Paraguay	0	0
Perú	1	0
República Dominicana	1	0
Uruguay	1	1
Venezuela	0	0

Elaborado por el autor.

BORRADOR

Con la comparación realizada los casos pueden ubicarse en la tipología de la Tabla 3.8. Esta tabla muestra tres situaciones que definen la naturaleza de cada caso de la población respecto al mecanismo causal teorizado. Los casos típicos incluyen cinco países con presencia de detonante y resultado (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay); los casos desviados incluyen cuatro países con presencia del detonante y ausencia del resultado (El Salvador, México, Perú y República Dominicana) y; los casos irrelevantes incluyen ocho países con ausencia tanto del detonante como del resultado (Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

Tabla 3.8. Tipología de casos basada en el mecanismo causal teorizado

		Causa esperada: controles democráticos	
		1	0
Efecto esperado: control de la corrupción	1	*Típicos*: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay	*Inconsistentes*: ∅
	0	*Desviados*: El Salvador, México, Perú, República Dominicana	*Irrelevantes*: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela

Elaborado por el autor.

Aunque la tabla anterior no posee ningún valor probatorio o confirmatorio, si trae consigo buenas y malas noticias. Entre las buenas, puede observarse que los casos típicos son mayores

a los casos desviados y los inconsistentes, lo que indica que vale la pena indagar sobre la hipótesis. Además, la tabla muestra que los casos reconocidos usualmente como los de mejor desempeño respecto al control de la corrupción (Chile, Costa Rica y Uruguay), son casos típicos de la tipología. Ahora, entre las noticias malas, se observa que existen en la región ocho casos con un comportamiento deficiente tanto respecto a los controles democráticos, como al control de la corrupción. Destaca también en el espectro de las malas noticias que un caso al que se le reconocen importantes avances institucionales, como es Brasil, presente mediciones negativas en ambos atributos; así como también que un caso usualmente señalado como negativo, como es Argentina, presente mediciones positivas en ambos atributos. De cualquier manera, las dudas podrían despejarse con métodos rigurosos de comparación.

Por último, la elección del caso o los casos para el análisis depende de los intereses de cada investigador. En principio se pueden realizar comparaciones, por ejemplo, entre cualquiera de los casos típicos o entre casos típicos y desviados. Estas elecciones podrían estar guiadas, respectivamente, por el interés de comprobar doblemente el mecanismo o por el interés de comprender porque el mecanismo no funcionó en un caso de la manera en que si lo hizo en el otro. También, como en esta investigación, se puede seleccionar alguno de los casos típicos para realizar un estudio de caso que permita evaluar una relación causal completa.

Una vez definido el interés de la investigación ¿cómo elegir el caso a analizar? La elección dentro de los casos típicos proporcionados por la tabla tipológica podría seguir varias estrategias. Podría, en primer lugar, responder a los intereses del investigador en cuanto a disponibilidad de información o recursos sin más justificaciones, debido a que cualquiera de los casos es útil para informar a la teoría. Podría, también, utilizarse la propuesta de Ecktein (1975) sobre casos cruciales, en el sentido de seleccionar el que se más estrechamente se ajusta a la teoría; que para la teoría que guió la elaboración de la tabla sería Uruguay. O, como sugiere Gerring (2007) se podría seleccionar el "caso de vía" en donde el investigador tiene fuertes razones para presumir que un factor causal está asociado a un resultado en el caso seleccionado. El estudio de casos de vía se utiliza cuando los patrones de covariación están bien estudiados, mientras que el mecanismo que vincula a X_1 e Y permanece oscuro. Además, el estudio de este tipo de casos se basa siempre en un análisis previo de casos cruzados en la que se sitúa la elección final. En ese sentido, el procedimiento se alinea adecuadamente a la estrategia de combinar QCA de conjunto difuso con tabla tipológica realizado anteriormente.

BORRADOR

Guiado por la anterior alineación metodológica utilicé la propuesta de caso de vía en la investigación para analizar Chile. Este caso es representativo en cuanto es reconocido por lograr desarrollar una política de compras públicas desde el año 2003 con fuertes capacidades de control, eficiencia y desarrollo de innovaciones tecnológicas. Política que, a su vez, ha sido la referencia de otros países de la región para diseñar sus sistemas nacionales de adquisiciones. Lamentablemente, estos criterios no tienen una expresión medible que pueda ser incluida en las tablas de verdad arriba desarrolladas. Y añadir datos en esas tablas como "existencia de plataforma electrónica para compras", "leyes de compras públicas", "compromisos de compras abiertas", entre otros, no son útiles en cuanto todos los países de la región los cumplen formalmente, por lo que no cambian el resultado del proceso que condujo a la distribución de la Tabla 3.8.

El período de análisis de análisis de la política de compras chilena no iniciará, sin embargo, con la aprobación de la ley de compras en 2003, sino con el inicio del período presidencial de Michelle Bachelet en 2006. La razón que justifica esta decisión es que el país en el año 2005 aprobó una reforma constitucional que, como se explica en el siguiente capítulo, representa la consolidación de las normas básicas de convivencia democrática mediante la eliminación de un importante conjunto de enclaves autoritarios. El análisis finaliza con el segundo mandato de la propia Bachelet en 2018. Esto debido a que era el último gobierno concluido en Chile al iniciar la pesquisa. En ese sentido, se investigan 3 períodos presidenciales marcados con importantes cambios de signo ideológico.

3.5. Conclusiones

La Reconstitución de procesos (Rp) es un método cada vez más utilizado para la investigación de mecanismos causales. Aunque su renacimiento es de apenas unos años, ha demostrado posibilidades amplias de carácter explicativo. Sin embargo, no es un método entendido de forma unánime, sino que, al tener múltiples utilidades, también cuenta con distintas variantes. La variante que se seleccionó en este capítulo, la prueba de teoría, será útil para explicar el mecanismo causal subyacente entre un detonante y un resultado conocidos. Para ello, es necesario diseñar observables empíricos esperados y definir una forma de evaluar y ponderar, rigurosamente, la evidencia encontrada.

El diseño de las observaciones empíricas estuvo guiado por las teorías del control de la corrupción en las compras públicas. A partir de estas se pudo construir una guía que será útil

BORRADOR

para identificar los instrumentos del diseño de la política en el caso específico. Mientras que, el procedimiento de evaluación de la evidencia, privilegiará el uso de estadística bayesiana. Este procedimiento permitirá, mediante la realización de 80 test empíricos, verificar la confianza en la hipótesis teorizada.

Por último, en el capítulo se realizó la selección del caso donde se verificará la hipótesis. Para ello, se combinaron dos procedimientos. El primero fue la realización de un QCA de conjunto difuso con el que se construyó una tabla de verdad y organizó los casos de la población en función de la pertenencia o ausencia de atributos en detonante y resultado. Mientras que, el segundo, consistió en la ubicación de la población de casos en una tabla tipológica, misma que dividió a estos casos en típicos, desviados, irrelevantes e inconsistentes. La combinación de ambos procedimientos permitió identificar a Chile como el caso de análisis.

BORRADOR

Capítulo 4: Analizando el contexto del control de la corrupción

El contexto importa para el diseño de políticas públicas, pero, ¿cómo? El contexto es un término que se utiliza con múltiples connotaciones. Para evitar la indeterminación, en el capítulo se ha adoptado una estrategia doble que consiste en analizar la congruencia entre el contexto internacional respecto al control de la corrupción y el contexto del caso seleccionado. De esta manera, entonces, se desarrolla el cuarto paso del protocolo de investigación. La estrategia doble hace que el capítulo se divida en dos partes. En la primera parte se explican los cambios de paradigma globales respecto a la corrupción utilizando la teoría de Peter Hall (1993). Estos cambios de paradigma son explicados a través de hitos de la historia reciente relacionados con el problema de la corrupción. Sin embargo, solo se utilizan los hechos que deliberadamente consideré más relevantes, por lo que no hay un análisis exhaustivo de los mismos. Una cronología más completa sobre estos hechos se encuentra en el Anexo No. 2 de esta investigación. La segunda parte del capítulo describe características que se consideran relevantes a la luz de los cambios paradigmáticos globales. Esta segunda parte se elabora a través de fuentes secundarias claves para la comprensión del caso chileno y, en específico, su política de compras públicas. La idea de este paso del protocolo es explicar las condiciones en las cuáles operó el mecanismo causal que se develará en los capítulos siguientes.

4.1. Cambios de paradigma

El establecimiento del paradigma moderno anticorrupción puede explicarse a partir de una serie de eventos ocurridos durante los años 1972 y 2003. A través de estos eventos es posible dar cuenta sobre cómo la corrupción pasó de ser un estímulo al desarrollo, a un problema de abuso de las corporaciones y luego a un problema de abuso del gobierno. La argumentación de las próximas secciones se guía por los cambios de tercer orden planteadas en el conocido trabajo de Hall (1993). En este texto se parte de establecer que el proceso por el cual un paradigma sustituye a otro es más sociológico que científico, por lo que no esta exento de encontrar puntos de vista controvertidos. No obstante, hay tres elementos que son útiles como detectores de estos procesos. El primero de ellos es la configuración de facciones competidoras o un grupo de actores que buscan imponer su paradigma sobre otros. En segundo orden, se encuentra el movimiento del *locus* de autoridad, lo que implica el desplazamiento del lugar de subordinación legal y de referencia en cuestiones de complejidad

BORRADOR

técnica. Y, en tercer orden, la aparición de anomalías, donde se incluyen factores exógenos, que no son completamente comprensibles en los términos planteados por el paradigma dominante. La presencia de estos factores generan las condiciones necesarias para cuestionar la autoridad del paradigma presente y, en ocasiones, su cambio.

Siguiendo la propuesta teórica anterior, se argumentaran tres cambios paradigmáticos que se presentarán en las próximas tres subsecciones. En la primera se explica el proceso mediante el cual entraron en competencia dos ideas sobre la corrupción: la influencia política y el soborno. Para ello se parte de acontecimientos ocurridos en la década de 1970 que llamaron la atención a nivel internacional sobre los tipos de relación que podían configurarse entre las empresas y los gobiernos. En la segunda se analiza la estrategia que se llevó a cabo para institucionalizar el paradigma antisoborno y enfocar la corrupción como un problema de las empresas transnacionales. En esta se hace énfasis en el papel de un actor decisivo con capacidad de movilizar recursos suficientes como para hacer transitar sus ideas por distintos foros internacionales. Y, en la tercera, se explica como una vez institucionalizado el paradigma se configuran nuevamente las condiciones que lo desafían y cambian. Este proceso dinámico de cambio se sustenta a través de una argumentación que contempla las reformas a la gobernanza de la década de 1990 y las condiciones del contexto histórico concreto de la crisis monetaria asiática.

BORRADOR

4.1.1. La disputa inicial: corrupción como influencia política vs corrupción como soborno

Antes de la década de 1970, la corrupción era un asunto exclusivo de las legislaciones nacionales. A pesar de ser reconocida como una disfuncionalidad, se afirmó que ciertos tipos de corrupción podían llegar a ser beneficiosos para la sociedad (Wouters, Ryngaert y Cloots 2012). Incluso se justificó como la grasa que lubricaba las ruedas del comercio de los países en desarrollo (Huntington 1968). El problema también se asoció con características culturales, por lo que la escasa investigación producida, se centraba en describir procesos históricos y políticos que ayudaron a explicar las estructuras en las que florecía la corrupción (Hough 2013). Desde el mundo empresarial se argumentó que las tensiones producidas por los procesos de globalización y el aumento de la competencia hacía difícil renunciar al soborno como último recurso para mantener los productos en algunos mercados (Pieth 1997). Con ello, el paradigma dominante a inicios de la década, presentó a la corrupción como un síntoma de atraso del desarrollo político y una condición inherente a la etapa de modernización.

Dos escándalos ocurridos en 1972 y publicados por un mismo medio de prensa, *The Washington Post,* amenazaron la autoridad de ese paradigma. El primero de ellos se imprimió el 21 de marzo[7] y fue escrito por Jack Anderson, revelando que la corporación estadounidense *International Telephone and Telegraph* (ITT), había intentado impedir en Chile la elección presidencial de Salvador Allende en 1970. Luego, en el mes de junio, Alfred E. Lewis informó del arresto de cinco personas que pretendían sustraer documentos de la Comisión Nacional Demócrata en los Estados Unidos[8]. La detención desencadenó las investigaciones conocidas como el escándalo de *Watergate,* mediante las que se evidenciaron las conexiones internacionales utilizadas por empresas estadounidenses, para lavar contribuciones de campaña del presidente Richard Nixon (Abbott y Snidal 2002). Ambos escándalos constituyeron, en su momento, anomalías que el paradigma anticorrupción vigente no podía explicar. A partir de ahí, dos nuevas interpretaciones sobre el problema de la corrupción entraron en competencia para sustituirlo. Estas han sido identificadas como el enfoque chileno y el enfoque estadounidense (Katzarova 2019).

La comprensión chilena sobre la corrupción fue expuesta por Allende en la 3era Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (III UNCTAD), realizada en la ciudad de Santiago en abril de 1972. El presidente chileno aprovechó este foro internacional para mostrar su preocupación por la creciente intervención de las corporaciones multinacionales en los procesos democráticos. Allende había sufrido una derrota electoral en 1964 luego de que se entregara, en vísperas de celebrarse los comicios generales, un sospechoso crédito norteamericano a Chile por la suma de 64 millones de dólares (Farnsworth, Feinberg y Leenson, 1973). Esta experiencia, sumada a la información develada sobre las acciones de ITT, fueron suficientes para defender la idea de que los intereses corporativos ejercían una influencia corruptora en la política y, particularmente, en las elecciones.

La vanguardia del gobierno chileno en la conducción de este paradigma fue breve, finalizando con la muerte de Allende en 1973 y la instauración de la dictadura militar de Pinochet. Sin embargo, los países del Sur Global continuaron sosteniendo las ideas hasta la caída de la cortina de hierro. Además, realizaron esfuerzos importantes a nivel diplomático y regulación

BORRADOR

[7] *Memos Bare ITT Try for Chile Coup.* Consultado el 24 de septiembre de 2020 en: https://americanempire.ku.edu/wp-content/uploads/2016/04/Anderson-ITT-and-CIA.pdf

[8] El 18 de junio de 1972 se publica *5 Held in Plot to Bug Democrats Office Here,* en *The Washigton Post.* Consultado el 24 de septiembre de 2020 en: https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2002/05/31/AR2005111001227.html

internacional con el fin de lograr la aprobación de un Código de Conducta para las Empresas Transnacionales en la ONU.

El segundo paradigma competitivo fue guiado por el gobierno de los Estados Unidos. Las investigaciones realizadas por la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) a raíz del escándalo de *Watergate,* precipitaron la terminación del mandato presidencial de Nixon y sumergieron al país en una aguda crisis de legitimidad (Katzarova 2019). Esta crisis se expresó tanto nivel nacional, como internacional. A lo interno se experimentó un aumento exponencial de la desconfianza hacia el gobierno y las grandes empresas, así como un aumento del cuestionamiento a los valores políticos fundamentales de la nación (Abbott y Snidal 2002). Por otro lado, en la arena internacional, se posicionaron tres grandes críticas. En primer lugar, se cuestionaba la legitimidad de las empresas multinacionales y su creciente capacidad para evadir las regulaciones de los países donde operaban. Aquí debe entenderse que el caso más estruendoso dentro de toda la trama *Watergate,* fue el de la Corporación Lockheed y los pagos ilícitos realizados por 25 millones de dólares a funcionarios japoneses para asegurar la venta de los aviones Tristar L-1011, mismo que resultó en la renuncia y condena penal del primer ministro japonés Kakuei Tanaka (Glynn, Kobrin y Naím 1997). En segundo orden, se puso en duda la legitimidad del proyecto económico promocionado como modelo conductor del desarrollo debido a la recesión y el aumento de la inflación experimentados en esos años (Frum 2000). Y, por último, creció la incertidumbre sobre la democracia representativa como horizonte político, ya que se la señaló como inherentemente corrupta. Ante este panorama extraordinariamente adverso, el gobierno de Estados Unidos diseñó una estrategia para recuperar la confianza en ambas dimensiones.

La estrategia tuvo como principal objetivo exportar la discusión del problema de las prácticas corruptas a la arena internacional. Para su implementación, se contemplaron tres caminos no excluyentes entre sí: a) lograr un tratado de alcance global; b) alcanzar un acuerdo en una organización intermedia; c) aprobar una legislación nacional y promover su difusión.

El gobierno de los Estados Unidos era consciente de que luego de la 3era UNCTAD, era poco realista lograr un acuerdo a nivel de Naciones Unidas (Liu 2019), aunque no por esto dejó de intentarlo. La iniciativa anticorrupción norteamericana fue, de inicio, apreciada y bien recibida en la organización. Incluso puede ser considerada el motor que impulsó la aprobación de la Resolución 3514 de la AGNU en 1975 y la creación del Grupo de Trabajo Intergubernamental *ad hoc* sobre el problema de prácticas corruptas del Consejo Económico y

BORRADOR

Social (ECOSOC) en 1976. En la Resolución 3514 se condenaron las prácticas corruptas por parte de las corporaciones transnacionales, se reafirmó el derecho de los Estados a adoptar legislación anticorrupción y se alentó la cooperación interestatal para prevenir las prácticas corruptas (A/RES/3514 XXX). Mientras que el Grupo *ad hoc* tenía el encargo de elaborar "con detalle el alcance y el contenido de un acuerdo internacional para prevenir y suprimir los pagos ilícitos, de cualquier tipo, en relación con las transacciones comerciales internacionales" (ECOSOC 1976, Res 2041 [LXI]: 18). Sin embargo, producto de los desacuerdos posteriores entre países, el intento de aprobar un tratado multilateral en esta instancia, fracasó (Pieth 1999).

Por otra parte, el Senado, mediante la Resolución 265 de 1975, exhortó al ejecutivo a que iniciara conversaciones para lograr un tratado multilateral en el marco del GATT (Katzarova 2019). Elegir al GATT como caja de resonancia implicaba posicionar una interpretación del problema como un asunto específicamente comercial. Esa interpretación recibió la oposición del ejecutivo y se propuso a la OCDE como el espacio desde el cual se podría transferir la gobernanza anticorrupción a otras instituciones internacionales. Las negociaciones en la OCDE dieron como resultado la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (Declaración de 1976). Sin embargo, este instrumento solo tuvo recomendaciones no vinculantes (Cantú 2015) y después de su aprobación, las discusiones sobre soborno internacional quedaron estancadas en la organización hasta el año 1989 (Pieth 1997).

Los esfuerzos de internacionalización se extendieron a otras instituciones intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y empresariales como la Cámara de Comercio Internacional (CCI). En la OEA se condenó enfáticamente los actos de soborno cometidos por empresas transnacionales y se acordó realizar un estudio sobre su actividad como paso previo a la elaboración de un código de conducta regional (CP/ RES. 154 [167/75]). La CCI, por su parte, elaboró el "Informe Shawcross" (McCoy y Heckel 2001) y aprobó las "Reglas para combatir la corrupción y el soborno" en 1977, a través de las cuáles se promovió el rol fundamental del cumplimiento y la responsabilidad corporativa (CCI 2017).

A pesar de las reacciones de las distintas organizaciones internacionales, la posibilidad de concretar una convención multilateral parecía lejana y con ello, fue inevitable el desarrollo de un remedio legislativo de carácter nacional que respondiera a las demandas internas de los

BORRADOR

Estados Unidos. El primer proyecto de ley fue presentado en 1976 por la administración de Gerald Ford, quien había sucedido a Nixon tras su renuncia. En el momento de elaboración del borrador del proyecto, existía una gran controversia sobre si debía penalizarse o no el soborno internacional (Liu 2019). Ante la indeterminación, el tema quedó fuera de la propuesta legislativa, misma que se limitó a prohibir los métodos de contabilidad falsa y apeló a la divulgación voluntaria de pagos ilícitos realizados en el extranjero por parte de las corporaciones (Koehler 2012). En el Congreso el proyecto fue recibido como una respuesta laxa a la crisis moral que atravesaba el país y, en consecuencia, se rechazó. Como contrapropuesta, el senador William Proxmire presentó un proyecto de enmienda a la Ley de la Bolsa de Valores de 1934, que buscaba prohibir el pago, promesa o entrega de "algo de valor" a un funcionario de gobierno extranjero (Congreso Estados Unidos 1976/S.3133). La tensión entre el enfoque de divulgación y el de criminalización, representados por ambos proyectos, provocó que las intenciones de aprobar una nueva ley, quedaran suspendidas hasta que se produjera el cambio de administración.

La llegada de Jimmy Carter a la presidencia de los Estados Unidos fue decisiva para concretar el proyecto legislativo nacional anticorrupción. Carter se había mostrado a favor de la criminalización antes de asumir el cargo y, una vez que encabezó el ejecutivo, mostró su simpatía por el proyecto presentado por Proxmire (Liu 2019). Al poco tiempo, se redactó una nueva propuesta que contenía estrictas reglas de contabilidad y penalizaba al soborno transnacional. Es así que en el mes de diciembre de 1977 se aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (LPCE) por unanimidad en el Congreso. La LPCE estableció que era un delito que las empresas estadounidenses pagaran sobornos con el fin de obtener negocios en el extranjero y, tanto las corporaciones, como sus funcionarios, eran sujetos de responsabilidad penal (Rose-Ackerman 2015). También incorporó un conjunto de reglas aplicables a todas las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York, sean o no estadounidenses (McCoy y Heckel 2001).

Con la promulgación de la LPCE quedó claro que la comprensión estadounidense sobre la corrupción estaba relacionada con el acto de soborno transnacional. Al igual que el enfoque chileno, la preocupación era que las corporaciones multinacionales podían estar actuando como actores políticos y ejerciendo una influencia indebida. Sin embargo, mientras que el enfoque chileno presentaba estas prácticas como imperialistas o transgresoras de la soberanía nacional, la inquietud de los Estados Unidos, al menos en un principio, era que las empresas

BORRADOR

podían estar operando en contra de los objetivos de política exterior y por fuera del control del gobierno (Church 1976). Además, existió gran desconcierto debido a los cuestionamientos éticos expuestos sobre el sistema de libre mercado y por la posibilidad de que los comportamientos corruptos que las corporaciones realizaban en el extranjero, terminaran reproduciéndose en el país (Proxmire 1976).

Una vez definida la posición estadounidense frente a la corrupción a través de la LPCE, comenzaron los esfuerzos de difusión. En buena medida, estos esfuerzos estuvieron impulsados por la presión que ejercieron las empresas estadounidenses, ya que sentían que la LPCE las dejaba en una posición de desventaja frente a sus principales competidores (Pieth 1999; Wouters, Ryngaert y Cloots 2012). En esos momentos, países como Alemania, posibilitaban que sus empresas reportaran los sobornos en el extranjero como gasto y deducirlos de impuestos (Glynn, Kobrin y Naím 1997). No obstante, la nueva administración estadounidense era entusiasta con la posibilidad de lograr un acuerdo multilateral que reflejara el espíritu de LPCE y aspiraba, quizás ingenuamente, que otros países siguieran su ejemplo por voluntad propia (Abbott y Snidal 2002).

El propio Carter alentó a otros países a avanzar en un tratado internacional anticorrupción afirmando que el combate contra el soborno "solo puede ser completamente exitoso… si otros países y las empresas mismas, toman medidas comparables" (Carter 1977 citado en Liu 2019, 69). Pero la arena internacional estaba demasiado dividida para lograr ese propósito. Esta división, además, no era comprendida de la misma manera por todos. Para las naciones industrializadas, por ejemplo, la división del mundo se daba entre Oriente y Occidente, mientras que para los países en vías de desarrollo, era entre Norte y Sur Global (Feinberg y Corrales 1997). La compleja cartografía de intereses políticos enfrió las conversaciones de un acuerdo anticorrupción, luego de que el G77 insistiera en que las multinacionales dejaran de apoyar el régimen del apartheid en Sudáfrica (Pieth 1997). Estos sucesos en la ONU son conocidos como el "desastre de 1976". Un abogado norteamericano que trabajaba en el Centro de Naciones Unidas para Empresas Transnacionales, al referirse a esos momentos argumentó que "las diferencias ideológicas, las rivalidades comerciales y los intereses nacionales anularon el poco impulso que tuvo la iniciativa anticorrupción" (Blum 2009, 2). Sin embargo, los esfuerzos continuaron hasta que en 1979 las negociaciones se paralizaron por completo. El motivo principal fue que se condicionó el progreso del Acuerdo Internacional sobre Pagos Ilícitos (AIPI), a la aprobación del Código de Conducta de

BORRADOR

Empresas Transnacionales de la ONU, al cuál se opusieron las naciones industrializadas por considerarlo un descendiente directo del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)[9] (Katzarova 2019).

La esperada replicación del ADN de la LPCE por efecto de difusión, tampoco ocurrió. Ni un solo país siguió el ejemplo de adoptar una legislación nacional contra el soborno (Metcalfe 2000). No habían razones suficientes para imitar el "desarme unilateral" de los Estados Unidos (Abbott y Snidal 2002). Por el contrario, las naciones industrializadas cuestionaron la racionalidad de esta decisión y prefirieron aprovechar la ventaja que ofrecía la limitación autoimpuesta del mayor competidor de los mercados internacionales. También se realizaron críticas relacionadas con la extraterritorialidad de la norma. La aplicación de la ley implicaba vigilar el accionar de las empresas fuera de los límites territoriales, pero también las actividades de los funcionarios públicos extranjeros que interactuaban con estas (Liu 2019). Por ello, incluso se la llegó a acusar de ser un acto de imperialismo, intrusión cultural e interferencia en los asuntos internos de los países (Pieth 1999). En definitiva, la LPCE fue entendida en sus inicios como un ejercicio ilegítimo de extraterritorialidad que buscó extender la legislación estadounidense más allá de sus fronteras (Glynn, Kobrin y Naím 1997).

A inicios de la década de 1980 la definición del problema continuó reflejando el espíritu de la época. Las conversaciones para internacionalizar la anticorrupción se mantuvieron bajo fuego cruzado entre el Norte y el Sur Global en el sistema de Naciones Unidas. Un ejemplo de este clima fue el "6to Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente", celebrado en Caracas entre los meses de agosto y septiembre de 1980. El tercer punto del temario del evento se refirió al Delito y Abuso de Poder, siendo el que "originó los debates más conflictivos, ya que las delegaciones de algunos Estados utilizaron el Congreso para atacar la política de otros Estados o la gestión de las empresas multinacionales" (Morenilla 1982, 180). La comisión que discutió el tema, aprobó una resolución sobre la "prevención de abusos de poder" donde se hizo referencia a que las corporaciones multinacionales contribuían a los abusos de poder político, especialmente en los países en desarrollo y que, por lo tanto, debía recabarse información sobre estos actos y la corrupción de los funcionarios públicos (A/CONF/.87/14/Rev.1)

Menos controversial fue el "7mo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente", celebrado en Milán entre los meses de agosto y

[9] El NOEI fue una iniciativa de las naciones en desarrollo que buscaba condiciones más equitativas para el desarrollo.

BORRADOR

septiembre de 1985. Contrario a lo que había sucedido con su antecesor, en este Congreso se alcanzó consenso alrededor del tema abuso de poder. Además, se enfatizaron los efectos nocivos de la corrupción para el desarrollo de los países y se delimitaron algunos de los comportamientos antijurídicos considerados corruptos:

> En esos países, los programas nacionales de desarrollo resultaban seriamente frenados por la proliferación de delitos económicos tales como la malversación de fondos, el fraude, el contrabando, la evasión fiscal y el uso indebido y la apropiación ilegal de los bienes estatales y públicos, así como por la difusión de la corrupción, el soborno y los abusos de poder económico cometidos por algunas empresas nacionales transnacionales (A/CONF421/22/Rev.1, 121).

A finales de la década el entorno global comenzó a cambiar. Los primeros acuerdos internacionales en el sistema de Naciones Unidas no se dirigieron directamente al problema de la corrupción, sino al dinero de la droga (Glynn, Kobrin y Naím 1997). Por ello, la "Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas" (Convención de Viena de 1988) instó a los gobiernos a comprometerse a tipificar el delito de lavado de dinero y eliminar las barreras que dificultaban su detección. Esta Convención es un antecedente inmediato del Grupo de Acción Financiera (GAFI), conformado en la Cumbre del G-7 de 1989 en París. El GAFI emitió "40 Recomendaciones" con el objetivo de generar una respuesta global coordinada para prevenir el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo. Al ser estas recomendaciones un instrumento no vinculante, no constituyen una obligación legal internacional y su incumplimiento no justifica el empleo de contramedidas. En ese sentido, pueden entenderse como responsables de iniciar una tendencia de "derecho blando" en los instrumentos internacionales anticorrupción (Rose 2015). También en estos años se terminó de desvanecer la idea de que la corrupción era el aceite que permitía girar las ruedas de los países en desarrollo. Un informe del Banco Mundial sobre la crisis en África, señaló que la corrupción fue uno de los factores que contribuyeron al despilfarro de fondos destinado a proyectos de desarrollo y "a la profunda desmoralización de la sociedad en general" (Banco Mundial 1989, 61).

Ninguno de los caminos diseñados para internacionalizar el enfoque estadounidense anticorrupción funcionaron durante las décadas de 1970 y 1980. Sin embargo, más allá de no conseguirse los resultados esperados, estos años son importantes en al menos cinco sentidos. Primero, la corrupción deja se ser un problema nacional y se transforma en una preocupación global. Segundo, la corrupción se enmarca por el lado de la oferta en cuanto se responsabiliza a las empresas trasnacionales como el actor responsable a controlar, pero entran a competir

BORRADOR

dos posiciones divergentes: corrupción como influencia en la política y corrupción como pagos ilícitos o soborno. Tercero, los Estados Unidos se posicionan como un actor crítico en la discusión internacional sobre el tema, demostrando su capacidad de actuación y presión unilateral. Cuarto, los actores no gubernamentales, como la academia (ver Krueger 1974; Rose-Ackerman 1978; y Klitgaard 1988), comienzan a interesarse sistemáticamente en el problema. Y, quinto, la corrupción se asocia a problemas complejos como el crimen organizado o el lavado de activos y comienza a entenderse como uno de los principales problemas de los países en desarrollo.

4.1.2. Institucionalización del antisoborno: una estrategia gradual

La internacionalización de la anticorrupción y el establecimiento del paradigma que la acompañó, fue un proceso escalonado de acumulación de factores, más que una "gran explosión". Con los paradigmas y sus partidarios definidos, la contienda entró en una especie de tregua productiva para finales de los años 80. En la arena internacional se coincidía sobre aspectos centrales y marginales del problema, pero los avances concretos fueron pocos y lentos. Se multiplicaron los foros y las declaraciones que se ocupaban del problema, pero no se lograba definir un *locus* de autoridad.

En este contexto se aprobó la primera enmienda de la LPCE a través de la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad de 1988 en los Estados Unidos. La modificación fue consecuencia de la relajación en la aplicación de la ley durante la administración Reagan (1981-1988), debido a la presión del sector empresarial a fin de suavizar los efectos secundarios (Liu 2019). La modificación no fue mayor, dirigiéndose únicamente a no sancionar a las empresas por realizar pagos de facilitación, como los destinados a posibilitar la obtención de licencias o trámites aduaneros. Con ello se posicionó la preocupación exclusiva por la corrupción política y se relegó a un segundo plano la corrupción administrativa.

Otro efecto de la presión empresarial fue el impulso, nuevamente, de la actuación del principal partidario del paradigma de la corrupción como soborno (Khaghaghordyan, 2014). Así, en 1989, el Congreso de los Estados Unidos instó a la Administración Bush (1989-1993) a que reabriera las negociaciones en el marco de la OCDE. Se argumentó que la organización, al tener una membresía limitada a economías avanzadas, era un terreno más fértil para lograr un acuerdo *inter partes*. De esta forma quedó delineado el nuevo objetivo de política exterior

BORRADOR

en términos de anticorrupción: exportar la LPCE y su enfoque de la corrupción política por el lado de la oferta.

La línea discursiva que posicionaron los representantes de Estados Unidos ante la OCDE, destacó la eficiencia económica y la necesidad de nivelar el campo de juego (Abbott y Snidal 2002). Esos argumentos, no correctamente justificados, fueron rechazados inicialmente. Además, los miembros europeos se beneficiaban del *status quo* y no tenían motivos para alterarlo. De hecho, Donald Johnston, entonces Secretario de la organización, dijo que "cuando Estados Unidos trajo este tema a la OCDE en 1989, no había mucho entusiasmo por un esfuerzo multilateral contra la corrupción" (citado en Metcalfe 2000, 133). No obstante, ese mismo año se creó el Grupo de Trabajo *ad hoc,* también a solicitud de Estados Unidos, con la intención de explorar las condiciones legales que soportarían un posible acuerdo. La adopción de este particular diseño institucional se justificó por la inexistencia de comisiones permanentes dedicadas específicamente al área temática. Además, la configuración posibilitaba tratar el problema con cierta independencia de los intereses institucionales (Spector y Kitsuse 2017).

El contexto era diferente al de 1975, cuando los Estados Unidos se acercaron por primera vez a negociar la anticorrupción en la OCDE. En aquellos momentos la LPCE era un proyecto sin un futuro definido en el programa legislativo, mientras que en 1989 era una realidad ampliamente conocida y discutida. No obstante, la estrategia para lograr el objetivo fue similar: lograr un acuerdo en la OCDE con socios económicos poderosos, para desde ahí establecer una posición de autoridad que posibilitara realizar negociaciones de alcance global. La implementación no fue inmediata. Un mundo en ebullición se encargó de pasarla a un segundo plano. El ejecutivo liderado por Bush estaba enfocado en establecer la posición estadounidense en el panorama geopolítico posterior a la Guerra Fría y por lo tanto puso poca energía en las conversaciones sobre el soborno (Glynn, Kobrin y Náim 1997). El Grupo de Trabajo *ad hoc,* por otra parte, se reunió en este tiempo con poca frecuencia y sin mucho entusiasmo (Metcalfe 2000).

Son múltiples las razones por las que se afirma que el fin de la Guerra Fría es una de las coyunturas críticas más importantes para la adopción de acuerdos internacionales sobre el tema. Estas pueden dividirse en dos grandes conjuntos: aumento de la demanda mundial anticorrupción y cambio en las condiciones de negociación internacional. El aumento de la demanda estuvo relacionado con la apertura de nuevos mercados; caída de regímenes

BORRADOR

autoritarios sin un reemplazo inmediato de instituciones democráticas; ola de privatizaciones sin regulación; revolución tecnológica que permitió transferir dinero y comunicar noticias con igual rapidez; y, erupción de escándalos de corrupción en todo el mundo industrializado o no[10] (Pieth 1999; Wouters, Ryngaert y Cloots 2012; Pereyra 2013). Por su parte, el cambio de las condiciones de negociación internacional se debió al debilitamiento de la posición de los países en desarrollo; la incorporación de criterios como la gobernabilidad democrática, transparencia, derechos humanos y comercio estratégico como pilares de las relaciones exteriores; y, finalmente, la implementación del derecho electoral en los pactos internacionales (McCoy y Heckel 2001; Katzarova 2019).

La llegada de Bill Clinton (1993 - 2001) al ejecutivo norteamericano, supuso otro de los factores que impulsaron fuertemente el inicio de un movimiento global anticorrupción. Desde el comienzo, la administración posicionó el tema del tratamiento internacional del soborno en la OCDE como uno de sus principales objetivos de política exterior. La agencia encargada de esto fue el Departamento de Estado, encabezado por su Secretario, Warren Christopher y el Subsecretario para Asuntos Económicos y Comerciales, Daniel K. Tarullo. Ambos funcionarios eran abogados corporativos con experiencia en la LPCE, por lo que encarnaron la aspiración de conseguir un campo de juego nivelado para las empresas estadounidenses en el comercio internacional (Glynn, Kobrin y Naím 1997).

En el mismo año que Clinton asumió la presidencia se creó, del otro lado del Atlántico, Transparencia Internacional (TI). Esta organización fue fundada por Peter Eigen, un exfuncionario del Banco Mundial con larga experiencia en cuestiones relativas al desarrollo en América Latina y África. Eigen abandonó el organismo financiero multilateral por su política de silencio respecto a la corrupción en el mundo. TI es ampliamente conocida por su Índice de Percepción de la Corrupción (1995), lo que la hizo la ONG más sólida y mejor posicionada del mundo respecto a la medición de la corrupción. Su trabajo ha estado dirigido a la sensibilización y aumento de la conciencia pública sobre el problema a nivel mundial y nacional, a través de sus diversas representaciones conocidas como “Capítulos”.

TI y la Administración Clinton compartieron más que año de inicio. Cuando Tarullo definió las prioridades del Departamento de Estado para el primer período de gobierno, se reunió con los activistas anticorrupción de TI. En este encuentro, TI expuso su concepción sobre los

[10] Dos ejemplos de ello son el escándalo *Swiftgate* en Argentina bajo la presidencia de Carlos Menem (1990) y la operación *Mani Pulite* en la Italia gobernada por Giulio Andreotti (1992).

BORRADOR

efectos perjudiciales de la corrupción en términos éticos y prácticos. Esta reunión provocó que a la concepción estadounidense del soborno como injusticia comercial, se le agregaran valores e intereses relativos a la eficiencia económica global, la democracia, el buen gobierno y las virtudes cívicas (Abbott y Snidal 2002). La confluencia entre el Departamento de Estado y TI, redefinió el contenido de la estrategia de Estados Unidos para concretar un acuerdo multilateral. Y, en cuanto a la forma, se proyectaron una serie de pasos para la legalización gradual, con la OCDE como meta.

El primer paso de esta estrategia fue vincular el tratamiento del soborno con la política comercial (Tarullo 2004). Así, comenzaron a insertarse términos de prevención y sanción del soborno en tratados comerciales bilaterales o multilaterales. Uno de ellos fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por Estados Unidos, Canadá y México. El fundamento de este tipo de acción estratégica era que Estados Unidos, siendo la economía más fuerte, podía otorgar preferencias comerciales a sus contrapartes a cambio de términos antisoborno (Liu 2019). Una suerte de aplicación moderna de *lex talionis.* De esta manera también comenzaban a ganarse apoyos individuales que luego serían decisivos.

En mayo de 1994 se produjo el primer avance relevante dentro de la OCDE luego de que se aprobara, en reunión ministerial, una recomendación sobre soborno en transacciones comerciales internacionales (Recomendación de 1994). El texto de este documento se adoptó casi literalmente de una propuesta que Estados Unidos había presentado en diciembre de 1993, en detrimento del trabajo previo realizado en la organización. Sin embargo, más allá de esto, la Recomendación estableció los principios rectores para comprender al soborno como delito y las medidas prácticas para enfrentarlo (Metcalfe 2000). Además, es una representación del grado de consenso respecto a la anticorrupción y un antecedente inmediato de la Convención que años más tarde aprobaría la organización.

La aprobación de este instrumento de derecho blando se dio en un contexto de alta agitación por escándalos de corrupción (Pieth 1999). Los eventos se presentaban en casi todas las regiones del mundo. En América Latina, los presidentes electos de Brasil y Venezuela estaban siendo acusados de corruptos, mientras que en Argentina se obligó a renunciar a una veintena de funcionarios de alto nivel. En Asia, el primer ministro de la India renunció a su cargo alegando que la corrupción sistémica no le permitía gobernar y su homólogo de Japón también dimitió al ser cuestionado por manejo irregular de fondos. Y, en Europa, Bélgica lidiaba con el caso de sobornos al Partido Socialista por parte de los fabricantes

BORRADOR

aeroespaciales Agusta y Dassault, cuando en Italia se derrocaba a Berlusconi por un voto de censura y ocurría una ola de suicidios de políticos y empresarios investigados por corrupción (Naím 1995). La suma de estos eventos provocó que *Financial Times* llamara al 1994 "El Año de la Corrupción" (Abbott y Snidal 2002).

El clima de "erupción" de escándalos sensibilizó al público europeo y lo volvió más hostil hacia la corrupción. Las presiones internas y externas convergieron y aceleraron la implementación de la Recomendación de 1994 e hicieron de esta un instrumento de derecho blando eficaz (Katzarova 2019). Una parte fundamental de la implementación fue la revisión de las legislaciones nacionales de los Estados miembro sobre tratamiento fiscal del soborno y responsabilidad penal. Algunos, como los Países Bajos, redactaron nueva legislación que penalizaba el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Mientras que, de imprevisto, Gran Bretaña descubrió que tenía vigente una legislación del año 1906 que prohibía el soborno en términos muy similares a los de la LPCE (Pieth 1997). Independientemente de los efectos dentro de los miembros de la OCDE, la Recomendación envío una señal importante a otras organizaciones internacionales sobre la posibilidad de alcanzar consensos respecto al perverso problema del soborno.

Una de las primeras reacciones se dio en el continente americano a través de la OEA. Al interior de la organización se habían propuesto iniciativas para discutir el tema desde inicios de la década. En 1990 el representante chileno ante la organización intentó incluir los temas de ética y corrupción en la agenda regional. Además, en los años siguientes se aprobaron algunas resoluciones referentes a la protección del gobierno democrático, sus nuevos desafíos regionales y medidas de prevención de prácticas comerciales internacionales ilegales (McCoy y Heckel 2001). Estas acciones fueron esfuerzos aislados con propósitos declarativos que no produjeron un impacto significativo, sobre todo, porque dentro de la organización prevalecía el criterio de que la corrupción era un problema interno del que no tenían porque ocuparse las organizaciones internacionales. Sin embargo, en 1994, Chile, Venezuela y Estados Unidos protagonizaron iniciativas que provocaron el cambio de concepción.

El gobierno chileno, a través de su delegación ante el organismo regional, propuso que se retomaran las discusiones sobre Probidad y Ética Pública, dando lugar a la creación de un Grupo de Trabajo encargado del tema (Carreño 1997). El interés que movilizó la acción fue posicionar la anticorrupción como un objetivo legítimo de los gobiernos democráticos recién elegidos. La "mano dura contra la corrupción" había sido uno de los argumentos esgrimidos

BORRADOR

por el gobierno militar chileno y otras dictaduras de Latinoamérica en las décadas anteriores. Por ello "los nuevos regímenes democráticos tenían que tener una posición anticorrupción creíble para fortalecerse" (Guerzovich y deMichele 2010, 197). En ese sentido, se buscaba generar un contrargumento que le retirara la "bandera anticorrupción" a los autoritarios y comenzara a identificar a la democracia y sus procesos con la honestidad en el gobierno (Feinberg 1997).

En Venezuela, Rafael Caldera (1994-1999), había sido elegido como presidente por segunda ocasión en medio de una crisis político-financiera derivada de prácticas corruptas, que provocó la destitución de Carlos Andrés Pérez y el colapso del sistema bancario en el país (Gates 2010). La difícil situación justificaba una fuerte campaña anticorrupción que trascendería los límites nacionales y posicionaría al Presidente Caldera como uno de los principales activistas por un acuerdo continental (Lohaus 2015). Los intereses de política exterior del gobierno venezolano estaban motivados por la necesidad de conseguir normas que facilitaran la asistencia mutua, permitieran la extradición de banqueros y funcionarios públicos que habían huido del país, y lograran el retorno de capitales desviados ilícitamente a naciones vecinas (Guerzovich y deMichele 2010; McCoy y Heckel 2001).

Los Estados Unidos, por su parte, seguían implementando su estrategia de construcción de consenso para la internacionalización de la LPCE. Luego de la Recomendación de 1994, el paso siguiente fue desarrollar un acuerdo hemisférico que le permitiera al gobierno estadounidense llegar a las futuras negociaciones de la OCDE con respaldo suficiente y no como un *boy scout* solitario. Para lograr este acuerdo organizó la Cumbre de las Américas en Miami, en el mes de diciembre de 1994. El encuentro reunió a los 34 miembros del la OEA (sin incluir Cuba), pero no fue formalmente parte del trabajo de la organización. En ese sentido, el cónclave, en lo correspondiente a la corrupción, sirvió de plataforma útil para garantizar apoyos antes de la presentación de una propuesta formal.

La Cumbre fue cuidadosamente planificada para disipar cualquier tensión Norte-Sur que hubiese subsistido al fin de la Guerra Fría. En 1993, el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) creó el Grupo de Trabajo Inter-agencias (GTI) dentro del Gobierno de los Estados Unidos, para considerar los aspectos específicos del problema de la corrupción, particularmente, en América Latina. A inicios de 1994, Richard E. Feinberg, quien ocupaba el cargo de Director Senior de Asuntos Interamericanos del CNS, se acercó a TI para buscar apoyo y utilizar las conexiones de la ONG en la región para la organización del evento (Katzarova 2019). Durante

BORRADOR

ese año también se realizaron reuniones en Washington con una coalición de representantes de embajadas de países de interés, entre las que se incluía Chile, Ecuador, Honduras y Venezuela. El objetivo de esos encuentros fue preparar el borrador del Plan de Acción que se suscribiría al finalizar la Cumbre. Además, Michael Skol[11], como jefe del GTI, viajó a Caracas para reunirse con el Presidente Calderas y trasmitirle que Estados Unidos apoyaría sus propuestas para lograr la extradición y repatriación de capitales, si Venezuela apoyaba la internacionalización de la LPCE (Feinberg 1997).

Una vez finalizada la fase preparatoria, se definieron los temas a abordar en el encuentro mediante las "Catorce Iniciativas para la Agenda de la Cumbre presentada por los Estados Unidos para el Hemisferio". Dentro del Tema Uno "Hacer que la Democracia funcione: reinventar el gobierno", se definió la Iniciativa 1 "No a la Corrupción". La ubicación dentro de la agenda da cuenta, por sí sola, de la relevancia de este aspecto para la Cumbre. El objetivo fue llamar a los gobiernos del continente y empresas internacionales a reconocer la necesidad de mejorar la transparencia y el control democrático, así como de abstenerse de ofertar o recibir sobornos y tomar acciones efectivas de cumplimiento. Para ello se recomendó de inicio: 1) participar en la implementación de la Recomendación de 1994; 2) desarrollar planes de acción nacionales que definan mecanismos para combatir la corrupción; 3) adoptar fuertes prohibiciones penales, civiles y administrativas respecto al soborno de funcionarios en las transacciones internacionales y; 4) aumentar la cooperación para mejorar la contratación pública, el servicio civil y la regulación de negocios (Cumbre de las Américas 1994, 3).

Los acuerdos anticorrupción fueron una de las historias de éxito de la Cumbre. El foro posicionó la idea de que el fenómeno representaba una amenaza a la democracia, el progreso social y la eficiencia económica, e instó a sus miembros a establecer relaciones de cooperación con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno (Katzarova 2019). El borrador del Plan de Acción surgió de una propuesta de Chile basada en la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994[12]. Luego de revisiones realizadas por los Estados Unidos y los países latinoamericanos, el documento final propuso la creación de órganos de supervisión, el mejoramiento del acceso a la información y la regulación de conflictos de interés, enriquecimiento ilícito y soborno internacional, entre otras acciones (Guerzovich y deMichele

BORRADOR

[11] Michael Skol había sido embajador de Estados Unidos en Venezuela antes de trabajar en el GTI.

[12] El informe de esta comisión puede consultarse en la siguiente dirección web: http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/11286/10348

2010). Además, la iniciativa de la Cumbre solicitó a la OEA que desarrollara un enfoque hemisférico anticorrupción mediante la negociación de un nuevo acuerdo o nuevos acuerdos regionales (Feinberg 1997).

La Cumbre de las Américas es un hito relevante para la historia anticorrupción del hemisferio por tres razones. Primero, fue el espacio donde confluyeron y se sincronizaron los intereses sobre el tema de Estados Unidos, Chile y Venezuela. Segundo, se construyó una coalición de actores críticos que movilizarían la agenda anticorrupción de la región (conformada por los tres países recién mencionados más Ecuador y Honduras). Y, tercero, fue el termómetro que verificó que existían las condiciones favorables suficientes para avanzar en un acuerdo interamericano.

Apenas cinco días después de finalizada la Cumbre, el gobierno de Venezuela presentó un proyecto de Convención al Consejo Permanente de la OEA. Luego de que la propuesta se circulara a los Estados miembros para comentarios, la Asamblea General encargó al presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Pública, el chileno Edmundo Vargas Carreño, la elaboración de un proyecto basado en la propuesta venezolana (Manfroni y Werksman 2003). El proceso produjo varios borradores hasta que se logró, en tiempo récord, un documento que armonizaba los intereses latinoamericanos de asistencia judicial recíproca y extradición, con la agenda estadounidense de criminalización del soborno comercial transnacional activo (Pieth 1999).

Así, el 29 de marzo de 1996 se adoptó en Caracas, Venezuela, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). La legislación internacional se aprobó a pesar de que la anticorrupción no era una parte obvia del mandato básico de la OEA, consistente en promover y proteger la democracia y los derechos humanos (Lohaus 2015). Es probable que por ello, desde la Cumbre de las Américas y las reuniones preparatorias de la Conferencia Especializada para aprobar la CICC, se insistiera en la idea de que la corrupción afectaba la gobernabilidad democrática e impactaba negativamente en los derechos económicos, sociales y culturales; una idea que solo se había esbozado superficialmente a mediados de la década de 1980.

La CICC fue pionera también en otros aspectos. Generalmente suele destacarse el hecho de que fue el primer acuerdo internacional sobre el tema suscrito en el tiempo, lo que, sin dejar de ser cierto, no debe exagerarse. Además, fue la primera legislación internacional

BORRADOR

anticorrupción con carácter vinculante, aunque algunas de sus disposiciones más revolucionarias, como el Artículo III sobre medidas preventivas, no son de obligatorio cumplimiento para los signatarios. Igual de relevante fue su definición de corrupción por el lado de la demanda y la oferta, propuesta en el Artículo VI numerales 1a y 1b, respectivamente, en un momento donde no existía suficiente discusión sobre ese particular. Por último, fue el primer instrumento en internacionalizar la LPCE, ya que, en el Artículo VIII, invita a los Estados parte a tipificar el delito de soborno transnacional como un acto de corrupción.

No solo los intereses de los Estados Unidos asociados a la LPCE quedaron reflejados en la CICC. En el cuerpo del documento también se incluyeron normas sobre secreto bancario (Artículo XVI) promovidas por la delegación de ese país. Incluso, el mencionado Artículo III sobre medidas preventivas, fue redactado por Richard Werksman, asesor anticorrupción del Departamento de Estado inspirado en la legislación estadounidense (Manfroni y Werksman 2003). Además, quedaron reflejadas las aspiraciones del presidente Caldera sobre extradición (Artículo XIII) y asistencia mutua (Artículo XIV), así como la propuesta de regulación del enriquecimiento ilícito (Artículo XI) presentada por Argentina (Lohaus 2015).

Mientras en el continente americano se trabajó para conseguir la CICC, Europa también avanzó para lograr una posición común. Una de las primeras reacciones fue la 19na Conferencia de Ministros de Justicia del Consejo de Europa (CoE), celebrada en Valleta (Malta), en junio de 1994. La Conferencia se realizó con el tema “Aspectos administrativos, civiles y penales, incluido el papel del poder judicial, de la lucha contra la corrupción”, bajo el que se analizaron las implicaciones de la Recomendación de 1994. Dentro de las decisiones adoptadas en este encuentro, estuvo la creación de un Grupo de Trabajo del CoE, que diseñó las acciones futuras para los estados europeos, incluida la redacción de una Convención (Katzarova 2019). Además, este encuentro promovió una serie de iniciativas que se concretaron en la adopción de veinte “Principios Rectores” en la Cumbre de Estrasburgo de 1997 (CoE 1997).

Desde el CoE se expandieron los debates anticorrupción a la Unión Europea (UE). Después de todo, ambas organizaciones compartían casi los mismos miembros. La UE, al no tener competencias para promulgar directamente normativa relativa a derecho penal, según lo establecido en el Tratado de Maastricht, abordó el asunto por la “puerta trasera”. De esta forma, la cuestión se trató por primera vez en el contexto de la Protección del Presupuesto por

BORRADOR

un lado, y la lucha contra el crimen organizado por el otro (Pieth 1999). Luego, en 1997, el asunto se abordó de frente con la adopción del "Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de la Unión Europea o funcionarios de los países de la Unión Europea", mediante el que se buscó asegurar que cada país miembro adoptara las medidas necesarias para penalizar la corrupción donde estuviesen implicados funcionarios (UE 1997).

Las iniciativas regionales, tanto de América como de Europa, tenían aspectos positivos y también algunos problemas. Dentro de lo positivo destaca la prioridad que adquirió la corrupción como asunto de interés al interior de muchas de sus instancias y la agilidad con la que se lograron declaraciones, recomendaciones y acuerdos multilaterales. Sin embargo, el primer problema evidente es que todos estos instrumentos estaban limitados por el alcance jurisdiccional de las organizaciones que los promovían, no siendo válidos para terceros; y, aunque en ocasiones se añadió la cláusula de adhesión abierta[13], en la práctica solo suscribieron los Estados miembros. Además, si bien la CICC internacionalizó la LPCE, los principales competidores de las empresas norteamericanas no se encontraban en Latinoamérica, por lo que un acuerdo más amplio continuaba siendo un objetivo prioritario para los Estados Unidos.

En la ONU también se avanzó en la dirección de los intereses estadounidenses en 1996. La Resolución 51/59 de la Asamblea General, además de aprobar el "Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos", instó a los Estados miembros a que adoptaran legislaciones apropiadas para velar por la transparencia e integridad de las actividades económicas de las personas jurídicas internacionales (A/RES/51/59, 3). Asimismo, se aprobó la Resolución 51/191 que contenía la "Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales". En esta Declaración los Estados se comprometieron a tipificar como delito los actos de soborno a funcionarios públicos extranjeros, así como a adoptar medidas concretas para luchar contra toda otra forma de corrupción (A/RES/51/191, 4). Ambas resoluciones formaron parte del camino como normas de derecho blando, por lo que no generaron obligatoriedad para los Estados.

Los acuerdos establecidos entre 1994 y 1996 en los distintos niveles y regiones construyeron una base sólida para lograr un instrumento vinculante en la OCDE. La organización se había

[13] El Artículo XXIII de la CICC es un ejemplo de este tipo de cláusulas (OEA 1996, 9-10).

BORRADOR

mantenido activa en esos años y, además de establecer colaboraciones con la OEA, el CoE y la UE, también aprobó dos importantes Recomendaciones donde se pedía a los Estados prohibir la deducción fiscal del soborno e implementar medidas anticorrupción en adquisiciones financiadas con ayuda bilateral (Pieth 1997; McCoy y Heckel 2001). Con ello, el preámbulo estuvo listo y podía negociarse la Convención.

A la ronda final de negociaciones llegaron dos posiciones opuestas. Por una parte estuvo la iniciativa anti-sobornos de los Estados Unidos, mientras que por la otra, Francia y Alemania propusieron un proyecto basado en los textos recientemente acordados por el CoE y la UE. Además, esta última posición, buscaba deslocalizar el acuerdo y trasladarlo a la ONU o a la OMC, con el argumento de que era la mejor manera de lograr un instrumento vinculante que provocara la modificación de la ley en todas las jurisdicciones (Pieth 2007). La solución del conflicto requirió de dos estrategias.

La primera de ellas fue el incremento de la atención mediática sobre las negociaciones. En esos momentos, muchos políticos franceses estaban bajo investigación y explotaban escándalos de corrupción en Alemania y Europa del Este. Los funcionarios estadounidenses aprovecharon el contexto para llevar su caso a los medios internacionales, mismos que demostraron ser notablemente receptivos (Glynn, Kobrin y Naím 1997, 21). Especialmente, los medios europeos exhibieron interés por conocer los argumentos que estaban manejando los representantes políticos de sus países. De esta manera, se publicaron una serie de artículos donde se exponía la posición de Francia y Alemania como obstruccionista, mientras entrevistaban a funcionarios estadounidenses críticos con las estrategias de bloqueo de los dos países europeos (Katzarova 2019).

La segunda estrategia fue una intensa campaña de persuasión desplegada por TI y sus capítulos nacionales a favor de las reformas de la OCDE. La acción estuvo dirigida a un grupo amplio de empresarios, políticos y burócratas nacionales y a funcionarios de organizaciones internacionales, con el objetivo de demostrar los efectos perniciosos del soborno y la corrupción en la democracia y el buen gobierno. Además, la organización logró acceder al Grupo de Trabajo de la OCDE y establecer relaciones estrechas de colaboración, lo que le posibilitó tener conocimiento sobre los pormenores de las negociaciones. De esta manera, TI adaptó su cabildeo y utilizó hábilmente a la prensa para ejercer presión sobre los delegados y el gobierno de la OCDE (Abbot y Snidal 2002).

BORRADOR

El proceso de negociación llegó a un punto crítico cuando Estados Unidos propuso a último minuto la criminalización de los sobornos pagados a los partidos políticos. Este desacuerdo se sostuvo hasta la última sesión de negociaciones en el mes de noviembre de 1997. La idea detrás de la propuesta era lograr un acuerdo que tuviera cobertura completa respecto a los problemas derivados del soborno en el extranjero, sin embargo, las únicas naciones que acompañaron esta pretensión fueron Canadá y Holanda. Ante el riesgo de perder todo lo avanzado, la delegación de Estados Unidos cedió a la propuesta de la coalición que pidió el diferimiento de las regulaciones antisoborno a los partidos políticos (Metcalfe 2000).

La "Convención para combatir el Soborno de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales" fue adoptada, finalmente, el 17 de diciembre de 1997 en la ciudad de París y entró en vigor en febrero de 1999. De inicio fue firmada por 34 gobiernos (fundadores), 5 de los cuales no eran miembros[14] de la OCDE. La diversidad de posiciones ante el problema y la tensión generada en las negociaciones, dieron como resultado un documento final con un gran número de aciertos, pero también con debilidades o aspectos susceptibles de mejora.

Entre los aciertos generalmente reconocidos de la Convención de la OCDE está su amplio alcance geográfico. Al igual que como sucede con la LPCE, los efectos de la Convención son extraterritoriales. Por ello, incluso si el soborno se produce por una empresa de un país de la OCDE a un funcionario de un país no parte, el acto es considerado un delito. Este enfoque, conocido como "unilateralismo colectivo", fue adoptado por los Estados partes con la finalidad de no tolerar el soborno de ningún funcionario público en todo el mundo (Pieth 2007).

Debe señalarse además, que si bien la Convención tiene como principal objetivo la criminalización del soborno (Artículo 1), muchas de sus disposiciones alcanzan ámbitos no penales (Artículo 3.2). Específicamente, las disposiciones sobre contabilidad (Artículo 8), presentan un enfoque preventivo a través de la exigencia de adopción de medidas que obliguen a "mantener libros y registros contables, divulgar estados financieros y usar normas de contabilidad y auditoría" (OCDE 1997, 8). De esta forma, la Convención de la OCDE no solo movilizó a los Estados partes a realizar las acciones derivadas del carácter vinculante del instrumento, sino que indujo a las empresas con sede en esos Estados y sus subsidiarias a adoptar importantes programas de cumplimiento (*compliance)*. La complementariedad entre

[14] Los 5 países no miembros en ese momento eran: Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y República Eslovaca.

BORRADOR

estos dos niveles es algo que necesariamente debe observarse a la hora de evaluar los efectos de la Convención en un caso.

Finalmente, uno de los grandes problemas de los instrumentos internacionales suele estar relacionado con su posibilidad de aplicación eficiente por los Estados. En términos generales, las dificultades surgen debido a que los países tienen sistemas legales distintos que obstaculizan la correcta introducción local de los mandatos internacionales. Es por ello que la adopción del principio de "equivalencia funcional" puede ser considerado como otro de los aciertos de la Convención. En el preámbulo del documento se reconoció que "lograr la equivalencia entre las medidas que deben tomar las Partes es un objetivo y propósito fundamental de la Convención" (OCDE 1995, 5). Para lograrlo, las reglas se redactaron de forma abierta, por lo que no son automáticamente ejecutables y su implementación depende, entonces, de la redacción de leyes o reglamentos aplicables a través de sistemas judiciales nacionales (Rose 2015). Además, la evaluación realizada por el mecanismo de supervisión, en forma de Grupo de Trabajo y revisión por pares, se hace de forma holística, observando que los "efectos legales generales" producidos por el sistema legal de un país, cumplan adecuadamente con la Convención (Pieth 2007); sin exigir que todos los países lo hagan de la misma forma.

Respecto a las debilidades, lo primero que debe tenerse en cuenta es que el sistema de la OCDE ha limitado su alcance al soborno público. La Convención está dirigida expresamente a la "gran corrupción" y deja en mano de los Estados la posibilidad de sanción o no de los pagos de facilitación o "grasa" por acciones de rutina como obtención de licencias o trámites de aduana. El segundo aspecto de mejora es respecto a los límites que implica que el sujeto pasivo del soborno sea el "funcionario público extranjero". El problema con esto, es la exclusión como sujetos del soborno internacional a los partidos políticos extranjeros, sus funcionarios y a los candidatos a cargos públicos, generando una peligrosa laguna regulatoria. Por último, otra debilidad señalada de la Convención, está relacionada con su alcance respecto a las subsidiarias extranjeras de las empresas con sede en países de la OCDE. El problema de esta laguna es que la Convención se rige por el principio de territorialidad, por lo que no existen regulaciones lo suficientemente claras para evitar que las empresas matrices puedan utilizar a sus filiales en países no miembros para realizar el trabajo sucio del soborno (Abbot y Snidal 2002).

BORRADOR

Independientemente de las debilidades, los problemas de implementación y los temas que, debido a su alta conflictividad la Convención no logró regular, lo cierto es que, su adopción en el año 1997, representa el logro de una estrategia gradual: la institucionalización del paradigma del antisoborno. De esta forma, la Convención de la OCDE no solo fue el primer instrumento internacional anticorrupción enfocado específicamente en el lado de la oferta, sino que aún continúa siento el único. Con este instrumento internacional, la campaña global anticorrupción decretó que el problema de la corrupción era el abuso de las corporaciones de los países desarrollados y estableció a la OCDE como el lugar de autoridad para resolver ese problema. Sin embargo, como una ironía significativa de la historia anticorrupción, el paradigma que tanto tiempo demoró en establecerse, rápidamente sería cuestionado.

4.1.3. El cambio hacia el paradigma actual para el control de la corrupción

El movimiento global anticorrupción, desde hace algunos años, sitúa el foco de atención en el abuso de los gobiernos, los políticos y los funcionarios públicos. El paradigma del antisoborno centrado en el abuso de las corporaciones multinacionales, en algún momento, fue sustituido; y en el proceso, la responsabilidad de la corrupción pasó de la oferta a la demanda y, así, de los países desarrollados a los países en desarrollo. De esta forma, hoy se asume que el lugar de la corrupción es el gobierno. Sin embargo, no se ha dado suficiente atención a la explicación sobre cómo se instaló ese paradigma. Algunos autores han referido que este dramático cambio fue causado por un “evento extraño” que tuvo lugar a partir de la década de 1970 (Katzarova 2019). Siguiendo esta idea, en la sección se argumenta que el evento que pudo producir el cambio de paradigma fue un proceso protagonizado por las reformas de la gobernanza impulsadas en la década de 1990 y, especialmente, la crisis asiática de 1997.

El término gobernanza, evidentemente, no surge en la década de 1990, aunque no se puede negar que fue en esos años donde se puso de moda (Kooiman 2005). La llegada de este concepto está relacionada con el fracaso de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impulsados en la década de 1980. En un estudio realizado por el Banco Mundial en 1991 se explicó que solo dos de los países que habían recibido ayuda económica del organismo, habían cumplido en más del 75% con las condiciones vinculadas a préstamos de ajuste estructural (Mosely, Harrigan, y Toye 1991). Los análisis de las causas que provocaron los incumplimientos de las condiciones, luego enfatizaron que las organizaciones estatales eran puntos focales de resistencia a la reforma y a la innovación (Haggard y Kaufman 1992).

BORRADOR

De esta manera se asociaron los problemas del desarrollo económico con el desempeño de los gobiernos y "lograr la gobernanza correcta" se convirtió en un medio para alcanzar el desarrollo (Hough 2013). Como lo expresó Barber Conable, presidente del Banco Mundial en la época, "si queremos alcanzar el desarrollo, debemos apuntar hacia un crecimiento que no pueda revertirse fácilmente mediante el proceso político" (Conable 1992, citado en Chhotray y Stoker 2009). Sin embargo, los procesos políticos problemáticos a los que se refería el Banco, no estaban oficialmente dentro de su área de incidencia según su acuerdo de constitución. Es entonces cuando la comunidad internacional, especialmente el Banco Mundial y el FMI, adoptaron y promovieron el concepto de gobernanza para referirse a los asuntos políticos (Doornboos 2001).

Si bien la preocupación por el crecimiento económico sostenido siguió siendo el principal impulso de la gobernanza, hay otros factores a considerar. Chhotray y Stoker (2009) explican que el colapso de los regímenes comunistas en Europa del Este también fue importante para configurar el surgimiento del interés occidental en la gobernanza. En su opinión, las "nuevas circunstancias internacionales" posteriores a 1990 significaban que occidente podía vincular condiciones políticas e institucionales explícitas a la ayuda sin temor a "perder sus aliados del tercer mundo o clientes del comunismo". Además, el colapso de los regímenes comunistas desacreditó esos sistemas políticos como "no democráticos" e "ineficientes", mientras defendió elementos de los sistemas políticos occidentales como la liberalización política y la descentralización administrativa (Banco Mundial, 1991). Esta asociación de la democracia liberal occidental con la gobernanza ha seguido siendo una constante dentro del discurso dominante.

En 1991, el Banco Mundial convocó su Conferencia Anual de Economía del Desarrollo con el propósito expreso de discutir su agenda futura, que en principio comprendía nada menos que una "reforma de la política en los países dependientes de la ayuda" (Doornboos 2001, 98). En medio de una considerable incertidumbre respecto a la idea de que la gobernanza podría expresarse en términos políticos, la noción de una "buena" gobernanza surgió como un instrumento necesario para el lanzamiento de una nueva generación de condicionalidades políticas (Chhotray y Stoker 2009).

Posteriormente se dio una explosión de interés por la gobernanza. Algunas organizaciones, cautelosas respecto al deslizamiento del concepto, adoptaron definiciones que son tan amplias que efectivamente carecen de sentido, incorporando como un aspecto de "buen gobierno" más

BORRADOR

o menos todo lo que se considera una fuerza progresiva y productiva en la sociedad. Mientras otras prefirieron definiciones más limitadas, en gran medida porque se ajustaban a sus intereses particulares. El Banco Mundial, por ejemplo, afirmó que la gobernanza es "el ejercicio de la autoridad política y el uso de recursos institucionales para gestionar los problemas y asuntos de la sociedad" (Banco Mundial 1994). Mientras que el PNUD utilizó un lenguaje muy similar al afirmar que la gobernanza es "el ejercicio de la economía, la política y la asignación administrativa de recursos para gestionar los asuntos de un país a todos los niveles" (citado en Hough 2013). Mientras tanto, el FMI optó por un enfoque general y señaló que la gobernanza "abarca todos los aspectos de la forma en que se gobierna un país, una empresa u otra entidad" (FMI 1997). Ninguna de estas definiciones es necesariamente incorrecta, pero muchas pueden ser demasiado superficiales, lo que ilustra que definir la gobernanza para la satisfacción de todos, es tan difícil como definir la corrupción.

El interés por la gobernanza se tradujo luego en reformas políticas y económicas a nivel global. Estas reformas hicieron de la separación de la política y la administración un artículo de fe. Particularmente en las democracias emergentes, la "buena gobernanza" se impulsó en términos estrictamente técnicos y administrativos, de una manera que Rothstein (2011: 5) describe como "normativamente estéril", y el papel del Estado se redujo al de un árbitro dentro de una economía liberalizada (Johnston 2014).

Estas reformas se extendieron por la mayoría de los países de América Latina. Incluso fueron aplicadas por una serie de gobiernos que habían sido electos o que llegaron al poder con plataformas que rechazaban explícitamente las medidas de ajuste (por ejemplo: Menem en Argentina, Borja en Ecuador y Pérez en Venezuela). Con ello se inauguró la tendencia de una década que estaría marcada por la adopción de reformas económicas y políticas; constituyendo una sólida evidencia de la influencia de las presiones del sistema internacional.

A partir de estas reformas se hizo común retratar las políticas distributivas y regulatorias, como un lastre para la gobernanza, ya que priorizaban las demandas privadas en relación con la administración racional-minimalista y desviaban recursos económicos a programas de creación de popularidad. Surgió, además, como una crítica clave al Estado, la idea de qué los funcionarios que buscaban rentas interferían en los mercados y distorsionaban la administración para enriquecerse. El remedio para este mal era sacar al gobierno de la economía y, así, los funcionarios no tendrían nada de que apropiarse ilícitamente (Johnston 2014). Los mercados que resultarían de estas reformas no tendrían distorsiones, estando

BORRADOR

esencialmente autorregulados y en buena medida, libres de corrupción. Por otra parte, las empresas en estos mercados idealmente liberalizados tendrían pocas motivos para pagar sobornos, por lo que se secaría el "lado de la oferta" de los negocios corruptos.

De esta forma se configuró lo que Hall (1993) llama una "facción en competencia" al paradigma que entendía la corrupción como un problema de abuso corporativo. Esta facción, contaba con importantes recursos dentro del amplio marco institucional en el cual se discutía el problema. No obstante, esta fue una condición necesaria, mas no suficiente, para producir el cambio de paradigma. Otro de los factores que contribuyó al cambio fue la acumulación de anomalías no comprensibles dentro de los términos del paradigma de abuso corporativo. Estas anomalías se agrupan en lo que se conoce como la "crisis monetaria asiática". Lo particularmente interesante de esta crisis para la explicación, fue que cuestionó el paradigma institucionalizado de la corrupción por el lado de la oferta y también cuestionó elementos fundamentales del paradigma competitivo que intentaba instaurar la idea de que la corrupción era un problema exclusivo de abuso gubernamental.

No es una exageración afirmar que, durante la década de 1990, las economías asiáticas eran las vitrinas de éxito de una receta política que se esperaba replicar en las economías emergentes recientemente liberalizadas de América Latina, Europa del Este y África. En un estudio publicado por el Banco de Desarrollo Asiático en 1997, se afirmaba que el "milagro asiático" era el producto de la aplicación de los principios económicos ortodoxos de los libros de texto occidentales: "apertura externa al comercio y la inversión extranjera por un lado, y buen gobierno con presupuestos gubernamentales pequeños, equilibrados o con superávit y una política monetaria conservadora, conduciendo a una baja inflación y altas tasas de ahorro, por el otro" (Asian Development Bank, citado en Lim 1998, 25). La afirmación era un claro llamado a la confianza en el modelo. Sin embargo, en el mismo año de publicación del informe, los problemas de la región desataron una crisis que evidenció debilidades económicas y políticas del modelo no vistas a tiempo o subestimadas (Haggard y MacIntyre 1998).

Dentro de las debilidades económicas, se entiende que la crisis asiática surgió a raíz de un aumento espectacular de los flujos internacionales de capital. Esto fue posible por un conjunto de condiciones permisivas, que incluyeron préstamos bancarios e inversión extranjera directa. Aunque, si bien la apertura fue un ingrediente esencial del milagro asiático; demasiada apertura, demasiado rápido, parece haber propulsado su caída (Lim 1998).

BORRADOR

En primer lugar, el flujo de capital financiero no regulado atentó contra la estabilidad de precios básica de las economías. La liberalización rápida y amplia del mercado de capitales que comenzó a fines de la década de 1980 atrajo una afluencia masiva de capital extranjero. Este capital tomó forma de préstamos a corto plazo y capital social, lo que contribuyó al auge de la economía y al exceso de liquidez, provocando una burbuja (Lim 1998). Al no contar estos países con instituciones estatales apropiadas para monitorear y regular las instituciones financieras, y tampoco con experiencia local suficiente para administrarlas, rápidamente se establecieron una multitud de nuevos bancos y compañías financieras. Con el crecimiento de estas instituciones creció también la competencia entre ellas, incentivada además, por la fácil y barata disponibilidad de capital extranjero, así como por las proyecciones de crecimiento rápido y continúo. Sin embargo, en 1997, los administradores de fondos a cargo de miles de millones de dólares de América y Europa vendieron sus activos en todos los países de la región. Esta venta hizo caer las bolsas de valores y al convertir las monedas locales que recibieron, a dólares estadounidenses, provocaron la caída en el tipo de cambio[15] (Khai 1997). Así estalló la burbuja y comenzó la crisis.

Como afirman Haggard y MacIntyre (1998), el colapso de las monedas fue un síntoma más que una causa de la crisis. Otros problemas institucionales y políticos profundos fueron también responsables de la compleja situación. Estos estuvieron relacionados con la debilidad de los bancos centrales y reguladores financieros, la opacidad gubernamental, la desregulación de mercados, la existencia de un gran número de bancos débiles y la corrupción. De igual forma, Lim (1998) afirma que una de las más importantes causas de la crisis fue el "capitalismo de compinches" o la dependencia asiática de los *guanxi* (关系 / relaciones).

En ese sentido, los procesos de democratización asiáticos trajeron como efecto adverso el crecimiento de esa forma particular de capitalismo. En Indonesia, por ejemplo, la acumulación de riqueza adoptó la forma de pirámide invertida, en donde el gobierno y sus "compinches" acumularon riqueza a expensas de la población. Además se invertía cantidades excesivas en malos proyectos, como el del "automóvil nacional" del hijo del presidente Suharto. Esta situación provocó la insatisfacción generalizada y consecuentes disturbios y

[15] El baht tailandés y el won coreano se depreciaron entre un 40 y un 50 por ciento, mientras que el ringgit malasio y el peso filipino perdieron alrededor del 40 por ciento y la rupia indonesia cayó más del 70 por ciento frente al dólar estadounidense. Incluso el caso de Singapur y el nuevo dólar de Taiwán perdieron casi el 20 por ciento de su valor a pesar de sus sólidos fundamentos económicos.

BORRADOR

protestas contra el gobierno. En Tailandia, en cambio, el marco constitucional y el sistema electoral y de partidos se combinaron para hacer que los gobiernos se formaran con coaliciones multipartidistas inestables. Las reglas electorales disuadieron a los políticos de identificarse con sus partidos y los empujaron a seguir estrategias de campaña individualizadas, a menudo con tácticas como la compra de votos. Esto significaba que los políticos electos una vez llegados a la oficina, abusaban de sus poderes e implementaban políticas que respondían a los intereses privados de quienes habían "invertido" en la campaña, y a los suyos propios. En Malasia, finalmente, se privatizaron enormes proyectos de infraestructura pública que favorecieron a las empresas e individuos que mejor conectados estaban políticamente. Uno de los ejemplos más conocidos es el del conglomerado *Renong,* dirigido por personas cercanas al Primer Ministro Mahathir Mohammad (Haggard y MacIntyre 1998; Lim 1998; Khai 1997).

Los ejemplos anteriores ilustran que muchas de las empresas y bancos asiáticos tenían fuertes vínculos con sus gobiernos. Esto fomentó los tratos preferenciales en la adjudicación de contratos y las licencias de operación financiera, otorgándose en función de las relaciones y no del mérito. La situación en su conjunto provocó la erosión de la confianza de los inversores. Además, la desconfianza se agudizó, cuando, una vez iniciada la crisis, debía tomarse la decisión de cerrarse muchos de los bancos débiles que se encontraban en operación, lo que, debido a los *guanxi,* no se hizo.

De esta forma, es coherente afirmar que el capitalismo de compinches, la falta de transparencia en los sistemas políticos y las instituciones financieras sin supervisión son factores que explican la crisis asiática (Khai 1997). Así, el conjunto de eventos aquí drásticamente sintetizados, pusieron en cuestión al modelo occidental de mercados abiertos. A su vez, quedó en evidencia que el debate anticorrupción debía planificarse cuidadosamente y organizarse para que concurrieran a enfrentar el problema tanto las instituciones estatales, el sector privado y las organizaciones civiles nacionales e internacionales. Ello constituyó, además, un nuevo llamado a alcanzar un acuerdo global sobre el problema.

La forma de alcanzar un acuerdo para todos los países, como es evidente, era a través de las Naciones Unidas. Trasladar el problema de la corrupción a Naciones Unidas, implicó en términos de Hall (1993), un cambio significativo en el lugar de autoridad sobre la política. Estos cambios, según su teoría, suelen preceder al cambio de paradigma. Con ello se configuraron las tres condiciones que sustentan un cambio de tercer orden y el surgimiento de

BORRADOR

un “nuevo” paradigma, mismo que sintetizó las posiciones anticorrupción por el lado de la oferta y la demanda.

Como se mencionó, las Naciones Unidas desde la década de 1970 habían realizado contribuciones a la agenda global anticorrupción, entre ellas: el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1979; el Manual de medidas prácticas contra la corrupción 1990; Principios básicos sobre el papel de los abogados, 1990; el Código internacional de conducta para funcionarios públicos, 1996; Declaración sobre la delincuencia y la seguridad pública, 1996; las leyes modelo sobre blanqueo, decomiso y cooperación internacional en relación con el producto del delito, 1999; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000. Sin embargo, estas contribuciones eran demasiado dispersas y fragmentadas, lo que no fue de mucha utilidad para la generación de un consenso global.

La cuestión de una convención contra la corrupción se planteó por primera vez en relación con las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Comité Ad Hoc que llevó a cabo las negociaciones para esa Convención debatió si la corrupción debería ser incluida en ella. La opinión que prevaleció fue que la corrupción era una cuestión demasiado compleja y amplia para ser cubierta exhaustivamente por una convención que tratara de la delincuencia organizada transnacional. De esta forma se acordó que se negociaría un instrumento separado para cubrir la corrupción de una manera suficientemente amplia (Vlassis 2006).

En la resolución 55/61, la Asamblea General estableció la creación de un Comité Ad Hoc para la negociación de una convención contra la corrupción. En esa resolución también se esbozó un proceso preparatorio diseñado para asegurar la participación más amplia posible de los gobiernos, a través de órganos intergubernamentales de formulación de políticas. La Asamblea General también solicitó al Comité que al elaborar el proyecto de convención, adoptara un enfoque integral y multidisciplinario y considerara los siguientes elementos indicativos: definiciones; alcance; protección de la soberanía; medidas preventivas; criminalización; sanciones y recursos; confiscación e incautación; jurisdicción; responsabilidad de las personas jurídicas; protección de testigos y víctimas; cooperación internacional; combate a la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de fondos, y devolverlos; asistencia técnica; recopilación,

BORRADOR

intercambio y análisis de información; y mecanismos para monitorear la implementación (Vlassis 2004).

El Comité Especial comenzó a trabajar en el proyecto de Convención en enero de 2002, celebrando siete períodos de sesiones y concluyendo con éxito las negociaciones el 1ero de octubre de 2003. Este Comité Especial fue un órgano de composición abierta al que asistía constantemente un número elevado de delegaciones (más de 125 delegaciones en promedio). Por ello, algunas de las cuestiones clave que tuvieron amplios procesos de discusión fueron: la definición de "funcionario público"; la inclusión o no de una definición de corrupción; la corrupción en el sector privado; la extensión y carácter vinculante de las disposiciones sobre prevención; el problema de la recuperación de activos; y el mecanismo de implementación apropiado (Vlassis 2004; 2006).

La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) finalmente quedó abierta a la firma de la Alta Conferencia política celebrada en Mérida, México, el 9 de diciembre de 2003. La CNUCC fue negociada y acordada entre aproximadamente 129 naciones, por lo que representa el consenso internacional sobre lo que los Estados deben hacer en las áreas de prevención y criminalización de la corrupción, así como cooperación internacional y recuperación de activos. Reconoce los puntos en común y la complejidad del problema entre todas las naciones y las responsabilidades compartidas en casos de actividades de corrupción transfronterizas (Babu 2006). La Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, cuando recibió 30 ratificaciones, número que en la actualidad se ha extendido hasta 187.

Esta Convención es el primer acuerdo global que abordó de manera integral la corrupción. Su objetivo, como lo declara el Preámbulo y la Declaración de Propósito, es promover y fortalecer las medidas para combatir la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional. El instrumento se basa en cuatro pilares: prevención, criminalización, cooperación internacional y recuperación de activos. A través de estos busca promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos anticorrupción; promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes; y desarrollar y armonizar políticas y legislaciones internas de los Estados Partes, relacionadas con la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

La CNUCC, además, cubre una antigua deuda del movimiento global anticorrupción ya que abarca el problema tanto en el sector público como en el privado, incluida la corrupción de privado a privado, y tipifica como delito el soborno, tanto nacional como internacional; la

BORRADOR

malversación; el tráfico de influencias y el blanqueo de capitales. Al igual que muchos de los instrumentos internacionales revisados en este capítulo, la Convención demanda que los Estados Partes promulguen nuevas leyes o modifiquen las leyes existentes. Para ello, se establecieron ciertos estándares mínimos que podrían ser utilizados por los Estados dentro de su ordenamiento jurídico interno y en la cooperación internacional.

En resumen, la CNUCC cuenta con un mandato más amplio que cualquier iniciativa anticorrupción anterior. A diferencia de sus predecesores, surgió con el potencial de crear y difundir un movimiento anticorrupción verdaderamente global con disposiciones que afectan a los gobiernos y a las empresas, tanto en países en desarrollo como industrializados.

4.2. Chile en contexto

Tomando en cuenta los cambios paradigmáticos globales, en la esta sección se analizarán algunas de las características del contexto chileno que he considerado relevantes para la explicación del control de la corrupción en las compras públicas. En ese sentido, la primera subsección explica los cambios de gobierno en el período de análisis (2006-2018) y como estos gobiernos se posicionaron frente a los principales cuestionamientos relacionados con el tema de la corrupción en el país. La segunda subsección, en cambio, analiza las características de los actores y el diseño institucional del control del gasto público en el país. Y, en la tercera, se da cuenta de la modernización como objetivo transversal que alinea al gobierno chileno con los compromisos internacionales respecto al control de la corrupción.

4.2.1. El cambio de ideas

El análisis del diseño la políticas de compras públicas que se realizará en los próximos capítulos cubre el desarrollo de tres períodos presidenciales. Estos gobiernos transcurrieron luego de las reformas constitucionales que eliminaron un conjunto de enclaves autoritarios de la Constitución chilena. De esta forma, la transición política de 1988 a 1990 dio paso a una democracia limitada en Chile (Garretón 2003). Y, en ese sentido, aquí coincido con la tesis de Siavelis (2009) que afirma que la consolidación de las normas básicas de convivencia democrática se alcanzó luego de las extensas reformas constitucionales de 2005[16].

El primer gobierno de este período fue liderado por Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Bachelet, quien fue la primera mujer electa como presidenta en Chile, llegó al poder como

[16] Existen otras tesis que no coinciden con la apoyada en este trabajo. Por ejemplo Avendaño (2013) sostiene que si bien han sido derogados algunos enclaves autoritarios, persisten algunos que limitan la posibilidad de aumentar la participación y deliberación democrática.

BORRADOR

parte de la alianza de partidos denominada "Concertación de Partidos por la Democracia". La Concertación surgió en febrero de 1988 con el objetivo de aglutinar a las fuerzas políticas opositoras al dictador militar Agusto Pinochet y enfrentarlo en el plebiscito de octubre de ese mismo año. En la contienda electoral, donde se preguntó si Pinochet debía seguir o no en el poder hasta el año 1997, la Concertación logró vencer impulsando la opción del "No". A partir de ese momento comenzó la transición democrática en Chile y con ella la suma de victorias electorales de la alianza política que llevó a la Presidencia de la República a Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010)[17].

La candidatura de Bachelet dentro de la Concertación fue compleja. En los últimos meses del gobierno de Lagos se había comenzado a dudar sobre la posibilidad de un cuarto gobierno del conglomerado de partidos. Esto debido a la perdida de popularidad propia del desgaste de tres períodos consecutivos de gobierno, entre otros factores. Además, la candidatura de Bachelet causó aspereza entre los partidos de la alianza, sobre todo en la Democracia Cristiana, ya que pertenecía al ala más dura del partido socialista. Sin embargo, el carisma y simpatía de Bachelet le generó popularidad en la opinión pública y con ello, los medios de comunicación la identificaron como potencial candidata presidencial (Silva 2007). A partir de ahí comenzó una carrera electoral que culminó con la victoria en segunda vuelta sobre el contrincante de derecha Sebastián Piñera.

La particular forma en la que Bachelet logró su candidatura a la presidencia fue uno de los motivos que contribuyeron a generar el mito de que se trataba de un fenómeno ajeno a la tradición partidista, pero no fue el único. Bachelet había situado además, como eje de su campaña electoral, la promesa de una nueva forma de hacer política. Esta nueva forma se articulaba mediante un gobierno de ciudadanos acompañado de un enfoque de paridad de género (Garretón 2009). Para lograr ese objetivo, desarrolló un plan de gobierno en alianza con el *think thank* "Expansiva". Este centro de pensamiento originado en la Universidad de Harvard estuvo conformado por un grupo de liberales con orientación concertacionista. Luego de la victoria de Bachelet, muchos de los integrantes de Expansiva pasaron a formar parte del gabinete y el aparato gubernamental (Silva 2007). Con ello, para sorpresa de la Concertación y de la sociedad en general, se rompía el mecanismo de cuoteo (Siavelis 2009) como forma de

[17] Información de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en "Partidos, movimientos y coaliciones Concertación de Partidos por la Democracia". Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Concertación_de_Partidos_por_la_Democracia.

BORRADOR

distribución del poder mediante la división de carteras ministeriales entre los partidos de la alianza.

El gobierno de Bachelet puede dividirse en dos momentos. En el primero, entre los años 2006 y 2008, el Ejecutivo tuvo que enfrentar complejas crisis políticas derivadas de la Revolución Pingüina (2006), escándalos de corrupción (2006) y los problemas del sistema de transporte público "Transantiago" (2007). Además, el equipo de gobierno y en particular el Ministerio de Hacienda, recibieron fuertes críticas debido a su política de austeridad en un contexto de alza en los precios del cobre (Silva 2010). Todas esta situaciones provocaron una fuerte caída en la aprobación del gobierno y en la popularidad de Bachelet, lo que conllevó a una reestructuración del equipo político y a la incorporación de miembros experimentados de la Concertación (Garretón 2009).

El segundo momento, entre 2008 y 2009, también estuvo marcado por el manejo de una crisis, aunque esta fue de carácter externo: la crisis financiera global de 2008. Debido al manejo mesurado de los recursos del cobre, criticado en los años anteriores, Chile pudo enfrentar la crisis desde una buena posición económica (Silva 2010). Con los recursos disponibles, el gobierno de Bachelet decidió expandir el gasto público e impulsar un conjunto de programas de protección social que cubrían todo el ciclo de vida de la población, desde primera infancia hasta la reforma del sistema previsional. El manejo satisfactorio de la crisis, tanto en términos económicos como políticos, fueron un factor decisivo para que el país ingresara a la OCDE en enero de 2010 (Garretón 2009). Además, estos factores influyeron en que Bachelet terminara su mandato con la mayor aceptación popular de todos los gobiernos de la Concertación (CEP 2017).

La alta popularidad de Bachelet y la percepción ciudadana sobre su buen gobierno, no fueron suficientes para que la Concertación alcanzara su quinto período de mandato. En las elecciones presidenciales desarrolladas entre 2009 y 2010, Sebastián Piñera, candidato de la "Coalición por el cambio" se impuso ante el ex-presidente Eduardo Frei, quién había sido el elegido para la contienda electoral en representación de la Concertación. De esta forma llegó a la Presidencia de la República el primer gobierno de centro derecha del período post-autoritario chileno. Siendo este el segundo período de gobierno (2010-2014) en el que se analizará el mecanismo causal.

BORRADOR

El triunfo electoral de Piñera puede explicarse por múltiples factores. Algunos de estos pueden ser considerados como errores del adversario y otros como méritos propios del candidato. Entre los errores del adversario puede señalarse, en primer lugar, el hecho de que la popularidad de Bachelet se relacionaba más con sus atributos personales y su gestión, que con su adscripción a la Concertación. Por lo que esa popularidad de la que gozaba no se transfirió automáticamente a Eduardo Frei (Garretón 2009). En segundo lugar, actuó el natural desgaste que sufre un proyecto político luego de dirigir el poder ejecutivo de un país por 20 años consecutivos (Mella 2016). Y, en tercer lugar, aunque muy relacionado con el factor anterior, el debilitamiento de la Concertación debido a conflictos internos entre los partidos que integraban la coalición (Huneeus 2010).

Por otro lado, entre los factores que pueden considerarse méritos del candidato estuvo, primeramente, el éxito de la campaña en asignar valor al significado de la alternancia en el poder y marcar distancia del pasado mediante "Una Nueva Forma de Gobernar" (Schuster y Morales 2015). En segundo lugar, estuvo la efectiva instalación del relato de la eficiencia y capacidad gerencial en el sector privado como motor de un nuevo ciclo de crecimiento económico nacional (González 2011). Y, en tercer lugar, estuvo el exitoso ataque de campaña electoral a los gobiernos de la Concertación, acusándolos de haber generado un estado pesado y haber permitido el crecimiento de la corrupción política en el país, causando un importante efecto en la opinión pública (Silva 2013).

Al igual que hiciera Bachelet, la Coalición por el Cambio se acercó a un *think tank* con la finalidad de recibir insumos para la configuración del programa de gobierno de Sebastián Piñera[18]. En esta ocasión fue Libertad y Desarrollo, uno de los centros de pensamiento de corte liberal más importantes de Chile (Pinilla 2012), el encargado de suministrar ideas para el programa. El plan concebido, con el que Piñera llegó a la Presidencia de la República, representó una ruptura con el pasado concertacionista. Esta ruptura ha sido definida por dos distancias ideológicas marcadas en la agenda programática; una explícita y otra implícita (Schuster y Morales 2015). En lo explícito, el programa difería de los gobiernos de la Concertación fundamentalmente en las formas y no tanto en el contenido. De esta manera, se señaló la necesidad de acabar con el sistema de cuoteo político en la administración del poder

[18] La historia sobre cómo se redactó el plan de gobierno del primer mandato se Sebastián Piñera es dudosa. Algunos autores (Mendoza 2020) sostienen que el plan fue el resultado del trabajo de dos años del Grupo Tantauco, compuesto por más de 1200 personas entre ciudadanos, profesionales, empresarios y tecnócratas. Mientras que otros (Polanco 2012) explican que la existencia de los tantaucos es cuestionable, o solo fueron una estrategia de *marketing* político.

BORRADOR

ejecutivo (Piñera 2009), así como mejorar la eficiencia y la eficacia. Mientras que, en lo implícito, el programa buscó transmitir la idea de que en Chile existía una "nueva derecha" democrática (González 2011). Así intentó desmarcar el vinculo que asociaba a esa tendencia ideológica con la dictadura en el país.

Una vez en el gobierno, el primer período de Piñera puede dividirse en dos momentos, de la misma forma que el primer mandato de Bachelet. Estos dos momentos están definidos también por crisis y sus correspondientes respuestas gubernamentales. El primero momento, entre los años 2010 y 2011, comenzó con la crisis generada por el terremoto y maremoto de febrero de 2010. Estos fenómenos naturales dejaron un saldo de más de 500 fallecidos y cuantiosas pérdidas económicas. La respuesta del gobierno fue inmediata y se configuró mediante la aprobación de un Plan de Reconstrucción. Este plan se financió mediante cuatro fuentes determinadas por el ejecutivo: (a) austeridad y reasignación de gastos; (b) uso prudente y moderado de endeudamiento externo; (c) uso responsable y moderado de los fondos de reserva y; (d) ayuda y solidaridad del sector privado mediante una ley de donaciones (CIDOB 2022). Con estos recursos se ejecutaron un conjunto de programas que permitieron la adquisición de viviendas prefabricadas, la concesión de bonos para la construcción y la entrega de subsidios, entre otras actividades.

Al problema generado por el terremoto se uniría en el primer momento del gobierno, la crisis causada por el desastre de la mina de San José, en el mes de agosto del propio 2010. Al igual que sucedió con la crisis del terremoto, el presidente Piñera actúo personalmente desde el primer día. Entre las primeras medidas que adoptó estuvo la reestructuración del Servicio Nacional de Geología y Minas, y la creación de una Comisión de expertos para Seguridad en el Trabajo (CIDOB 2022). Además, estuvo pendiente de las labores de extracción que finalizaron el 13 de octubre de 2010 con el exitoso rescate de 33 mineros, luego de 70 días bajo tierra.

El manejo de ambas crisis y el crecimiento económico del país a pesar de estas, llevaron a que la popularidad de Piñera subiera a altos niveles, tanto nacional como internacionalmente (Silva 2013). La popularidad le permitió al presidente continuar, sin mayores obstáculos, con la implementación de su plan de gobierno junto a una importante reestructuración del Ejecutivo. Esto posibilitó la presentación de la agenda "Chile País Desarrollado", la entrega del Proyecto de Ley sobre Probidad Pública y las rediseños institucionales que dieron lugar al Ministerio de Desarrollo Social y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

BORRADOR

El segundo momento del gobierno de Sebastián Piñera empezó con una crisis, pero esta vez no derivada de eventos de fuerza mayor, sino de conflictividad social. Los eventos que detonaron esta crisis fueron las protestas estudiantiles de 2011, que se extendieron desde mayo hasta diciembre de ese año, y luego se reinstalaron entre los meses de marzo y agosto de 2012. Los motivos de estas protestas no se originaron en el gobierno de Piñera, sino que se relacionaban a demandas insatisfechas desde los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, lo que sí sucedió en ese período, debido al mal manejo de la crisis por parte del Ejecutivo y a la actitud intransigente del movimiento estudiantil, fue una escalada en las demandas (Salinas y Tetelboin 2014). Mismas que pasaron de solicitar una reducción en los aranceles universitarios a llamar a una asamblea constituyente y solicitar el cambio del modelo económico chileno (Donoso 2014).

Uno de los errores más graves de la administración de Piñera fue subestimar el efecto de las movilizaciones. El mismo crecimiento de las demandas en las manifestaciones trajo con fuerza a la opinión pública otros debates, como las fuertes desigualdades y la falta de oportunidades (Silva 2013). Problemas reales que habían estado presentes en el país por mucho tiempo, pero que hasta ese momento no habían sido el móvil principal de las manifestaciones. Toda esta compleja situación redujo notablemente la popularidad que había alcanzado el presidente Piñera (Cañas 2016), a quién no le alcanzó con el sobresaliente crecimiento económico que experimentó el país entre 2011 y 2013 (Bergoeing 2014) para mejorar sus índices de aceptación.

Otra situación que contribuyó a disminuir la popularidad del gobierno encabezado por Piñera fue la aparición de casos de corrupción. Algunos de ellos fueron el sobreprecio en la compra del puente de emergencia para el Bío Bío (El Mostrador 2011), la estafa de La Polar (Rfi 2011) y la colusión de empresas avícolas (Emol 2016). Si bien estos casos no fueron espectacularmente mediáticos, ayudaron a generar la percepción de que las autoridades provenientes de la gerencia privada actuaban en permanente conflicto de interés y no eran los fiscalizadores duros de la corrupción que dijeron ser en campaña. Esto, sobre todo, debido a la forma como el gobierno se posicionó frente a los casos, minimizando las distintas situaciones y justificando que se trataba de ataques políticos de la oposición o errores administrativos (González 2011).

La desfavorable situación en la que terminó el gobierno de Sebastián Piñera presagiaba alternancia política para el próximo período presidencial. Desde la centro izquierda se

BORRADOR

recordaba como fatídica y dispersa la campaña presidencial de 2009-2010, entendiendo que la historia no debía repetirse. Además, las manifestaciones estudiantiles de 2011 y las elecciones municipales de 2012 habían reconfigurado el tablero político, lo que presionaba hacia un pacto más amplio que el de la histórica Concertación.

En el ambiente preelectoral de 2013, el nombre de Michelle Bachelet comenzó a ser posicionado por los medios de comunicación. Algunas encuestas le otorgaban un 54% de intención de voto si decidía presentarse a las próximas elecciones. Esto representaba una distancia enorme respecto a sus posibles adversarios (CIDOB 2021). En ese momento, Bachelet ocupaba el cargo de Directora Ejecutiva de ONU Mujeres y no se había pronunciado sobre una eventual candidatura presidencial en Chile. Sin embargo, en marzo de 2013 renunció a su cargo en Naciones Unidas y regresó a su país con el objetivo de reanudar su carrera política y convocar una "nueva mayoría política y social para llegar […] a la Presidencia" (Bachelet 2013, citado por BCN). De esta forma surgió la Nueva Mayoría, alianza que sustituyó a la Concertación e incluyó - además de los partidos del pacto histórico concertacionista - al Partido Comunista de Chile, al Partido Izquierda Ciudadana de Chile y al Movimiento Amplio Social (Sarasqueta 2021).

La campaña electoral de Bachelet con la Nueva Mayoría fue audaz al leer el contexto sociopolítico y capitalizar el descontento ciudadano que se había acumulado durante el gobierno de Piñera. Así, el plan de gobierno presentado por la candidata, se articuló sobre la posibilidad de realizar tres importantes reformas: tributaria, educacional y una nueva constitución (Escobar 2014). En ese orden, la propuesta informaba que, de ser elegidos como gobierno, primero se conseguirían los recursos permanentes que permitieran financiar la reforma educacional. Luego se implementaría una reforma a la educación que elevaría los estándares de calidad y mejoraría los resultados del sistema. Y, por último, se propondría un nuevo texto constitucional que sustituiría al "que todavía divide a los chilenos" (Verdugo y Contesse 2018, 140). Con este plan progresista, Bachelet venció en segunda vuelta electoral con el 62,2% de los votos (Gamboa y Segovia 2016) e inició su segundo período presidencial (2014-2018).

El segundo gobierno de Bachelet puede también dividirse en dos momentos. El primer momento, entre los años 2014 y 2015, fue el período más favorable. En ese primer año, a pesar de las tensiones y desacuerdos al interior de la nueva coalición parlamentaria, se promulgó una reforma tributaria y se votó la reforma política que sustituyó el sistema

BORRADOR

binomial por un sistema proporcional. La reforma tributaria aprobada introdujo cambios profundos a la tributación que, según el Banco Mundial (2015, 6), produjeron un "impacto positivo sobre la distribución del ingreso y mejoró fuertemente la equidad del sistema tributario". Mientras que, la reforma política aprobada buscó, fundamentalmente, mejorar la representación de los partidos en el Congreso Nacional y una nueva forma de financiar la política mediante aportes públicos (SEGPRES 2017).

Los buenos vientos finalizaron en febrero de 2015 y, a partir de ese mes, el gobierno comenzó su segundo momento. Este período estuvo marcado por el manejo de la crisis producida por una ola de escándalos de corrupción política. La mayoría de los hechos base de los escándalos se originaron en complejas operaciones de defraudación tributaria que tenían la finalidad de financiar ilegalmente campañas políticas. De esta manera, los llamados casos Corpesca, Penta y SQM, ocuparon titulares y provocaron la salida del gobierno de importantes figuras como el Ministro del Interior Rodrigo Peñailillo y el Ministro de Hacienda Alberto Arenas (Faure y Maillet 2018). Si bien estos casos debilitaron de manera importante la aceptación del gobierno, probablemente el que más marcó la opinión pública fue el caso Caval. Los protagonistas de este fueron la nuera y el hijo de la Presidenta, quiénes presuntamente utilizaron información privilegiada para comprar unos terrenos que aumentarían de valor debido a un cambio de uso del suelo (Gamboa y Segovia 2016). Y, aunque Bachelet intentó desmarcarse de todos estos hechos, política y personalmente, no pudo recuperarse del declive de popularidad durante todo este segundo período (Arana 2017).

La inmediata respuesta a la crisis provocada por los escándalos de corrupción fue la conformación de un "Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción". Este consejo, coloquialmente llamado Comisión Engel debido al apellido de quien lo presidió, se encargó de plantear una ambiciosa agenda para el rediseño institucional anticorrupción. De esta forma, cuando Bachelet recibió el informe preparado por el consejo en el mes de abril de 2015, anunció la serie de medidas que se gobierno impulsaría a través de 19 proyectos de ley y 10 medidas administrativas (Arís, Engel y Jaraquemada 2019).

Pese al fatídico año 2015, el gobierno de Bachelet continuó trabajando en el cumplimiento de sus ejes de campaña. De esta forma, aunque mucho más limitada de lo que se esperaba (MINEDUC 2017), se logró la esperada reforma del sistema educativo. Además, el gobierno alcanzó a impulsar cambios positivos respecto a derechos de los trabajadores, uniones civiles

BORRADOR

de parejas homosexuales y legalización del aborto por determinadas causales (Gamboa y Segovia 2016; Faure y Maillet 2018). Sin embargo, la gran deuda del gobierno fue la reforma constitucional. Aunque se realizó un complejo y participativo proceso constituyente durante los años 2015 y 2017, el hecho de que la redacción del proyecto no incorporara a los partidos políticos y se llevara adelante casi de manera secreta, sumado a que se entregara apenas 5 días antes de que Bachelet terminará el gobierno, causaron el fracaso de la demanda por una nueva Constitución (Verdugo y Contesse 2018).

4.2.2. Actores y diseño institucional

Comprender el rumbo de una política requiere de un análisis de los actores y las estructuras de interacción. En este sentido, es útil exponer algunos elementos del contexto chileno que inciden de manera importante en las políticas que tienen el propósito de mejorar el control de la corrupción. Estos elementos pueden agruparse en tres grandes rasgos: 1) alta profesionalización de los servidores públicos; 2) estructura institucional que divide la responsabilidad de los controles externo e interno y; 3) crecimiento de la demanda de participación en la gestión pública.

Una de las características más conocidas del aparato administrativo chileno es la alta profesionalización de los servidores públicos. Los orígenes del desarrollo de la tecnificación del capital humano estatal se ubican a finales de la década de 1920 con el surgimiento del "Estado de compromiso" y su estrategia de integración entre los ministerios y las universidades (Silva 1992). Particularmente, el gobierno de Ibánez (1927-1931), encargó a una emergente tecnoburocracia la labor de diseñar las políticas de obras públicas e industrialización. De ahí en adelante, el conocimiento técnico en la administración tuvo momentos intermitentes, hasta que a raíz del golpe de 1973, los *Chicago Boys* comenzaron a conducir la política económica del régimen militar (Valdés 2020). Este complejo proceso provocó el fortalecimiento de posiciones tecnocráticas al interior del gobierno y generó una demanda de personal especializado, fundamentalmente, en el ámbito financiero. Sin embargo, los tecnócratas no solo tuvieron un rol importante en el sostenimiento del régimen autoritario, sino que también jugaron un papel central en la transición democrática. Este otro grupo de tecnócratas, reunidos en *think tanks* opositores a Pinochet (CIEPLAN, FLACSO, AHC), fueron generadores de consenso entre los partidos políticos sobre la conveniencia de continuar con un modelo de libre mercado, pero con aumento en el gasto social (Conaghan 1998; Dávila

BORRADOR

2010). Consenso que ha sido la base de la gobernabilidad y convivencia democrática chilena durante muchos años.

Con la transición democrática y el inicio de los gobiernos de la Concertación, la palabra tecnocracia fue poco utilizada por los medios de comunicación y los debates académicos. Sin embargo, este efecto propio de la amarga memoria social que asociaba a la dictadura con la tecnocracia, no significó que esta haya dejado de expandir su rol en los gobiernos democráticos. Una muestra de ello fue la elección de figuras como Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y Nicolás Eyzaguirre como Ministros de Hacienda de los primeros gobiernos de la Concertación (Silva 2006). Además, desde inicios de la década de 1980 se expandieron las exigencias respecto a calificaciones académicas y profesionales como requisitos para desempeñarse en las funciones públicas (Silva 1992). Provocando junto a ello también, el incremento de actitudes meritocráticas en el cuerpo administrativo (Olavarría-Gambi y Dockendorff 2016).

La idea anterior es útil para caracterizar dos tipos de agentes públicos que intervinieron en la acción gubernamental mediante lo que puede denominarse como capital de políticas. Estos funcionarios son los tecnócratas y tecnoburócratas. La clasificación es, por supuesto, artificial y con límites borrosos. Sin embargo, contribuye a comprender algunos de los motivos por los que la gestión pública chilena, y la política de compras públicas en particular, desarrollaron rasgos diferenciadores.

Los tecnócratas chilenos son aquellos funcionarios que tienen una alta formación académica y un conocimiento especializado. Generalmente han realizado estudios doctorales en universidades prestigiosas de Estados Unidos o Europa. Las habilidades y la *expertise* científica adquiridas en esos estudios son las credenciales principales que los llevaron a ser elegidos como ministros o subsecretarios en la administración (Dávila 2010). En el caso de la política de compras públicas, la influencia más evidente de los tecnócratas fue a través del Ministerio de Hacienda, organismo al que se subordina ChileCompra. En el Cuadro 2 se muestra quiénes fueron estos Ministros y su formación académica.

Tabla 4.1. Ministros de Hacienda nombrados entre 2006 y 2018

Nombre y apellido	Tipo de Estudio	Período
Andrés Velasco Brañes	Doctor en Economía - Universidad de Columbia	2006-2010 (Primer Gobierno de Michelle Bachelet)

BORRADOR

Nombre y apellido	Tipo de Estudio	Período
Felipe Larraín Bascuñan	Doctor en Economía - Universidad de Harvard	2010-2014 (Primer Gobierno de Sebastián Piñera)
Alberto Arenas de Mesa	Doctor en Economía - Universidad de Pittsburgh	2014-2015 (Segundo Gobierno de Michelle Bachelet)
Rodrigo Valdés Pulido	Doctor en Economía - Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT)	2015-2017 (Segundo Gobierno de Michelle Bachelet)
Nicolás Eyzaguirre Guzmán	Doctor en Economía - Universidad de Harvard	2017-2018 (Segundo Gobierno de Michelle Bachelet)

Elaborado por el autor con base en información de Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, los tecnoburócratas chilenos son funcionarios que se encuentran en el nivel inmediato inferior a los ministros y subsecretarios. Los cargos que ocupan corresponden al primer (Jefes de Servicio), segundo (Subdirectores de Servicio) y tercer (Jefe de Departamento) nivel jerárquico de la administración pública. A diferencia de los tecnócratas, los estudios realizados por el 83% de estos funcionarios es a nivel de maestría y, de estos, el 36,7% en políticas públicas y ciencia política (Araya 2016). Ello indica que los tecnoburócratas tendrían una formación más práctica y orientada a la experticia de política pública (Page y Jenkins 2005). Algo que se cumplió en el caso de los Directores de ChileCompra (Cuadro 3).

Tabla 4.2. Directores de ChileCompra nombrados entre 2006 y 2018

Nombre y apellido	Tipo de Estudio	Período
Felipe Goya Goddard	Maestría en Análisis de Políticas Internacionales - Universidad de Bath.	2008-2012 (Primer Gobierno de Michelle Bachelet y Primer Gobierno de Sebastián Piñera)
Roberto Pinedo Banderas	Maestría en Administración de Negocios - Universidad Adolfo Ibañez	2012-2014 (Primer Gobierno de Sebastián Piñera)
Trinidad Inostroza Castro	Maestría en Derecho Público - Pontificia Universidad Católica de Chile	2014-2019 (Segundo Gobierno de Michelle Bachelet y Segundo Gobierno de Piñera)

Elaborado por el autor con base en información de ChileCompra, Banco Mundial y Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

La función de los tecnócratas en las políticas públicas chilenas ha sido la de defender propuestas económicas y administrativas transformadoras. En dichos procesos han jugado un rol clave como articuladores de consenso (Garcé 2017) y como un eficiente amortiguador en las negociaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Silva 2010). Este papel los ha ubicado como uno de los principales impulsores de las estrategias de modernización de la

BORRADOR

administración pública chilena, y también como actores que estimulan la continuidad de las políticas públicas, a pesar de los cambios de administración (Silva 2006; Huneeus 2021).

A su vez, la función de los tecnoburócratas estuvo más direccionada a hacer que las cosas funcionen. Y, para que las cosas funcionen en políticas que atienden problemas complejos, sí bien es cierto que es necesario el conocimiento sobre prácticas institucionales (Howlett y Walker 2012), por sí solo no es suficiente. Por ello, los tecnoburócratas chilenos implicados en la política de compras públicas han desarrollado un tipo de experticia de políticas (EPs) que se compone de dos grandes rasgos: a) conocimiento técnico del área y; b) dominio del proceso de diseño de políticas.

El conocimiento técnico es quizás un rasgo controvertido porque suele ser identificado como característica de los tecnócratas (Silva 1997; 2006; 2007; 2010; Dávila 2010; Dávila, Olivares y Avendaño 2013; Delamaza 2011; González-Bustamante y Olivares 2016; Gárce 2017; González-Bustamante y Garrido-Vergara 2018). Sin embargo, el conocimiento técnico de los tecnoburócratas no es el mismo que el conocimiento tecno-científico sobre macroeconomía que, por ejemplo, tienen los Ministros de Hacienda. Este conocimiento específico es sobre el funcionamiento de un área de política más estrecha, como por ejemplo, la política de contratación pública. Las formas de adquirirlo también es diferente. Entre ellas está el aprendizaje derivado de largas y ascendentes trayectorias dentro de la institución, capacitaciones sobre procesos de contratación y los intercambios de experiencias con agencias homólogas de compras públicas. Con este saber específico, los tecnoburócratas realizan informes y evaluaciones que terminan influenciando en la calibración o rediseño la política. La especialidad de estas habilidades técnicas es bastante singular y apreciada incluso por agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la *Open Contracting Partnership.* De hecho, estas agencias llaman regularmente a estos servidores a colaborar tanto durante el período de ejercicio de sus funciones, como cuando finalizan su vínculo laboral.

Por otra parte, el dominio del proceso de diseño de políticas es un rasgo diferente al comprendido como capital burocrático (Bourdieu 2002). No se trata solo de conocer cómo funcionan los distintos procesos al interior del Estado, aunque sin dudas lo incluye, sino de una comprensión mucho más centrada en las políticas y en los estrategias que permiten conducirlas al cumplimiento de sus objetivos. Es así que los tecnoburócratas son funcionarios que hacen uso de habilidades blandas (Araya 2016) para coordinar - formal e informalmente -

BORRADOR

con otros actores públicos, las acciones estratégicas de la política. También tienen o desarrollan conexiones con autoridades políticas que utilizan para fortalecer la jerarquía de determinadas decisiones, o explicar directamente las necesidades presupuestarias u organizacionales. Además, conocen que el diseño de políticas democrático implica la intervención y participación de actores sociales de diverso tipo, por lo que son abiertos a estas interacciones o incluso las promueven.

La conjunción de tecnócratas y tecnoburócratas en las políticas públicas es un elemento singular del contexto chileno. Los tecnócratas cumplen un rol fundamental en el planteamiento de objetivos estratégicos y en explicar o negociar estos objetivos con otros poderes del Estado, principalmente, el legislativo. Los tecnoburócratas, en cambio, trabajan en ajustar las capacidades administrativas en función del cumplimiento de los objetivos estratégicos formulados, coordinando e interactuando con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil. Para el cumplimiento de estos roles, ambos actores, generan procesos institucionales tanto formales como informales.

El segundo rasgo característico del contexto es el funcionamiento de la estructura institucional para el control del gasto público. La ingeniería de este sistema de control, se compone generalmente de dos grandes procesos: control externo y control interno. Ahora bien, la forma en que estos procesos se conducen y complementan es muy diferente en cada uno de los países de la región. En el caso de Chile, existen instituciones rectoras para cada uno de estos controles. Para el control externo, la institución responsable es la Contraloría General de la República (CGR o Contraloría) y para el control interno es el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). La relación entre ambas instituciones y, en consecuencia entre ambos procesos, depende mucho del nivel de la fortaleza institucional de ambas organizaciones.

La Contraloría es una institución que se creó en 1927 como resultado del paso de la Misión Kemmerer[19] por Chile (Seidel 1972). Luego de su creación, la institución ha seguido un camino de ascendente respecto a independencia y fortalecimiento institucional. Muestra de ello es la reforma de 1943 que elevó su autonomía a rango constitucional y la de 1959 que le otorgó autonomía presupuestaria con un % fijo del presupuesto del Estado destinado para su

[19] Edwin W. Kemmerer fue un asesor que encabezó distintas comisiones financieras en Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile y Perú entre 1923 y 1931. La suma de estas comisiones se denominan Misión Kemmerer como hecho histórico. Uno de los principales resultados de estas comisiones fue la creación de la institución Contraloría General de la República en estos países (a excepción de Perú que creó la Contraloría en 1929, dos años antes de la visita al país de la comisión).

BORRADOR

funcionamiento. Siendo también signo de su nivel de institucionalización el hecho de que la norma jurídica que fija su organización y atribuciones es del año 1964; aunque, evidentemente, ha sido varias veces modificada. Sin embargo, no son solo los años de creación y autonomía los únicos elementos que caracterizan la fortaleza de la institución. Entre estas características están la toma de razón para la revisión de constitucionalidad y legalidad de actos de la administración, los dictámenes e interpretaciones vinculantes que generan jurisprudencia administrativa, y el nombramiento por 8 años del Contralor General mediante un mecanismo de consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo (LyD 2021).

En cambio, el CAIGG fue creado en 1997 con una institucionalidad más débil. A diferencia de la Contraloría, el CAIGG no tiene rango constitucional y ha estado siempre subordinado administrativamente a un ministerio, primero a Hacienda y, desde 2014, a SEGPRES. Sin embargo, otras características del diseño de esta institución, aunque formalmente constituyen limitaciones, informalmente producen algunas fortalezas. Una de ellas es que los auditores internos no dependen formalmente del CAIGG, sino de los ministerios o servicios en donde realizan su trabajo. Esto que puede entenderse como un vicio debido a que el que ejerce el control se subordina al controlado, también exige una coordinación permanente entre el GAIGG y los servicios públicos. La otra característica es que el CAIGG es un órgano asesor del Presidente de la República, por lo que la importancia del control interno depende, en buena medida, del interés del Presidente de turno en el control interno. Lo positivo aquí está en que la institución se ubica en una posición importante dentro del organigrama público desde donde puede impulsar o apoyar acciones de control desde arriba.

El diseño institucional de ambas organizaciones generan particularidades al contexto. La primera es un control externo fuerte debido a las amplias capacidades de la Contraloría. Estas capacidades de fiscalizar los recursos públicos y la legalidad de los actos administrativos de manera independiente, son una base importante para garantizar el cumplimiento en las estrategias anticorrupción. La segunda es la generación de un sistema de control interno dirigido por una organización específicamente diseñada para ello. Sistema que, aún siendo más débil que el sistema de control externo, representa por sí mismo “un factor de nueva era” (OLACEFS 2015, 10) en materia de responsabilidad pública y control democrático. La última es la inducción de la coordinación horizontal como acción necesaria para la implementación del control. Esto viene por el hecho de que ni los auditores de los servicios se subordinan

BORRADOR

administrativamente al CAIGG, ni el CAIGG a la Contraloría, por lo que la eficiencia de ambos sistemas depende de la interacción de múltiples actores.

El tercer y último elemento del contexto es la creciente demanda de participación en la gestión pública. Para comprender esta característica debe partirse del hecho de que el pacto democrático instaurado en Chile posterior a la transición, le reservó a las élites el papel de conducir el proceso político (Delamaza 2013). Este pacto fue estable y logró mantener altos niveles de confianza ciudadana durante más de 10 años. Sin embargo, para el tercer gobierno de la Concertación, encabezado por Ricardo Lagos, la desconfianza ciudadana en los partidos comenzó a aumentar. Las causas de esto pueden estar relacionadas con el desgaste natural que sufren los proyectos políticos en el largo plazo y con el fenómeno global de desconfianza ciudadana en las instituciones políticas, del cual Chile no pudo escapar. La lectura de esta compleja realidad hizo que a partir del gobierno de Lagos, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil pasaran del discurso políticamente correcto a la agenda de políticas gubernamental. Siendo la muestra más importante de ello, la presentación de un proyecto de ley sobre participación en la gestión pública en el año 2004 (Soto y Viveros 2016). Proyecto que luego de 7 años de trámites legislativos se convertiría en la Ley 20.500 "Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública".

La desconfianza en las instituciones generó en Chile, como contraparte lógica, un aumento de la demanda de participación en la gestión pública. Esta demanda tiene dos vías de satisfacción que son complementarias. La primera es la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la segunda es la participación ciudadana directa. Ambas formas de incidir en las políticas públicas tienen trayectorias diferentes en el contexto, por lo que el desarrollo de mecanismos para su institucionalización también fueron distintos.

La trayectoria de las OSC en Chile está estrechamente ligada al retorno de la democracia. Estas organizaciones durante las décadas de 1970 y 1980 fueron uno de los actores más relevantes de oposición a la dictadura militar. Mediante múltiples publicaciones sus miembros se encargaron de evaluar y hacer visibles las afectaciones que producían las políticas pinochetistas, así como también propusieron distintas alternativas para conducir la sociedad por vías democráticas. El rol jugado en la lucha democrática contra la dictadura hizo que luego muchos de sus miembros fueran designados a ocupar importantes cargos políticos en los gobiernos post-transición (Delamaza 2013). De esta forma es posible entender que la relación entre OSC y Estado está en los cimientos mismos del proyecto democrático chileno.

BORRADOR

Como actor cercano, las OSC no solo proveyeron de liderazgos tecnocráticos o *technopols* (Domínguez 1997) al Estado. Su incidencia en las políticas públicas se institucionalizó, además, a través de otros mecanismos informales y también de algunos formales. Dentro de los mecanismos informales está el identificado como "participación por invitación" (Delamaza 2011; Remy 2005). Este mecanismo de participación opera cuando desde alguna institución gubernamental se selecciona y convoca a determinadas OSC para que emitan sus criterios o propongan soluciones de política publica. El ejemplo más conocido de este tipo de participación son los Consejos Presidenciales *ad hoc,* entre ellos los convocados para mejorar las acciones anticorrupción en los años 2006 y 2015. Pero no fueron los únicos, también algunas instituciones del Estado impulsaron la creación de redes y de espacios periódicos de interacción entre actores públicos y privados. La principal limitación de estos últimos es que dependen mucho de la voluntad de quién dirige las instituciones públicas, por lo que es muy irregular su uso.

Por otra parte los mecanismos formales de participación de las OSC se institucionalizaron a partir de la mencionada Ley 20.500. Esto a raíz de la obligatoriedad que estableció la norma de crear Consejos de la Sociedad Civil en todos los órganos de la administración del Estado. Sin embargo, la creación de estos mecanismos funcionó de manera irregular y, nuevamente, dependió mucho de los funcionarios a cargo de cada servicio público. En la práctica, los servicios que ya venían trabajando de manera regular con la sociedad civil, transformaron sus interacciones al nombre que les asignó la ley a esas instancias e implementó los mecanismos de elección de los miembros y las reglas de funcionamiento. Provocando así que, por ejemplo, el funcionamiento de los COSOC fuera mucho más eficientes en las instituciones de la administración central del Estado que en los municipios.

De la misma forma, la demanda por una mayor intervención social en la gestión pública se encontró como respuesta la formalización de mecanismos de participación ciudadana directa. Uno de ellos fue la obligatoriedad de los servicios públicos de presentar cuentas públicas participativas. Por diseño, este mecanismo combinó la tradicional rendición de cuentas informativa, con la posibilidad de que la ciudadanía formulara consultas o realizara observaciones al documento. Además, se introdujeron las consultas ciudadanas como una forma de acercar a la ciudadanía a la administración públicas. Para estas consultas se habilitó la posibilidad de realizarlas tanto de manera presencial como por medios electrónicos, esto último con la finalidad de democratizar la participación. Los limites de estos mecanismos

BORRADOR

(CNPC 2017) vienen dados, por un lado, por la necesidad de poseer un conocimiento específico para poder participar en políticas con alta complejidad técnica, como es el caso de las políticas de compras públicas. Mientras que por el otro, está que la participación ciudadana directa se diseñó con carácter consultivo, informativo y, por lo tanto, no vinculante.

4.2.3. El compromiso con la modernización

La gestión pública chilena, desde la transición democrática, ha estado involucrada en el esfuerzo de modernizar del Estado y sus políticas públicas. La modernización en Chile ha transitado por dos paradigmas. El primero es el de la modernización para la legitimación de la democracia, que estuvo vigente desde el gobierno de Patricio Aylwin hasta la primera mitad del gobierno de Ricardo Lagos. Y, el segundo paradigma es el de la modernización para enfrentar la corrupción y hacer más eficiente al Estado. Este paradigma se instaló a partir de la segunda mitad del gobierno de Lagos y estuvo vigente durante todo el período de análisis de esta investigación.

En el primer paradigma, la modernización no emergió como una demanda ciudadana, sino como una necesidad identificada por los jefes de algunos servicios públicos en función de aportar legitimidad a la nueva democracia chilena (Olavarría-Gambi 2010). Estos esfuerzos estaban destinados a solucionar inconvenientes de la administración pública de ese momento, tales como la insuficiente capacidad tecnológica, problemas de coordinación intersectorial y déficit de recursos humanos y financieros (Tello 2011). La lógica indicaba que mejorar los servicios hacía a la democracia, un proyecto de vida mejor y preferible a un proyecto de tipo autoritario. Ese impulso inicial de los servicios públicos luego hizo que la modernización se convirtiera en un prioridad gubernamental y se institucionalizó mediante estructuras como el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y programas como el Plan Estratégico de Modernización 1997-2000 y el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del 2000 (Ramírez-Alujas 2001; DIPRES 2007). Es importante destacar aquí la coincidencia temporal con la promoción del nuevo gerencialismo público por parte de las organizaciones internacionales. Coincidencia que generó un particular acercamiento de los gobiernos chilenos a estas organizaciones. Y, con ello, la disposición de guiar a la administración pública según sus indicaciones y según las experiencias que identificaban como exitosas, entre las que se encontraban países como Singapur, Canadá y el Reino Unido (SEGPRES 2006).

BORRADOR

El segundo paradigma surgió como respuesta a la revelación de los casos de corrupción del año 2003 (Coimas, MOP-GATE y Corfo-Iverlink). Situación que generó la mayor crisis política en Chile desde el retorno a la democracia (Tello 2011). A partir de este momento, la modernización fue atada a la transparencia y promoción de la integridad. La lógica aquí implicó que un Estado moderno no era solo aquel que entregaba servicios mejores y más eficientes respecto a proyectos autoritarios, sino aquel Estado que no permitía la corrupción. Bajo esa premisa, el oficialismo y la oposición en el gobierno de Lagos, produjeron los "Acuerdos político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento". El principal resultado de estos acuerdos fue un conjunto de disposiciones normativas que abordaron múltiples áreas de enfrentamiento a la corrupción. Entre estas estuvo la revisión de remuneraciones de autoridades, el uso con probidad y transparencia de gastos reservados, la simplificación e incremento de transparencia en solicitudes y requerimientos públicos, las limitaciones y mejora del control del gasto electoral, la generación de un sistema de selección meritocrática de altos funcionarios públicos, y la reforma para el fortalecimiento institucional del sistema de compras públicas (Rehren 2008).

El proceso de modernización en su evolución entre ambos paradigmas, imprimió dos características importantes al contexto institucional. La primera de ellas es el entendimiento general de la colaboración como una condición necesaria para la gestión pública. Esta característica ha posibilitado desarrollar y extender procesos de coordinación entre las distintas instituciones gubernamentales. Para ello ha sido fundamental el liderazgo del Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). El Ministerio de Hacienda, a diferencia de otros ministerios de finanzas en el mundo que se resisten a las reformas de modernización o incluso las combaten, jugó un papel activo en la asignación del presupuesto anclado a un sistema de *benchmarking* que impulsaba y verificaba los avances de las metas trazadas (Marcel 2006). Por su parte, el SEGPRES lideró los procesos relacionados a la transformación digital del gobierno - desde el gobierno electrónico hasta el gobierno abierto - así como de instruir y velar por la correcta implementación de la legislación de transparencia en todos los servicios públicos (Inostroza, Ledermann y Madariaga 2019).

La colaboración también facilitó la comunicación y el consenso entre el gobierno, el legislativo y la sociedad civil. Esto fue particularmente visible en las distintas estrategias de enfrentamiento a la corrupción. Por ejemplo, los mencionados "Acuerdos político-

BORRADOR

legislativos…" del año 2003 se basaron en propuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos, que luego se procesaron por el gobierno y negociaron en el legislativo. Es decir, pasaron de la academia a la realidad (Marcel 2006) mediante un juego cooperativo que alcanzó el consenso de equilibrar efectividad y transparencia en el sector público. La colaboración, como se explicó anteriormente, también fue la base de las agendas presidenciales y legislativas sobre probidad y transparencia de los gobiernos de Bachelet y Piñera entre los años 2006 y 2018 (Pefaur y Moreno 2016).

El diseño institucional de las compras públicas, de hecho, es producto de la colaboración y el interés por mejorar la efectividad y la transparencia. Hasta el 2003, cuando se creó la Dirección de Compras Públicas (ChileCompra), no existía una institución responsable de promover objetivos comunes, ni evaluar resultados de las adquisiciones del Estado (Meyer y Fath 2002). Chilecompra entonces surgió para conducir la política mediante la coordinación con los servicios públicos y mejorar la rendición de cuentas, fundamentalmente, a través de la colaboración con la CGR, el CAIGG y actores de la sociedad civil.

La segunda característica impresa por la modernización, fue el enfoque de gestión para resultados. En la práctica, esta característica ha implicado el desarrollo de distintas formas institucionalizadas de monitorización del rendimiento (*performance measurement*) de las políticas (Haefner y Villegas 2019). Entre ellas se encuentran algunas "tradicionales" lideradas por el Ejecutivo, como el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y la Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG) (Irarrázaval y de los Ríos 2014; Irarrázaval y Pérez 2017). Y otras más "novedosas" lideradas por el Legislativo, como la Evaluación de la Ley que realiza el departamento destinado a este asunto en la Cámara de Diputados (OCDE 2012).

La monitorización del rendimiento, ha contribuido al interés por alcanzar los objetivos que las políticas se plantean. En el caso específico de la política de compras públicas, ese interés ha estado asociado a estrategias de innovación y a buscar satisfacer los más avanzados estándares de funcionamiento; definidos, sobre todo, por el Banco Mundial y la OCDE. Esto implica que, en función de enfrentar la corrupción, la política se ha enfocado en generar los siguientes efectos: a) mejorar el manejo de riesgos; b) mejorar la integridad de los actores públicos; c) mejorar la eficiencia de los recursos públicos y; d) mejorar la capacidad de anticipación y respuesta a la contingencia (Meijer, Hart y Worthy 2015).

BORRADOR

4.3. Conclusiones

En los últimos años se ha asumido que la corrupción es un problema que tiene como principal responsable a los gobiernos. Pero esta idea no siempre dominó la comprensión sobre el problema. En el capítulo se analizó como la corrupción transitó desde una condición funcionalista para el mantenimiento del sistema político hacia la perspectiva de un problema complejo que amenaza la posibilidad de convivencia democrática. Transitar este camino aportó algunos aprendizajes que merecen ser resaltados con la finalidad de que puedan ser tomados en cuenta por los diseños de políticas destinados al control de la corrupción.

El primer aprendizaje es que la definición de la corrupción como problema público ha estado en la agenda de las organizaciones internacionales por más de 50 años. En todo ese tiempo se ha generado un marco amplio que hoy permite evaluar el desempeño de los países respecto a este comportamiento. Sin embargo, el análisis también mostró que este marco responde a intereses específicos y contrapuestos que solo llegan a alcanzar equilibrios luego de complejas negociaciones diplomáticas. Esto basta para comprender que si bien los instrumentos internacionales son una guía necesaria para el diseño de políticas, no son suficientes para desarrollar respuestas nacionales efectivas.

El segundo aprendizaje está relacionado con la idea de que el trabajo anticorrupción global parece seguir un patrón de respuesta ante un hecho o hechos de especial gravedad. En ese sentido, la idea de que los diseños de políticas nacionales para controlar la corrupción deben ser robustos con anterioridad a los escándalos y que de hecho, la existencia de un caso grave de corrupción representa el fallo de un diseño, parece estar equivocada o, al menos, es poco realista. Como el capítulo mostró, la LPCE se promulgó como respuesta a los escándalos de ITT y *Watergate,* mientras que la CICC y la Convención de la OCDE se aprobaron luego de una serie de escándalos mundiales en la primera mitad de la década de 1990, y la CNUCC, solo se logró después de la crisis asiática de la segunda mitad de la misma década. Entonces, teniendo en cuenta este patrón internacional, puede que sea más justo evaluar el desempeño de los países por la respuesta que dan ante los escándalos internos de corrupción, que por la irreal capacidad de prevenir por completo estos escándalos.

El último aprendizaje está en la necesidad de hacer aún más explícita la relación entre la corrupción y otras actividades ilícitas como el crimen organizado y el lavado de activos. Como se explicó en el capítulo, una parte importante del movimiento anticorrupción

BORRADOR

internacional se desarrolló asociado a los otros dos problemas, lo que tiene una lógica bastante clara. Y es que, por un lado, la corrupción constituye uno de los delitos base del lavado de activos, mientras que, por el otro, el crimen organizado necesita de la corrupción para poder asentarse en un territorio. En ese sentido, parece evidente que cualquier diseño de políticas para el control de la corrupción debe contemplar arreglos institucionales para la coordinación estrecha con las organizaciones encargadas de controlar el crimen organizado y el lavado de activos. Dicho de otra forma, parece que no diseñar de manera integrada estos sistemas, los vuelve individualmente ineficientes.

Por otro lado, el análisis específico del contexto chileno mostró algunas de las características que permitirán comprender con mayor claridad las respuestas de la política de control de la corrupción, específicamente, en las compras públicas. Con el análisis desarrollado en el capítulo se pudo observar cómo Chile fue un país activo en muchas de las trayectorias que llevaron a la adopción de instrumentos internacionales aún vigentes, y no solo un Estado adherente. Se mostró, además, la centralidad del problema de la corrupción para los gobiernos del período de análisis, misma que estuvo determinada tanto por la constitucionalización del principio de probidad, como por escándalos que incidieron en la alternancia de los gobiernos. De igual manera, se pudo dar cuenta de la particular relevancia de la profesionalización de la administración pública, así como de la configuración institucional para el control del gasto público. Y, finalmente, se pudo comprender como el compromiso con la modernización del Estado en Chile, es un objetivo que genera consensos entre los diferentes actores políticos y viabiliza la innovación en la administración pública.

Teniendo en cuenta estos elementos contextuales, en los próximos capítulos explicaré las decisiones que en términos del diseño de la política adoptó el gobierno chileno para el control de la corrupción en las compras públicas.

BORRADOR

Capítulo 5. Detonante y formulación de la política en el mecanismo causal

En el capítulo se explicaran las evidencias que permiten afirmar que el mecanismo causal comenzó a operar mediante la adopción del objetivo de política y la formulación de la estrategia. Para ello, el texto se divide en 3 secciones. En la primera sección se explican las evidencias de la entidad detonante mediante instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización. En la segunda sección se explican las evidencias de la entidad de formulación siguiendo el mismo procedimiento de la entidad detonante. Y, en la última sección, se exponen las conclusiones preliminares respecto a las dos primeras entidades del mecanismo.

5.1. Detonante: El gobierno adopta el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd)

Adoptar el objetivo de fortalecer los controles democráticos (HT) es la hipótesis que permite afirmar que el mecanismo causal comienza a operar. Si esta hipótesis es cierta, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro tipos de observables empíricos esperados: a) proclamación explícita en el programa de gobierno sobre el objetivo; b) proclamación explícita del gobierno sobre nueva regulación constitutiva; c) proclamación explícita del gobierno sobre la planificación presupuestaria y; d) proclamación explícita por el gobierno sobre el diseño del aparato estatal.

La evidencia que permite dar cuenta de estos observables empíricos, como se dijo en el Capítulo 3, son instrumentos de información, autoridad, organización y tesoro (Hood y Margetts 2007). De esta forma, para verificar la hipótesis se espera encontrar cuatro instrumentos de información que se correspondan con planes de gobierno o agendas programáticas; cuatro instrumentos de autoridad que muestren la intención de modificar la normativa existente; cuatro instrumentos de tesoro que acrediten la intención de garantizar el presupuesto para el objetivo enunciado y; cuatro instrumentos de organización que anuncien modificaciones institucionales. Cada evidencia descrita en este capítulo y los siguientes contará con una codificación que es útil para verificar la fuente de la misma en el Anexo 1.

5.1.1. Proclamación explícita en el programa de gobierno sobre el objetivo

El período de análisis comienza con el primer gobierno de Michelle Bachelet en Chile en el año 2006. Bachelet era militante del Partido Socialista y había desarrollado una carrera político-funcionaria discreta, hasta que fue nombrada Ministra de Salud (2000) y luego Ministra de Defensa (2002) en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). El buen

BORRADOR

desempeño demostrado en ambas carteras la llevaron a ser una de las dos candidatas presidenciales de la Concertación para las elecciones de 2005, mismas que terminaría ganando en el balotaje de enero de 2006. Sin embargo, Bachelet no era de las figuras históricas de la coalición de centro izquierda y, siendo militante socialista, había sido crítica con muchas de las políticas neoliberales mantenidas luego del retorno a la democracia. Por ello, su campaña presidencial era la combinación de la continuidad que exigía ser candidata de la Concertación y las nuevas propuestas que demandaba el contexto chileno de esos años. Entre estas últimas estaba acercar el gobierno a la ciudadanía (Aguilera 2007), misma que no le sería difícil de posicionar debido a su liderazgo carismático.

Al ser el cuarto período consecutivo de la Concertación, que para ese momento comenzaba a desgastarse por escándalos de corrupción y problemas de ineficiencia, el nuevo gobierno llegaba con la demanda de mejorar el control y la probidad en la administración pública. Esto se señala en el Plan de Gobierno "Estoy Contigo" en el eje "Nuevo Trato Ciudadano". En este eje, se reconoció que era urgente "mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la defensa de la fe pública" (Bachelet 2005, 73). El documento también dedicó un apartado específico a la Transparencia y la Probidad, en donde destaca los avances de los gobiernos de la Concertación respecto al control democrático, pero anuncia cambios para promover la transparencia y la probidad pública en varios ámbitos, entre ellos, la contratación pública. Además, el plan tenía un fuerte enfoque en la prevención de las violaciones a la integridad, por lo que destacó como prioritario el fortalecimiento institucional de la auditoría interna y del control externo ejercido por la Contraloría General de la República (Evidencia TN1).

Al finalizar el gobierno encabezado por Bachelet, también finalizaron los gobiernos de la Concertación. A pesar de que el primer mandato de Bachelet concluyó con altos índices de aprobación y ser caracterizado como un buen gobierno, sobre todo por la entrega de programas sociales y el manejo eficiente de la crisis subprime, la poca capacidad de construcción de nuevos liderazgos determinó la inexistencia de un quinto gobierno de la alianza de centro izquierda[20]. Esta ausencia de nuevos liderazgos se hizo evidente al elegir como candidato al expresidente Eduardo Frei (1994-2000), quien terminaría perdiendo las elecciones de 2009 frente al candidato conservador de la "Coalición por el Cambio", Sebastián Piñera (2010-2014).

[20] Alejandro Olivares Lavados (Profesor de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

El Presidente Piñera lideraría por primera vez en más de 50 años, un gobierno de derecha elegido democráticamente. Luego de que lo hiciera Jorge Alessandri en 1958 (González 2011). En consecuencia, su "Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza" partía de criticar contundentemente a la alianza protagonista del escenario político de las últimas dos décadas. Sin embargo, el documento no dejaba de reconocer y agradecer el aporte de la Concertación "en la construcción de un país con oportunidades para todos" (Piñera 2009, 13), con lo que expresaba que el cambio que proponía, no significaba romper con todo lo anterior. De hecho, las críticas más fuertes se realizaron al manejo económico, tamaño burocrático del Estado y control de la delincuencia, mientras que los señalamientos de corrupción o faltas a la probidad fueron mínimos y secundarios.

Uno de los aspectos donde es más clara la intención de seguir el curso de políticas anteriores, es en la llamada modernización del Estado[21]. En la sección dedicada a esa política, el plan de gobierno establece que se "continuará avanzando en el cumplimiento de la legislación relativa a transparencia y se profundizarán los mecanismos de rendición de cuentas en toda la administración pública" (Piñera 2009, 35). Además, se promueve el fortalecimiento del rol de la Contraloría General de la República (CGR) en función de mejorar la probidad (Evidencia TN2), lo que había sido también un objetivo del gobierno de Bachelet.

El primer año de gobierno de Sebastián Piñera fue complejo. Doce días antes de asumir la Presidencia ocurrió el terremoto del 27 de febrero de 2010, con consecuencias sociales y económicas devastadoras. El Plan de Reconstrucción diseñado para manejar la crisis involucró al sector privado y priorizó la descentralización en la ejecución de los trabajos de emergencia (Gobierno de Chile 2010). Esta fue una respuesta gubernamental inédita respecto a la solución de problemas similares. Sin embargo, luego de ese primer y complejo año, el Presidente Piñera gozaba de altos índices de aprobación y el ejecutivo aprovechó el contexto para impulsar las políticas de su plan de gobierno, entre ellas la "Agenda de Modernización del Estado para un Chile desarrollado".

La elaboración del programa de reforma se basó en un Estudio de Opinión Pública sobre Modernización realizado en el mes de mayo de 2011, donde se preguntó a los ciudadanos su criterio sobre 11 iniciativas de gestión pública (SEGPRES 2011). El estudio señaló que la acción que consideraban más urgente era aumentar los niveles de transparencia del Estado,

[21] Las agendas de modernización del Estado en Chile han sido una de las principales vías para el impulso de medidas de probidad y transparencia de los actos del Estado (Olavarría-Gambi 2012).

BORRADOR

con un 75% de reconocimiento de esa iniciativa como “muy importante”. Por ello, la Agenda propuso un eje de Gobierno Abierto con el objetivo de incentivar espacios de participación y co-diseño junto a la sociedad civil, así como otras acciones que permitieran potenciar la apertura de información a los ciudadanos (Evidencia TN3).

Los buenos índices de aprobación de Piñera se sostuvieron durante los dos primeros años de gestión. Luego, el manejo poco efectivo de los conflictos sociales, sobre todo los reclamos estudiantiles, desgastaron al gobierno y dispararon el rechazo de la ciudadanía (Mella 2012). Por otra parte, el proceso de renovación de la izquierda no había avanzado lo suficiente. Las diferencias eran marcadas entre el núcleo histórico de la Concertación y las nuevas figuras surgidas de la Revolución Pingüina en 2006 y de las manifestaciones estudiantiles de 2011. Ante la ausencia de un nuevo liderazgo, resurgió el nombre de Michelle Bachelet como la única persona capaz de aglutinar a los sectores del centro hacia la izquierda[22]. De ahí que en 2013, Bachelet aceptara ser precandidata presidencial para las primarias de la centroizquierda con una coalición que se denominaría Nueva Mayoría.

El segundo gobierno de Michelle Bachelet comenzó el 11 de marzo de 2014. Su “Programa de Gobierno Chile de Todos” para el período 2014-2018, recogió importantes e históricos reclamos de movimientos sociales, tales como una reforma educacional y una reforma tributaria. Además, reconoció la demanda de distintos sectores políticos y sociales por una nueva Constitución, y formalizaba la intención de impulsar un proceso democrático que posibilitara alcanzar ese objetivo. Estas reformas de fondo fueron el común denominador que permitió la configuración de la alianza política que la llevó al poder, y por lo tanto, ocuparon el núcleo del plan de gobierno. También anunció cambios en otras áreas de política, aunque mucho más discretos.

En el capítulo del plan dedicado a la Modernización del Estado, se reiteró la necesidad de generar una evaluación institucionalizada de la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello se señaló como imprescindible, mejorar la función de auditoría interna y el control ciudadano en nuevas actividades, como el lobby. Además, se mencionó la necesidad de mejorar la rendición de cuentas más allá del gobierno central, haciendo énfasis en otros espacios estatales como el poder judicial y los gobiernos municipales. Todas estas propuestas tenían la marca de continuismo, sin embargo, el plan también propuso algo nuevo, el control

[22] Alejandro Olivares Lavados (Profesor de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

de los conflictos de interés. Por ello proyectó la implementación de acciones como la instauración de fideicomisos ciegos para las autoridades y el perfeccionamiento de las declaraciones de intereses y patrimonio (Evidencia TN4).

Las evidencias sobre la proclamación explícita del gobierno muestran que los tres gobiernos del período de análisis expresaron claramente su interés por mejorar el control democrático. Este interés se manifestó anclado, fundamentalmente, en una lógica de modernización del Estado. Entendida esta como un buen vehículo para generar mecanismos institucionales que permitieran enfrentar la corrupción. Además, las evidencias muestran que a pesar de que se produjo una alternancia entre gobiernos antagónicos ideológicamente, estos no utilizaron en sus planes de gobierno a la corrupción como arma de ataque político. Por el contrario, aunque con enfoques diferentes y sin dejar de señalar debilidades del pasado, expresaron el interés por promover la probidad y mejorar la transparencia en el sector público. Aquí cabe aclarar que se hace referencia solo a los planes de gobierno, porque las campañas electorales sí tuvieron una carga de acusaciones importante, sobre todo la de Sebastián Piñera en 2009-2010 (Silva 2013).

BORRADOR

5.1.2. Proclamación explícita del gobierno sobre nueva regulación constitutiva

El primer período de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) inició marcado por un importante escándalo de corrupción. El conocido como "Chiledeportes". El caso se originó en una investigación realizada por la Contraloría General de la República a solicitud del senador José García Ruminot. La auditoría realizada por la Contraloría detectó irregularidades en 70 de 77 proyectos de la institución y una afectación estatal por un monto aproximado de US$ 785 384[23] (Pliscoff-Varas 2017). Estos recursos habían sido desviados con el propósito de financiar las campañas parlamentarias y presidenciales de los candidatos de la Concertación en el año 2005 (Rehren 2008), por lo que el caso tuvo una fuerte repercusión mediática.

En este contexto de crisis, Bachelet convocó una Comisión Asesora Presidencial *ad hoc* (CAP) para hacer frente a las críticas. Las CAP en Chile son instituciones informales que no cuentan con regulación legal alguna para su conformación y funcionamiento. Suelen ser integradas por un presidente, una secretaría ejecutiva y los miembros convocados. Su objetivo es entregar informes que contengan propuestas de política pública en una materia específica

[23] El monto reportado por Pliscoff (2017) es de $ 417 000 000 de pesos chilenos. Se realizó la conversión a dólares realizando el cambio a la tasa de 530 pesos chilenos a 1 dólar, ya que ese fue el promedio del tipo de cambio en el año 2006.

(Cisternas 2018). Con ese propósito, la *Comisión para el Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública,* fue conformada a finales del año 2006 y estuvo compuesta por siete miembros, de los cuales, tres eran parte del gobierno, mientras que los cuatro restantes eran expertos provenientes de la sociedad civil (Aguilera y Fuentes 2011).

El informe final de la comisión fue entregado a la Presidenta Bachelet en menos de un mes y su contenido delineó la agenda de probidad del gobierno (Aguilera 2009; Rajevic 2013). Entre las propuestas más importantes del documento destacó la recomendación de promulgar una nueva ley que lograra hacer efectivo el derecho a la información pública y otra que regulara un sistema de protección al denunciante de buena fe. Además, recordó que existía un proyecto de ley de lobby estancado en el Congreso que debía ser retomado y perfeccionado en su contenido (Evidencia TA1).

La estrategia de aprovechar la ventana de oportunidad después de un escándalo continuó con la presentación del "Proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política" en diciembre de 2006. En el mensaje con el que la Presidenta Bachelet envió el proyecto a la Cámara de Diputados anunció la intención de proponer medidas legislativas concretas que implicaban cambios normativos y constitucionales (Evidencia TA2). Además, aseguró que estas medidas sobre transparencia, control interno y externo, serían el mejor antídoto contra la corrupción. De esta forma, el Ejecutivo selló su compromiso de cumplimiento del Informe de la CAP y la consecuente agenda de probidad.

Cuando Bachelet regresó a la Presidencia de la República para un segundo mandato en el año 2014, los escándalos de corrupción se repitieron. Durante todo el primer año de gobierno los casos Corpesca, Penta y SQM ocuparon titulares y demostraron que el financiamiento ilegal de la política en Chile seguía siendo un problema grave. A inicios de 2015 al contexto cargado de pesimismo y sensación de impunidad ante la corrupción generado por los casos develados en 2014, se sumó el caso "Caval". Este caso, que en otras circunstancias podía ser considerado como un delito de estafa entre particulares sin mayor repercusión, tuvo el añadido de ser protagonizado por la nuera y el hijo de la Presidenta Bachelet. Por ello, la atención mediática y las críticas ciudadanas nuevamente se dispararon.

La respuesta ante la nueva crisis fue similar a la que había utilizado en el pasado, conformar una CAP. A diferencia de como hiciera en 2006, donde se creó la CAP sin emitir ningún tipo

BORRADOR

de documento, en esta ocasión Bachelet promulgó el Decreto 002 de 2015, mediante el cuál oficializó la creación del "Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción". El objetivo de esta nueva comisión fue diagnosticar los riesgos que afectan a la probidad y la transparencia en Chile, así como proponer medidas concretas a nivel legal y administrativo. La conformación de este Consejo también fue diferente al anterior, ya que en esta ocasión su conformación aumentaría a 16 integrantes, participando solo expertos anticorrupción y miembros de la sociedad civil, sin ninguna representación del Ejecutivo.

El Informe Final del CAP fue entregado 45 días después de su encargo, el 24 de abril de 2015. En el documento se realizó un diagnóstico sobre las distintas problemáticas que afectaban la integridad en Chile y junto a este, un conjunto de 248 medidas que el ejecutivo debía impulsar. Un porcentaje importante de estas propuestas orientaba la modificación de la legislación vigente, así como la promulgación de nueva normativa (Evidencia TA3). Entre las propuestas más significativas estaban cambios a los sistemas de alta dirección pública y al de compras públicas, así como una ingente reforma al sistema electoral y de partidos.

Apenas cuatro días después de haber recibido el Informe de la CAP, Bachelet ofreció una cadena nacional para anunciar las medidas que tomaría su gobierno en función de regular las malas prácticas en la política. En esta comunicación se comprometió a liderar personalmente la agenda de reformas propuesta por el informe del consejo en función de mejorar la calidad, integridad y transparencia del servicio público. Para ello, resaltó la necesidad de renovar las leyes de los sistemas de fiscalización y sanción (Evidencia TA4).

Las evidencias muestran un interés por trabajar en cambios legislativos que mejoren el control democrático. Este interés fue mucho más marcado en el primer y segundo mandato de Michelle Bachelet, que el primer mandato de Sebastián Piñera. Lo que no significa que el gobierno de Piñera ignorara los cambios legislativos. Sin embargo, los casos de corrupción al inicio de los períodos de Bachelet, provocaron una fuerte reacción del Ejecutivo e impulsaron agendas de probidad y transparencia cargadas de propuestas de cambios legales específicamente direccionadas al objetivo de mejorar los controles democráticos. Estas agendas fueron hojas de ruta para el Estado en el corto, mediano y largo plazo. Además, las agendas son evidencia de dos marcadas trayectorias. La primera es una trayectoria que comparten las políticas anticorrupción en América Latina y es la de reaccionar a los escándalos de corrupción como motor de las reformas legislativas. Y, la segunda, es la

BORRADOR

tradición instaurada por los gobiernos de la Concertación, de dar respuesta a los escándalos de corrupción en forma de Comisiones Presidenciales diversamente integradas.

5.1.3. Proclamación explícita del gobierno sobre la planificación presupuestaria

La intención de llevar adelante procesos de mejora de control democrático se expresa mediante compromisos creíbles de ejecución presupuestaria. De esta forma, los CAP de 2006 y 2015 recomendaron garantizar recursos financieros adecuados para los cambios que proponían (Evidencia TT1). En el Informe Final del CAP 2006 se especificó que el órgano autónomo de acceso a la información pública que sugerían crear, debía contar con los recursos humanos, financieros y logísticos que le permitiera cumplir con sus funciones. Asimismo, se recomendó la revisión y adecuación de las remuneraciones de altos directivos públicos como un incentivo que alienta la permanencia en los cargos y el cumplimiento de las funciones con probidad. Mientras que, en el Informe Final del CAP 2015, se reconoció la necesidad de dotar con más recursos a las entidades fiscalizadoras, con especial énfasis en el Servicio Electoral de Chile (SERVEL).

Por otra parte, en el marco del Programa de Reforma y Modernización del Estado iniciado en el año 2006, el SEGPRES lideró la gestión de recursos especiales para actividades relacionadas con desarrollo de gobierno electrónico, difusión de proyecto y gastos de la comisión asesora para la protección de derechos de las personas (Evidencia TT2). Para el año de inicio del programa el monto solicitado ascendió a más de US$ 622 640[24]. Mientras que, para el año siguiente, la institución gestionó un aumento de presupuesto por incrementos de gastos en personal, lo que sugería nuevas contrataciones para la ejecución del programa.

En el propio año 2007, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, asumió el compromiso de apoyar la tramitación y ejecución de los proyectos asociados a la Agenda de Probidad adoptada por el Gobierno. Por ello señaló como desafíos prioritarios el Rediseño del Servicio Electoral, las reformas en materia de transparencia fiscal y la creación legal del CAIGG (Evidencia TT3). La prioridad de estas áreas dentro del Balance de Gestión Integral de la DIPRES, pueden ser entendidas como un compromiso creíble de respaldo presupuestario a las reformas de transparencia y probidad anunciadas por el Gobierno.

BORRADOR

[24] El monto informado por SEGPRES es de $ 330 000 000 de pesos chilenos. Se realizó la conversión a US$ a una tasa de cambio de 530 pesos chilenos a 1 dólar, siendo esta tasa el promedio del tipo de cambio para el año 2006.

La voluntad de financiar las acciones de mejora de control democrático también puede constatarse en el apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia de 2015. A diferencia del 2006, para el 2015 Chile había avanzado en los compromisos internacionales en materia de control democrático y anticorrupción. Principalmente, con la ratificación de la Convención Anticohecho de la OCDE y la implementación de la CNUCC. Es por ello que no solo se dispuso el financiamiento de la agenda con el presupuesto del Estado para ese año, sino que se gestionaron préstamos externos con organismos multilaterales. Un ejemplo de ello fue la gestión por parte de la DIPRES de contratos con el BID por un valor aproximado de US$ 360 millones. Con este crédito público se buscó apoyar, entre otros programas, a la Agenda de Transparencia y Probidad (TT4).

Con las evidencias anteriores se puede afirmar que la financiación de acciones para mejorar el control democrático se comprendió como una prioridad de la planificación presupuestaria. Esto es relevante ya que una de las dificultades que suelen enfrentar los programas de mejora de la transparencia, rendición de cuentas y enfrentamiento a la corrupción es la indisponibilidad de recursos para su ejecución. En este caso, tanto las agendas de probidad definidas, como las instituciones del Ejecutivo encargadas de la coordinación de políticas (SEGPRES) y la elaboración del presupuesto (DIPRES), expresaron desde un inicio que era necesario contar con financiamiento suficiente para la ejecución.

BORRADOR

5.1.4. Proclamación explícita por el gobierno sobre el diseño del aparato estatal

La intencionalidad del gobierno sobre el mejoramiento de los controles democráticos debe tener también una expresión en la reforma de la institucionalidad del Estado. Esta puede estar dirigida a fortalecer el rol de organizaciones ya existentes o la creación de nuevas instituciones. La primera evidencia de esta intención se encuentra en el Informe del CAP de 2006 sobre medidas para fortalecer la probidad y eficiencia en la gestión publica. En este documento, el grupo de trabajo recomendó la creación de un órgano autónomo de acceso a la información. Además, sugirió que este nuevo organismo tuviera alcance sobre todos los órganos del estado y que se encargara de implementar una infraestructura para facilitar el acceso efectivo a la información pública (Evidencia TO1).

Meses más tarde de la recepción del informe, el gobierno de Bachelet (2006-2010) reconoció la necesidad de avanzar en el proceso de digitalización de la información. Para ello creó, en primer lugar, el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital que tendría la función de

implementar la Agenda Digital 2.0 (2007-2010) con la intención de generar un gobierno digital de calidad e integrado. Luego se decidió crear el Comité de Ministros para la Agenda de Modernización del Estado como el mecanismo de dirección superior del proceso de modernización. Este último Comité estaba integrado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Evidencia TO2). Su creación se justificó al reconocer que el trabajo del Ejecutivo no estaba logrando cambiar la percepción ciudadana sobre la gestión pública. Con esa justificación puede entenderse que el Ejecutivo buscó, de alguna manera, formalizar institucionalmente el Centro de Gobierno. Una estructura organizacional que ha sido siempre discutida y difusa[25] en Chile.

Por otra parte, el fortalecimiento de los controles internos y externos, como se mencionó, fueron expresados explícitamente en los planes de gobierno de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Respecto al control interno, el gobierno de Bachelet se enfocó en establecer sistemas de gestión de riesgo en las entidades del Estado (CAIGG 2017). Mientras que el gobierno de Piñera fijó su interés en fortalecer la institucionalidad del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). Con ello, ambos gobiernos dejaron expuesta la intención de que el CAIGG llegara a rectorar una política consistente de control interno que fortaleciera la probidad y transparencia de la actividad administrativa del Gobierno (Evidencia TO3).

En relación al control externo, por otra parte, en el primer gobierno de Bachelet se conformó un grupo de trabajo entre el SEGPRES y la Contraloría con el objetivo de identificar los cambios legales y administrativos que debían realizarse para modernizar a la entidad fiscalizadora. Mientras que, en el segundo período de gobierno, el CAP (2015) sugirió que la Contraloría se convirtiera en la institución rectora de las capacitaciones sobre probidad, así como que se encargara de fiscalizar la veracidad e integridad de las declaraciones de interés y patrimonio. En el caso del período de gobierno de Piñera, el objetivo que se trazó fue lograr un entendimiento satisfactorio entre las funciones de control interno que debía desarrollar el CAIGG y las de control externo que estaban a cargo de la Contraloría[26] (Evidencia TO4).

Las evidencias muestran la intención de modificar las estructuras organizativas en función de mejorar el control democrático. Esa intención se expresó en la necesidad de crear nuevas organizaciones, en estrategias de mejora de la coordinación y en el fortalecimiento del diseño

[25] Rodrigo Mora Ortega (Jefe de Gabinete de la Presidenta del Consejo para la Transparencia), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[26] Jorge Vio Niemeyer (Auditor Interno de Gobierno en el período 2011-2014) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

institucional de las ya existentes. Sobre todo, se hizo énfasis en la necesidad de una organización independiente que pudiera garantizar una mejor transparencia activa y pasiva, la coordinación para que los distintos organismos entregaran adecuadamente la información y también en la mejora de las capacidades institucionales de control interno y control externo.

Hasta aquí, el conjunto de evidencias del detonante (T) permite afirmar con certeza que el gobierno adoptó el objetivo de fortalecer los controles democráticos. Ahora, en la próxima sección del capítulo se demotrarará que el detonante (T) trasmitió fuerzas causales a la formulación (A). Para ello, se verificará la existencia de (A) mediante observables empíricos esperados y se develará la fuerza causal que impulsó cambios en el área de política.

5.2. Formulación: El gobierno cambia el enfoque de control en la contratación pública (Ha)

Una vez que se ha verificado la hipótesis de la entidad detonante (HT), se espera encontrar evidencia empírica que demuestre que el gobierno formuló o reformó la política sectorial. Por ello se plantea la hipótesis (HA) que busca demostrar el cambio de enfoque sobre el control en la contratación pública. Si la hipótesis se verifica, es posible afirmar que existió una fuerza causal proveniente del detonante que produjo ese cambio. Para ello, al igual que con la entidad detonante, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro tipos de observables empíricos: a) cambio en la planificación del área de política; b) cambio en la regulación del área de política; c) cambio en la asignación presupuestaria del área de política y; d) cambio en la administración del área de política. La evidencia con la que se dará cuenta de estos observables empíricos es, respectivamente, instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización.

5.2.1. Cambio en la planificación del área de política

En el ámbito de la planificación del área de política se realizaron un conjunto de cambios a partir de la adopción del objetivo de mejorar los controles por parte del gobierno. Estos cambios pueden observarse en cuatro niveles de planificación distintos: inmediata, estratégica, operativa y particularizada. Con inmediata se hace referencia a la planificación que busca acciones de contención en el corto plazo. Con estratégica a la que establece objetivos a conseguir en el largo plazo. Con operativa a aquella que introduce nuevos objetivos a la estratégica o los ajusta. Y la particularizada es la planificación a nivel de programas micro o específicos.

BORRADOR

En el nivel de planificación inmediata, la Dirección de ChileCompra definió nuevas líneas de acción sobre probidad. Esta decisión se concretó mediante la formulación de un Plan de Transparencia con el objetivo de definir una serie de indicadores y directivas de transparencia sobre compras para los distintos servicios públicos (Evidencia AN1). Este documento se remitió a los servicios para que las autoridades de cada organismo tuvieran una hoja de ruta que les permitiera mejorar el monitoreo de las compras de su institución. Si bien este Plan fue producto de la reacción a la Agenda de Probidad de 2006, y no estaba pensado para sostenerse en el tiempo, permitió que las autoridades de los organismos se percataran de irregularidades y tomaran medidas correctivas oportunas.

Ahora, respecto a la planificación de largo plazo, también se observan cambios importantes relacionadas con medidas de control (Evidencia AN2). En el período de análisis, la Dirección de ChileCompra formuló 5 Planes Estratégicos. Cada uno de estos planes establecieron nuevos objetivos direccionados a mejorar el control en las compras públicas. Entre estos se destacan los siguientes:

- Elevar estándares de transparencia y consolidación de la Plataforma Probidad Activa (Plan Estratégico 2007).
- Implementar herramientas tecnológicas y mejorar la normativa para lograr licitaciones más transparentes (Plan Estratégico 2008).
- Aumentar el grado de probidad en el mercado de compras públicas a través de la publicación de los procesos de compra y la vigilancia para que sean realizados de forma integra (Plan Estratégico 2013).
- Desarrollar niveles de probidad y transparencia en el mercado de compras públicas. Objetivo que se descomponía, a su vez, en tres: (a) contar con buenas prácticas en la contratación pública, (b) contar con usuarios competentes y satisfechos y, (c) fortalecer el monitoreo del comportamiento de los usuarios (Plan Estratégico 2014).

En el nivel operativo, por otra parte, los nuevos objetivos o los ajustes de los objetivos de la planificación estratégica, se delinearon en los Balances Generales Integrales (Evidencia AN3). De esta manera se planificaron acciones tales como la implementación de un proceso de monitoreo de comportamiento de clientes (2011), la estandarización de bases de licitación y la creación de contratos tipos (2012), crear Comités de Probidad en Compras Públicas en cada Subsecretaría (2012), crear el Observatorio ChileCompra (2012), el desarrollo de modelos de riesgo para el monitoreo por ChileCompra (2013), la implementación de campañas masivas como sistemas de alertas (2014) y la incorporación de nuevos organismos y tipos de contratos

BORRADOR

al sistema de compras públicas (2015). Estas acciones, además, eran revisadas en los balances correspondientes al año siguiente al de su planificación, en los que se verificaba el estado de su cumplimiento y se calibraba el objetivo si era necesario.

Por último, también se produjeron cambios en el nivel de la planificación particularizada (Evidencia AN4). De esta forma se planificó, por ejemplo, el desarrollo de un estudio sobre patrones de procesos irregulares en las adquisiciones efectuadas por el Estado (2011). El objeto de este estudio fue identificar los procesos que presentaban con mayor frecuencia alguna irregularidad, para que sirvieran de insumo al proceso de monitoreo de clientes realizado por la Dirección de Compras Públicas. De igual forma, se planificó la realización de un programa de asesoría especializada para el apoyo a la gestión y los procesos de abastecimiento de los organismos públicos (2013). Con este programa, a diferencia del anterior, que tenía el objetivo de mejorar el análisis a través de las distintas bases de datos de la Dirección de Compras, lo que se buscaba era comenzar a asesorar de manera cercana los procesos de abastecimiento complejos y estratégicos.

La evidencia de la planificación sectorial muestra la intención de ejecutar un conjunto de acciones que se corresponden con el objetivo gubernamental de mejorar el control democrático. Esta evidencia permite observar un trabajo de planificación progresivo que parte desde la reacción inmediata ante un requerimiento y luego avanza determinando acciones macro, meso y micro. Sin embargo, el cambio de enfoque en la política, como se verá, también se produjo mediante acciones en el sistema legislativo.

5.2.2. Cambio en la regulación del área de política

Una de las respuestas más inmediatas que han dado los gobiernos chilenos al adoptar una agenda anticorrupción, es la modificación, modernización e innovación legislativa. Los casos de producción normativa a raíz de las Agenda de Probidad de 2006 y 2015 son parte importante de esta tradición. La primera evidencia de ello fue la rápida reacción del gobierno de Bachelet con la emisión del Instructivo Presidencial No. 8 de diciembre de 2006. Con este instrumento el Ejecutivo buscó instalar un conjunto de obligaciones en materia de transparencia activa que debían ser cumplidas con carácter urgente y así no esperar el tiempo que demoraba el proceso de aprobación de una ley en el Congreso. Entre estas obligaciones, la primera que se señaló fue la publicación de forma permanente de los procesos de

BORRADOR

contratación de bienes y servicios en las páginas webs institucionales de todos los organismos públicos.

El contenido del instructivo fue posteriormente reforzado y ampliado con la promulgación de la Ley 20.285 "Sobre Acceso a la Información Pública"[27] (2008) y su Reglamento (2009). En ambas normas se mantuvo la obligación de publicidad de los contratos, aunque ahora se exigía un enlace al portal de Compras Públicas para el caso de las contrataciones sometidas a ese sistema. Mientras que para las no obligadas se estableció la creación de un registro independiente. Con estas dos decisiones se garantizó formalmente la disposición pública de los procesos, las copias electrónicas de los contratos y sus modificaciones, así como la identificación de socios y accionistas principales de las empresas con las que contrata el Estado (Evidencia AA1).

La regulación específica de las compras públicas también recibió importantes cambios. Estos cambios fueron propuestos y aprobados en el primer y segundo período de la Presidenta Bachelet y se formalizaron mediante el Decreto No. 1763 de 2009 y el Decreto No. 1410 de 2015 (Evidencia AA2). Entre ambos instrumentos se realizaron 66 modificaciones al Reglamento de la Ley de Compras Públicas (Decreto 250 de 2004). Muchos de estos cambios estuvieron direccionados a promover la transparencia y prevenir hechos de corrupción, coincidiendo con lo que los organismos internacionales y la teoría sobre prevención de la corrupción en las compras públicas llama banderas rojas (Cuadro 5.1.).

Cuadro 5.1. "Modificaciones al Reglamento de Compras Públicas"

Respecto al Decreto 1763 de 2009 se destacan las siguientes modificaciones:

a. ***Posibilidad de representación de entidades del Estado por la Dirección de Compras Públicas***: da la oportunidad, sobre todo a aquellos organismos que no cuenten con personal suficientemente especializado o dedicado exclusivamente a los procesos de contratación, de auxiliarse mediante la representación de la Dirección de Compras Públicas para evitar irregularidades en los procesos.

b. ***Posibilidad de realizar consultas al mercado antes de la elaboración de bases de licitación mediante llamados públicos a través del Sistema de Información***: incentiva a los compradores del Estado a buscar la mayor cantidad de información posible antes de realizar las licitaciones y que así no fijaran precios estimados inadecuados en los pliegos, ni luego tener licitaciones con pocos oferentes.

[27] La adopción de la Ley 20.285 no debe entenderse solo como la reacción a los casos de corrupción que motivaron la Agenda de Probidad y Transparencia de 2006. La ley también estuvo impulsada por la necesidad de dar respuesta al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso "Claude Reyes y otros vs Chile" (ver Olavarría-Gambi 2012).

BORRADOR

c. ***La obligatoriedad de comunicar los procesos de grandes compras a todos los proveedores adjudicatarios de Convenio Marco***: promueve mayor competencia y evita la concentración de proveedores, junto a sus riesgos asociados.

d. ***Fijación de multas y sanciones en las garantías de fiel cumplimiento de carácter obligatorio para contrataciones de 1000 UTM***[28]: desincentiva contrataciones que no cumplan con los requisitos de las licitaciones en cuanto a cantidad y calidad de productos.

e. ***Obligatoriedad de conformar una comisión evaluadora para contrataciones de gran complejidad y montos superiores a 1000 UTM***: diversifica la responsabilidad de contratos complejos y con montos relativamente altos o altos. Además, la comisión podía ser integrada por expertos externos a la entidad contratante en el caso de que la complejidad del contrato lo requiriera.

f. ***Prohibición de contacto entre oferentes y licitantes durante el período de evaluación de la oferta***: intenta impedir acuerdos informales entre las partes del contrato y así prevenir irregularidades o posibles hechos de corrupción.

g. ***Publicación oportuna por las entidades licitantes de los resultados de los procesos de licitación y contratación***: busca garantizar que las reclamaciones puedan realizarse a tiempo por parte de oferentes o partes interesadas en caso de inconformidad con el proceso.

h. ***Establecimiento de causales que inhabilitan a las empresas para inscribirse en el Registro de Proveedores***: intenta impedir la contratación con empresas que hubiesen cometido violaciones a la integridad, haber sido condenadas por cohecho o haber presentado documentos falsos.

Respecto al Decreto 1410 de 2015 se destacan las siguientes modificaciones:

a. ***Prohibición a autoridades, funcionarios y personal contratado a honorarios de participar en los procesos ante cualquier circunstancia que reste imparcialidad***: buscaba limitar posibles conflictos de interés en los procesos de contratación pública.

b. ***Generación de responsabilidades administrativas cuando se realicen contrataciones indebidamente fundadas***: llena un vacío respecto a sanción de irregularidades o errores de los funcionarios que no eran constitutivos de delito, pero que si podían constituir una violación a la integridad.

c. ***Obligatoriedad de explicar actos adjudicatarios cuando los montos contratados superen en un 30% a lo estimado en las bases***: por un lado, limita la posibilidad de sobreprecios en la contratación mediante renegociación de contratos que pudieran terminar en hechos de corrupción; mientras que por el otro direccionaba a los funcionarios a confeccionar correctamente los pliegos de concurrencia.

d. ***Delimitación de funciones y ámbitos de competencia de los distintos funcionarios que participan en el proceso de adjudicación***: busca organizar el proceso administrativo e incentivar la especialización y dedicación exclusiva de los funcionarios en compras públicas.

e. ***Posibilidad de aumentar la publicidad de los llamados a través de medios de circulación internacional, nacional y regional***: potencia la publicidad de los procesos de licitación por una amplia cantidad de canales, evitando la restricción al portal del www.mercadopublico.cl y así aumentar la cantidad de oferentes en los procesos.

f. ***Obligatoriedad de exigir garantía de fiel cumplimiento a las grandes compras realizadas por Convenio Marco***: de esta manera se buscó garantizar el cumplimiento de los proveedores más

BORRADOR

[28] Las UTM son Unidades Tributarias Mensuales, una medida utilizada para efectos tributarios y de multas que se actualiza según inflación. A diciembre de 2020, 1 UTM equivalía $51,029 pesos chilenos (Aproximadamente $65,78 USD).

estables y, hasta cierto punto de confianza, del sector público. Además, también se podrían sancionar con esta los incumplimientos de estos proveedores.

g. ***Especificación del contenido del Informe de la Comisión Evaluadora***: homogeneiza la información que estaban produciendo las comisiones evaluadoras de compradores del Estado y así poder tener un mejor control sobre los procesos más costosos del Estado.

h. ***Reglas que inhabilitan las contrataciones con Uniones Temporales de Proveedores***: al no estar reguladas estas inhabilidades, algunos proveedores que tenían suspendida su posibilidad de contratar con el Estado, podían aprovechar la figura de unión temporal y sortear la prohibición.

i. ***Obligatoriedad de realizar el pago a proveedores en un plazo de 30 días desde la emisión de la factura***: destinada a contener los precios en los distintos tipos de contratación, debido a que se observaba una distorsión entre los precios del mercado público y el mercado privado que se justificaba en la demora del pago por parte de los compradores estatales.

j. ***Establecimiento de multas, cobro de garantías o terminación de contrato ante incumplimiento de proveedores***: aunque esta es una cláusula regular de cualquier contrato de compraventa o prestación de servicios, al no estar establecida como obligatoria, quedaba a voluntad de las partes. Ante la irregularidad en la negociación de esta obligación por parte de los compradores públicos, esta medida buscó estandarizar sanciones a los proveedores ante incumplimientos.

k. ***Registro de comportamiento contractual anterior de los proveedores por parte de las entidades licitantes***: busca mejorar la información que se tenía sobre los proveedores del Estado. De forma que, si un proveedor no había cumplido con sus obligaciones con un comprador del Estado, o había cometido alguna violación a la integridad, otro comprador podría conocer ese incumplimiento o violación antes de contratar.

l. ***Posibilidad de que la Dirección de Compras emita orientaciones y recomendaciones generales para difusión de buenas prácticas y fortalecimiento de la probidad***: formalizó una práctica que había estado realizando durante muchos años la Dirección de Compras, pero que no tenía respaldo legal. De cualquier manera, esta medida no hizo vinculantes las Directivas emitidas por la institución.

Elaborado por el autor con información del Decreto 1763 de 2009 y Decreto 1410 de 2015

BORRADOR

Otro de los cambios legales significativos impulsados por el Ejecutivo fue la "Reforma Constitucional en materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política" (Ley 20.414 de 2009). La modificación constitucional estuvo dirigida a fortalecer el principio de probidad (Evidencia AA3) regulado en el Artículo 8 de la carta magna. De esta forma, se elevó a rango constitucional la obligación de realizar declaraciones de interés y patrimonio a quienes ostenten los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado, Diputados y Senadores. Además, se introdujo la prohibición a los ministros de celebrar contratos con el Estado, así como dirigir sociedades anónimas o ejercer cargos de similar importancia. Esto mientras ocupaban el puesto de ministros (art. 37 CPRC).

La reforma constitucional exigió la promulgación de una ley que desarrollara el contenido del principio de probidad. En consecuencia, el Presidente Piñera envío el "proyecto de probidad en la función pública" a la Cámara de Diputados en el mes de mayo de 2011. Este proyecto

avanzó lentamente en los distintas instancias del Congreso, hasta que en 2015, producto del impulso generado por la Agenda de Probidad de ese año, se convirtió en la Ley 20.880 de 2016. El principio de probidad quedó regulado en esa ley como aquel que exige una conducta funcionaria intachable con prevalencia del interés general sobre el particular. A efectos de este, se delimitó también a todos los funcionarios obligados a presentar declaración de interés y patrimonio. Los funcionarios a los que se refiere la ley van desde el Presidente de la República, hasta funcionarios del tercer nivel jerárquico y aquellos que, contratados por horas, perciban una remuneración similar a la de ese nivel. El contenido que se estableció para la declaración fue amplio por lo que, además de dar cuenta del patrimonio personal y familiar[29], se exigió detallar la participación en empresas, acciones o cualquier otra situación que pueda provocar que el funcionario anteponga sus intereses personales a las obligaciones de un determinado cargo.

En el mismo sentido de estos cambios, el gobierno impulsó la promulgación de nueva legislación conexa a las compras públicas y la modificación de otras vigentes (Evidencia AA4). Entre las nuevas leyes promulgadas destaca la emisión de la Ley 20.393 de 2009 que "Establece la responsabilidad penal de personas jurídicas en los delitos que indica". Este fue un instrumento innovador para la legislación chilena ya que su sistema jurídico deriva del derecho continental[30], donde se entiende que la responsabilidad penal solo puede exigirse a personas naturales y nunca en personas jurídicas. No obstante, la aprobación de esta normativa era parte del compromiso asumido por Chile al suscribir a la Convención Anticoecho de la OCDE y, por lo tanto, condición indispensable para que el país se adhiriera como miembro pleno de la organización[31]. Por ello, a pesar de los intensos debates sobre tradiciones jurídicas acontecidos en el Congreso, la ley terminó aprobándose en un tiempo bastante corto.

BORRADOR

[29] Específicamente de cónyuges, hijos sujetos a patria potestad y personas que el declarante tenga bajo tutela o curatela (Art. 8 Ley 20.880 de 2016).

[30] También denominado sistema romano-francés o sistema romano-germano-francés.

[31] Chile firmó la Convención Anticohecho de la OCDE en 1999, el año de su promulgación. En el año 2001 depositó el instrumento de ratificación y en 2002 entró en la fase de implementación nacional de la legislación. Sin embargo, desde 2002 hasta 2007 no hay registro de actividad de Chile en la OCDE. En cambio, de 2007 a 2009 se observa un incremento importante de la actividad de implementación (ver: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/chile-oecdanti-briberyconvention.htm). En ese sentido un ejemplo de la premura de Chile es la Ley 20.393 de 2009 que tuvo una tramitación inusualmente rápida. Esto se puede observar debido a que el mensaje No. 6423-07 con el que se remitió el proyecto a la Cámara de Diputados, está fechado a 16 de marzo de 2009 y la promulgación de la norma fue el 25 de noviembre de 2009, apenas 8 meses después.

Con esa nueva ley se establecieron las acciones y condiciones que conllevarían a sanciones de carácter penal a personas jurídicas[32]. Estas sanciones van desde la disolución de la personalidad hasta multas menores. Incluyendo la prohibición de contratar con el estado de forma perpetua o por un tiempo determinado. Siendo el delito de cohecho[33] el que puede provocar los castigos más severos. Además, la ley dispuso específicamente que la Dirección de Compras Públicas debía mantener un registro actualizado de las personas jurídicas a las que se les impusiera la sanción de prohibición temporal o perpetua de contratar con el Estado.

Otra normativa innovadora que aprobó el gobierno chileno en el período, fue la Ley 20.730 de 2014 que "Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios". En América Latina solo dos países cuentan con leyes nacionales que regulan este tipo de actividades. El primero es Perú, que la aprobó en el año 2003, y se considera un caso típico de ineficacia de la ley (Arís 2018). Y el segundo es Chile, que la presentó al Congreso en el 2003 pero que la aprobó 11 años más tarde, luego de tres versiones y un agónico proceso legislativo.

La Ley de Lobby se aprobó con la intención de aportar publicidad a la actividad de gestión de intereses y fortalecer la probidad en las relaciones entre privados y funcionarios del Estado. En la norma, los lobistas y gestores de intereses particulares son identificados como sujetos activos y los funcionarios públicos, como sujetos pasivos. Entre los sujetos pasivos que se definen expresamente, se encuentran ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales, autoridades de gobiernos locales y todas aquellas que las instituciones públicas determinen en función de la sensibilidad del cargo. Además, la ley señala que los miembros de las Comisiones Evaluadoras[34] de los contratos públicos, son sujetos pasivos en lo que respecta al ejercicio de esas funciones.

La actividad de lobby o gestión de intereses se realiza mediante una audiencia o reunión que debe solicitar el sujeto activo a través de un formulario. Estas reuniones solo pueden llevarse a cabo de manera presencial o por medio de videoconferencia, excluyendo así la posibilidad de llamadas telefónicas o comunicaciones escritas (Arís 2018). Dentro de las actividades que la norma especifica como obligadas a reportar, están aquellas que buscan influir en la

BORRADOR

[32] Empresas, compañías, sociedades anónimas privadas o estatales.

[33] El cohecho conocido también como soborno, coima o "mordida" a un funcionario público, está regulado en Chile mediante el art. 248 y siguientes del Código Penal.

[34] Aquellas que se configuran para evaluar los procesos de contratación con montos superiores a 1000 UTM.

celebración, modificación o terminación de contratos a cargo de los sujetos pasivos. Para asegurar la publicidad de estas actividades se dispuso la creación de registros con carácter público en donde, de manera detallada, debe informarse con quién se realizó la audiencia, que intereses representa, el tema, entrega de obsequios, entre otras informaciones. Cabe agregar, que ante el incumplimiento de estas obligaciones se dispusieron sanciones a los sujetos pasivos.

Finalmente, se destaca la promulgación de la Ley 20.818 de 2015 que "Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos". Esta norma modificó la Ley 19.913 de 2003 que "crea la Unidad de Análisis Financiero", en el sentido de establecer la obligación de informar sobre operaciones sospechosas a los funcionarios públicos. Las operaciones sospechosas se definieron como aquellas operaciones o transacciones que de acuerdo a usos y costumbres sean inusuales o carentes de justificación económica. La ambigüedad de esta definición evidencia la intención de ampliar la atención hacia aquellas acciones que pueden constituirse como delitos base del lavado de activos[35]. Entre esos delitos se encuentran los usualmente englobados bajo el término de corrupción.

La inclusión del sector público como entidades reportantes a la UAF fue una innovación en términos legislativos e institucionales. Esto, debido a que los sistemas de inteligencia financiera están generalmente diseñados para recibir información del sector privado, no del público. El cambio legislativo provocó en ese sentido la incorporación de, aproximadamente, 500 nuevos sujetos obligados a reportar. Con ello se facilitó el acceso a un espectro amplio de información que no se canalizaba por otra vía[36]. Además, el sistema de inteligencia financiero podía mejorar su integración con otros sistemas de control, y que estos a su vez, incorporaran en sus análisis de datos, las señales de alerta particulares del lavado de activos.

La evidencia sobre los cambios en la regulación del área de política muestra el interés del gobierno chileno por dar respuesta a las agendas de probidad definidas, por hacer efectivo el objetivo de modernizar el Estado y por atender las brechas identificadas. Las modificaciones a la normativa vigente fue amplia y la introducción de nuevos formas de prevención y control

BORRADOR

[35] Tomas Koch (Jefe de División de Fiscalización y Cumplimiento de la Unidad de Análisis Financiero), en conversación con el autor, julio de 2021.

[36] María Paz Ramírez (Jefa de Difusión y Estudios de la Unidad de Análisis Financiero), en conversación con el autor, julio de 2021.

fue notoria. Esto hizo que la legislación chilena ofreciera mecanismos que son ajenos para la mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

Cabe recalcar otros elementos para la reflexión. En primer lugar, debe señalarse que los procesos legislativos que resultaron en los cambios regulatorios fueron lentos. Siendo el mejor ejemplo de ello la Ley de Lobby. Estos procesos se aceleraron y concluyeron casi siempre impulsados por alguna necesidad urgente, entre ellas, mostrar una reacción a los escándalos de corrupción o el cumplimiento de requisitos para el ingreso a la OCDE. No obstante, el hecho de lograr acuerdos entre las distintas voluntades presentes en el legislativo para aprobar las regulaciones anticorrupción, debe entenderse como una señal positiva del sistema político. Aunque el optimismo lleve a pensar que una política anticorrupción es aquella que logra anticipar la mayor cantidad de medidas para el enfrentamiento al problema, quizás es más realista, para el contexto latinoamericano, pensar en políticas anticorrupción que logran explotar con cierto grado de efectividad las ventanas de oportunidad que se presentan. Ello no implica complacencia, el sistema de producción de normas legales chileno debe buscar mecanismos más eficientes para evitar que el tratamiento de los proyectos sea tan largo.

En segundo y último, debe resaltarse que la contratación pública es un elemento central de la estrategia anticorrupción más integral del Estado chileno. Como mostró la evidencia, se realizaron amplias modificaciones al reglamento específico de compras públicas. Estas atendieron a aspectos técnicos que son fundamentales para mejorar la prevención y el control del sistema de contratación estatal. Sin embargo, no son suficientes. Esto porque todos los aspectos que generan espacios de corrupción en las compras públicas, no se controlan solo desde esa área de política. Por ello también se produjeron normativas y se hicieron cambios en cuanto a la transparencia activa y pasiva, al lobby, a los conflictos de interés, al lavado de activos y a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Toda esta nueva regulación, como se observó, contempló mecanismos de enfrentamiento a la corrupción en el sistema de adquisiciones del Estado.

5.2.3. Cambio en la asignación presupuestaria del área de política

Una de las acciones que mejor permiten determinar el interés real de un gobierno o una institución por mejorar el control en cualquier proceso, son los recursos monetarios que se disponen para ello. No con poca frecuencia sucede en América Latina que luego de anunciar

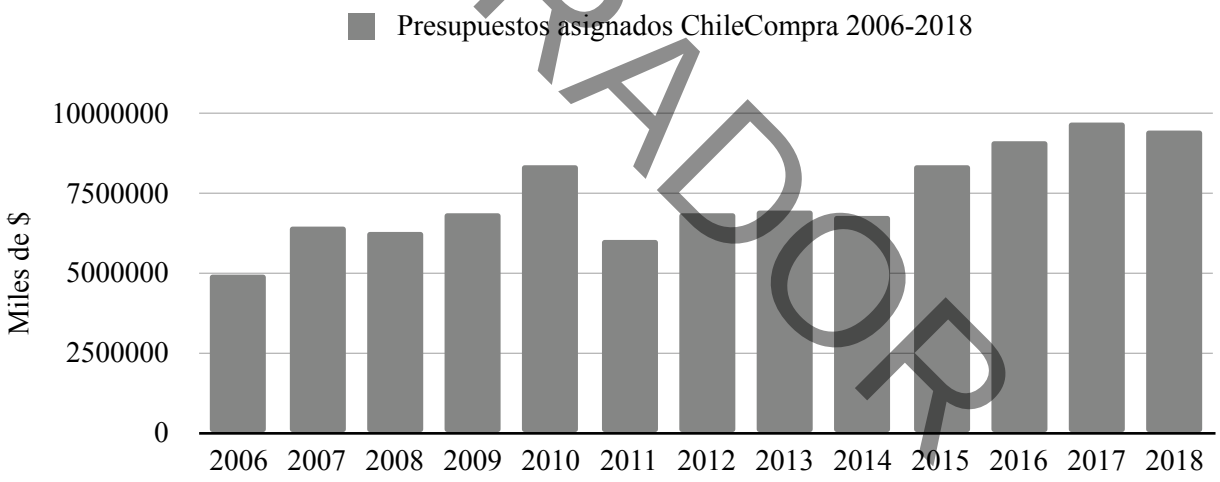
BORRADOR

programas amplísimos para mejorar la democracia o enfrentar la corrupción, los recursos económicos para ello no aparecen. O, por otra parte, se habilitan cantidades que evidentemente solo son útiles para que los gobiernos digan que hacen cosas, que no pretenden hacer.

Independientemente de esa realidad, el trabajo de determinar la cantidad de recursos económicos que necesita una política anticorrupción, es una tarea compleja. Pueden haber acciones que sean costosas, como el montaje de una nueva plataforma transaccional para el mercado público. También pueden haber otras que cuesten muy poco, como la implementación de la ley de lobby[37]. Además, pueden generarse percepciones negativas sobre la voluntad del gobierno si se rechaza la asignación de algún monto específico que se consideraba relevante, tal como el solicitado reiteradamente por la Dirección de Compras Públicas para la creación del Observatorio. Ante esta compleja situación, en esta sección se muestra evidencia en dos niveles que aportan certeza sobre el trabajo gubernamental en la asignación presupuestaria.

BORRADOR

Gráfico 5.1. Asignación presupuestaria de ChileCompra 2006-2018.



Elaborado por el autor con base en información de los Balances de Gestión Integral de ChileCompra.

En el primer nivel, se espera que el gobierno incremente el presupuesto de la Dirección de ChileCompra de forma progresiva (Evidencia AT1). Esta acción no significa, por sí misma, que se esté trabajando en la mejora del control, pero sí es un indicador del apoyo del gobierno a las funciones amplias que cumple la institución rectora de la política pública. Institución que, como ya se ha mencionado, es garante del cumplimiento de los dos objetivos principales de la política de compras públicas: la eficiencia y la probidad. Para verificar este incremento

[37] Rodrigo Mora Ortega (Jefe de Gabinete de la Presidenta del Consejo para la Transparencia), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

se realizó una revisión de los presupuestos asignados[38] a ChileCompra desde el año 2006 hasta el 2018 (Gráfico 5.1.).

La información presupuestaria de este período permite realizar algunos análisis. El primero es que, como es evidente en el gráfico, no hay un aumento progresivo del presupuesto de forma constante desde 2006 hasta 2018. Y si bien esto es cierto, también lo es, que en todo el período, el presupuesto nunca fue menor al del año inicial. Por otra parte, el gráfico también muestra que existió una respuesta presupuestaria importante a las Agendas de Transparencia y Probidad impulsadas por los dos períodos de gobierno de Michelle Bachelet. Esto puede explicar los incrementos de 2006 a 2010 y los de 2014 a 2018. Mientras que en el gobierno de Sebastián Piñera se puede notar primero una disminución presupuestaria y luego un comportamiento estable. Sin embargo, estás son apreciaciones generales que merecen verificación. Para ello se analizaron las justificaciones presupuestarias de los Balances Generales Integrales de ChileCompra, de las tres variaciones más significativas: el crecimiento de 2006 a 2007, el decrecimiento de 2010 a 2011 y el crecimiento de 2014 a 2015.

- ***Variación de 2006 a 2007***: el incremento se debió a un aumento por concepto de Registro Nacional de Operaciones y por un incremento de aporte fiscal de 43,95% destinado a financiar el diseño y desarrollo de la nueva plataforma transaccional.
- ***Variación de 2010 a 2011***: el impacto negativo más significativo se generó por un ajuste contable, ya que se excluyeron los ingresos presupuestarios derivados del Registro Nacional de Proveedores, lo que representó M$ 2.570.801. No obstante, también se realizó un recorte del aporte fiscal por M$ 95.128.
- ***Variación de 2014-2015***: el incremento se debió a un aumento real del aporte fiscal por M$ 1,361,791. Este suma estuvo destinada a remuneraciones (M$ 579.108) y a "resto"[39] (M$ 782.683).

Con esta información se puede afirmar que los incrementos presupuestarios de los años 2007 y 2015 en los períodos de gobierno de la Presidenta Bachelet estuvieron asociados a asignaciones estatales vía aporte fiscal. Incrementos que se justificaron directamente para el desarrollo de medidas que incrementan la probidad y otros relacionados con gastos corrientes. Mientras que la disminución presupuestaria del año 2011, correspondiente al período del Presidente Piñera, se debió a un ajuste en términos contables, aunque también se realizó un

[38] La información se extrajo de los Anexos 3 "Recursos Financieros" de los Balances Generales Integrales de la Dirección de ChileCompra. No se extrajo directamente de la Ley de Presupuestos debido a que esta contiene la información inicial de asignación pero no los ajustes que se realizaron en el año.

[39] A pesar de que la justificación financiera es precisa en los Balances Generales Integrales de ChileCompra, en el de 2015 solo se consignó el rubro "Resto" para justificar el monto más alto de aumento de aporte fiscal.

BORRADOR

recorte al aporte fiscal. Este último entendible bajo la lógica de austeridad de su gobierno y el impacto económico nacional producto del terremoto de 2010.

En el segundo nivel se espera que el gobierno mejoré la asignación o gestión de presupuesto específico para el control de las irregularidades en las compras públicas. En este sentido, se observa que en el año 2008 se buscó financiamiento externo para realizar una evaluación exhaustiva del Sistema de Compras (Evidencia AT2). Este proceso, se realizó mediante cooperación técnica internacional entre el Gobierno de Chile, el BID y el Banco Mundial y garantizó un monto global de US$ 170 000[40]. Con estos recursos se planificó la realización de una evaluación según instrucciones metodológicas de la OCDE, con el fin de revisar todos los aspectos del sistema de compras, incluidas las disposiciones sobre prácticas de fraude, corrupción y promoción de la integridad.

Otra actividad presupuestada en esta línea fue la elaboración de 50 informes de auditoría a compradores del Estado (Evidencia AT3). Esta tuvo el objetivo de conocer a profundidad la implementación de la normativa, el uso del portal de compras y la calidad del gasto de los recursos públicos en estas instituciones. Para la actividad se dispusieron US$ 100 000[41] en el año 2010. Con ello se buscó, en primer orden, impactar en los procesos de transparencia de los 50 servicios públicos auditados y, en segundo orden, que sirvieran como ejemplos piloto al resto de servicios. Esto debido a que la información sería publicada en el portal de probidad de la Dirección de Compras. Luego de este trabajo, se presupuestó el desarrollo e instalación de una nueva plataforma para la gestión eficiente de reclamos. A esta mejora se le destinaron US$ 21 970[42].

Por último, en el año 2013, la Ley de Presupuestos del Sector Público estableció como una prioridad la creación de una comisión técnica transversal para elaborar un diagnóstico y propuesta de medidas para el perfeccionamiento del sistema de compras (Evidencia AT4). Entre los aspectos que debían ser evaluados estaban la capacitación a funcionarios, sus incompatibilidades en el ejercicio de la función de compras, la delimitación entre funcionarios que elaboran bases y aquellos que participan en el procesos de adjudicación, y la identificación de organismos riesgosos por su impacto financiero o exposición pública. En la

[40] De los cuales el BID aportó $US 100 000, el Banco Mundial $US 50 000 y la Dirección de Compras Públicas $ 20 000.

[41] El valor presupuestado en pesos chilenos fue de $ 50 000 000. El cálculo se realizó con una tasa de 500,66 pesos chilenos a 1 dólar, lo que corresponde al tipo de cambio promedio para el año 2010.

[42] El monto destinado fue de $ 11 000 000 de pesos chilenos al tipo de cambio del año 2010.

BORRADOR

ley quedó establecido, además, que una vez estuviese elaborado el informe, este debía enviarse a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos para fijar el gasto de las acciones sugeridas.

La evidencia muestra cambios en la asignación presupuestaria a la política de compras públicas. Y, aunque generalmente es complejo identificar las asignaciones dedicadas a acciones anticorrupción en la política, en este caso es posible. Los incrementos presupuestarios observados en el período permitieron el diseño de nuevas herramientas para la vigilancia de los procesos y generaron la capacidad de contratar recursos humanos capacitados por parte de la Dirección de Compras y Contratación Pública. Estos incrementos vía aporte fiscal fueron más evidentes a partir de 2007 y 2015, donde se comenzaron a implementar las agendas de probidad y transparencia. Además, hubo participación de agencias de cooperación y crédito internacional en el financiamiento de estrategias. Participación que muestra la disposición del Estado chileno de dirigir recursos a las acciones de control, más allá de lo que el presupuesto nacional le permitía. Esto no impidió que se formalizara y garantizara mediante la Ley de Presupuestos asignaciones específicas para acciones de prevención y control en las compras públicas.

BORRADOR

5.2.4. Cambio en la administración del área de política

Los cambios de la política se expresaron también como ajustes organizacionales. Esto se evidencia desde la aprobación de la Ley de Presupuestos de 2006 que reconoció como objetivo prioritario, la consolidación de la Dirección de Compras en función de institución rectora de la política de compras públicas. A partir de esta priorización se comenzaron a realizar acciones encaminadas al fortalecimiento de recursos humanos, la automatización de procesos y el posicionamiento de ChileCompra. Para ello, el primer paso fue rediseñar la estructura institucional (Evidencia AO1) que contaría a partir de ese momento con dos nuevas instancias de coordinación interna. La primera instancia fue un Directorio Corporativo que se ocuparía de la planificación y la gestión institucional, y la segunda fue un Directorio de Operaciones que se encargaría de resolver incidentes y monitorear a los distintos servicios. Además, ese año comenzó a operar el Registro de Proveedores[43], instrumento que permitiría contar con información digitalizada sobre entidades habilitadas para contratar con el Estado. De esta manera se podían disminuir los trámites en los contratos con entidades estatales y

[43] Formalmente se denomina Registro Nacional de Proveedores y estaba previsto desde la aprobación de la Ley de Compras Públicas de 2003, aunque es en 2006 que recibe el impulso que lo hace operativo.

aumentar oportunidades para que más empresas privadas pudieran vender sus productos o prestar servicios al Estado.

En esta misma línea, se instalaron 16 "centros empresariales"[44] en distintas ciudades de Chile en el año 2007 (Evidencia AO2). Los centros empresariales se concibieron como plataformas territoriales de servicios, destinadas a facilitar mejores formas de acceso al mercado público para las micro, pequeñas y medianas empresas. Entre las facilidades que comenzaron a ofrecer estos centros estaba la entrega de software gratuito para la automatización de procesos genéricos de negocios, apoyo en la instalación del software, mesas de discusión sobre administración de negocios y apoyo especializado para participar en el mercado público. Con esta medida se buscó mejorar la competencia en el mercado mediante el crecimiento exponencial de los proveedores y su diversificación. Pero, además, la medida buscó evitar la existencia de monopolios regionales y prácticas colusorias entre privados.

Otro de los cambios relevantes respecto a la administración de la política fue la instalación de una nueva plataforma transaccional (www.mercadopublico.cl) en 2008. Hasta ese año se operó con una plataforma de licitaciones que había obtenido resultados satisfactorios (ChileCompra 2008). Sin embargo, la nueva plataforma aportaba un conjunto de mejoras entre las que estaba un *call center* especializado, conexiones directas entre los distintos sistemas del mercado público, soporte de usuarios para mejorar la atención de consultas y un *datacenter* con tecnología actualizada para garantizar estabilidad y disponibilidad permanente del sistema (Evidencia AO3). Con este set de nuevas funcionalidades se garantizó un mejor soporte para cada uno de los pasos del proceso licitatorio y con ello se respondió al objetivo de conformar un mercado público más dinámico y transparente.

Por último, un cambio importante fue la creación de una instancia específica para el monitoreo, levantamiento de alertas y lineamientos en materia de probidad (Evidencia AO4). Esta instancia se denominó Observatorio ChileCompra y se lanzó en el año 2013. Antes de la creación del Observatorio, la dirección de ChileCompra trabajaba en la producción de indicadores de probidad y los entregaba al público con grados satisfactorios de transparencia. Sin embargo, a medida que el sistema de compras fue creciendo, también aumentó la cantidad

BORRADOR

[44] Se comenzó con 16 centros empresariales, pero con el paso de los años se fueron instalando más. Por ejemplo en el año 2008 ya existían "20 centros en: Angol, Antofagasta, Cañete, Chillán, Coquimbo, Coyhaique, Curacautín, Iquique, Maipú, La Serena, Peñalolén, Punta Arenas, Rancagua, Rengo, Santiago, Talca, Talcahuano, Valdivia, Villarrica y Yumbel" (ChileCompra 2008, 10).

de información y, con ello, emergió la necesidad de generar el Observatorio y dotarlo de institucionalidad.

El Observatorio surgió sin un mandato expreso y sin recursos destinados. Estos recursos se habían solicitado en reiteradas ocasiones en los procesos de Ley de Presupuestos y no se asignaron[45]. Por ello la decisión que se tomó fue redistribuir personas de la misma Dirección y generar un equipo de trabajo. En un inicio y con el objetivo de dotar de cierta independencia al Observatorio, este solo se subordinaba al Director/a de ChileCompra. Sin embargo, al poco tiempo, se decidió que formara parte del área de inteligencia de negocios, lo que indicaba que la prioridad de su trabajo estaría en el manejo de grandes masas de datos y no solo en la producción de informes de cumplimiento legal de determinados procesos[46].

Con la creación del Observatorio se consolidó el análisis de los reclamos. Estos reclamos se producen por mal comportamiento de la institución pública compradora en diversos temas. Mismos que pueden ser desde incumplimientos de pagos hasta violaciones de integridad. La tasa de reclamos se transformó en una información útil para múltiples actores del sistema. Por ejemplo, para los proveedores es valioso, porque pueden mejorar su conocimiento sobre el organismo público al cual le piensan ofertar y así decidir si participaban o no en el proceso de licitación. Por otra parte, para la propia Dirección de Compras Públicas es imprescindible, ya que constituye un insumo esencial para evaluar el comportamiento de los distintos servicios públicos.

El análisis de reclamos se instituyó como una parte fundamental del trabajo en cuanto a control por parte del Observatorio, pero no la única. El Observatorio generó otros mecanismos relevantes como un canal de denuncias con carácter reservado para conocer aquellos problemas que por su complejidad, no se reportaban por la vía de reclamos administrativos. Además, el Observatorio comenzó a realizar diagnósticos para evaluar que tipo de procesos son los más riesgosos. Sobre esos, el Observatorio realiza un trabajo de monitoreo activo y propone ajustes o mejoras cuando es necesario[47]. De esta forma es posible percatarse que el trabajo del Observatorio no es solo el de levantar, procesar y entregar información, sino

BORRADOR

[45] Trinidad Inostroza (Directora de ChileCompra de 2014 a 2019) en conversación con el autor, mayo de 2021.

[46] Guillermo Burr (Jefe de Área de Estudio e Inteligencia de Negocios de la Dirección de ChileCompra entre 2010 y 2021), en conversación con el autor, junio de 2021.

[47] Viviana Mora (Jefa del Observatorio, Dirección de ChileCompra), en conversación con el autor, mayo de 2021.

también el de observar y emitir criterios sobre los procesos licitatorios que se producen a través del sistema de compras públicas.

Como se observa, la evidencia da cuenta de cambios en la administración de la política sectorial. Estos cambios se materializaron de diferentes formas. La primera de ellas fue mediante la modificación de la estructura de la institución rectora de la política. Esta modificación relativamente simple, habilitó un esquema de trabajo diferenciado para los objetivos de eficiencia y probidad de la política. La segunda forma fue la creación de nuevas estructuras organizativas. Esto se realizó mediante la creación de centros empresariales que ayudaron a mejorar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado público, y por medio de la creación del Observatorio ChileCompra. Mientras que la tercera forma fue mediante la modificación y modernización de la plataforma digital de las contrataciones. Estructura que para el caso de esta política pública es fundamental debido a que no solo posibilita las transacciones entre las más de 800 instituciones públicas y los proveedores privados, sino que de su solidez e invulnerabilidad depende que se puedan realizar los distintos análisis que permitan detectar irregularidades o hechos de corrupción.

BORRADOR

5.3. Conclusiones

Afirmar que un mecanismo de diseño de política comenzó a operar, fue el objetivo que se definió en este capítulo. Para respaldar esta afirmación se presentaron 16 evidencias independientes y no redundantes que explican que el gobierno chileno adoptó el objetivo de mejorar el control democrático como recurso institucional para reducir la corrupción. Luego se presentaron otras 16 evidencias que explican los medios seleccionados por el gobierno para enfrentar la corrupción en las compras públicas, en coherencia con los objetivos definidos. De esa forma se dio cuenta de la fuerza causal que se transmitió desde el detonante (Hd) a la entidad de formulación (Ha).

Respecto a la adopción del objetivo, como detonante del mecanismo, la evidencia dio cuenta de que los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) y Sebastián Piñera (2010-2014) fueron explícitos sobre el interés de realizar acciones que mejoraran el control democrático. Este interés fue comunicado, fundamentalmente, mediante los planes de gobierno que presentaron para correr en los procesos electorales que los llevaron a ocupar la presidencia. Conceptualmente, estos planes entendieron que mejorar el control democrático era un elemento principal del amplio programa de modernización del Estado chileno. Además

de coincidir en ese planteamiento conceptual y a pesar de que los gobiernos de Bachelet y Piñera fueron ideológicamente antagónicos, coincidieron también en no politizar la corrupción. Al contrario, aunque con diferentes acercamientos y sin dejar de señalar deficiencias, expresaron el interés por trabajar en promover la probidad y mejorar la transparencia en el sector público.

De igual forma, los gobiernos mostraron interés por trabajar en cambios legislativos por mejorar el control democrático. Ese interés fue más notorio luego de que se expusieran casos de corrupción al inicio de ambos períodos de Michelle Bachelet. A partir de ahí, la reacción del Ejecutivo fue la de conformar comisiones de trabajo que definieran, entre otras, las propuestas de cambios legales necesarias. Las agendas fueron hojas de ruta para el Estado en el corto, mediano y largo plazo, reforzando la existencia dos trayectorias. La primera trayectoria la comparten otras estrategias anticorrupción en América Latina y es la de reaccionar a los escándalos de corrupción como detonante de reformas legislativas. Y, la segunda, es la tradición instaurada por los gobiernos de la Concertación de definir las políticas anticorrupción a través de comisiones presidenciales *ad hoc*.

La financiación de las acciones para mejorar el control democrático también fue expresada como una necesidad. De hecho, esta necesidad quedó expuesta tanto en las las agendas de probidad definidas, como la planificación de las instituciones gubernamentales encargadas de la coordinación de políticas (SEGPRES) y la elaboración del presupuesto (DIPRES). Todas coincidiendo en que para alcanzar el objetivo de manera exitosa, se requiere de financiamiento suficiente para la ejecución.

En cuanto a las estructuras organizativas, el gobierno chileno también expresó la intención de ajustes en función de mejorar el control democrático. Esa intención se manifestó en la necesidad de crear nuevas organizaciones, así como en estrategias de mejora de la coordinación y en el fortalecimiento del diseño institucional de las ya existentes. Se hizo énfasis así, en la necesidad de crear una organización independiente que pudiera garantizar una mejor transparencia activa y pasiva. Además, se señaló que era fundamental mejorar la coordinación para que los distintos organismos pusieran a disposición la información de forma estandarizada y comprensible. Y, por último, se identificó como prioridad el fortalecimiento de capacidades institucionales en relación a la prevención y detección de irregularidades, sobre todo en los ámbitos del control interno y externo.

BORRADOR

Mediante la entidad de formulación de política, por otra parte, se demostró que el gobierno cambió el enfoque respecto al control en la contracción pública. Esto se evidenció en primer lugar mediante los compromisos asentados en la planificación sectorial respecto a la ejecución de un conjunto de acciones que respondían al objetivo gubernamental de mejorar el control democrático. Ese trabajo de planificación se ejecutó de forma progresiva, partiendo desde compromisos inmediatos hasta obligaciones a largo plazo.

Los cambios regulatorios del área de política, en segundo lugar, fueron quizás los más notorios de la entidad. Estos cambios se dieron en buena medida producto de las agendas de probidad y transparencia. Ya sea porque se impulsaron nuevas formas de regular el área de política, o porque se aceleraron propuestas que estaban siguiendo un proceso de aprobación lento. Con ello la legislación chilena realizó cambios en la regulación con los que comenzó a cumplir altos estándares internacionales en cuanto a la prevención y control de la corrupción en las compras públicas, y que resultaron pioneros para las legislaciones latinoamericanas.

Al mismo tiempo, el gobierno realizó cambios en la asignación presupuestaria de la política de compras públicas. Con los incrementos presupuestarios se dispuso el diseño de nuevas herramientas para la vigilancia de los procesos, así como se mejoraron las capacidades de contratación de recursos humanos capacitados por parte de ChileCompra. Estos incrementos fueron más significativos a partir de 2007 y 2015, a raíz de que se dispusiera realizar las acciones de respuesta a las agendas de probidad y transparencia. Además, la política de compras públicas buscó la participación de agencias de cooperación y crédito internacional en el financiamiento de estrategias, y aseguró el respaldo financiero nacional mediante asignaciones específicas en la Ley de Presupuestos.

Junto a ello, el gobierno también realizó cambios en la administración de la política sectorial. Los cambios se materializaron de diferentes formas. Entre ellas estuvo la modificación de la estructura de la institución rectora de la política y la creación de nuevas estructuras organizativas. Esto permitió una mejor organización de los procesos internos y la creación del Observatorio ChileCompra, una estructura organizativa fundamental para el la prevención y control de la corrupción en el sistema de compras públicas.

En conclusión, el conjunto de evidencias del detonante (Hd) permite afirmar con certeza que el gobierno adoptó el objetivo de fortalecer los controles democráticos. Además, el detonante trasmitió fuerzas causales que fueron verificadas mediante evidencias en la entidad de

BORRADOR

formulación (Ha), mismas que produjeron el cambio en el enfoque de control por parte del gobierno. De esta forma se evidencia la existencia de las dos primeras entidades del mecanismo y la fuerza causal que las une. En el siguiente capítulo se analizará la existencia de las entidades de coordinación intersectorial (Hb) e interacciones políticas (Hc), así como la fuerza causal que se transmitió desde (Ha) a (Hb) y desde (Hb) a (Hc).

BORRADOR

Capítulo 6. Coordinación e Interacciones políticas del mecanismo causal

En el capítulo se explicaran las evidencias que permiten afirmar la operación de las entidades coordinación intersectorial (Hb) e interacciones políticas (Hc) del mecanismo causal, mediante las que se implementó la política. Para ello, el texto se divide en 3 secciones. En la primera sección se explican las evidencias de la entidad de coordinación intersectorial mediante instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización. En la segunda sección se explican las evidencias de la entidad de interacciones políticas siguiendo el mismo procedimiento. Y, en la última sección, se exponen las conclusiones preliminares respecto a estas entidades del mecanismo.

6.1. Coordinación intersectorial: se coordina el sistema de instituciones gubernamentales en función de la coherencia del control en la contratación pública (Hb)

La verificación de la hipótesis (Ha) correspondiente a la entidad de formulación permite verificar el siguiente paso del mecanismo en donde se espera encontrar evidencia empírica que demuestre que el gobierno coordinó la política a nivel intersectorial. Por ello se plantea la hipótesis (Hb) que tiene la intención de demostrar que el gobierno integró las políticas para lograr mayor coherencia en el control de la contratación pública. Si la hipótesis se verifica, es posible afirmar que existió una fuerza causal proveniente de la formulación que produjo ese tipo de coordinación. Para ello, al igual que con las entidades del detonante y formulación, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro tipos de observables empíricos: a) el gobierno adopta mecanismos que facilitan la entrega y comprensión de la información; b) el gobierno implementa nuevas reglas enfocadas en el control de las compras públicas; c) el gobierno fortalece la supervisión del gasto en las compras públicas y; d) el gobierno genera estrategias organizacionales para la coordinación gubernamental. La evidencia con la que se dará cuenta de estos observables empíricos es, respectivamente, instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización.

6.1.1. El gobierno adopta mecanismos que facilitan la entrega y comprensión de la información

El manejo y gestión de la información es un elemento fundamental para la coordinación de las políticas. De esta actividad depende, en gran medida, que los actores gubernamentales se conecten para coproducir los servicios públicos, e incorporen en ellos las diferentes demandas e intereses sociales. En una política que se ejecuta, por su propia naturaleza, de forma

BORRADOR

descentralizada, heterogénea y prácticamente caótica[48], como es la política de compras públicas, contar con sistemas de información que integren bases de datos, indicadores, API [49] (*Application Programming Interface*) y otros componentes tecnológicos, es un imperativo para crear valor público.

Una de las primeras decisiones que se tomaron en la política de compras públicas chilena en coherencia con las ideas anteriores, fue el lanzamiento de una plataforma de inteligencia de negocios llamada "analiza"[50] (Evidencia BN1) en el año 2010. Para entender la necesidad de este tipo de plataformas, debe tenerse en cuenta, primeramente, que las bases de datos que se diseñan para los sistemas de compras públicas son transaccionales. Es decir, se crean principalmente para soportar las operaciones de compra y están optimizadas para que el proceso de inyectar información sea lo más eficiente posible[51]; no para ser una herramienta de consulta anticorrupción. De ahí que realizar investigaciones para detectar irregularidades a través de la base de datos no es actividad fácil, aún si se cuenta con acceso no restringido a la fuente. Esta actividad depende de tener acceso irrestricto y contar con conocimientos de lenguajes de programación como SQL, o de contar con una plataforma de tipo *Data Warehouse*[52] que entregue información procesada.

Por la razón anterior, el área de Políticas de Inteligencia de Negocios de la Dirección de ChileCompra diseñó el *Data Warehouse* conocido como "Analiza". La plataforma se alimentaba de tres bases de datos: los datos de licitaciones de la web www.mercadopublico.cl, las transacciones de convenios marco ChileCompra Express y los datos de procesos de formación y acreditación de usuarios (ChileCompra 2010). A partir del procesamiento de estas fuentes heterogéneas, se diseñaron distintos productos para satisfacer las necesidades de

BORRADOR

[48] El término hace referencia a la teoría del caos en matemáticas y física, es decir, actividades o sistemas que son complejos, dinámicos, no lineales y sensibles a variaciones.

[49] En español API significa interfaz de programación de aplicaciones y son útiles, fundamentalmente, para que los productos o servicios que contienen se comuniquen con otros *software* sin necesidad de conocer en qué se implementa esa información.

[50] El nombre se deriva del sitio web donde se alojaba la plataforma www.analiza.cl.

[51] Guillermo Burr (Jefe de Área de Estudio e Inteligencia de Negocios de la Dirección de ChileCompra entre 2010 y 2021), en conversación con el autor, junio de 2021.

[52] Un *Data Warehouse* "es un sistema que agrega y combina información de diferentes fuentes en un almacén de datos único y centralizado; consistente para respaldar el análisis empresarial, la minería de datos, inteligencia artificial (IA) y *Machine Learning*. *Data warehouse* permite a una organización o empresa ejecutar análisis potentes en grandes volúmenes (petabytes y petabytes) de datos históricos de formas que una base de datos estándar simplemente no puede", acceso el 28 de agosto de 2021, https://www.ibm.com/mx-es/analytics/data-warehouse

información de compradores, proveedores, órganos de control, sociedad civil y ciudadanos externos.

Entre los productos que ofrecía la plataforma, había un grupo enfocado en incrementar la efectividad del encuentro entre la oferta y la demanda en el mercado público. A través de este se podían realizar consultas sobre cantidad de transacciones por mes y año, rubro o comprador en forma de "cubos". También podía consultarse las órdenes de compra en los convenios marco y la cantidad de ofertas que recibía cada licitación. De esta forma, cualquier usuario podía filtrar, de manera relativamente sencilla, por rubros, productos, territorios, organismos compradores, tipos de licitaciones y sus estados, fechas, tamaños y territorios de los proveedores, entre otras. Por otra parte, había un grupo de productos destinados a incrementar la probidad. Como parte de estos, la plataforma brindaba información sobre reportes de transacciones realizadas mensualmente y un ranking del sistema de reclamos. Con ambos grupos de productos se facilitó el acceso a la información de compras, con importante nivel de detalle, de todos los organismos públicos que transaban a través del sistema.

Otro componente tecnológico que implementó ChileCompra en el año 2010 fue la "Publicidad de Ofertas Técnicas". Esta fue una opción que se agregó en el sistema donde se elaboraban las licitaciones y le permitía al organismo escoger entre publicar todas las ofertas técnicas recibidas una vez que se adjudicara la licitación, o mantenerlas privadas. Con esta información se habilitó la verificación de la competitividad de las ofertas y si podía existir o no, una elección arbitraria de la oferta ganadora. Si bien es cierto que la publicidad de las ofertas era una facultad de los organismos, apenas unos meses después de implementada esta solución tecnológica, más del 70% de los compradores públicos transparentaron todas las ofertas técnicas recibidas[53].

En la línea del procesamiento de la información para mejorar el control, un trabajo importante fue el realizado entre el CAIGG y ChileCompra para la implementación de modelos de riesgo (Evidencia BN2). El CAIGG desde el año 2007 había dispuesto que cada servicio público contara con una estructura formal de riesgos que incluía la definición de roles y responsabilidades, la construcción de matrices de riesgos y planes de tratamiento. Luego, con el cambio de gobierno de 2010, el CAIGG entró en una "Etapa de Integración de la Gobernanza Corporativa" que tenía como objetivo centrar el foco de la auditoría interna en

[53] «Publicidad de Ofertas Técnicas es aplicada por el 70% de los organismos públicos», acceso el 28 de agosto de 2021, https://www.chilecompra.cl/2011/02/publicidad-de-ofertas-tecnicas-es-aplicada-por-el-70-de-los-organismos-publicos/

BORRADOR

los riesgos más críticos y fortalecer los roles de "prevención y responsabilidad (*accountability*) de quienes detentan los cargos públicos ante la gestión que se realiza en sus entidades" (CAIGG 2017, 73).

Con el propósito anterior como guía, el CAIGG diseñó un modelo de *Governance Risk and Compliance* (GRC) de todo el Estado. Este modelo permitió sistematizar los datos de las distintas instituciones públicas y posibilitó la realización de un análisis permanente de criticidad con base en los datos institucionales que se salían del promedio o de dos desviaciones estándar. Así, el CAIGG realizó acciones de monitoreo y seguimiento focalizado para prevenir o corregir los comportamientos institucionales.

Los datos provenientes de los procesos de compras públicas fueron una prioridad para esta acción de control[54]. Con ellos se realizaban análisis comparados entre los distintos ministerios y dependencias, lo que permitió conocer información sobre licitaciones, órdenes de compra, ejecución de presupuesto, cuentas por cobrar, cuentas por pagar, conciliaciones bancarias y declaraciones de interés y patrimonio, entre otras. Esta información era la fuente que permitía realizar intervenciones directas en los servicios públicos que presentaban comportamientos irregulares. A manera de ejemplo, el CAIGG podía llegar a conocer, mediante análisis de datos, que un servicio había sacado a licitación la adquisición de un producto que podía adquirirse mediante contrato marco. Una acción como esta provocaba una alerta con la que el CAIGG preguntaba al servicio la razón de haber tomado la decisión y, en caso de no ser debidamente justificada, se les solicitaba que corrigieran el proceso.

El modelo de GRC del CAIGG sirvió luego de inspiración para el trabajo del Observatorio ChileCompra que, desde su creación en 2013, diseñó su propio modelo de riesgo. El objetivo de este es similar, en el sentido de orientar los esfuerzos institucionales de forma eficiente mediante una revisión diaria de los procesos con probabilidad de presentar irregularidades. Por ello, el Observatorio configuró una clasificación de riesgo a través de una matriz que contenía indicadores de probidad. Con este componente tecnológico se ordenaba el amplio universo de procesos de compra desde más riesgosos hasta menos riesgosos. Esto facilitó el trabajo de los analistas que ahora podían sugerir una intervención de ChileCompra mediante una acción preventiva o reportar la irregularidad a los órganos de control[55].

[54] Jorge Vio Niemeyer (Auditor Interno de Gobierno en el período 2011-2014) en conversación con el autor, mayo de 2021.

[55] Viviana Mora (Jefa del Observatorio, Dirección de ChileCompra), en conversación con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

Otra estrategia para facilitar la entrega y comprensión de la información coordinada por el gobierno fue la implementación de una política de datos abiertos a partir del año 2012 (Evidencia BN3). Esta política se enmarcó dentro de la agenda de modernización del Estado chileno propuesta por el gobierno del Presidente Piñera. Según el documento mediante el que se aprobó la política, uno de sus objetivos principales era la integración de múltiples iniciativas de transparencia en un Portal de Gobierno Abierto. De esta manera se comenzaron a generar estándares de datos abiertos en las instituciones públicas y con ello, a simplificar la "comprensión y el uso [de la información] por parte de los ciudadanos" (Gab. Pres. 005-2012, 2).

Al ponerse en marcha esta política, ChileCompra ya cumplía con ciertos estándares de datos abiertos, sobre todo con la información que entregaba mediante la plataforma "Analiza". Sin embargo, al poco tiempo, comenzó a trabajar específicamente en alinear sus procesos de información conforme a la política gubernamental de datos abiertos. La primera acción que tomó la institución al respecto, fue la creación de la API del mercado público[56]. Con esta API cualquier usuario tenía acceso gratuito a las bases de datos e información íntegra de licitaciones y órdenes de compra de los organismos del Estado. A partir de ello, los usuarios tenían la posibilidad de desarrollar aplicaciones propias que entregaran informes a medida, georreferenciación, alertas, entre otras.

En paralelo, ChileCompra lanzó en 2015 su propia plataforma de datos abiertos[57]. A través de esta plataforma los usuarios tuvieron acceso a la información de todos los procesos de compras públicas que se habían realizado en Chile desde el año 2007. En el sitio web donde está alojada la plataforma se muestran dos tipos de datos: 1) procesados y depurados mensualmente y; 2) datos en duro y no procesados. De este modo, se posibilitó a los usuarios que conozcan el comportamiento de los organismos compradores y de los proveedores del Estado, así como que realicen descargas masivas, consulten cubos de datos e incluso sugieran los datos que consideran deben incorporarse.

Un año más tarde, el lanzamiento del tercer "Plan Acción Nacional de Gobierno Abierto – Chile - 2016-2018" involucraría aún más a ChileCompra en esta política, debido a la adopción del Compromiso No. 9 "Datos Abiertos y Compras Públicas". Con este nuevo compromiso se buscó promover el uso de datos abiertos en las compras como un "medio que fortalece la

[56] Alojada en https://api.mercadopublico.cl/default.aspx

[57] Alojada en https://datosabiertos.chilecompra.cl

BORRADOR

transparencia del Sistema de Compras Públicas chileno y fomenta la probidad y eficiencia en los procesos de compra que a través de él se desarrollan" (SEGPRES 2016, 53). Para conseguir este objetivo, se solicitó a ChileCompra que emitiera una Directiva que promoviera y entregara lineamientos a los organismos públicos para que implementen datos abiertos de su información de compras.

La Directiva No. 27 de 2016 con la que se dio respuesta al compromiso fue elaborada de manera inusual. Las Directivas de Contratación son orientaciones o recomendaciones de buenas prácticas que no son vinculantes y que emite la Dirección de ChileCompra en virtud de la función asesora asignada en la Ley. Generalmente, son un documento técnico que se elabora por alguna de las áreas de la institución y se pone a disposición del público en la web institucional. Sin embargo, para el caso de la No. 27, ChileCompra decidió realizar una consulta ciudadana mediante la que solicitó recomendaciones en función de mejorar la generación de datos abiertos en las contrataciones del Estado[58]. Para esta consulta, se habilitó una web de participación ciudadana durante 12 días a través de la cual se presentó el contenido preliminar de la directiva y se posibilitó la realización de observaciones.

Con esta Directiva, ChileCompra estableció un conjunto amplio de recomendaciones para la publicación de datos abiertos vinculados a las adquisiciones de bienes y servicios. Entre ellas estuvo la orientación de no agotar la difusión de información al hecho de mantener disponible la documentación del proceso de compra. En ese sentido, sugirió avanzar en la utilización de datos normalizados que garantizaran la reutilización de la información. Como guía para que las instituciones de la administración pudieran comprender los distintos grados de calidad de la información, se diseñó una clasificación por un esquema de estrellas. Este sistema iba desde 1 estrella para clasificar la información disponible en la web en cualquier formato con licencia abierta, hasta 5 estrellas para aquella información disponible mediante datos estructurados legibles por máquina, en formato no propietario y que se enlazaran con otros datos para proveer contexto. Asimismo, se propusieron un conjunto de lineamientos sobre adquisición de sistemas de información para la difusión de los datos abiertos y sobre la utilización de servicios API (ChileCompra 2016a).

BORRADOR

[58] «ChileCompra invita a participar de consulta ciudadana sobre recomendaciones para favorecer la generación de Datos Abiertos en las contrataciones del Estado», acceso el 31 de agosto de 2021, https://www.chilecompra.cl/2016/11/chilecompra-invita-a-participar-de-consulta-ciudadana-sobre-recomendaciones-para-favorecer-la-generacion-de-datos-abiertos-en-las-contrataciones-del-estado/

Finalmente, cabe agregar como estrategia para mejorar el uso de la información, el uso de campañas masivas (Evidencia BN4). Este tipo de campañas se diseñaron como una de las funciones principales del Observatorio ChileCompra. Su implementación, que comenzó en el año 2015, se basaba en el envío de un correo electrónico personalizado desde el Observatorio a los organismos del Estado encargados del proceso de licitación y compra. Esta acción fue posible gracias a un proceso automatizado por algoritmos que detectaba patrones o conductas potencialmente irregulares. En los correos se señalaban los comportamientos que se sugería modificar, ya que el Observatorio no contaba con facultades formales de fiscalización o sanción. No obstante, solo en el primer año de implementación de estas campañas, se logró un 85% de efectividad en el cambio de comportamiento de los organismos compradores (ChileCompra 2016a).

La evidencia sobre las acciones de coordinación para mejorar la entrega y comprensión de la información dan cuenta de dos tipos de estrategias. La primera de ellas fue la de transparentar la información y procesarla para que fuera accesible. El proceso de mejora en la transparencia muestra que la institución rectora de la política tuvo la disposición de implementar innovadoras herramientas tecnológicas para alcanzar el objetivo. Para ello, instruyó y socializó con las instituciones compradoras los procedimientos de trabajo para la publicidad de la información. Con todo esto se habilitó la información para que tanto la sociedad civil como la ciudadanía en general pudiera consultar y controlar la información de las compras públicas.

La segunda de las estrategias fue mejorar el manejo de la información para el control interno. En esta estrategia fue importante la articulación de ChileCompra con la institución encargada de la auditoría interna del gobierno. Articulación que posibilitó la implementación de un modelo de gestión de riesgos con la función de alertar tempranamente las posibles irregularidades en los procesos de compra. Además, fue útil para esta estrategia la herramienta de envíos de correos automáticos que implementó el Observatorio, con la finalidad de alertar a las instituciones públicas compradoras de un comportamiento irregular en el sistema. Con esta estrategia se garantizó que los compradores del Estado conocieran con precisión en qué fase del proceso se estaba actuando de manera irregular y corrigieran, en el caso de tratarse de un error administrativo, o tomaran medidas administrativas, en el caso de tratarse de una acción voluntaria.

BORRADOR

6.1.2. El gobierno implementa nuevas reglas enfocadas en el control de las compras públicas

En el ámbito normativo, el gobierno chileno combinó varias formas de coordinación para implementar nuevas reglas de control en la política de compras públicas. La primera de ellas fue involucrar a agencias centrales en la implementación de las decisiones generales formuladas desde la Presidencia de la República (Evidencia BA1). En el marco de la implementación de la Agenda de Probidad de 2006, y en específico sobre transparencia en las compras públicas, se emitieron tres circulares desde el Centro de Gobierno. El objetivo de ellas fue direccionar y ampliar el contenido del Gab. Pres. 008 de 2006 firmado por Bachelet.

La Circular No. 3 de 2007, suscrita por los ministros de Interior y Hacienda, inició este trabajo. En materia de compras públicas, fijó una fecha en la que debía ponerse a disposición pública toda la información sobre adquisiciones sometidas a la Ley de Compras y también sobre aquellas excluidas de esta legislación. Además, instruyó a todos los organismos públicos a que solicitaran a sus proveedores que se inscribieran en el registro nacional de proveedores "ChileProveedores". Luego, la Circular No. 9 de 2007, suscrita por los mismos titulares de Interior y Hacienda, emitió nuevas directrices de implementación. En lo referente a compras públicas, instruyó que se incluyera en las bases administrativas y en los términos de referencia, una cláusula que obligara a los proveedores a registrarse en ChileProveedores en el plazo de 15 días hábiles desde la adjudicación o emisión de la orden de compra. Finalmente, se emitió la Circular No. 555 de 2008. Esta circular no añadió nuevos lineamientos, ni actualizó los anteriores, su objetivo específico fue involucrar al SEGPRES en la implementación, como ministerio responsable de la coordinación de políticas.

El gobierno chileno también realizó trabajo en red para la implementación coordinada de las reglas de control. Este trabajo se tejió mediante la formalización de convenios de alianza estratégica entre varias instituciones del Ejecutivo (Evidencia BA2). Uno de estos convenios fue el establecido entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y la Unidad de Análisis Financiero en el año 2012. El acuerdo estableció un marco de trabajo conjunto en los frentes que les eran comunes, con especial atención al lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Para ello fijó el compromiso de diseñar e implementar conjuntamente una "Estrategia Nacional de Seguridad Financiera".

BORRADOR

La suscripción de este instrumento fue importante para la política de compras públicas en, al menos, dos sentidos. El primero, para legitimar a la UAF como una agencia de control de la actividad de adquisiciones del Estado y, el segundo, para formular un marco de sentido sobre el problema del lavado de activos y sus delitos base. Uno de los productos inmediatos que dieron cuenta de estos dos objetivos implícitos, fue la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la UAF y ChileCompra en el año 2013.

Con el acuerdo entre UAF y ChileCompra se establecieron tres estrategias de trabajo coordinado que responden directamente a los objetivos mencionados. La primera de ellas fue facilitar a la UAF el acceso remoto a las bases de datos de ChileCompra. Esta cláusula aseguró similares condiciones de intercambio de información a las que tenía ChileCompra con otras agencias de control, como el CAIGG, y con ello reconoció la legitimidad de la UAF en esa función. Mientras que, para trabajar en la construcción de un entendimiento común de los problemas de política asociados a lavado de activos, se acordó la realización de capacitaciones recíprocas, así como la difusión conjunta sobre materias de interés común.

Respecto al compromiso de capacitación recíproca, una de las primeras acciones fue la capacitación de la UAF al Área de Inteligencia de Negocios[59] de ChileCompra sobre análisis de datos con enfoque en lavado de activos. A la inversa, ChileCompra se encargó de formar al personal de la UAF sobre conductas irregulares en los procesos de compras públicas. Cuando ambas instituciones intercambiaron procesos de formación y llegaron a un entendimiento sobre las relaciones entre los delitos de corrupción y el lavado de activos, comenzaron a capacitar conjuntamente a otras instituciones. Entre estos programas, destacan los cursos de acreditación de compradores, a los que ChileCompra comenzó a integrar los temas de lavado de activo en relación con las compras públicas e incluía a la dirección de la UAF para que participara de esa formación. ChileCompra, además, colaboró en la implementación de la Ley 20.818[60] de 2015 viabilizando las capacitaciones de la UAF a los compradores públicos sobre sus nuevas obligaciones como entidades reportantes. Finalmente, a partir de este convenio, la

BORRADOR

[59] Debe recordarse que esta área fue la que implementó la plataforma analiza.cl y luego acogió el trabajo del Observatorio ChileCompra.

[60] Como se mencionó, esta ley "Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos".

UAF comenzó a participar en las Ferias ChileCompra[61] con el objetivo de impartir un módulo de formación sobre lavado de activos[62].

En relación al compromiso de difusión conjunta sobre materias de interés común, por otra parte, ambas instituciones trabajaron en un documento que se denominó "Señales de Alerta Instituciones Públicas"[63]. Un aspecto relevante de este documento es que en su justificación no menciona solo el trabajo relativo a lavado de activos y financiamiento al terrorismo, sino que incorpora también el concepto de delitos funcionarios. De esta manera, el texto aporta un catálogo amplio de banderas rojas genéricas para las instituciones públicas abarcando los distintos tipos de conductas irregulares. El objetivo con esto, fue promover que las instituciones adaptaran las señales genéricas a señales específicas de acuerdo a las características de cada sector y organización. De este modo, se dedicó una sección en el documento donde se listaron 58 señales de alerta asociadas a licitaciones y compras públicas en las distintas fases del proceso, desde la planificación hasta la gestión del contrato.

Asimismo, un convenio intergubernamental relevante fue el que suscribió ChileCompra con la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en 2011 para mejorar la probidad en las compras púbicas. En este, se señaló como uno de sus principales objetivos, la cooperación para detectar y prevenir conductas colusorias en los procesos de compras públicas. Para ello, ambas partes acordaron generar, de manera conjunta, un mecanismo de monitoreo de contratación pública. Además, la FNE se comprometió a prestar asesoría técnica y presentar propuestas de mejoras pro-competitivas a ChileCompra para que esta institución, a su vez, recomendara su implementación a las entidades usuarias del sistema de compras.

Por otra parte, y como se ha mencionado antes, el CAIGG tuvo un rol fuerte en la coordinación para la mejora del control en las compras públicas. Aunque esta relación no se formalizó mediante convenio. Dentro de este trabajo se destaca la normativa técnica que desarrolló la institución auditora con enfoque en los riesgos asociados al cumplimiento de la probidad y la transparencia en los procesos de compras públicas (Evidencia BA3). Esta

BORRADOR

[61] Las Ferias ChileCompra son un evento que se realiza al menos una vez al año para reunir a los organismos del Estado con sus potenciales proveedores. Además de funcionar como "vitrina", en estas Ferias se organizan capacitaciones relacionadas con múltiples aspectos de las compras públicas, entre ellos, los relacionados con prevención, detección y sanción de conductas irregulares que deriven en actos de corrupción.

[62] María Paz Ramírez (Jefa de Difusión y Estudios de la Unidad de Análisis Financiero), en conversación con el autor, julio de 2021.

[63] «Guía de Señales de Alerta», acceso el 3 de septiembre de 2021, https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/senales.aspx

normativa, conocida como Documento Técnico No. 69 de 2015, se formuló conjuntamente con los especialistas de la Dirección Chilecompra. La finalidad planteada por el instrumento fue "identificar los principales riesgos asociados a la probidad y la transparencia, los controles teóricos que podrían existir y en base a pruebas de auditoría determinadas, evaluar el cumplimiento y respeto a las regulaciones de probidad y transparencia en el proceso de compras" (CAIGG 2015, 3).

En ese sentido, el documento entregó a los auditores internos de todas las organizaciones gubernamentales, un marco uniforme para realizar sus propias evaluaciones de riesgos. Con este, los auditores tenían una guía amplia que les facilitaba la comprensión no solo de los riesgos en cada etapa del proceso, sino que establecía los objetivos de auditoría, las pruebas que debían realizarse e incluso ofrecía ejemplos de cómo se podían presentar los hechos que constituyen riesgos en la práctica. Además, no solo dividía por etapas, sino que individualizó los subprocesos de adquisición de bienes y adquisición de servicios para alcanzar mayor nivel de detalle y evitar confusiones en la aplicación.

Unos meses después de la publicación de este instrumento, el CAIGG emitió el Documento Técnico No. 91 denominado "Conceptos Generales sobre Delitos Funcionarios". Con este, aportó una guía jurídica sobre los delitos contra la función pública y las infracciones administrativas. La guía estaba dirigida a todos los empleados públicos, con especial énfasis, a los auditores internos. Si bien el documento no hace referencia a las compras públicas ni a ninguna otra política en específico, puede entenderse como un esfuerzo de coordinación amplio respecto a la implementación de la Agenda de Probidad de 2015.

Como último recurso de autoridad para la coordinación, se encuentra el trabajo de aseguramiento de estándares de transparencia y probidad realizado por ChileCompra a través de las Directivas (Evidencia BA4). Las Directivas, como anteriormente se mencionó, no son un instrumento vinculante, sino que tienen el carácter de orientaciones y recomendaciones en forma de buenas prácticas. Esto es así porque en la ley de compras públicas no se le otorgó la facultad a ChileCompra de fiscalizar el cumplimiento de estas orientaciones y, por lo tanto, tampoco de sancionar. Sin embargo, en la práctica, las Directivas delimitaron las conductas correctas o esperadas con un lenguaje imperativo similar al de cualquier documento legal de obligatorio cumplimiento y eran tomadas en cuenta por los organismos de control a la hora de revisar los procesos de compras.

BORRADOR

En el ámbito del fortalecimiento de la probidad, destacan cuatro Directivas. La primera de ellas fue la Directiva No. 4 de 2006 que promovió "Estándares de Transparencia". A través de este instrumento, se fijaron una serie de lineamientos que apuntaron directamente a prevenir conductas irregulares. Por ejemplo, se orientó la evaluación rigurosa del tipo de proceso a utilizar para cada compra, el otorgamiento de plazos amplios entre el llamado y cierre de las recepciones de oferta, el contar con criterios de evaluación explícitos y objetivos, y la necesidad de fundamentar comprensible y claramente las decisiones de adjudicación. Además, en estos primeros momentos de mejoras en el control, se pidió que las transacciones se materializaran en línea (nunca *ex post*) y que las propias instituciones realizaran evaluaciones periódicas de indicadores de transparencia en los procesos de compra.

La segunda fue la Directiva No. 10 de 2008 que impartió "Instrucciones para la utilización del trato directo". Como su nombre indica, el instrumento trata sobre la modalidad de contratación que solo se aconseja utilizar en situaciones específicas y, generalmente, en casos excepcionales. De esta forma, las instrucciones organizaron las diferentes disposiciones normativas que regularon el trato directo y ofrecieron una explicación detallada de en qué circunstancias se podía utilizar esta modalidad y en cuales no. Con ello, se restringieron las interpretaciones erróneas de la normativa legal y, consecuentemente, las conductas irregulares por error, desconocimiento o uso indiscriminado de la figura.

La tercera fue la Directiva No. 11 de 2009 que impartió "Instrucciones para la prevención de colusión entre oferentes". Esta directiva se elaboró conjuntamente entre la Dirección ChileCompra y la Fiscalía Nacional Económica, constituyendo así un antecedente del convenio que formalizaron ambas instituciones en 2011. En el cuerpo del documento se explicó con claridad los mecanismos usuales mediante los cuales se produce la colusión entre oferentes (fijación de precios, reparto de mercados, cobro de ofertas y reparto de ganancias) y las formas en que se manifiestan las conductas colusorias (supresión de propuestas, propuestas complementarias, rotación del ganador y subcontratación). Asimismo, el documento provee una guía que permite a los funcionarios públicos detectar y reportar los comportamientos que se sospechen irregulares. Siendo, lo más innovador de esta parte del documento, la descripción de un conjunto de ejemplos prácticos que facilitan la comprensión de una conducta compleja como la colusión entre oferentes.

Por último, la Directiva No. 14 de 2016 emitió "Recomendaciones para el funcionamiento de las comisiones evaluadoras". Esta directiva fue la actualización de una homóloga emitida en

BORRADOR

2012 con el mismo numeral y su objetivo fue incorporar las obligaciones establecidas en la Ley 20.730 sobre Lobby. En ese sentido, explicó las limitaciones que tenían los miembros de las comisiones evaluadoras de mantener contactos con terceros sobre asuntos referidos al proceso licitatorio y, por ello, recomendó que estos miembros rechazaran toda solicitud de audiencia que se les presentara como miembros pasivos de Lobby.

La evidencia regulatoria muestra que la política de compras públicas involucró al Centro de Gobierno como estrategia de coordinación jerárquica. Esta estrategia se utilizó con la funcionalidad principal de dar seguimiento a la prevención y control de la corrupción en las compras públicas. Con ello se demuestra que el objetivo formulado fue una prioridad del gabinete y que se trabajó por asegurar el cumplimiento de los mandatos anticorrupción.

La estrategia de coordinación vertical se combinó con una estrategia horizontal. Esta estrategia puede subdividirse en tres métodos. El primer método de coordinación fue la transversalización y se ejecutó conjuntamente entre ChileCompra y las instituciones encargadas de combatir el lavado de activos y de asegurar la libre competencia. Con este método se generaron un conjunto de reglas y orientaciones para abordar problemas complejos e interconectados que son difíciles de resolver si se tratan solo desde silos verticales. El segundo método fue priorizar un proyecto misión. En este caso el proyecto consistió en un modelo de gestión de riesgos que debía ser implementado por cada uno de los auditores internos de los servicios públicos. Para esto fue importante la coordinación entre el CAIGG y ChileCompra en cuanto a los riesgos y los procedimientos de auditoría a realizar en las compras públicas. Y, el tercer método fue la definición de objetivos conjuntos en respuesta a demandas sociales. Esto se logró mediante la promulgación de Directivas ChileCompra mediante las que se establecieron buenas prácticas respecto a diferentes tipos de comportamientos irregulares y mejorar los estándares de transparencia en las compras públicas de los más de 850 servicios públicos.

BORRADOR

6.1.3. El gobierno fortalece la supervisión del gasto en las compras públicas

El diseño de la política, en cuanto a la coordinación de los recursos de tesoro, se concentró en fortalecer la supervisión del gasto en las compras públicas. La premisa de esta estrategia se centra en que no es suficiente para restringir la corrupción con combinar una buena regulación legal, el endurecimiento de sanciones y la mejora de la transparencia de la información. Además, es necesario mantener un cuidado riguroso a componentes de eficiencia del sistema

como son el cumplimiento de los compromisos de pago o el análisis comparado de precios. Con esto se entiende que las conductas irregulares pueden estar también motivadas por incumplimientos de las instituciones gubernamentales respecto a sus obligaciones de pago o por falta de control al sistema de precios.

Desde la perspectiva anterior, puede observarse que una de los principales acciones de la política fue mejorar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con los proveedores (Evidencia BT1). Para ello, en primer lugar, se dispuso la creación del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) en 2010. El certificado se implementó debido a que muchas de las dificultades que presentaban los procesos de contratación estaban relacionadas a que las instituciones del Estado no pagaban conforme a los plazos comprometidos[64]. A partir de la decisión y de forma obligatoria, cada organismo comprador debía adjuntar a la licitación, un certificado mediante el cual aseguraba que contaba con los recursos presupuestarios suficientes para realizar el pago del contrato.

El CDP, sin embargo, no fue suficiente para resolver el problema del cumplimiento de pagos. Por esta razón, en el 2014, el Ministerio de Hacienda traspasó el programa ChilePaga a la Dirección de ChileCompra, en donde adquirió la nueva denominación "Pago Oportuno a Proveedores" (ChileCompra 2014). Con este programa, se mejoró el monitoreo del cumplimiento de pagos a los proveedores mediante la vigilancia de las facturas que se liquidaban fuera de plazo, así como de las instituciones con peores indicadores de pago. Además, en 2016, se implementó la aplicación "Mis Pagos" en la plataforma transaccional del mercado público. Esta aplicación se conectaba con el Servicio de Impuestos Internos, para poder visualizar todos los documentos de cobro que emitían los proveedores a las instituciones públicas y contar con trazabilidad de estos documentos.

La atención de la política de compras públicas a los pagos es importante tanto en el sentido de la eficiencia, como en el de la prevención de conductas irregulares. En el primer sentido, debe partirse de comprender que el atraso en los pagos a los proveedores puede producir distorsión de precios. Esto sucede porque los proveedores realizan un análisis económico racional básico que les hace concluir que la forma de compensar el tiempo de retraso en el pago del comprador, es subiendo los precios de los productos. La subida de precios, evidentemente, hace que el mercado público sea menos eficiente y, además, genera la posibilidad de

[64] Michel Figueroa (Jefe de Estudios de Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

conductas irregulares. En este segundo sentido, cuando existen margen entre el precio real y precio de venta en el mercado público, aumentan las posibilidades de que ese margen se utilice en forma de coima o soborno al funcionario público. Por esta razón es que la mejora del pago a proveedores debe ser entendida no solo como una medida de mejora de la eficiencia, sino también como una medida anticorrupción.

En el mismo orden de ideas, ChileCompra realizó una serie de acciones encaminadas al control de precios en el mercado público (Evidencia BT2). La primera de ellas fue la implementación de una herramienta automática de monitoreo de precios en el año 2011. Esta herramienta nació con la función de buscar precios de referencia según las categorías de producto y su especificación. A partir de ahí se podían realizar comparaciones específicas y verificar el nivel de competitividad de las compras realizadas a través de los distintos procesos. Luego de implementarse estas funcionalidades básicas, se incorporaron otras con información detallada sobre el comportamiento de los proveedores del mercado público con la utilidad de conocer en qué localidades, con qué organismos y cada cuánto tiempo estos participan en las licitaciones (ChileCompra 2011).

Como parte de esta estrategia de control, se realizó en 2012 un estudio de precios para los Convenios Marco de Servicios. El estudio posibilitó que ChileCompra contará con información de mercado relevante para mejorar la administración de los convenios marco de servicios. De este modo, se comenzó a disponer de evidencia objetiva para comparar los precios de los servicios en el mercado privado con los precios en el mercado público y, con ello, analizar la competitividad de los convenios marco (ChileCompra 2012). Aquí debe tenerse en cuenta que al ser contratos de servicios, la evidencia cumplió la función de guiar o limitar criterios subjetivos, como la calidad o rapidez, en lugar de sustituirlos.

Luego del estudio de los Contratos Marco de Servicios, se realizó un proceso de mejoras a la tienda virtual ChileCompra Express en 2013 (Evidencia BT3). Para esta actualización se invirtió una suma de aproximadamente $ 301 MM de pesos chilenos. Cómo se mencionó, ChileCompra Express es la tienda virtual que contiene el catálogo de todos los productos y servicios contratados mediante la forma de contrato marco. A través de esta tienda, cualquier organismo público puede adquirir distintos bienes y servicios sin la necesidad de realizar un proceso de licitación o trato directo. De forma similar a plataformas como Amazon o eBay, el comprador ingresa a la web, selecciona el bien o servicio que necesita y procede a comprarlo.

BORRADOR

El mecanismo de ChileCompra Express, al menos en teoría, es eficiente y limita negociaciones irregulares. La eficiencia viene dada porque se ahorra todo el proceso de licitación y sus gastos asociados. Mientras que la limitación de tratos irregulares se deriva del hecho de que los contratos marcos se negocian de manera centralizada entre ChileCompra y los proveedores, y no por cada uno de los compradores del Estado. Sin embargo, la implementación de esta tienda virtual recibió críticas debido a que los precios de los productos que se comercializaban eran, en ocasiones, más elevados que los que se manejaban en el mercado privado. Por ello, en 2013 se decidió incorporar un sistema de gestión de precios que permitiera realizar comparaciones de precio manuales y automáticas, y así mejorar la vigilancia de este tipo de adquisiciones (ChileCompra 2013).

Por último, cabe señalar el trabajo de coordinación realizado por el Ministerio de Hacienda respecto a fortalecer los mecanismos de austeridad, probidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (Evidencia BT4). En ese sentido, la institución emitió el Oficio Circular No. 16 de 2015, mediante el cuál orientaba el cumplimiento de nuevos lineamientos sobre distintos rubros del gasto público, entre los que se encontraban los "mecanismos de adquisiciones, licitaciones y adjudicaciones". Para este rubro, el oficio se remitió al artículo 6 de la Ley de Presupuestos de 2015, en donde se estableció la obligatoriedad de procesos de licitación pública para proyectos y programas de inversión con valores superiores a las 1000 UTM y para estudios básicos con valores superiores a 500 UTM. Además, prohibió la contratación con empresas privadas que estuvieran incorporadas a algún registro por incumplimientos laborales o de remuneraciones.

Al año siguiente, esta forma de control se reiteró, solo que en lugar de emitirse una circular del Ministerio de Hacienda, se emitió el Instructivo Presidencial No. 522 de 2016. En este, se reiteró y amplió el contenido del Oficio Circular No. 16 y en el ámbito de las compras públicas, de igual manera se remitió a la Ley de Presupuesto. En esta se añadió que las empresas contratistas que prestaran servicios financiados con recursos del Estado y que durante la ejecución del contrato incurrieran en incumplimientos de las leyes laborales y provisionales, serían calificadas de forma deficiente. Con ello, además, se advirtió que el comportamiento irregular sería considerado en los futuros procesos de licitación y adjudicación de contratos.

La evidencia de los instrumentos de tesoro para la coordinación de la política de compras públicas muestra un trabajo enfocado en la supervisión del gasto desde el gobierno. Este

BORRADOR

trabajo se centró en en evitar que se generara un mercado público disfuncional. Para ello, en primer lugar, se implementaron mecanismos para prevenir el retraso en los pagos. Estos adoptaron la forma de procedimientos (Certificado de Disponibilidad Presupuestaria), programas (Pago Oportuno a Proveedores) y herramientas tecnológicas (aplicación Mis Pagos). La implementación de los mecanismos fue posible por la coordinación de ChileCompra con el Ministerio de Hacienda y con el Servicio de Impuestos Internos. Además, en segundo lugar, se diseñó un mecanismo para el monitoreo y control de los precios. El objetivo de este era detectar automáticamente en qué transacciones se estaba produciendo una distorsión de precios. Entendiendo que esta distorsión es uno de los síntomas más claros de ineficiencia del proceso o, en el peor de los casos, de falta de probidad. El control de precios se realizó también mediante la mejora de la plataforma de compras por Contrato Marco, ya que este es uno de los mecanismos que la política privilegió para evitar la proliferación de tratos directos debido a pequeños montos. Y, en tercer lugar, en la política se coordinaron formas para ampliar la base de los procesos vía licitación como forma privilegiada de adquirir bienes o servicios. Esto, nuevamente, sobre la idea de que las licitaciones son los mecanismos más competitivos y, a mayor competencia en el mercado, menos posibilidades de corrupción a través de las compras.

BORRADOR

6.1.4. El gobierno genera estrategias organizacionales para la coordinación gubernamental

El gobierno chileno diseñó distintos dispositivos de coordinación enfocados en mejorar la probidad y la transparencia. El primero de ellos fue la creación de la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y Transparencia (CAMPT) en el SEGPRES. Esta Comisión, que surgió mediante la promulgación del Decreto 30 de 2008, tuvo el objetivo de asesorar el trabajo legislativo que implicaba la Agenda de Probidad y Transparencia de 2006. Para lograrlo, la CAMPT ejerció la facultad otorgada a SEGPRES mediante la Ley Orgánica 18.993 relativa a lograr una efectiva coordinación programática general de la gestión de gobierno.

Una de las primeras actividades que realizó fue el apoyo a los órganos y servicios de la Administración Central del Estado en la implementación de la Ley 20.285 de 2008 sobre Acceso a la Información Pública (Evidencia BO1). En el primer año de implementación de esta ley, colaboró en la creación de una Red de Representantes Ministeriales encargados de mantener vínculos e intercambio de información y experiencia sobre la implementación de la

Ley. Asimismo, apoyó en la creación de los comités Ejecutivo de apoyo a la implementación y Consultivo, ambos integrados por los Ministerios de Economía, Educación, Hacienda, SEGPRES y SEGEGOB. Además, contribuyó a la difusión de las obligaciones contenidas en la ley realizando capacitaciones en más de treinta instituciones públicas.

En el segundo año de implementación de la ley, la CAMPT continúo liderando las estrategias de coordinación. Entre las actividades realizadas se destacan el apoyo tecnológico para la publicación de las obligaciones de transparencia activa de todos los servicios públicos mediante un portal web dedicado; la conformación de una Red de Encargados de Transparencia de los Servicios Públicos; la coordinación entre las instituciones de la administración y el área de gestión de Archivos Públicos y; el desarrollo de procesos para el monitoreo mensual y generación de reportes estadísticos para los servicios públicos sobre transparencia activa y gestión de solicitudes de acceso a la información.

Es importante señalar que, como parte de todo este trabajo, la CAMPT se encargó de la coordinación para mejorar la publicidad de la información sobre contratación pública. Al ser una de las obligaciones de transparencia activa para todos los organismos, esta instancia se encargó de integrar la información sobre compras públicas dentro del ecosistema de transparencia. En este sentido, asumió el rol de impulsar el trabajo conjunto entre la Dirección de ChileCompra y el Consejo para la Transparencia, que, en esos primeros años fue bastante estrecha[65].

La llegada de Piñera al gobierno en el año 2010 provocó una reorganización del SEGPRES y sus comisiones asesoras. De hecho, ese mismo año la comisión encargada de probidad y transparencia se fusionó con la comisión encargada de derechos de las personas. Aunque, jurídicamente, esta fusión se formalizó mediante el Decreto 86 de 2012. La fusión produjo la creación de la "Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas y de la Probidad y Transparencia Administrativa", que debido a su extensa denominación terminó conociéndose como Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia (CDCyT).

La CDCyT desde sus inicios desplegó un trabajo de coordinación directa con la Dirección de ChileCompra en materia de gestión de reclamos (Evidencia BO2). Esa iniciativa contempló, entre otras actividades, la inclusión de información estadística sobre reclamos relacionados

[65] Trinidad Inostroza (Directora de ChileCompra de 2014 a 2019) en conversación con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

con los procesos de compras públicas en los informes trimestrales que presentaba la CDCyT al Presidente de la República. La información sobre reclamos se dividía en dos grandes conjuntos: no pago oportuno y probidad. Con este trabajo conjunto se implicó directamente a la dirección del ejecutivo en el control de las compras públicas para fortalecer la calidad e integridad de los procesos.

Otra de las actividades de coordinación relevantes que desarrolló está comisión fue la implementación de la Ley de Lobby (Ley 20.730). La estrategia utilizada contempló una serie de pasos. El primero de ellos fue el diseño y ejecución de un plan piloto con algunos ministros, subsecretarios, asesores y personal de secretaría, con la finalidad de probar el formulario de solicitud de audiencias. Los aprendizajes obtenidos de ese plan fueron el principal insumo para la ejecución de capacitaciones al resto del sector público. Además, esta institución se encargó de forma centralizada del sistema tecnológico que serviría para generar las agendas de los funcionarios obligados, así como de la publicación de la información exigida por la ley[66].

En función de la implementación de la Ley de Lobby, la CDCyT realizó un trabajo significativo de coordinación con ChileCompra. Este trabajo estuvo enfocado en los miembros de las comisiones evaluadoras de compra que, como se dijo anteriormente, habían sido considerados como sujetos pasivos temporales de lobby. El objetivo de la coordinación fue la elaboración de una guía para la implementación de la ley que fuera útil para que los funcionarios pudieran complementar las nuevas obligaciones con las ya existentes, sin que se generara confusión[67]. En esta guía se sugirió que, para evitar las presiones sobre los miembros de las comisiones evaluadoras, se incluyera en las bases de licitación una prohibición de conceder reuniones a terceros (fueran oferentes o no), así como una declaración de conflicto de interés y un compromiso de no aceptar donativos. Si bien esta guía no tenía fuerza legal, puede ser entendida como una medida informal para prevenir violaciones a la probidad adoptada desde el alto nivel de dirección del Ejecutivo.

Nuevos cambios institucionales se produjeron en el año 2016 como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia del segundo gobierno de Bachelet. La Presidencia de la República

BORRADOR

[66] Rodrigo Mora Ortega (Jefe de Gabinete de la Presidenta del Consejo para la Transparencia), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[67] Manuel Arís (Director de Opinión Pública del Centro de Estudios Independientes "Espacio Público" y Jefe de la Unidad de Probidad y Transparencia de la CDCyT de 2014 a 2016) en conversación con el autor, mayo de 2021.

decidió volver a calibrar el trabajo de SEGPRES y con ello, eliminar la CDCyT. De este modo, mediante el Decreto 14 de 2016, se derogó lo propuesto en la administración de Piñera y se independizó el trabajo de probidad y transparencia. Así surgió la "Comisión Asesora Ministerial para la Probidad administrativa y la Transparencia en la función pública" (CPAT) que cumpliría los mismos mandatos y daría continuidad al trabajo de las comisiones anteriores.

Entre las actividades de coordinación que desarrolló la CPAT destacan dos: la implementación de la Ley de Probidad No. 20.880 y la supervigilancia de la política de gobierno abierto (Evidencia BO3). Respecto a la implementación de la Ley de Probidad, la nueva comisión siguió el modelo creado para la Ley de Lobby, consistente en una plataforma de soporte que incluía atención telefónica, respuestas a consultas realizadas mediante correos electrónicos y la realización de más de 70 capacitaciones a las instituciones públicas. Mientras que respecto a la política de gobierno abierto, coordinó la realización de reuniones periódicas de la Mesa de Trabajo Permanente de OGP con el objetivo de dar seguimiento y colaborar con el cumplimiento del Plan de Acción Nacional (SEGPRES 2016; SEGPRES 2017).

El trabajo de coordinación hasta aquí evidenciado da cuenta de estructuras de implementación creadas formalmente para la coordinación. Sin embargo, también se desplegaron otras estrategias de tipo informal que complementaron este trabajo (Evidencia BO4). Una de las más relevantes fue desarrollada entre el CAIGG y ChileCompra. Esta coordinación no se formalizó mediante Convenio entre las dos instituciones, sino que se acordó cumplir en igualdad de condiciones con las mismas obligaciones que tenía el Convenio que existía entre ChileCompra y la CGR. A partir de este acuerdo de palabra, ChileCompra facilitó información actualizada diariamente al CAIGG y esta institución realizó un proceso de normalización de datos y diseñó de *query*[68] propio que le permitía sistematizar el control de las compras. Como resultado de este trabajo, el CAIGG desplegó estrategias de prevención y detección de irregularidades. Entre estas, estaba la realización de cinco llamadas semanales del Auditor General de Gobierno a Ministros o Jefes de Servicios ante la detección de alguna irregularidad en el organismo que dirigían[69].

BORRADOR

[68] Una *query* es una consulta que se realiza a una base de datos para obtener una información específica.

[69] Jorge Vio Niemeyer (Auditor Interno de Gobierno en el período 2011-2014) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

Otra estrategia de coordinación informal fue la trazada entre la Presidencia de la República y el Observatorio ChileCompra. Desde la creación del Observatorio, se acordó que, ante la detección de una irregularidad significativa, existiera comunicación directa con un Asesor de la Presidencia de la República. La práctica surgió con Sebastián Piñera y continuó en el segundo gobierno de Michelle Bachelet. El objetivo de esta estrategia fue subir el tono[70] mediante un llamado de atención de la alta dirección del Ejecutivo a la dirección del servicio que no acogía las recomendaciones del Observatorio sobre un proceso de compra con irregularidades[71].

En suma, la evidencia da cuenta de estructuras diseñadas institucionalmente para la coordinación de las distintas políticas anticorrupción, entre ellas, las estrategias propias de la política de compras públicas. Estas estructuras organizativas tuvieron como misión principal, coordinar la implementación de las agendas de probidad de los gobiernos y, en específico, las distintas leyes anticorrupción. Como parte de esta misión, incluyeron los procesos relacionados a mejorar el control en las compras públicas, para la cual desarrollaron un trabajo cercano con ChileCompra. Además, desde el nivel más alto del ejecutivo se generaron, de manera informal, procesos de apoyo complementarios que ayudaron al cumplimiento de las orientaciones que emitía ChileCompra y a corregir conductas consideradas riesgosas.

6.2. Interacciones políticas: los actores estatales y no estatales intervienen en la política de contratación pública adoptando las nuevas reglas de control e integridad (Hc)

La comprobación de la hipótesis (Hb) correspondiente a la entidad de coordinación permite verificar el siguiente paso del mecanismo en donde se espera encontrar evidencia empírica que muestre interacciones entre los actores que inciden en la política. Por ello se plantea la hipótesis (Hc) que tiene la intención de demostrar que los actores estatales y no estatales intervinieron en la política de contratación pública y adoptaron nuevas reglas de control e integridad. Si la hipótesis se verifica, es posible afirmar que existió una fuerza causal proveniente de la coordinación que produjo ese tipo de interacción política. Para ello, al igual que con las entidades anteriores, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro tipos de observables empíricos: a) intercambio de información para mejorar el control en las compras

[70] Esta idea está asociada al concepto *Tone at the top,* proveniente de la auditoría interna, sobre todo, en la gestión empresarial.

[71] Viviana Mora (Jefa del Observatorio, Dirección de ChileCompra), en conversación con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

públicas; b) adopción de nuevas reglas de control en las compras públicas; c) participación en el monitoreo del gasto y su calidad en compras públicas y; d) interacción institucionalizada entre actores estatales y no estatales. La evidencia con la que se dará cuenta de estos observables empíricos es, respectivamente, instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización.

6.2.1. Intercambio de información para para mejorar el control en las compras públicas

Una de las formas que priorizó la política de compras públicas para intercambiar información entre los diferentes actores fueron las capacitaciones (Evidencia CN1). Los programas de capacitación enfocados en el control de irregularidades y mejora de la probidad en las compras públicas se realizaron, principalmente, de dos formas. La primera de estas formas es un sistema de acreditación de competencias general en forma de curso gratuito, mediante el cual se habilita a los funcionarios de la administración pública a interactuar en el mercado público. La segunda de las formas es la realización de capacitaciones dirigidas a servicios públicos específicos o a altos funcionarios de diferentes servicios.

La acreditación de competencias es un proceso que se realiza para que los funcionarios públicos que intervienen en el mercado público adquieran los conocimientos y habilidades suficientes para interactuar en ese espacio. El principal objetivo de este proceso es mejorar la gestión de compras en el sector público. Para ello, dentro de las competencias específicas que se buscó desarrollar desde el nivel básico hasta el avanzado de formación, estuvieron las implicaciones en materia de probidad y ética pública de los procesos de contratación pública.

Las capacitaciones específicas a los servicios públicos, por otra parte, estuvieron dirigidas a fortalecer la transparencia y la probidad en las compras públicas. Algunas de estas capacitaciones se realizaron por la Dirección de Compras Públicas junto a la Contraloría General de la República (ChileCompra 2011) y al Consejo para la Transparencia (ChileCompra 2013). A diferencia del sistema de acreditación de competencias, el público objetivo de estos programas de formación, fueron las autoridades y altos funcionarios de los distintos servicios públicos, tanto de la administración central, como de los municipios. En ese sentido, si bien la meta principal era transferir conocimiento sobre procesos, normativa y comportamiento del mercado, también estos programas fueron útiles para comparar experiencias entre los servicios públicos, así como para generar un lenguaje y prácticas comunes.

BORRADOR

En una línea similar a la de las capacitaciones específicas, la Dirección ChileCompra implementó a partir del año 2013, un programa de asesoría especializada a 50 organismos públicos (Evidencia CN2). El objetivo de este programa fue brindar apoyo directo a la instituciones con la finalidad de que pudieran hacer más ágiles y seguros sus procesos de contratación. Este objetivo se presentó enmarcado como parte de una estrategia de fortalecimiento de la transparencia y la probidad en los procesos de compras públicas.

El grupo objetivo de la estrategia estuvo conformado, mayoritariamente, por unidades de gobierno descentralizadas que por diseño institucional tenían un grado significativo de autonomía. En ese sentido, la estrategia se formalizó mediante la firma de convenios entre ChileCompra y las instituciones seleccionadas, entre ellas: la Comisión Nacional de Energía, la Superintendencia de Casinos de Juego, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la Tesorería Nacional de la República, la Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el Gobierno Regional de Santiago, el Servicio de Salud Metropolitano Norte y el Instituto Nacional de Juventud.

La metodología del programa consistió en realizar diagnósticos y en función de sus resultados, se definieron medidas de ajuste y recomendaciones para el mejor rendimiento de los indicadores de gestión en las compras. Como parte de esta metodología se ofrecieron capacitaciones para reforzar el trabajo de jefes y personal directivo, se realizaron revisiones a los manuales de procedimientos de compras de las entidades y se asesoraron procesos de compras complejas y licitaciones estratégicas. Además, la metodología incluyó procedimientos de aprendizaje de políticas para el intercambio de información, por lo que las buenas prácticas detectadas en el diagnóstico de una institución, se les comunicaban a aquellas otras a las que les podía ser útil.

Ahora bien, respecto al intercambio de información entre actores públicos y privados, en la política de compras públicas se privilegió y se institucionalizó el espacio de la Feria Chilecompra (Evidencia CN3). Las ferias se comenzaron a realizar anualmente a partir del año 2003. Como feria, su principal objetivo era funcionar de vitrina para que los empresarios privados pudieran mostrar sus bienes y servicios a los compradores del Estado. Pero este espacio no solo funcionó con fines comerciales. También se aprovechó para realizar talleres, conferencias, capacitaciones y charlas sobre cumplimiento de la normativa en compras públicas, y, específicamente, en materia de transparencia y probidad. En ese sentido, las ferias generaron una red de *networking* en donde se discutió sobre aportación de valor, eficiencia,

BORRADOR

transparencia y control de la corrupción. Red que estaba compuesta por expertos en contratación pública, responsables sectoriales de adquisiciones y empresarios.

Por último, el flujo de información entre el Congreso Nacional de Chile y la institución responsable de la política de compras, aunque levemente, mejoró (Evidencia CN4). La relación entre ambas instituciones, por lo general, se limitaba a responder solicitudes de información puntuales que realizaba la Cámara de Diputados, en su función fiscalizadora respecto a casos en proceso de investigación[72]. Sin embargo, a partir del año 2013, la relación trascendió al ámbito del diseño de la política.

El primer acercamiento se realizó mediante la presentación de un informe por parte de ChileCompra al Congreso mediante el que se presentó un análisis integral del sistema de compras públicas (ChileCompra 2013). En este análisis se expusieron los focos de mejora del sistema, así como las propuestas de mejora en los procedimientos y la institucionalidad del sistema. Propuestas que tenían como finalidad resguardar la transparencia y la probidad. El objetivo de este documento fue preparar condiciones para la comprensión y el debate de reformas legales que llegarían al Congreso en el futuro.

Por su parte el Senado en el año 2016, emitió dos informes sobre el funcionamiento del sistema de compras públicas. El primero de ellos, denominado "*Mercado Público, posibilidades de perfeccionamiento",* trató aspectos de mejora respecto a las compras sustentables, la inclusión, la competitividad y el problema de los altos precios de los productos en los convenios marco en comparación con el mercado privado. El segundo informe, denominado "*Transparencia en el mercado público",* en cambio, realizó un análisis del estado de las propuestas de la "Comisión Engel" sobre las compras públicas. En ese análisis, se reconoce que las propuestas que dependían del trabajo administrativo de ChileCompra habían sido implementadas, mientras que las que dependían de modificaciones legales e institucionales más amplias, estaban estancadas. En ese sentido, el Senado instó al Ejecutivo a presentar las propuestas legales que permitirían avanzar en los cambios sugeridos por la comisión anticorrupción.

La evidencia muestra que los actores estatales y no estatales intercambiaron información respecto a las compras públicas. Para lograrlo, la política utilizó diferentes vías. La primera de ellas fue un trabajo de capacitación regular y habilitación mediante el cual se formó a los

[72] Trinidad Inostroza (Directora de ChileCompra de 2014 a 2019) en conversación con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

funcionarios de distintos niveles y organizaciones del Estado sobre cómo debían manejarse las compras públicas. La segunda fue un trabajo de asesoría directo realizado por ChileCompra a instituciones públicas con un nivel alto de autonomía, con la finalidad de diagnosticar su trabajo en compras públicas y definir como corregir las deficiencias. La tercera fue mediante la generación de un espacio con frecuencia anual, donde tanto los actores gubernamentales rectores de la política, como otros actores del estado y actores privados intercambiaban experiencias sobre como evitar la corrupción en la contratación pública. Y, la cuarta, fue mejorar la comunicación entre el gobierno y el legislativo con el fin de alcanzar una comprensión común respecto a las necesidades legislativas de las compras públicas.

6.2.2. Adopción de nuevas reglas de control en las compras públicas

La estrecha relación entre ChileCompra y la Contraloría General de la República (CGR), generó una de las interacciones más importantes para la adopción y cumplimiento de reglas de control en las compras públicas. Esta relación se consolidó formalmente mediante la firma de un Acuerdo de Colaboración en el mes de marzo de 2011. A partir de este acuerdo, ambas instituciones trazaron una agenda de trabajo conjunta en donde, además de actividades de difusión y capacitación, se incluyó la entrega de información para fiscalización y un compromiso de colaboración para elaborar propuestas de mejora de normativa y optimización de los sistemas de control (Evidencia CA1).

Uno de los primeros y más importantes resultados del acuerdo de colaboración fue suplir la imposibilidad de fiscalización que ChileCompra tenía por diseño institucional. A partir del momento de su firma, ChileCompra comenzó a derivar a la Contraloría los reclamos que indicaban posibles incumplimientos a la normativa con la finalidad de que esta realizara fiscalizaciones o auditorías especiales según el caso[73]. Los informes producidos por estas acciones de control se comenzaron a publicar en una nueva sección del sitio web de ChileCompra denominada “Fiscalización Contraloría”. A través de esta sección, cualquier usuario que ingresara a la web, podía visualizar y descargar en PDF el informe de Contraloría sobre la materia de denuncia y el organismo público denunciado.

Los informes publicados por ChileCompra y la CGR tuvieron varios efectos. El más evidente fue transparentar la información sobre las irregularidades o incumplimientos de los organismos públicos en los procesos de compra. Pero, más allá de esto, los informes de CGR

[73] Viviana Mora (Jefa del Observatorio, Dirección de ChileCompra), en conversación con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

revelaron los mandatos y estándares que tenían que cumplir las instituciones estatales en las compras públicas. Aquí hay que tener en cuenta que estos documentos son jurisprudencia del derecho administrativo en Chile (Art. 6 del Decreto 2421 de 1964 y Resolución nº 53126 de 2012 de la Corte Suprema[74]). Por ello tuvieron impacto en al menos dos sentidos.

En el primer sentido, los informes orientaron la actuación de los organismos públicos mediante la interpretación de la normativa vigente. Similar a lo que sucede con los fallos de tribunales superiores y cortes constitucionales, los informes de la CGR aclararon el espíritu de la norma, completaron vacíos legales o dirimieron entre distintas interpretaciones que sobre un hecho y su regulación, tenían los organismos públicos. Mientras que, en el segundo sentido, los informes tuvieron el rol de apalancar las directivas de ChileCompra, ya que estas solo tenían carácter de "buenas prácticas"[75] o de derecho blando. De forma que la CGR no solo cumplió con el rol institucional tradicional de control externo, sino que también funcionó como brazo ejecutor de ChileCompra con la finalidad de lograr un mejor grado de cumplimiento.

El trabajo conjunto permitió además identificar y asignar un peso específico a los motivos que generaban denuncias de irregularidades de manera recurrente. Con esta información, ChileCompra y Contraloría comenzaron a elaborar lineamientos en materia de probidad y transparencia que luego entregaron a los servicios públicos a través de seminarios[76] o mesas de trabajo conjunto. Estas últimas fueron útiles para acercarse a los municipios con la intención de promover estándares de probidad y mejorar el control en la gestión de compras en esas unidades descentralizadas de gobierno.

La colaboración entre ambas instituciones también permitió la implementación de metodologías para promover la integridad. Entre ellas estuvo la implementación en ChileCompra del Taller de Autoevaluación a la Integridad (SAINT). Esta metodología originalmente desarrollada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, fue acogida por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la OLACEFS, entre ellas, la CGR. La implementación

BORRADOR

[74] Ver en: https://vlex.cl/vid/ilustre-zapallar-contralora-regional-436175438

[75] Nicolás Lagos Machuca (Analista Unidad de Estudio de la Contraloría General de la República y Coordinador de Alianza Anticorrupción) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[76] Un ejemplo de estos seminarios fue el desarrollado de forma conjunto en abril de 2012 denominado "Más probidad en las compras públicas: cómo eliminar las malas prácticas".

de SAINT fue uno de los primeros pasos de ambas instituciones en el camino de generar sistemas de integridad[77] en el diseño de las políticas anticorrupción.

Ahora bien, para complementar los controles interno y externo de tipo administrativo, fueron necesarias también mejoras en cuanto a los procesos de investigación, persecución y sanción de tipo penal (Evidencia CA2). Para ello los actores trabajaron en mejorar los distintos mecanismos de activación de estos procesos. Evidentemente, entre los actores que participaron en estas mejoras, la Fiscalía de Chile tuvo un rol protagónico.

La Fiscalía de Chile ha definido a la corrupción como un área de persecución que requiere de atención individualizada. Por ello, en un ejercicio de rediseño institucional practicado en 2007, creó la Unidad Especializada Anticorrupción (UNAC)[78]. Esta unidad surgió con el objetivo de dotar a la institución de mayores capacidades operativas en la persecución de conductas ilícitas relacionadas con hechos de corrupción[79]. La mayor operatividad procesal se definió mediante la función de asesoría a fiscales regionales y fiscales adjuntos[80], a investigaciones de alta prioridad[81] y al Fiscal Nacional[82]. La idea de generar esta capacidad fue brindar apoyo técnico desde el nivel central a los fiscales regionales y adjuntos siempre que estos lo solicitaran, ya que la Fiscalía Nacional no puede dar instrucción particular en ningún caso. A pesar de no ser una facultad de los fiscales pedir apoyo a la unidad, en la práctica, la mayoría del tratamiento de los casos de alta complejidad buscan el apoyo de la UNAC[83].

BORRADOR

[77] Nicolás Lagos Machuca (Analista Unidad de Estudio de la Contraloría General de la República y Coordinador de Alianza Anticorrupción) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[78] El rediseño se debe a que la Unidad Especializada Anticorrupción reemplazó a la Unidad Especializada en Delitos Funcionarios y Probidad Pública. No se trató solo de un cambio en la denominación, sino de dotar de mayores capacidades y cercanía con los fiscales regionales y adjuntos en los procesos penales.

[79] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[80] En materia jurídica, financieras y contables sobre delitos que afecten aspectos patrimoniales y personales de la administración pública.

[81] Las Investigaciones de Alta Prioridad (IAP) son "un grupo selectivo de causas […] en las que la UNAC colabora en el desarrollo de estrategias comunicacionales, análisis conjunto de casos, participa en juicios, comparece ante los Tribunales Superiores de Justicia, propone diligencias de investigación y cursos de acción, toma declaraciones a imputados y testigos, análisis financiero-contable y peritajes, informa al Fiscal Nacional, elabora informes patrimoniales y contables, revisa peritajes y colabora en diligencias de entrada y registro". Consultado en la web de la Fiscalía de Chile (http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/cor-unidad.jsp).

[82] En la preparación de normativa interna sobre delitos de corrupción y modificaciones legales a presentar al legislativo.

[83] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

Además, con el objetivo de integrar y alinear soluciones en las políticas anticorrupción, la Fiscalía encargó a la UNAC y a los fiscales del área, la identificación de aliados estratégicos para la conformación de una "Red de Persecución". La red se conformó mediante la suscripción de acuerdos de colaboración entre la Fiscalía y 6 aliados estratégicos: el Consejo de Defensa del Estado (CDE), la Contraloría General de la República (CGR), el Servicio de Impuestos Internos (SII), ChileCompra, la Dirección de Seguridad Internacional y Humana (DISIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

La relación entre Fiscalía, el CDE y la CGR se desarrolló de dos formas. La primera fue mediante 2 convenios bilaterales entre Fiscalía y CDE, y Fiscalía y CGR. El convenio entre Fiscalía y el CDE tuvo como objetivo mejorar la cooperación para el ejercicio de la acción penal. En particular la cooperación se centró en la entrega de antecedentes relacionados a delitos que dieran lugar a la intervención del CDE. Por otra parte, el convenio entre Fiscalía y la CGR buscó ampliar la función de la CGR para que esta no terminara en la presentación de las denuncias mediante informes con indicios de responsabilidad penal. Es así que la CGR comenzó a tener una participación más activa y regular en los procesos de juicio oral. Así también aumentó el uso de la figura de comisión de servicio para que los funcionarios de la CGR acompañaran de manera permanente las investigaciones penales. Esto último con el objetivo de revisar y emitir criterios sobre licitaciones, declaraciones de patrimonio e interés y otras informaciones extraíbles de bases de datos especializadas[84].

La segunda forma de relación entre Fiscalía, CDE y CGR fue mediante un acuerdo trilateral. Este se suscribió para "mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia en la investigación de delitos y faltas administrativas de corrupción en la función pública y el juzgamiento de las mismas, de manera consistente con el marco legal de las tres entidades"[85]. El producto derivado más significativo, fue la creación del portal web www.anticorrupcion.cl. Mediante este portal se publicaba legislación, noticias, documentos de consulta y un glosario de términos sobre corrupción. Sin embargo, lo más importante de esta página web era la guía que ofrecía a los usuarios para realizar denuncias o reclamos ante las instituciones y la posibilidad de realizar un seguimiento en línea de los trámites o avances de las investigaciones.

BORRADOR

[84] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[85] https://www.anticorrupcion.cl/web_site/appmanager/portal/main;jsessionid=YJYsvfHTjp7GqCbcryJprbpjVzsCtxskkcryHxNzLvQWZJ5hN51F!-1275605067?_nfpb=true&_pageLabel=page_QuiSom

Por otro lado, la relación que se estableció entre Fiscalía y el SII tuvo como finalidad mejorar las investigaciones penales mediante la coordinación de diligencias y pericias. Específicamente, se buscó construir perfiles tributarios más completos de los sujetos investigados. Sin embargo, la relación entre ambas instituciones fue probablemente la más tensa y menos cooperativa de la red. La dificultad en la relación se derivó de una excepción legal al monopolio de la acción penal de la Fiscalía, contenida en el artículo 162 del Código Tributario, que otorgó exclusividad y discrecionalidad al Director del SII de denunciar los hechos constitutivos de delitos tributarios. Este conflicto de larga data en Chile (Duce y Escobar 2017) se intensificó debido a las causas Penta y SQM en 2015, lo que provocó que ambas instituciones se enfrentaran públicamente.

Menos compleja, pero también menos productiva, fue la relación entre Fiscalía y la DISIN. Esta última institución tenía la función de coordinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos anticorrupción internacionales que ha suscrito Chile. En ese sentido, la DISIN-Ministerio de Relaciones Exteriores, tenían el rol de autoridad central[86] en materias anticorrupción, por lo que la Fiscalía Nacional debía tramitar por su vía los requerimientos internacionales o la colaboración con fiscalías de otros Estados. Sin embargo, Fiscalía a través de su Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones (UCIEX), gestionó y logró que se le transfiriera la competencia de autoridad central desde inicio de 2018[87]. Con ello, la relación entre ambas instituciones dejó de ser estratégica en materia anticorrupción.

La colaboración con la UAF, por otra parte, fue bastante estrecha. Esta relación se formalizó en 2011 con el objetivo principal de intercambiar información y buenas prácticas sobre investigación patrimonial. En este caso la UAF trabajó de manera más cercana con la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDECCO) de la Fiscalía, que con la UNAC. Esto por una cuestión de afinidad respecto al tema de lavado de activos, que si bien tiene como delitos base a los hechos de corrupción, no siempre se configura esa relación. Lo más relevante de la colaboración entonces, fue el intercambio entre UAF y los fiscales regionales y adjuntos respecto a los

[86] La figura de "autoridad central" se encuentra reconocida en distintas convenciones anticorrupción. El objetivo de esta figura es que los Estados designen a una institución que sea la responsable de formular y recibir solicitudes de asistencia y cooperación.

[87] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

aspectos que debían potenciarse en los informes de inteligencia que integran las carpetas de investigación. En la medida que los análisis de UAF agregaron valor a la información, los pronósticos de sanción en los casos mejoraron[88].

Finalmente, la relación entre Fiscalía y ChileCompra fue fluida y constructiva. En esta relación las capacitaciones realizadas por parte de ChileCompra a los fiscales fue de especial importancia. Esto debido a que en Chile los fiscales no son especializados, sino que pueden llevar cualquier materia. Además, ChileCompra entregaba información cuando los fiscales lo requerían, así como peritaba en procesos penales y prestaba declaraciones en calidad de expertos en los juicios de corrupción que involucraban compras públicas[89]. Asimismo, la Fiscalía realizó propuestas de mejoras sobre transparencia y probidad a la normativa de compras públicas, participó en los distintos mecanismos de decisión público-privados organizados por ChileCompra y entregó la información sobre sentencias de corrupción para que ChileCompra mantuviera actualizado el registro de personas condenadas por ese tipo de ilícitos[90].

De otro modo, la colaboración entre los actores también se manifestó mediante la incorporación voluntaria de instituciones estatales que no estaban obligadas a adquirir sus bienes y servicios mediante sistema de compras públicas (Evidencia CA3). El ejemplo más significativo de estas incorporaciones, fue la adhesión del Poder Judicial al sistema de compras. Esta decisión se tomó como parte de la política interna de transparencia de ese poder del Estado y se realizó mediante la suscripción de un convenio de colaboración entre ChileCompra y la Corporación Administrativa del Poder Judicial. El objetivo declarado del acuerdo fue mejorar la eficiencia de las adquisiciones y, en palabras del presidente de la Corte Suprema, “por transparencia y por un mejoramiento de la percepción de probidad” (Juica 2011).

Otro aspecto relevante en cuanto al cumplimiento de nuevas reglas fue la incorporación del “Pacto de Integridad” en los procesos de compras públicas (Evidencia CA4). ChileCompra incorporó los pactos de integridad a través de una cláusula en la ficha de elaboración de bases del mercado público. Mediante esa cláusula, las empresas proveedoras del mercado público se

BORRADOR

[88] Tomas Koch (Jefe de División de Fiscalización y Cumplimiento de la Unidad de Análisis Financiero), en conversación con el autor, julio de 2021.

[89] Trinidad Inostroza (Directora de ChileCompra de 2014 a 2019) en conversación con el autor, mayo de 2021.

[90] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

comprometieron, entre otras cosas, a “actuar con transparencia, probidad y veracidad en la información y antecedentes presentados en una determinada propuesta” (ChileCompra 2012, 9). De esta forma, todas las empresas que participaran en licitaciones tenían el compromiso de actuar de forma transparente y ética en el mercado. En el primer año de implementación de los pactos de integridad, se logró que el 48% del total de licitaciones incorporaran la cláusula, porcentaje que incrementó exponencialmente con el paso de los años.

La evidencia mostró que los distintos actores trabajaron para mejorar el cumplimiento de las reglas en la contratación pública. Una de los trabajos más virtuosos en este sentido fue el desarrollado entre ChileCompra y la CGR. El diseño institucional adoptado por la política respecto al control externo fue singular debido a los frenos legales de control de ChileCompra, pero efectivo. Su efectividad puede ser explicada por al menos dos factores. El primero de ellos es la integración que lograron ambas instituciones en el sentido de un trabajo conjunto para lograr una mejor fiscalización administrativa. El segundo es debido al importante grado de institucionalización de la propia CGR y la confianza pública con la que cuenta.

De la misma forma, es importante la red de persecución de delitos de corrupción generada por la FGE. Evidentemente, esta red no estaba solo destinada a los delitos de corrupción cometidos mediante contratos públicos, pero sí los incluía. Por ello, es significativo que uno de los actores estratégicos de esta red fuera ChileCompra, lo que indica la importancia de las compras públicas en los entramados de corrupción. Además, también es relevante la participación de otras instituciones que por su función tienen la capacidad de alertar un hecho irregular en la contratación pública, como es el caso de la UAF y el SII.

También es fundamental, como reacción del sistema institucional, la incorporación voluntaria de las instituciones no obligadas al sistema de contratación pública. No hay dudas de que el hecho de que algunas instituciones realizaran sus adquisiciones fuera del sistema durante años, al no estar obligadas por ley, es un problema de diseño institucional de la política. Sin embargo, también es importante que algunas de esas, como el Poder Judicial, hayan decidido someterse a las reglas del sistema, sin necesidad de modificaciones legales o mandatos obligatorios. Esto muestra la confianza y seguridad que generó la política en cuanto a una mejor transparencia y menos posibilidades de corrupción.

BORRADOR

Por último, es destacable la respuesta de los distintos actores ante mecanismos voluntarios de mejora del control y la probidad instalados por ChileCompra. En este caso, los pactos de probidad, generaron compromisos para los compradores y vendedores de realizar transacciones éticas y transparentes. Ello da cuenta de un grado de cierto grado de compromiso por los diferentes actores del sistema.

6.2.3. Participación en el monitoreo del gasto y su calidad en las compras públicas

El monitoreo del gasto público por actores no estatales es una de las actividades más importantes en el enfrentamiento a la corrupción, pero también una de las más difíciles de lograr. Al menos dos condiciones son necesarias. La primera, es la apertura y calidad de la información. La segunda, es contar con actores no estatales que tengan conocimientos técnicos, disponibilidad y seguridad para poder realizar el seguimiento.

En el caso del monitoreo de la política de compras públicas, ambas condiciones se cumplieron. La primera evidencia de ello son los análisis realizados por el Observatorio del Gasto Fiscal (OGF) sobre el comportamiento de las compras (Evidencia CT1). Los análisis de OGF se presentaron, fundamentalmente, a través de micrositios[91] alojados en una web primaria y a través de informes preparados por los analistas de la organización. Se desarrollaron para el efecto, dos micrositios sobre compras públicas. Uno para brindar información sobre compras de gobierno central[92] y el otro para compras municipales[93]. El objetivo de ambos era mostrar análisis de datos sobre los procesos de compra y sobre las empresas proveedoras del Estado en función de mejorar los niveles de competencia y reducir la concentración del mercado público. La información que contienen estos micrositios es amplia y de fácil comprensión, por lo que, a partir de ellos, cualquier persona interesada puede conocer cuantos recursos se utilizan en cada modalidad de compra, cuántos oferentes tienen las licitaciones, con qué empresas el gobierno realiza tratos directos y cuales son las órdenes de compra de mayor monto, entre otros datos. Además, mediante opciones simples, el usuario de estos micrositios puede ordenar por rankings o segmentar la información en función de múltiples criterios.

BORRADOR

[91] Micrositio es un término de diseño web para referirse a páginas web individuales que extienden o amplían la funcionalidad de sitios web primarios.

[92] Micrositio de compras gubernamentales: https://compras.observatoriofiscal.cl

[93] Micrositio de compras municipales: https://comprasmunicipales.observatoriofiscal.cl

Los informes que publica el OGF son un trabajo de interpretación de los datos alojados en los micrositios o una opinión sobre un caso o proceso concreto relacionado con las compras públicas. En promedio, el OGF publica entre 4 y 5 de estos informes al mes. Sus temáticas frecuentes están relacionadas con la mejora de la rendición de cuentas, la transparencia respecto a beneficiarios finales y el análisis del gasto por sectores.

Los primeros análisis elaborados por OGF sobre compras públicas estuvieron destinados a la calidad de los datos. En esos documentos informaron que si bien se contaba con una enorme cantidad de información sobre las compras (Patillo 2017), habían algunos problemas con su calidad. Entre estos problemas, destacaron los errores de identificación de los tipos de monedas[94] en los que se había realizado la transacción. Además, señalaron que con regularidad se realizaban registros erróneos respecto a los decimales en los precios de los bienes o servicios.

Producto de las deficiencias encontradas, OGF señaló que realizar análisis estadísticos sobre el mercado público era una tarea extremadamente difícil. Además, los informes indicaron que no se trataba de "un problema de transparencia, sino de eficiencia y probidad de las compras públicas, aspecto muy delicado si se considera […] una de las áreas más vulnerables a la corrupción al interior del Estado" (Mora 2016). No obstante, OGF también reconoció y calificó como positiva la "disposición de ChileCompra […] para atender las mejoras que requiere el sistema, así como su interés de colaborar con la sociedad civil para buscar soluciones concretas y constructivas en conjunto" (von Wolfersdorff y Precht 2017).

Por otra parte, el OGF ha elaborado un documento anual denominado "La fiebre de diciembre", a través del cual se visualiza la problemática del gasto excesivo de las instituciones estatales en el último mes del año. La concentración de estos gastos estuvo, según identificaron, asociada a demoras en la ejecución y a una ineficiente planificación presupuestaria. En estos informes, OGF organizaba un ranking de las instituciones desde la que mayor % de su presupuesto gastó en el mes de diciembre, a la que menos lo hizo. Así, por ejemplo, en el análisis realizado del año 2015, OGF mostró como la Agencia de Calidad de la Educación ejecutó el 39,93% de su presupuesto total para el año en el mes de diciembre, mientras que en el mismo mes, la Subsecretaría de Educación Parvularia ejecutó el 7,5%. Los análisis sobre los gastos de las instituciones en diciembre fueron una de las informaciones que

[94] Las compras públicas en Chile se pueden realizar en 5 tipos de monedas: Pesos (CLP), Unidad Tributaria Mensual (UTM), Unidad de Fomento (UF), Dólar (USD) y Euro (EUR).

BORRADOR

más alcance y debate ciudadano provocó. Sobre todo debido a la amplificación del contenido que realizan los medios de comunicación en su difusión[95].

Otro actor no estatal que participó activamente en el monitoreo de las compras públicas fue ChileTransparente[96] (Evidencia CT2). La organización ha realizado diversos análisis del gasto en compras públicas mediante Informes y Documentos de Trabajo. En estos documentos se dio cuenta sobre múltiples aspectos tales como niveles de satisfacción con el sistema, marco regulatorio y la comprensión del funcionamiento de las compras públicas desde la visión de los proveedores.

Una de las críticas realizadas por ChileTransparente estuvo dirigida a la limitada utilidad que tenía el Registro de Proveedores de ChileCompra. El problema, según señalaron, era que el registro solo contenía el primer nivel societario de las empresas proveedoras y no permitía conocer quienes eran los dueños reales de estas entidades. Así, según argumentó el informe, era difícil conocer si se estaban realizando actos de corrupción o lavado de dinero a través del sistema de compras. Estimaron que entre un 10% y un 30% de los proyectos de inversión pública podía llegar a perderse por corrupción o mala gestión si estos problemas no se corregían (ChileTransparente 2019a).

Además, ChileTransparente mostró preocupación por las condiciones de competitividad del mercado publico. Esta preocupación se justificó debido a que el 29.6% de los participantes en una encuesta realizada por la organización, respondió que las bases de licitaciones parecían estar dirigidas a empresas específicas. De igual forma, señalaron que el 49% de los proveedores encuestados percibían que había falta de disposición de los organismos públicos en responder preguntas o aclarar dudas. Mientras que la percepción sobre los criterios de selección de las ofertas se encontraba dividido entre un 39% que valoraban este proceso de forma positiva y un 38% que lo valoró negativamente. No obstante y a pesar de estos inconvenientes, la organización concluyó en su informe que “la mayoría de las personas tienen una buena percepción del funcionamiento del mercado público” (ChileTransparente 2019b, 32).

BORRADOR

[95] José Mora (Analista de Datos de la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal), en entrevista con el autor, junio de 2021.

[96] ChileTransparente es una organización creada en 1998 con la intención de operar como el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

Un rol relevante en el control del uso de los recursos públicos lo tuvieron también los medios de comunicación, sobre todo, el Centro de Investigación Periodística[97] (CIPER) (Evidencia CT3). Desde el momento de su creación en 2007, CIPER ha publicado cientos de artículos en los que se cuestionan procesos específicos de contratación pública y develan irregularidades. De hecho, fue un artículo sobre las irregularidades en la licitación de la plataforma tecnológica del Registro Civil, publicado en marzo de 2008, el que consolidó a CIPER como un medio de información reconocido y respetado en Chile (CIPER 2011). En ese artículo se develó que el principal asesor del Registro Civil para la elaboración de las bases y la adjudicación del proceso, Andrés Contardo, trabajaba también para la empresa "TATA Consultancy Services", que resultó la ganadora del contrato por US$80 millones (CIPER 2008a). La revelación de estas y otras anomalías del proceso, provocaron que el Ministro de Justicia anulara inmediatamente la contratación y removiera a toda la cúpula del Registro Civil (CIPER 2008b). Además, el Ministerio Público imputó a los ejecutivos de la empresa privada por corrupción, lo que era primera vez que sucedía en el país (CIPER 2011).

Otra de las investigaciones de CIPER que ejemplifica la activación de mecanismos de control y sanción, fue la que develó que una adquisición de equipos para detectar drogas realizada por el Ministerio del Interior en 2012, había tenido un sobreprecio cercano al 400% (CIPER 2012a). En el artículo publicado, CIPER explica que la empresa que vendía los equipos (densímetros) en Estados Unidos lo hacía a un precio de US$ 9000 aproximadamente. Mientras que en el contrato celebrado entre el Ministerio del Interior y la empresa "Tecnodata", el precio pagado por cada densímetro fue de US$ 48950 aproximadamente. En la respuesta publicada por el Ministerio del Interior al día siguiente de la publicación del artículo, se negó el sobreprecio y se acusó de poco fundada la investigación periodística, debido a que esta no habría considerado otros valores relacionados con el transporte, internación y el IVA (Subsecretaria del Interior 2012). Sin embargo, CIPER respondió al Ministerio con la revelación de unos correos electrónicos donde el dueño de "Tecnodata" admitía que de venderse los densímetros a un precio de US$ 30400, ya la compañía tendría un 25% de utilidad luego de cubrir costos de transporte e impuestos de internación. Los correos

[97] CIPER es un medio de comunicación digital dedicado al periodismo de investigación que funciona como organización sin fines de lucro. Fue fundado por Mónica González (Premio Nacional de Periodismo 2019) y John Dinges (periodista estadounidense corresponsal especial de varios medios durante la dictadura chilena). CIPER se funda luego del cierre de Diario Siete, un periódico identificado como de centroizquierda que era propiedad del Grupo Copesa, uno de los ejes del duopolio mediático chileno. A su vez, CIPER es financiado principalmente por Alvaro Sieh, empresario chileno enlistado en Forbes como una de las personas más ricas del mundo, considerado un "Chicago Boys" y principal propietario del Grupo Copesa.

BORRADOR

también develaron que dos de los integrantes de la comisión evaluadora del contrato eran amigos personales del propietario de "Tecnodata". Luego, en otros correos, se mencionó la entrega de una comisión del 8% sin especificar a quién se pagaría esa comisión y que se conocía que la otra empresa que iba a participar en la licitación se retiraría, por lo que el precio podía aumentarse sin mayores problemas. Después de esta segunda publicación (CIPER 2012b) relacionada con el caso, el Jefe de División de Estudios del Ministerio del Interior presentó su renuncia (CIPER 2012c) y el Subsecretario del Interior presentó una denuncia ante el Ministerio Público (CIPER 2012d).

CIPER realizó también, entre los años 2012 y 2014, una investigación relacionada a compras con sobreprecios en Carabineros de Chile[98]. La investigación comenzó debido a que el 70% del presupuesto de la institución para compras de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) fue gastado en contratos millonarios con solo cuatro proveedores: Mellafe y Salas, Elsag-Datamat S.P.A., Entel e Interxport. Entre las principales irregularidades detectadas estuvo la participación de los hijos del general Fernando Cordero Rusque como operadores de la empresa Elsag-Datamat. El general Fernando Cordero había sido director del Departamento de Tecnología y Comunicaciones de Carabineros y luego Director de Logística. Además, la investigación descubrió que desde el Departamento de Tecnología y Comunicaciones se habían estado manipulando los Convenio Marco de ChileCompra, con la finalidad de favorecer a proveedores como Mellafe y Salas, quienes vendían los productos a precios muy por encima del valor de mercado (CIPER 2012e). Los primeros efectos que provocó la revelación de CIPER fue el movimiento de los mandos encargados del Departamento de TIC y una investigación vía justicia militar. Además, la investigación periodística fue causa del llamado a retiro anticipado del general González Theodor, considerado el tercer hombre de Carabineros (CIPER 2013). A ello se sumó la presentación de una querella[99] por parte del Consejo de Defensa del Estado (CDE) en representación de los intereses de ChileCompra, por una presunta malversación de fondos públicos ascendente a US$ 3 200 000 (CIPER 2014).

BORRADOR

[98] Carabineros es la institución policial encargada de la seguridad interna en Chile. Carabineros hasta el momento en que comienzan a detectarse los casos de irregularidades era considerada como una institución fundamental de la República, sobre la que la ciudadanía tenía mucha confianza, entre otras cosas, por sus bajos niveles de corrupción en comparación a otras policías de Latinoamérica (Hernán Fernández Aracena, Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile, en entrevista con el autor, mayo de 2021).

[99] Ver querella en https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/QUERELLA-CDE-A-7-JDO.-GARANTIA-STGO.-04.10.2013.pdf

Un último ejemplo del control de los recursos del Estado mediante una investigación realizada por CIPER fue la que develó el entramado de sobornos que relacionaba indirectamente a Natalia Compagnon[100], nuera de Michelle Bachelet. En esa investigación se mostró que Waldo Rojas, tío de Compagnon, había pagado coimas a Mauricio Carrasco[101], miembro de la comisión de compras que diseñó, redactó las bases y evaluó las ofertas para la construcción de un edificio en la Universidad de Santiago de Chile (Usach). La adjudicación del contrato se realizó a favor de Isolux-Corsán, empresa multinacional española con la que Waldo Rojas había firmado un contrato por un valor de US$ 632 500, con la finalidad de financiar operaciones y retribuirle por la gestión de intereses (*lobby*) a favor de la empresa. El valor del contrato para la construcción del edificio ascendía a US$ 16 500 000 y durante su ejecución se evidenciaron un conjunto de irregularidades e incumplimientos que requirieron la intervención de la Contraloría General de la República[102]. A su vez, el examen de la Contraloría derivó en investigaciones del Ministerio Público a múltiples empresas encargadas de triangulaciones sospechosas y a querellas interpuestas por el Consejo de Defensa del Estado contra Waldo Rojas y Mauricio Carrasco (CIPER 2016), entre otros imputados.

Al igual que la participación de los medios de comunicación en el control de los recursos fue importante, también lo fue la intervención de la academia (Evidencia CT4). Entre las distintas formas en que la academia se involucró en la discusión sobre la modernización y eficiencia de las compras públicas, se destaca aquí el trabajo impulsado por el *think tank* denominado Centro de Estudios Políticos (CEP)[103]. El CEP en el año 2016 convocó a un grupo de investigadores con destacada trayectoria, provenientes de instituciones públicas y privadas, con la finalidad de analizar las posibilidades de modernización del Estado chileno. El producto principal del trabajo realizado por esos académicos, organizados en lo que llamaron Comisión de Modernización del Estado, se concretó en el informe "Un Estado para la Ciudadanía…" (CEP 2017). En el documento se justificó la pertinencia de plantear una agenda para la modernización del Estado debido a tres razones: a) eficacia gubernamental; b)

BORRADOR

[100] Natalia Compagnon a su vez es una de las imputadas del conocido como caso Caval que tiene programado el inicio del juicio oral para el mes de octubre de 2022.

[101] Mauricio Carrasco ingresó a la Usach por recomendación del propio Waldo Rojas y unos meses luego de su ingreso lo ascendieron a Director de Administración y Finanzas de la universidad.

[102] Ver Informe Inspección Técnica de Obra No. 97/2014 https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/CONTRALORIA_USACH.pdf

[103] El Centro de Estudios Públicos es un *think tank* chileno creado en 1980 que ha sido catalogado como uno de los mejores del mundo y el mejor en Chile según el índice "Global Go to Think Tanks".

combatir la desconfianza y; c) manejar un futuro de restricciones fiscales. Es decir, lejos de plantear políticas de austeridad, el informe partía de la necesidad de lograr optimizar el impacto social del gasto público, en un futuro que se advertía marcado por la estrechez económica y la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas.

En el Capítulo 2 del informe sobre "Mejor gestión en el Estado", se dedicó un apartado a la gestión organizacional. En este apartado, directa o indirectamente, se examinaron y propusieron mejores formas de controlar el gasto en las compras públicas. La primera crítica realizada fue respecto a la deficiencia en el ajuste entre objetivos y recursos asignados a las políticas. Los autores refirieron que en la mayoría de las políticas se conocen los objetivos por un lado y los recursos por el otro. Mientras que, de los procesos que ejecutan los recursos de las políticas, no se conoce mucho. Es por ello que propusieron que los servicios realizaran una planificación estratégica basada en un arquitectura de procesos con capacidad de articular los recursos con los productos financiados y los resultados esperados (CEP 2017).

La segunda crítica que se realizó fue respecto a la institucionalidad del Consejo de Auditoría Interna General del Estado (CAIGG). El informe partió de reconocer la necesidad de la existencia del CAIGG y sus funciones en cuanto organismo de control *ex ante,* así como contraparte de la Contraloría en su rol de control *ex post*. Por ello planteó la urgencia de que el CAIGG transforme su institucionalidad a un servicio público individualizado, dependiente de SEGPRES y con funciones acotadas. Entre esas funciones deberían estar el "control interno en cuanto a criterios de fiabilidad de la información y cumplimiento de leyes", así como "advertir a los servicios en que se detectan debilidades o que no están respondiendo a los estándares de la Contraloría, permitiendo actuar de forma anticipada" (CEP 2017, 110).

La tercera crítica, relacionada directamente con las compras públicas, fue sobre la institucionalidad de ChileCompra. Según el informe, la institución debería pasar de ser un portal y avanzar hacia un servicio especializado con mayores facultades de asesoría, investigación y estudios. Sobre todo, debería prestar asesoría a las licitaciones de los servicios públicos que tuvieran montos relevantes, plazos largos o sean ajenas a la función principal del servicio. Y, además, ChileCompra debería establecer procesos de supervigilancia a aquellos servicios públicos, como JUNAEB y CENABAST, que licitan con grandes montos la mayoría de sus programas y productos (CEP 2017).

BORRADOR

También el informe se refirió a la institucionalidad del Tribunal de Compras Públicas (TCP). Señaló, en primer lugar, que la independencia de las decisiones del TCP puede verse afectada porque este depende económicamente de la Dirección e Compras Públicas. Sobre todo porque hay casos que lleva este tribunal que pueden dirigirse contra la propia institución rectora de las compras. Bajo esa misma premisa, también consideró que era inadecuado que los remplazos de ministros de Tribunal se realizaran con profesionales de ChileCompras. Y, por último, el informe señaló que debería realizarse una reforma legal que ampliara el ámbito de competencia del TCP más allá de la fase precontractual de las licitaciones, así como que también interviniera en las otras modalidades contractuales[104] que contempla la ley (CEP 2017).

La evidencia da cuenta de la participación de los actores no estatales en el monitoreo del gasto y su calidad en las compras públicas. El involucramiento de los actores no estatales en este aspecto de la política de contratación pública suele ser complejo por varias razones. Una de ellas es la especialización propia de la actividad de compras públicas. Esto implica que para controlar el gasto y su calidad sean necesarios conocimientos de distintos ámbitos como las finanzas públicas, administración pública, derecho tributario, derecho mercantil e incluso comercio exterior. Además, al ser las compras públicas una política transversal, para monitorear el gasto y su calidad se requiere de conocimientos específicos del sector en donde se realiza la compra. Esto debido a que es muy distinto realizar una compra de equipos de oficina en un municipio, que contratar el servicio de alimentación del sistema público de educación básica.

A pesar de las complejidades anteriores, los actores no estatales en Chile participaron activamente y con un grado importante de efectividad en el monitoreo del gasto y su calidad en las compras públicas. Estos actores de la sociedad civil, independientemente de su carácter de fundaciones, medios de comunicación o *think tank*, cumplen con dos condiciones. La primera es que cuentan con profesionales altamente capacitados, algunos de ellos con postgrados en las mejores universidades del mundo. Y la segunda es que tienen un importante grado de autonomía respecto al gobierno, lo que les ha permitido desarrollar relaciones horizontales y no subordinadas.

BORRADOR

[104] Trato directo y convenios marco.

6.2.4. Interacción institucionalizada entre actores estatales y no estatales

El trabajo colaborativo entre actores estatales y no estatales es significativo para la evaluación y retroalimentación continua que requieren las políticas en función de corregir el rumbo y calibrar los instrumentos utilizados. En ese sentido, está directamente relacionado a tomar decisiones de manera efectiva. Su máxima virtud está en hacer de las políticas un ejercicio democrático en donde el gobierno, siendo el actor que conduce el curso, no es el único responsable de sus resultados, ni tampoco está exento de críticas por su labor.

En el caso de Chile, el trabajo colaborativo anticorrupción generó una red conformada por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas (Evidencia CO1). Esta red adoptó el nombre de Alianza Anticorrupción. Inicialmente, la red tenía el objetivo acotado de viabilizar el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Sin embargo, unos años más tarde, la Alianza Anticorrupción amplió sus objetivos y capacidades, llegando a convertirse en el espacio de interacción más relevante para los actores involucrados en políticas anticorrupción[105].

El origen de la Alianza Anticorrupción se encuentra en un acuerdo suscrito por la CGR y el PNUD en el 2009 para el desarrollo del proyecto "Fortaleciendo la Transparencia y Probidad en la Gestión Pública en Chile a través de la Cooperación Internacional y Seguimiento de UNCAC" (Decreto 87 de 2009[106]). Este proyecto centró su trabajo de asistencia técnica en cuatro áreas: 1) cooperación internacional para seguimiento de UNCAC y modelos de Contraloría; 2) análisis y sistema de seguimiento a la corrupción; 3) seguimiento y fiscalización del gasto electoral y; 4) interlocución entre instituciones públicas, sector privado y sociedad civil. Sin embargo, en el año 2012, se tomó la decisión de ampliar su alcance con la finalidad de realizar una revisión participativa de los capítulos II y V de la UNCAC,

BORRADOR

[105] Nicolás Lagos Machuca (Analista Unidad de Estudio de la Contraloría General de la República y Coordinador de Alianza Anticorrupción) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[106] «Decreto 87 Promulga el Acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el Proyecto Contraloría General de la República: Fortaleciendo la Transparencia y Probidad en la gestión pública en Chile a través de la cooperación internacional y seguimiento UNCAC», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1004875

involucrando a organismos públicos y de gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas (Decreto 16 de 2012[107]).

El proceso de autoevaluación se completó en 15 meses y contó con la participación de 25 instituciones organizadas en 11 mesas de trabajo. A la par de este proceso, se lanzó la campaña "No mancho mi conciencia. Vivo sin corrupción" promovida por la CGR, con el objetivo de generar conciencia ciudadana sobre las conductas cotidianas que pueden devenir en hechos de corrupción. Al finalizar ambos procesos, se realizó la firma de una declaración conjunta[108] que ratificó la necesidad de sostener una red público privada anticorrupción para impulsar propuestas legislativas y prácticas institucionales de manera consensuada.

Después de la declaración conjunta en 2013, el trabajo de la Alianza Anticorrupción se organizó en 5 grupos de trabajo permanentes. Estos grupos fueron: 1) Promoción de la integridad; 2) Capacitación; 3) Revisión de Estándares y Buenas Prácticas; 4) Capítulos pendientes e iniciativa legislativa y; 5) Comunicación y difusión. De acuerdo al objetivo que cada grupo tuvo asignado, una de sus principales funciones fue la de proponer las acciones que conformarían el Plan Operativo Anual de la Alianza[109]. Las propuestas de acción estuvieron elaboradas de común acuerdo entre las entidades que conformaron los grupos y, una vez consensuadas, fueron sometidas a la aprobación de todos los miembros de la red, en reuniones ampliadas. Al finalizar cada año, se realizó un ejercicio de rendición de cuentas a través de un instrumento público participativo, donde cada grupo presentó las acciones realizadas en el período[110].

La Dirección ChileCompra participó en tres de los grupos de trabajo (No. 2, No. 4 y No. 5). En función a esta membresía, su principal rol estuvo en colaborar en capacitaciones así como en la difusión de estándares de calidad y buenas prácticas, sobre todo mediante la labor del Observatorio ChileCompra. La institución participó también en la elaboración de informes

BORRADOR

[107] «Decreto 16 Promulga el Acuerdo sobre la revisión sustantiva del Acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el Proyecto Contraloría General de la República: Fortaleciendo la Transparencia y Probidad en la gestión pública en Chile a través de la cooperación internacional y seguimiento UNCAC», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1040729

[108] «ChileCompra firma Declaración de Red Público-Privada Anticorrupción que lidera Contraloría y PNUD», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/2013/06/chilecompra-firma-declaracion-de-red-publico-privada-anticorrupcion-que-lidera-contraloria-y-pnud/

[109] Daniela Santana (Directora de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Contraloría General de la República), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[110] Nayareth Calfulaf (Analista de Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Contraloría General de la República), en entrevista con el autor, mayo de 2021.

sobre las áreas de política anticorrupción que requieren cambios normativos, como por ejemplo, la protección al denunciante. Además, colaboró en un proceso de sensibilización a 27 empresas estatales para que comenzaran a integrar buenas prácticas anticorrupción en sus trabajos habituales[111].

Más allá de los logros específicos de la Alianza Anticorrupción y de ChileCompra como miembro de la misma, su existencia en sí es importante como espacio de colaboración entre todo tipo de actores. Este espacio es informal y no cuenta con ningún tipo de recurso asignado para su funcionamiento. De hecho, depende de que cada institución aporte voluntariamente los recursos operacionales que pueda. Por ello, no posee fuerza legal para hacer cumplir orientaciones o recomendaciones. Sin embargo, desde su creación se convirtió en la institución de referencia para el abordaje de las políticas anticorrupción.

Ahora bien, en el ámbito específico de la política de compras públicas, se generaron instancias de interacción entre actores estatales y no estatales para mejorar la integridad. La primera de ellas fue el Consejo Público-Privado de Integridad en los Proveedores coordinado por la Dirección ChileCompra (Evidencia CO2). El consejo fue constituido en el año 2011 con el objetivo de generar un conjunto de acciones para reforzar las prácticas de probidad en los proveedores del Estado. De este modo, además de ChileCompra, en el consejo participaban asociaciones empresariales, gremios, sociedades de fomento y cámaras de comercio. También participaban actores del sector público como el Consejo de Defensa del Estado, SEGPRES y Ministerio Público y también actores de la academia. Además, ChileCompra puso a disposición de la ciudadanía un foro público a través del cual se podía acceder a "las actas, metodología de trabajo, presentaciones, documentos de estudios, discusiones y conclusiones del Consejo de Integridad"[112].

En el primer año se decidió hacer más operativo el funcionamiento del Consejo. Para ello, se crearon dos sub-comité: uno jurídico y otro de pyme. El sub-comité jurídico se creó para cumplir la función de proponer medidas y acciones tendientes a prevenir y disminuir los riesgos de corrupción en el mercado público. Mientras que, el sub-comité pyme tenía el

BORRADOR

[111] Nicolás Lagos Machuca (Analista Unidad de Estudio de la Contraloría General de la República y Coordinador de Alianza Anticorrupción) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

[112] «Consejo Público Privado coordinado por ChileCompra abordó prácticas de integridad y transparencia en empresas chilenas», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/2012/04/consejo-publico-privado-coordinado-por-chilecompra-abordo-practicas-de-integridad-y-transparencia-en-empresas-chilenas/

objetivo de promover la adopción de buenas prácticas en el mercado público desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas.

Conforme a su propósito, el sub-comité jurídico dedicó sus sesiones a la discusión técnica sobre medidas para mejorar la integridad y la transparencia en la empresa chilena. La mayoría de estos análisis estuvieron enfocados en los desafíos jurídicos que implicaba disminuir la corrupción por el lado de la oferta en el mercado público. De esta forma, se invitó con frecuencia a expertos en *compliance* con el objetivo de que capacitaran y facilitaran el debate sobre sistemas anticorrupción en las empresas, autorregulación voluntaria y acciones colectivas[113]. Por su parte, el sub-comité pyme dio seguimiento a las propuestas del sub-comité jurídico y, a partir de ellas, generó debates particularizados para las empresas de menor tamaño. Este trabajo consistió, fundamentalmente, en compartir experiencias relevantes y buenas prácticas en el diseño de herramientas y procedimientos que frenaran prácticas irregulares. Con ello, se visibilizaron las diferentes perspectivas de las empresas sobre la integridad en las compras públicas y sus procesos de incorporación de criterios de responsabilidad[114].

El resultado del trabajo de ambos sub-comités fue el insumo principal de las reuniones del Consejo. Con estos insumos luego se acordaba las acciones a implementar. Entre estas se destaca la habilitación de un auto-diagnóstico en línea que le permitía a las empresas detectar las brechas de integridad que tenían. Sumado a ello, ChileCompra desarrolló para las pyme un listado de buenas prácticas en función de evitar la colusión y otros actos de corrupción. Por último, el consejo también intervino en la elaboración de algunas directivas emitidas por ChileCompra, como el caso de la Directiva No. 22 de 2015 sobre la participación en las uniones temporales de proveedores[115]. Este documento da cuenta de que la participación de actores privados y otros actores no estatales no solo funcionó como mecanismo para recoger información, sino que también produjo resultados concretos; incluso en procesos generalmente verticales como lo es la regulación.

BORRADOR

[113] «Primera Sesión del SubComité Jurídico del Consejo Público-Privado de Integridad», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/2012/06/primera-sesion-del-subcomite-juridico-del-consejo-publico-privado-de-integridad/

[114] «Subcomité Pyme del Consejo de Integridad analizó estándares de probidad para pequeñas empresas», acceso el 16 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/2012/11/subcomite-pyme-del-consejo-de-integridad-analizo-estandares-de-probidad-para-pequenas-empresas/

[115] «Directiva de Contratación Pública No. 22 Orientaciones sobre la participación de las Uniones Temporales de Proveedores en los procesos de compra», acceso el 17 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n22.pdf

La segunda estrategia de ChileCompra para viabilizar la interacción con actores no estatales fue la creación del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) en 2015 (Evidencia CO3). La creación de este consejo fue producto del mandato establecido en la Ley 20.500 "Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública". En la ley se estableció la necesidad de esta instancia como un medio relevante para incorporar el criterio de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas. Sin embargo, a pesar de que la norma fue emitida en 2011, durante el primer mandato del Presidente Piñera muchas instituciones de la administración central se demoraron en acoger e implementar el mandato legal. Por esta razón, en el 2014, la Presidenta Bachelet emitió el Instructivo Presidencial 007 para actualizar la política en esta materia, fijando un plazo de 6 meses para la constitución de estos consejos donde no existieren.

A partir de las orientaciones emitidas por presidencia, ChileCompra conformó su COSOC como instancia consultiva permanente de participación ciudadana. El COSOC funcionó mediante una planificación que contemplaba 5 sesiones ordinarias al año, con la posibilidad de realizar reuniones extraordinarias si sus miembros lo acuerdan. Durante el primer año, el Consejo funcionó con un conjunto de OSC interesadas en la política de compras, pero sin someterse a un proceso de elección. Por ello, en 2016, se realizó el proceso establecido en la ley para la integración de la instancia y se eligieron 12 organizaciones de entre 16 participantes, para un período de 4 años.

El objetivo que declaró el COSOC de ChileCompra fue contribuir a la política de compras públicas mediante el análisis y propuesta de medidas que potencien el desarrollo del mercado público. En este sentido, los principales temas en la agenda de las sesiones fueron la promoción de "la probidad, transparencia, eficiencia y modernización para consolidar las mejores prácticas en este sistema, así como la inclusión, la sostenibilidad, la competitividad y el acceso de las empresas de menor tamaño" (ChileCompra 2016a). Conforme a esta agenda, en las sesiones se presentaron las Directivas que emitía ChileCompra, así como los resultados de trabajo alcanzados en las distintas áreas. Sin embargo, luego de las primeras sesiones donde las OSC solo recibían la información que se les entregaba, comenzó el trabajo de contribución de nuevas propuestas.

En la función de contribuir, el primer paso del COSOC fue definir las prioridades de trabajo de los consejeros. Estas prioridades fueron cinco: 1) calidad de datos; 2) completitud de la información; 3) información de proveedores; 4) parámetros de información y; 5) alcance del

BORRADOR

sistema de compras[116]. Para abordar las prioridades los consejeros se organizaron en dos mesas temáticas de trabajo: una sobre datos abiertos y herramientas de información, y la otra sobre pago oportuno. El trabajo de estas mesas, al ser un mecanismo informal complementario, no quedó recogido en actas públicas, aunque, luego fue expuesto en líneas generales en las sesiones ordinarias del COSOC. De ahí que se puede observar su contribución en propuestas tales como la creación de un registro de beneficiarios finales[117] para todas las empresas que participen en el mercado chileno y la mejora de los datos abiertos en función de alcanzar el *Open Contracting Data Standard* (OCDS).

Finalmente, la tercera estrategia que utilizó ChileCompra para la interacción con actores no estatales fue promover la participación ciudadana directa (Evidencia CO4). Dentro de esta estrategia ChileCompra institucionalizó dos mecanismos mediante los cuáles compartiría información relevante con los ciudadanos y recogería la opinión ciudadana sobre la política de compras. Estos mecanismos fueron las Cuentas Públicas Participativas y las Consultas Ciudadanas (ChileCompra 2014).

La cuenta pública se definió como un instrumento mediante el que se ofrecía un balance de la gestión realizada durante el año. La presentación de esta cuenta exigía la disposición de un espacio de diálogo entre las autoridades de la política pública, las OSC y la ciudadanía. Sin embargo, más allá de este foro público, el proceso de participación más interesante adoptado fue el de la habilitación de un canal para que los ciudadanos emitieran sus comentarios o sugerencias. Esto podían hacerlo hasta 15 días hábiles después de presentado el balance al público. Y, luego, ChileCompra contaba con igual plazo para responder a las observaciones recibidas por la ciudadanía.

Las consultas ciudadanas, por otra parte, fueron diseñadas como un mecanismo exclusivamente virtual para recibir consideraciones sobre temas que ChileCompra definiera como de interés ciudadano. Las consultas seguían un procedimiento mediante el cual se presentaba el tema a tratar y se justificaban las razones por las cuales el tema era sometido a consideración de la ciudadanía. Este procedimiento comenzaba con un llamado a consulta realizado con al menos 7 días de anticipación, continuaba con una ventana de participación de

BORRADOR

[116] «Minuta de reunión de la Quinta Sesión COSOC ChileCompra», acceso el 18 de septiembre de 2021, https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/171214-ACTA-QUINTA-SESION.pdf

[117] José Mora (Analista de Datos de la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal), en entrevista con el autor, junio de 2021.

15 días y finalizaba con la publicación de las conclusiones de la consulta en un período no mayor de 45 días.

En su conjunto, las evidencias sobre las interacciones institucionalizadas del gobierno y actores no estatales dan cuenta de un importante grado de apertura de la política de contratación pública. Esta apertura se evidenció mediante un espacio amplio de intervención de actores públicos y privados con disposición a intercambiar experiencias sobre como enfrentar la corrupción. Espacio relevante en al menos dos sentidos. En el primero de ellos, porque permitía la conexión de ejecutores de políticas y autoridades de control y, con ello, compartir un sentido común sobre cómo opera la corrupción y sobre cómo actuar de manera conjunta para enfrentarla. Mientras que, en el segundo sentido, posibilitaba compartir entendimientos de la corrupción tanto por el lado de la demanda, como por el lado de la oferta.

En línea con la idea anterior, ChileCompra trabajó directamente con los proveedores del Estado en diseñar acciones para mejorar la probidad en las compras. Este espacio fue útil para ajustar y calibrar decisiones de la política en función de la transparencia del sistema. Pero también fue importante para plantear acciones de mejora de la integridad en las empresas chilenas y la competitividad del mercado.

Asimismo, la evidencia mostró un trabajo cercano con las OSC y el comienzo de acciones que acercaron a la ciudadanía a tomar decisiones que afectaran el curso de la política de compras. El trabajo con las OSC, institucionalizado a través de un Consejo de carácter consultivo, fue provechoso para organizar e impulsar un conjunto de temas sobre como cerrar brechas a la corrupción en las compras públicas. Los mecanismos de participación ciudadana, aunque modestos, comenzaron a aportar criterios desde la población. Criterios valiosos en cuanto a ser la ciudadanía el grupo objetivo de los bienes y servicios que adquiere el Estado en el mercado.

6.3. Conclusiones

En el capítulo se analizó el diseño institucional que resultó de la formulación de la política. Esta parte del mecanismo se divide en dos entidades: coordinación intersectorial (B) e interacciones políticas (C). En la entidad de coordinación la evidencia mostró la respuesta de las distintas instituciones de gobierno en función de enfrentar el problema complejo de la corrupción en las compras públicas. Mientras que en la entidad de interacciones políticas

BORRADOR

presentó las evidencias sobre las formas de colaboración entre el gobierno y otros actores estatales, así como entre actores estatales y no estatales.

La coordinación se desarrolló en 3 niveles. En el primer nivel se mejoró el intercambio de información y el conocimiento mutuo entre las instituciones del gobierno. Para ello, se trabajó en transparentar la información de las compras públicas y en procesarla para que fuera más fácil de comprender. Esto se alcanzó mediante la actualización de herramientas tecnológicas y un proceso intenso de socialización para que las instituciones las utilizaran adecuadamente. Con esta estrategia se logró un mejor nivel de publicidad y reporte por parte de las entidades compradoras del Estado. Aumentando también el intercambio de información en los mecanismos de gestión de riesgos del control interno.

En el segundo nivel de coordinación se definieron claramente las responsabilidades de cada una de las organizaciones gubernamentales que intervenía en el control de la corrupción. Se partió de asignar la responsabilidad al Centro de Gobierno respecto al seguimiento de los mandatos anticorrupción fijados en la entidad de formulación (B). Acción que transmitió el mensaje de que la implementación de la acción contra la corrupción eran una prioridad del gabinete. Además, se precisaron las funciones de las organizaciones gubernamentales encargadas de la ejecución directa en la política de compras. Para ello se utilizaron métodos de transversalización, proyectos de misión y definición de objetivos conjuntos. Todo ello generó orientaciones y procedimientos dirigidos a mejorar las posibilidades de prevención, detección y sanción de conductas irregulares en la contratación pública.

Mientas que, en el tercer nivel de coordinación, las organizaciones involucradas pusieron a disposición recursos humanos, financieros y programáticos para alcanzar la meta en común. De esta forma se desarrollaron conjuntamente varias acciones. Entre ellas estuvo mejorar la eficiencia del sistema de pago de las compras, diseñar un mecanismo de control de precios y el diseño de rutas para la implementación de las leyes anticorrupción en todos los servicios incorporados en el sistema de compras.

En suma, la entidad de coordinación da cuenta de la combinación de una lógica jerárquica (vertical) con una lógica de procesos (horizontal). Esto implicó que las autoridades incrustadas en la jerarquía del gobierno fueran útiles para activar procesos que apuntaron a acciones más integradas para el control de la corrupción. Procesos que transitaron por mejorar

BORRADOR

el intercambio de información, establecimiento de reglas claras y puesta a disposición de recursos en función de una meta común.

Por otra parte, la entidad de interacciones políticas evidenció múltiples formas de relacionamiento entre los actores estatales y no estatales. La primera, al igual que en la entidad de coordinación, fue mejorar el intercambio de información, apoyando así la idea de que esto es una condición necesaria para la gobernanza. La segunda fue desarrollar liderazgos que promovieran el cumplimiento de las reglas. La tercera fue la consolidación de canales de comunicación para el monitoreo del gasto en las compras públicas. Y, la cuarta, fue la generación de plataformas institucionales tanto físicas como digitales para impulsar la colaboración de los actores.

Respecto al intercambio de información se privilegiaron diferentes vías. Entre ellas estuvo la realización de capacitaciones y habilitaciones, diagnósticos y asesorías directas, espacios de debate entre actores públicos y privados, e incremento del flujo bidireccional de información entre el gobierno y el legislativo. De esta forma, se buscó compartir información sólida entre los distintos actores en relación a las complejidades del enfrentamiento a la corrupción en las compras públicas. Esto con el propósito de lograr una acción colectiva informada que hiciera más eficaz a la política.

El desarrollo de diferentes tipos de liderazgo, por otro lado, fue la estrategia para mejorar el cumplimiento de las reglas en la contratación pública. En ese sentido, el desarrollo de un liderazgo horizontal posibilitó mejorar el control externo. Este liderazgo, ejercido por la CGR, logró enmarcar los problemas que generaban irregularidades en las compras públicas y las formas de resolverlos. A ello contribuyó el diálogo permanente con ChileCompra para ajustar los límites institucionales y organizacionales respecto a la vigilancia del sistema de contratación pública. Al mismo tiempo, la FGE ejerció un liderazgo integrador con el objetivo de fomentar la colaboración intersectorial en el entorno turbulento de la persecución penal de la corrupción. De esta forma se diseñó un proceso colaborativo que permitió aumentar la confianza entre las instituciones y generar una red que facilitara la detección de delitos de corrupción y su persecución. Por último, destaca el liderazgo adaptativo de ChileCompra. Este liderazgo impulsó procesos de transformación y adaptación institucional, logrando con ello incorporar reglas colaborativas como los pactos de integridad y un importante aumento de confianza institucional que impulsó a organizaciones no obligadas a integrar el sistema de compras públicas.

BORRADOR

La otra forma en la que se relacionaron los actores de la política fue a través de la generación de canales de comunicación para el monitoreo del gasto en las compras públicas. Estos canales fueron diversos. Entre ellos, se encontró evidencia de espacios de investigación frecuentes en medios de comunicación. También los centros de pensamiento independientes y la academia desarrollaron aplicaciones web con datos constantemente actualizados y publicaciones de informes con análisis sobre el gasto en las compras. Todos estos canales generaron interacción de los actores de la sociedad civil con ChileCompra y con otras instituciones del ejecutivo. Interacciones que produjeron la revisión, identificación de irregularidades y sanciones en procesos de compras públicas.

Como último recurso de esta entidad, estuvo el desarrollo de plataformas institucionales físicas y digitales para viabilizar la colaboración de los actores. Las plataformas físicas (Alianza Anticorrupción, Consejo Público-Privado de Integridad y COSOC ChileCompra) se diseñaron como una estructura de oportunidad para la gobernanza colaborativa. Su objetivo principal fue el de fomentar arenas para que los actores orientaran la deliberación al problema de enfrentar la corrupción en las compras públicas. Mientras que la plataforma digital (Consultas Ciudadanas) se diseñó como un canal de participación ciudadana directa. El objetivo de esta fue aprovechar el potencial de la digitalización para viabilizar el intercambio de ideas y opiniones del público interesado, y no solo de los actores relevantes de la política.

BORRADOR

Capítulo 7. Resultados de la política

En el capítulo se explicaran las evidencias que permiten afirmar que el resultado (O) del mecanismo causal fue el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el enfrentamiento a la corrupción en las compras públicas. Para ello, el texto se divide en 3 secciones. En la primera sección se explican las evidencias de los test empíricos diseñados mediante instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización para el resultado de la política pública. En la segunda se realiza la evaluación de la evidencia del mecanismo causal mediante formalización bayesiana. Y, en la tercera sección se exponen conclusiones preliminares.

7.1. Resultados: se fortalece la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr)

La verificación de la hipótesis HC correspondiente a la entidad de interacciones políticas, permite verificar los resultados del mecanismo en donde se espera encontrar evidencia empírica que demuestre que se fortaleció la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la política de contratación pública HO. Si la hipótesis se verifica, es posible afirmar que existió una fuerza causal proveniente de las interacciones políticas que produjo ese resultado específico. Para ello, al igual que con las entidades anteriores, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro tipos de observables empíricos: a) mejora la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción mediante el uso de información inteligente; b) mejora el monitoreo de posibles hechos de corrupción y sancionabilidad; c) mejora de la competencia y valor por el dinero en las compras públicas y; d) mejora el ecosistema de integridad mediante acciones de innovación. La evidencia con la que se dará cuenta de estos observables empíricos es, respectivamente, instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización.

7.1.1. Mejora la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción mediante el uso de información inteligente

A finales del año 2016, la dirección de ChileCompra solicitó al grupo de trabajo de la OCDE encargado de la aplicación de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones (MAPS[118]), que el sistema chileno fuera incluido dentro de los países donde se

[118] MAPS son las siglas en inglés para *Methodology for Assessing Procurement Systems.* Un instrumento de evaluación de los sistemas de compras públicas desarrollado por la OCDE y bancos multilaterales.

BORRADOR

realizaría la revisión y actualización de ese instrumento en fase piloto[119] (Evidencia ON1). MAPS es un instrumento de evaluación utilizado en distintos países del mundo para examinar los sistemas de contrataciones. La estrategia de su metodología consiste en revisar un Sistema de Indicadores dividido en cuatro pilares: I. Marco Legal, Regulatorio y de Políticas; II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión; III. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado y; IV. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia[120]. La metodología además orienta un análisis exhaustivo del contexto país en donde se deben revisar las condiciones de gobernanza de los sistemas de compras. También plantea la revisión de las distintas evaluaciones nacionales e internacionales realizadas a las compras y la reacción del sistema a esas evaluaciones.

En el Pilar IV sobre "Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia del Sistema de Compras Públicas" se evalúa el rendimiento de 4 indicadores con sub indicadores y criterios de cumplimiento. Según la metodología, esos indicadores son condiciones necesarias para que el sistema "opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema" (MAPS 2017, 140). La Tabla 7.1. muestra el resultado de la evaluación del sistema de compras en los 4 indicadores y los 17 sub indicadores.

Tabla 7.1. Evaluación MAPS Pilar IV al sistema de compras públicas

Tipo de Medición	Resultado de la Evaluación
Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fomentan la integridad en las adquisiciones públicas	
Sub indicador 11(a) - Existe un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo	Cumple completamente
Sub indicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público	Cumple completamente
Sub indicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil	Cumple completamente
Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	
Sub indicador 12(a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control	Cumple completamente

[119] En la fase piloto participaron tres países: Chile, Noruega y Senegal.

[120] La metodología puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-Methodology-ENG.pdf

BORRADOR

Tipo de Medición	Resultado de la Evaluación
Sub indicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de las adquisiciones públicas	Cumple completamente
Sub indicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones	Cumple completamente
Sub indicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones	* *Este subindicador se examina exhaustivamente pero el informe omitió la emisión del criterio final.*
Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de adquisiciones son eficaces y eficientes	
Sub indicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones	Cumple completamente
Sub indicador 13(b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones	Cumple razonablemente
Sub indicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones	Cumple razonablemente
Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción	
Sub indicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones	Cumple parcialmente
Sub indicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de adquisiciones	Cumple completamente
Sub indicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley	Cumple parcialmente
Sub indicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad	Cumple razonablemente
Sub indicador 14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en las adquisiciones	Cumple razonablemente
Sub indicador 14(f) - Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética	Cumple parcialmente
Sub indicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera	Cumple completamente

Elaborado por el autor con datos de MAPS 2017.

BORRADOR

El análisis de los 16 sub indicadores efectivamente medidos del Pilar IV mostró que el sistema de compras públicas cumplió completamente 9 (56,25%), razonablemente 4 (25%) y parcialmente 3 (18,75%). De esta forma, el informe identificó 3 brechas del sistema y sus posibles soluciones. La Tabla 7.2. las describe.

Las brechas detectadas ayudaron a identificar los riesgos potenciales en el sistema de compras en cuanto al cometimiento de acciones corruptas y las debilidades del sistema para detectarlas y sancionarlas. Además, la aplicación de MAPS evidenció otros aspectos importantes de la

política. En primer lugar, el compromiso país por fortalecer y mejorar constantemente el sistema de compras. En segundo lugar, mostró la tradición de evaluación de políticas en el sistema de compras chileno. Y, finalmente, la aplicación de la metodología posibilitó la generación posterior de un plan de trabajo correctivo, lo que constituye una base para el rediseño de la política de compras públicas.

Tabla 7.2. Brechas y soluciones en el sistema de compras públicas según MAPS

Sub indicador	Brechas	Solución	Nivel de riesgo
12(d)	No existen cursos para auditores en temas específicos de compras y los entes contralores no reciben una capacitación focalizada.	ChileCompra debe impulsar con CGR y CAIGG la realización de cursos específicos.	1 (Bajo Riesgo)
14(a)	No existe disposición que prohíba la intervención en materia de adquisiciones a ex funcionarios públicos por un período razonable después de haber dejado el cargo (*cool of period*).	Realizar cambio en la normativa a nivel de reglamento o decreto.	1 (Bajo Riesgo)
14(f)	La mayoría de los canales de denuncias solicitan el ingreso de los datos del denunciante.	Desarrollar canales completamente anónimos	2 (Mediano Riesgo)

Elaborado por el autor con información de MAPS 2017.

BORRADOR

Otro resultado relevante en cuanto a las posibilidades de observar y detectar hechos o riesgos de corrupción fue la publicación de las bases de datos sobre planificación y sobre la ejecución de compras de los organismos públicos (Evidencia ON2). A partir de la publicación de ambas informaciones fue posible realizar análisis cruzado entre compras realizadas producto de planificación y compras no planificadas. Esta división permitió mejorar las posibilidades de encontrar la realización de compras que encubran hechos de corrupción. Aunque es claro que las compras no planificadas no son sinónimo de corrupción o irregularidades, sí constituyen un espacio de vulnerabilidad en los sistemas. En ese sentido, la publicación de las bases de datos fue un paso significativo en avanzar respecto a que las compras no planificadas de los servicios sean más una excepción, que una costumbre.

El acuerdo que impulsó la publicación de la información sobre planificación y ejecución de las compras también es una parte importante de este resultado. Este acuerdo fue suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso con el propósito de “mejorar la información sobre finanzas públicas, la usabilidad de informes financieros y mejorar los estándares de información de manera de promover la participación y el control social” (Senado República

de Chile 2017). Con este entendimiento se logró un acercamiento bidireccional del Congreso al sistema de compras. Por la primera vía, se acordó realizar las modificaciones legislativas correspondientes para incorporar al Congreso Nacional en el mercado público y con ello garantizar la transparencia y probidad de sus contrataciones. Mientras que, por la segunda vía, el Congreso se comprometió a trabajar en la creación de una Unidad de Asesoría Presupuestaria, institución que ya tenía aprobada por ley pero que nunca había constituido (von Wolfersdorff 2019). Esta Unidad tendría el propósito de funcionar como una institución permanente del Congreso mediante la que se realizarían análisis propios sobre la ejecución presupuestaria de los servicios públicos.

El uso de información inteligente, por otra parte, se consolidó a partir del proyecto que inició el uso de *blockchain* en las compras públicas (Evidencia ON3). Este proyecto contó con el financiamiento del BID y buscó iniciar los cambios institucionales que permitiera la introducción de la tecnología como una herramienta para proteger las transacciones de la corrupción. El funcionamiento de esta tecnología se basa en un "registro público distribuido que siempre mantiene una lista creciente de registros o transacciones, reunidos en bloques, que son seguros contra cualquier revisión o adulteración y son completamente rastreables" (CAF 2020, 4). Esto significa que el uso de la tecnología imprime confianza respecto a que los documentos que soportan las transacciones no han sido alterados de forma indebida para beneficios particulares. Confianza que puede ser mayor a la que entregan la fe pública notarial o los registradores mercantiles.

ChileCompra comenzó a utilizar *blockchain* en las ofertas y las ordenes de compra del sistema. De esta manera, ambos pasos de la contratación empezaron a quedar sellados digitalmente y con ello mejoró la trazabilidad de la información y la seguridad respecto a su no alteración. Con estos primeros pasos no se garantizó la inviolabilidad de los procesos de compra, ni su completa integridad, ya que de hecho la tecnología en sí misma no puede ofrecer esto tampoco[121]. En cambio, lo que se logró fue poner en marcha una agenda con el propósito de asegurar la calidad de los datos y su estructura. Así como también mejoró la comunicación entre los diferentes sistemas y se comenzó a evaluar las necesidades de

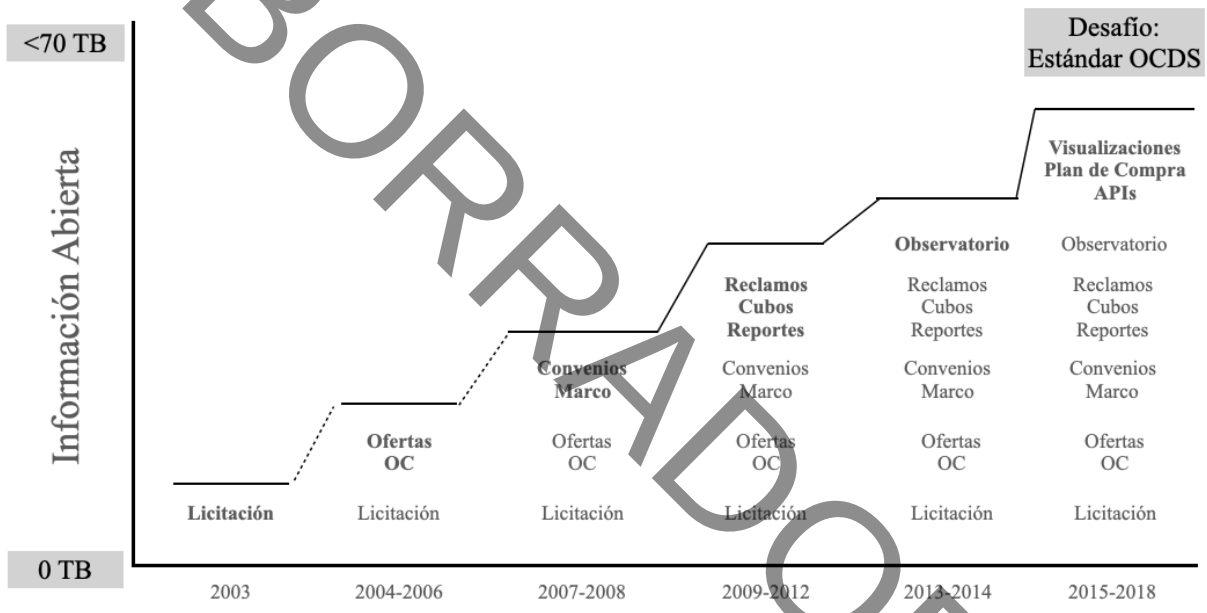
[121] *Blockchain* como proceso basado en cadena de bloques puede abordar factores de riesgo de corrupción en las adquisiciones mediante la facilitación de supervisión por parte de terceros respecto a manipulaciones. Esto dota a los procesos de mayor objetividad y uniformidad, así como mejora la transparencia y la responsabilidad de los actores en las transacciones. Sin embargo, *blockchain* es vulnerable a sufrir ataques de "*spamming*", así como inundación del sistema de información inútil o maliciosa, lo que puede llegar a paralizar el potencial anticorrupción de la herramienta. Además, *blockchain* no puede capturar todas las interacciones humanas, por lo que siempre existirá el riesgo de que la corrupción se concrete fuera de línea.

BORRADOR

inversión que requiere la implementación de la tecnología[122]. Aspectos todos recomendados por distintas organizaciones internacionales, como la CAF (2020).

La última evidencia respecto a mejorar la observabilidad y detectabilidad de la corrupción mediante el uso de información inteligente, es el crecimiento sostenido en cuanto a la entrega de información del sistema de compras a la ciudadanía (Evidencia ON4). Como se puede observar en el Gráfico 7.1, ChileCompra ha trabajado en aumentar la disponibilidad de información en acceso abierto desde la aprobación de la ley que reguló las compras en el año 2003. Este trabajo sostenido permitió que ChileCompra se comprometiera en el Plan de Acción de Gobierno Abierto (2018-2020) a alcanzar el estándar OCDS[123].

Gráfico 7.1 Crecimiento en información abierta ChileCompra



Fuente: Cuenta Pública ChileCompra 2017

BORRADOR

Con la finalidad de orientar ese compromiso adquirido, ChileCompra contrató a la ONG *Development Gateway*[124] una auditoría de datos para detectar las brechas que alejaban al sistema de compras del estándar OCDS (ChileCompra 2017). A partir de esta auditoría se

[122] Hasta el momento, el uso de *blockchain* requiere de una inversión económica importante ya que depende de disponer de múltiples servidores que aumenten el poder de cómputo. Además, el funcionamiento de estos equipos implica un alto consumo de energía, por lo que los sistemas que decidan implementarlo deben considerar en cuales procesos es factible su uso y en cuales no.

[123] El OCDS es un estándar internacional de cuyo cumplimiento se espera como resultado la implementación de soluciones web que permitan mejorar la transparencia en las compras públicas, la integración entre sistemas de información y la generación de reglas claras y uniformes en los procesos, con la finalidad de que las instituciones de la sociedad civil puedan mejorar el control social. Ver: https://www.opengovpartnership.org/members/chile/commitments/CL0062/

[124] *Development Gateway* es una organización sin fines de lucro creada por el Banco Mundial en 1999 con enfoque en el potencial de internet y las tecnologías de la información para el desarrollo.

definió un plan de trabajo de dos años para la implementación del compromiso. El plan comenzó a cumplirse en el propio año 2017 con la publicación de las licitaciones individuales en formato OCDS, lo que se conoce como TENDER en la nomenclatura del estándar.

La evidencia de los instrumentos de información da cuenta de distintas mejoras respecto a la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción en las compras públicas. En primer orden, las evaluaciones externas realizadas al sistema en el período, arrojaron un balance positivo respecto a las capacidades instaladas para detectar riesgos. Además, permitieron identificar en qué procesos se podían hacer ajustes para incrementar esas capacidades. En segundo lugar, se mejoraron los controles sobre la planificación de las compras. Con ello se avanzó en restringir las posibilidades de que las compras públicas no previstas fueran comunes en el mercado público. En tercer lugar, se comenzó a implementar una tecnología que promete un sistema más confiable, transparente y seguro. Aunque la aplicación de esa tecnología aún es limitada - por los propios tiempos del desarrollo tecnológico - algunas de las fases del proceso de compras comenzaron a utilizarla. Por último, la evidencia mostró un crecimiento constante en cuanto a entrega de información de la política. Crecimiento que condujo a cumplir con los estándares más altos en cuanto a transparencia de los sistemas de compras públicas.

BORRADOR

7.1.2. Mejora el monitoreo de posibles hechos de corrupción y sancionabilidad

Un resultado esperado de las políticas anticorrupción es mejorar los índices de sancionabilidad en términos penales. Esa suposición viene determinada del silogismo que plantea que el aumento de la transparencia, aumenta también la posibilidad de observar comportamientos irregulares y con ello la operación del sistema penal. En ese sentido, y siempre que el sistema de justicia funcione adecuadamente, al aumentar las observaciones de casos de corrupción, también aumentarán los castigos.

El caso de las políticas anticorrupción en Chile es fiel al razonamiento anterior. Como se observa en la Tabla 7.3., en el período 2006 a 2017 se produjo un incremento de sentencias condenatorias y de procesos penales derivados de delitos funcionarios (Evidencia OA1). Y, aunque la información estadística que publica la Fiscalía Nacional no subdivide en tipos delictivos específicos, ni tampoco especifica si estos delitos se produjeron mediante una vulneración del sistema de compras públicas, es un buen indicador para observar el efecto de las medidas anticorrupción adoptadas en el período.

Tabla 7.3. Casos de delitos funcionarios en Chile (2006-2017)

Tipo de Término	2006	2007	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sentencia definitiva condenatoria	127	398	-	236	217	218	290	417	272	366	341	522
Sentencia definitiva absolutoria	7	37	-	38	30	19	21	29	44	75	40	62
Sobreseimiento definitivo	65	216	-	138	75	92	87	126	279	201	242	441
Sobreseimiento temporal	12	14	-	31	17	18	22	21	83	69	79	48
Suspensión condicional del procedimiento	84	236	-	242	259	450	540	478	487	184	238	242
Acuerdo reparatorio	0	10	-	3	5	10	15	13	54	28	59	54
Facultad para no investigar	83	287	-	67	86	61	67	79	296	394	373	321
Subtotal de salidas judiciales	***378***	***1198***	***-***	***755***	***689***	***868***	***1042***	***1163***	***1515***	***1457***	***1474***	***1762***
Archivo provisional	291	1114	-	524	580	606	548	552	1144	1066	1068	1442
Decisión de no preservar	68	235	-	284	205	196	190	166	373	354	433	439
Principio de oportunidad	5	51	-	6	13	34	21	16	55	65	51	55
Incompetencia	218	849	-	187	104	114	121	155	222	205	85	19
Subtotal salida no judicial	***582***	***2249***	***-***	***1001***	***902***	***950***	***880***	***889***	***1794***	***1690***	***1637***	***1955***
Anulación administrativa	8	36	-	52	19	7	19	16	19	5	24	11
Agrupación a otro caso	91	446	-	274	207	107	170	193	241	305	313	484
Otras causales de término	1	25	-	21	15	25	7	18	20	9	14	51
Otras causales de suspensión	0	2	-	1	0	1	0	0	1	1	2	5
Subtotal otros términos	***100***	***509***	***-***	***348***	***241***	***140***	***196***	***227***	***281***	***320***	***353***	***551***
Total	**1060**	**3956**	**-**	**2104**	**1832**	**1958**	**2118**	**2279**	**3590**	**3467**	**3464**	**4268**

Elaborado por el autor con datos de los Boletines Estadísticos Anuales del Ministerio Público de Chile.
* En el Boletín de 2008 no se consta la información sobre delitos funcionarios de manera individualizada.

BORRADOR

Ahora bien, como arriba se mencionó, la información que publica la Fiscalía de manera sistemática es sobre delitos funcionarios de manera amplia. Los delitos funcionarios son una categoría que no está definida legalmente, ni está organizada en un solo cuerpo del Código Penal chileno. El término se ha utilizado más por costumbre, que por regulación normativa. Esto con la finalidad de agrupar a aquellos delitos "que exigen que el sujeto activo sea funcionario público y cuyo bien jurídico protegido es la probidad administrativa" (Cavada 2021, 1). En ese conjunto se encuentra la malversación de caudales públicos, la desviación de fondos públicos, el fraude al fisco[125], la negociación incompatible[126], el tráfico de influencias,

[125] En Chile no se entiende este acto antijurídico como un delito tributario, sino como una estafa que realiza un funcionario público en razón de su cargo que produce un daño al Estado o a sus órganos.

[126] Generalmente tienen como hipótesis los conflictos de interés.

la colusión, el cohecho y el soborno, entre otros. Es decir, aquellos que son generalmente asociados a hechos corruptos, sin incluir en este caso a la corrupción entre particulares, que como se verá más adelante, se logró al final del período.

Aún con las aclaraciones anteriores y las limitaciones de la información, los datos muestran resultados relevantes. En primer lugar está el hecho de que efectivamente las sentencias condenatorias por delitos funcionarios aumentaron de 127 en 2006 a 522 en 2017, mientras que el total de casos procesados por el Ministerio Público aumentó de 1060 a 4268. Este crecimiento, como muestra el cuadro, no fue constante. Por ello vale destacar, en segundo lugar, el efecto rebote de las dos grandes agendas de probidad y transparencia (2006 y 2015) impulsadas en el período. Este efecto es particularmente visible si se comparan las 127 sentencias condenatorias de 2006 con las 398 de 2007 y, aunque no tan amplio, también es significativo el rebote entre las 366 sentencias condenatorias de 2015 y las 522 de 2017. Y, por último, debe resaltarse el hecho de que el aumento en el procesamiento de casos representó un crecimiento del 0,1% al 0,2%[127] del total de delitos que persigue la Fiscalía. Es decir, se duplicó la representatividad de estos delitos, aunque continúo siendo el tipo de conducta delictiva menos representativa en cuanto a procesos.

Si bien el crecimiento en la sancionabilidad de los casos y la reacción del sistema de justicia es un resultado importante en Chile, la baja rigurosidad de los castigos por hechos de corrupción y la fácil posibilidad de cumplirlos con métodos de sanción alternativos, generaron fuertes críticas durante todo el período. Estas críticas partieron de una sensación generalizada de desigualdad ante la ley, dada por el hecho de que, por ejemplo, un hurto menor era sancionado más severamente que el delito de cohecho. A estas criticas se le sumaron también los reclamos por una regulación sobre corrupción en el sector privado. Ante esta situación, el sistema institucional aumentó las penas de los delitos funcionarios y tipificó otros delitos como el soborno entre particulares y la administración desleal (Evidencia OA2).

La moción parlamentaria que propuso la modificación de las sanciones penales ante el senado fue presentada por los senadores Alfonso de Urresti Longton (Partido Socialista), Hernán Larraín Fernández (Unión Demócrata Independiente), Felipe Harboe Bascuñan (Partido por la Democracia), Alberto Espina Otero (Renovación Nacional) y Pedro Araya Guerrero (Independiente-Democracia Cristiana) en el 2016. La sola presentación de esta moción

[127] Hernán Fernández Aracena (Director (s) de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

BORRADOR

evidencia, nuevamente, que el parlamento chileno es capaz de alcanzar consensos importantes entre los partidos de izquierda, centro y derecha cuando se trata de tomar decisiones para enfrentar a la corrupción. Luego del trámite parlamentario iniciado con la moción, se aprobó la Ley 21.191 de 2018, que modificó el Código Penal y otras normas en función de mejorar la prevención, detección y sanción de la corrupción.

Entre las modificaciones más relevantes realizadas por esta nueva norma estuvo, en primer lugar, el aumento de las penas a diferentes tipos delictivos. A manera de ejemplo, antes de la aprobación de la ley, el cohecho en su forma agravada podía ser sancionado hasta 3 años de reclusión, mientras que con la entrada en vigencia de la nueva norma la sanción del cohecho agravado podía ascender hasta los 10 años. En segundo lugar, la norma aumentó el rango de multas aplicables ante el cometimiento de ilícitos. Ejemplo de ello es el delito de negociación incompatible que antes de la modificación generaba multas de entre el 10% y el 50% del valor del interés tomado y pasó a generar multas de entre el 50% y el 100%. En tercer lugar, la ley introdujo un elemento aplicable a todos los delitos funcionarios, la inhabilitación absoluta perpetua y absoluta temporal para el ejercicio de cargos públicos. La inhabilitación temporal, siendo evidentemente la más leve entre ambas posibilidades, puede aplicarse entre 3 y 10 años. En cuarto lugar, se tipificó el delito de corrupción entre particulares y administración desleal. Este nuevo tipo delictivo se estableció con una sanción desde 1 año y 6 meses hasta 3 años, y multas desde 50 a 500 UTM. En quinto, y último lugar, se aumentaron las sanciones a las empresas cuyos ejecutivos cometieran actos de corrupción y no contaran con un programa de *compliance*. A este aumento se sumó también la ampliación de las posibilidades de disolución de la persona jurídica (Cavada 2021).

Además de estos resultados respecto a cumplimiento, la evidencia también muestra logros relevantes respecto a la prevención y promoción de la integridad. Uno de los más importantes fue la definición del significado del principio de probidad específicamente para las compras públicas (Evidencia OA3). El principio de probidad, como se ha referido anteriormente, se encuentra contemplado en el artículo 8 de la Constitución Política de la República. Además, fue legalmente regulado en la mencionada Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses. Pero ambas normas legales son generales para la administración pública, por lo que el significado en un área técnica especializada como las compras públicas, había quedado sujeto a interpretaciones.

BORRADOR

Con el fin de limitar las subjetividades, ChileCompra publicó la Directiva No. 28 de 2017 con "Recomendaciones para los compradores sobre la probidad en las compras públicas". ChileCompra en este documento se trazó el objetivo de definir los comportamientos esperados de los funcionarios públicos ante cada una de las distintas etapas de los procesos de contratación pública. Lo interesante es que al tratarse de un ejercicio de prevención y promoción de la integridad, adoptó una metodología pedagógica no legalista. De esta forma el documento desarrolló una explicación de las conductas esperadas en cada etapa de la contratación y expuso con ejemplos prácticos las conductas contrarias a la probidad de la propia etapa. Todo ello sin hacer mención a disposiciones legales ni a sanciones.

La Directiva de ChileCompra fue apoyada meses más tarde por la Contraloría General de la República mediante la publicación de las "Instrucciones sobre el cumplimiento del principio de probidad en materia de contratación pública de suministro de bienes muebles y prestación de servicios". El documento, publicado en enero de 2018, presentó una metodología diferente al de ChileCompra. Lo que hacen las instrucciones de Contraloría es sistematizar toda la normativa legal que regula respecto al principio de probidad en las compras públicas. Con ello, el documento identificó artículos de leyes, reglamentos e incluso dictámenes de la propia Contraloría, y relacionó los mandatos legales con los comportamientos esperados de los funcionarios públicos.

La combinación de ambos documentos es una hoja de ruta simple y sistemática para actuar de forma ética y responsable en los procesos de compras públicas. Esto es particularmente relevante en sistemas jurídicos como el chileno, y en general los latinoamericanos, donde la dispersión normativa genera vulnerabilidades por vacíos legales y por desconocimiento. Además, ambos documentos ratifican la fuerte relación entre las instituciones en el camino de mejorar la transparencia y ofrecer respuestas efectivas en el enfrentamiento a la corrupción.

El último resultado respecto a la mejora en el monitoreo de posibles hechos de corrupción y sancionabilidad lo constituye la incorporación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) al sistema de ChileCompras en el 2017 (Evidencia OA4). Esta incorporación, contemplada en el "Compromiso 13: [sobre] modernización y transparencia de los sistemas de contratación y control de gestión de obras públicas" del Plan de Acción OGP (2016-2018), constituyó un hito histórico "para la eficiencia, transparencia y competitividad" (ChileCompra 2017b). La condición de acontecimiento histórico viene dada del hecho de que las contrataciones de obras

BORRADOR

públicas no se incluyeron en la ley de compras públicas de 2003 como obligadas a realizarse mediante el sistema de compras públicas.

La exclusión de los procesos de contratación pública del MOP de las regulaciones y la observancia de ChileCompra había sido una de las grandes preocupaciones de las estrategias anticorrupción. Preocupación justificada en las posibilidades de acontecimiento de hechos de corrupción mediante contratos que representan erogación de grandes sumas de dinero y altamente vulnerables a manipulaciones; incluso justificadas técnicamente. En Chile en ese momento se realizaban en promedio 1800 contratos anuales de obra pública y consultorías asociadas. El valor de esos contratos ascendía a US$ 2300 millones. Monto que representaba aproximadamente el 1% del PIB del país (ChileCompra 2017b) y se ejecutaba mediante procesos tecnológicamente atrasados y de forma poco segura.

A partir de la decisión de incluir las contrataciones en el sistema del mercado público, la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) y ChileCompra realizaron un trabajo conjunto que les permitió: a) crear un módulo específico de Obra Pública en el sistema informático del mercado público adaptado a las necesidades particulares de ese tipo de contratos; b) poner a disposición las bases de licitación de forma gratuita y digitalizada y; c) modernizar el Registro de Contratistas y Consultores MOP. De esta manera se garantizó mayor transparencia, agilidad, eficiencia, competitividad, trazabilidad, confianza y participación de proveedores por una parte, mientras que por la otra se redujeron los costos de transacción (ChileCompra 2017b).

La evidencia de los instrumentos de autoridad muestra importantes mejoras en cuanto al monitoreo y sancionabilidad de la corrupción. Estas mejoras fueron tanto en el sentido del cumplimiento como de la integridad. Respecto al cumplimiento, es relevante el aumento en el procesamiento y sanciones efectivas por el cometimiento de delitos funcionarios. Además, un resultado importante al que tributó la política fue la revisión y aumentó de las penas en el caso de los delitos funcionarios y la tipificación de otros delitos que afectan al sistema de compras públicas. También es destacable aquí, la inclusión de los contratos de obras públicas en el sistema público, un logro que representa el cierre de una de las más importantes brechas de la contratación pública chilena. Por otra parte, en cuanto a la integridad, la evidencia da cuenta de un cambio paradigmático que se asentó en instrumentos concretos respecto al comportamiento ético y responsable en las compras públicas.

BORRADOR

7.1.3. Mejora de la competencia y valor por el dinero en las compras públicas

Una de las evidencias que indican buena salud de un sistema de compras públicas es el crecimiento sostenido de los montos transados y la baja concentración de proveedores (Evidencia OT1). En el caso de Chile, como se observa en el Gráfico 7.2., el mercado de la contratación pública se duplicó mediante un crecimiento constante[128] desde el año 2009 hasta 2017[129]. En montos esto significó un crecimiento desde los US$ 6.451 millones hasta ls US$ 12.229 en 2017. Los años 2015 y 2017 fueron los de mayor aumento con un crecimiento real del 19,5% y 20% respectivamente. Crecimiento que se explica por el plan de inversiones de US$ 4000 millones impulsado por Michelle Bachelet para el período 2015 - 2018, en donde solo en el primer año se invirtieron US$ 640 millones (Temas Públicos 2018), y en el caso del año 2017 debido al ingreso del Ministerio de Obras Públicas al mercado público (ChileCompra 2017a).

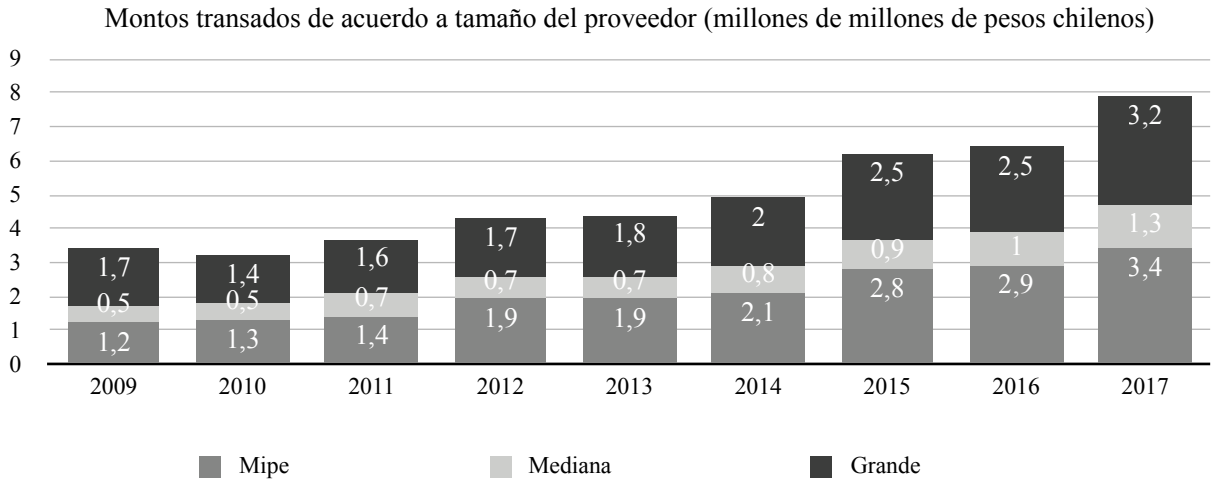
Otra información relevante que muestra el Gráfico 7.2. es la distribución de los montos transados según tipo de proveedores. Como se observa, el mercado público presenta una distribución equitativa para los distintos tipos de proveedores que participan, en donde las micro, pequeñas y medianas empresas aumentaron constantemente su participación. La información del gráfico coincide con una evaluación realizada por el *think tank* Espacio Público en colaboración con el Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. En ese estudio se concluyó que el nivel de concentración de proveedores en el período 2012-2018 era bajo ya que, los 10 que mayor porcentaje acumulaban representaban el 9.3% del monto total de órdenes de compra. Y, al ampliar la muestra al top 100 de proveedores se verificó que el porcentaje llegaba hasta el 28,4%, lo que continuaba siendo bajo. De esta forma el documento concluyó que el "análisis agregado de los proveedores refleja que no existe un proveedor que concentre un gran monto del total transado en el sistema de compras públicas" (Jorquera 2019, 41). Ambas informaciones son útiles para entender como resultado positivo la baja concentración de proveedores en el mercado público; lo cuál es un indicador importante de riesgo de corrupción.

BORRADOR

[128] La excepción a este crecimiento sostenido es el año 2010 en el cual, como se explicó, ocurrió un terremoto con consecuencias económicas muy complejas para el país.

[129] No se encuentra información publicada con el mismo tipo de sistematización de los años 2006 a 2008. La información publicada sobre la participación de tipos de proveedores en estos años se encuentra en % y dividida en más categorías. Por ello se decidió utilizar la información de 2009 a 2017 ya que ha sido calculada bajo el mismo procedimiento por parte de la institución.

Gráfico 7.2. Montos totales transados según tipo de proveedor



Fuente: ChileCompra (2018d)

Un resultado también de la eficiencia del sistema de compras públicas chileno, es el ahorro generado a través de su operación. Como se observa en el Gráfico 7.3, a medida que el mercado público creció, también creció el ahorro; pasando de US$ 65 millones en 2006 a US$ 713 millones en 2017. La forma de calcular este ahorro se realiza comparando "el precio adjudicado en cada licitación con el promedio de las ofertas recibidas en el www.mercadopublico.cl" (ChileCompra 2015, 48). De este forma, el ahorro total corresponde a la suma del ahorro en cada licitación realizada en el sistema de compras públicas.

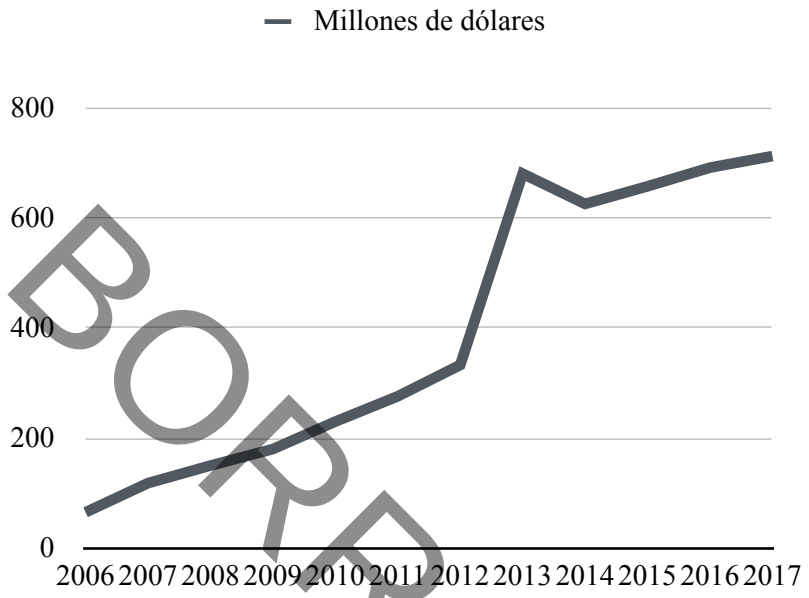
También en la línea de mejorar la eficiencia, transparencia y ahorro, ChileCompra trabajó en un programa de modernización que tuvo como centro la creación de un modelo de compras colaborativas y microcompras (Evidencia OT2). Como muestra el Gráfico 7.4, la idea base de este modelo está en lograr aprovechar al máximo el poder de compra del Estado mediante la agregación de demanda y en hacer que las compras menores fueran más ágiles. Para ello, ChileCompra adoptó tres nuevas responsabilidades: 1) asesorar estratégicamente a los organismos en las adquisiciones transversales y relevantes; 2) promover una mejor burocracia en la gestión interna de los organismos para mayor eficiencia y; 3) simplificar y transparentar los procesos para mayor acceso de pymes (ChileCompra 2017c).

Con la introducción de las compras colaborativas ChileCompra incorporó el concepto de valor por el dinero para el Estado. Esto implica encontrar el balance satisfactorio entre eficiencia, eficacia y economía. Para lograrlo ChileCompra comenzó a orientar estudios de comportamiento del mercado público para identificar tipos de productos y servicios que compraban transversalmente los organismos del Estado para su normal funcionamiento. Con

BORRADOR

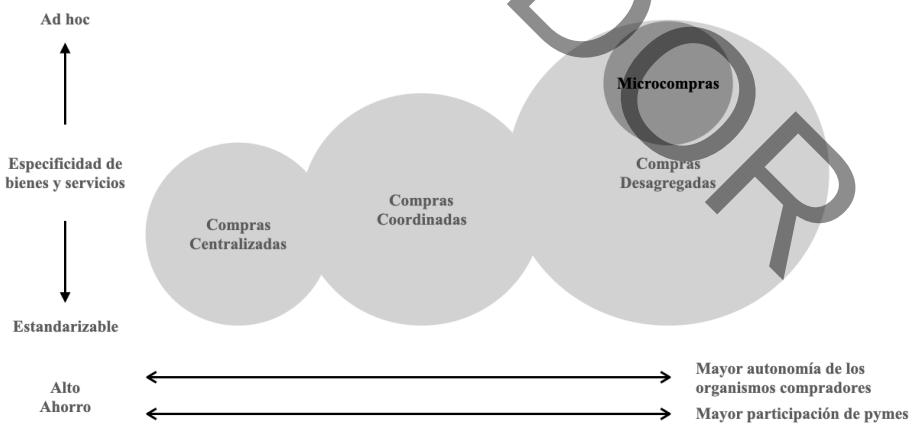
estos estudios realizados el segundo paso para la compra colaborativa es asignar a un organismo público para que realice la contratación y luego distribuya al resto de organismos. Es decir, no se trata de realizar compras centralizadas, sino de organizar las necesidades de compra (demanda agregada) con la finalidad de que se pueda ahorrar tanto por volumen de compra (economía de escala), como por gastos de logística.

Gráfico 7.3. Ahorro anual en millones de dólares[130] por uso del sistema ChileCompra.



Elaborado por el Autor con información de los Balances de Gestión Integral ChileCompra 2006-2017.

Gráfico 7.4. Nuevo modelo de Compras Colaborativas



Fuente: ChileCompra (2017c)

Un ejemplo exitoso de estas compras colaborativas fue la adquisición de insumos médicos (apósitos, guantes, jeringas y cintas). La contratación la realizó el Servicio de Salud

[130] La información de los años 2006 a 2014 ChileCompra la publicó en millones de dólares. A partir de 2015 comenzó a publicar los datos en pesos chilenos por lo que para determinar el valor del gráfico se dividió el valor publicado por ChileCompra por el promedio del tipo de cambio de 2015 a 2017.

BORRADOR

Metropolitano Sur Oriente con el objetivo de distribuir a cuatro centros hospitalarios[131]. El monto total de la compra fue de US$ 1.255.916 y el ahorro generado por esta colaboración ascendió a US$ 407.418. Otro ejemplo exitoso, de un servicio en este caso, fue la adquisición de licencias de Microsoft. La contratación colaborativa fue realizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) para un total de 5 organismos del Estado[132]. En este contrato el monto total ascendió a US$ 1.300.000 y se logró un ahorro del 13% (ChileCompra 2017c).

La otra solución del modelo fueron las microcompras (ChileCompra 2017d). Esta solución se implementó como un nuevo canal de ventas al Estado para todas aquellas adquisiciones de menor cuantía, es decir, las menores o iguales a 10 UTM (US$ 751 aproximadamente). Este canal lo que hizo fue reunir a las tiendas virtuales de empresas privadas que solicitaran incorporarse al sistema y cumplieran con los estándares habituales de comercio electrónico. Con ello se buscó que los organismos de la administración pública realizaran las pequeñas adquisiciones de forma burocráticamente simplificada.

El canal de microcompras implementado tiene múltiples ventajas, entre ellas, limitar la corrupción. En primer lugar debe tenerse en cuenta que el mercado de compras menores por parte del Estado asciende a US$ 366 millones de dólares que, en el año 2016, se ejecutaron a travez de 1.387.734 órdenes de compra (ChileCompra 2017d). Esto significa que el valor promedio de estas compras menores es de US$ 263 aproximadamente. Hasta el 2017 estas operaciones se realizaban fundamentalmente mediante trato directo, la modalidad de compras públicas más vulnerable a la corrupción. En ese sentido, las microcompras contribuyen a disminuir las relaciones de confianza y favores mutuos entre funcionarios y privados. Además, limitaron la posibilidad que los privados abusen mediante alza de precio, de las necesidades del Estado. Otra ventaja es que permitió mayor transparencia y trazabilidad de las operaciones. Esto porque hace posible el rastreo del historial de precios de un producto, ofertas y cotizaciones. Y, como última ventaja, está la potencialidad de disminuir la carga de trabajo de los funcionarios responsables de las adquisiciones. Lo que a su vez debería permitirles dedicar más tiempo y concentración a las compras de alta complejidad.

BORRADOR

[131] Estos centros fueron: Complejo Asistencial Dr. Sótero del Río, Complejo Hospitalario San José de Maipo, Hospital Padre Hurtado y Hospital la Florida.

[132] Los cinco organismos fueron: Servicio de Impuestos Internos, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Administradora de Tribunales Tributarios Aduaneros, Instituto de Provisión Social y Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

En una línea coherente a las estrategias de modernización, ChileCompa presentó el Formulario de Licitación Simplificado L1 a finales de 2017 (Evidencia OT3). Este formulario, como producto de un trabajo conjunto con la CGR y el Ministerio de Economía, lo que hizo fue establecer la obligatoriedad de que todas las licitaciones igual o menores a 100 UTM (aproximadamente US$ 7200) se convirtieran en un acto administrativo digital mediante el uso de Firma Electrónica Avanzada. Con ello, el resultado más evidente fue un impacto significativo en cuanto al objetivo de las compras sustentables, ya que se dejaron de utilizar 61 toneladas de hojas de papel que utilizaban esas licitaciones. Además, este formulario al permitir el uso de cláusulas estandarizadas previamente aprobadas por la CGR, posibilitó reducir los tiempos de un alto número de operaciones relativamente simples (ChileCompra 2017f). Ahorro de tiempo en procesos que ChileCompra calculó cercano al 29%. En suma, el resultado fue una contribución a una mayor transparencia del sistema y con ello, un mejor control y trazabilidad de este tipo de licitaciones. Así como también una mayor disponibilidad de tiempo para la realización de operaciones de alta complejidad.

Relacionado a las evidencias anteriores, se observa que otro resultado importante alcanzado por la política es la mejora en cuanto inclusión en el sistema de compras (Evidencia OT4). Esto es importante si se atiende a la premisa de que mientras más inclusivo es un sistema de compras, más competitivo puede llegar a ser. Y, con ello, reducir riesgos de corrupción por cooptación del mercado. Respecto a la inclusión de las micro, pequeñas y medianas empresas, el crecimiento ya evidenciado estuvo relacionado a un conjunto de acciones que ayudaron a disminuir barreras de participación de estos proveedores. Entre ellas la falta de acceso a la información, habilidades, experiencia, tiempo limitado para preparar ofertas y una burocracia engorrosa.

Ahora bien, el trabajo no solo se concentró en la inclusión de proveedores en general, sino que se propuso específicamente mejorar la inclusión de las mujeres proveedoras. Para ello, a partir del año 2015, ChileCompra se unió a la iniciativa *SheTrades* del Centro de Comercio Internacional[133]. A partir de ese momento, la institución adoptó un plan de acción con el objetivo de igualar el acceso a las políticas de contratación pública para hombres y mujeres, sobre todo mediante la identificación de desafíos específicos de género y el desarrollo de capacidades de las mujeres proveedoras. Además, ChileCompra lanzó el Sello Empresa

[133] El Centro de Comercio Internacional (*International Trade Center - ITC*) es un organismo internacional creado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y actualmente operado de manera conjunta por la OMC y la ONU.

BORRADOR

Mujer, una certificación que ayudó a los organismos del Estado a identificar las empresas propiedad de mujeres en donde, además, más de la mitad de la plantilla de personas empleadas eran también mujeres. Hasta el año 2017, se entregó esta certificación a 345 empresas. Y, adicionalmente, ChileCompra junto al Centro de Comercio Internacional capacitaron a más de 500 proveedoras del Estado (ITC 2017).

La evidencia de los instrumentos de tesoro dan cuenta de una mejora en la competencia del sistema de compras públicas, así como también del valor por el dinero. Esta mejora se expresó, en primer lugar, mediante una baja concentración del mercado y un conjunto de acciones de inclusión que diversificaron a los proveedores e hicieron más competitivo el mercado público. Por otra parte, la política logró instalar procesos que en el tiempo demostraron un aumento de la eficiencia, el ahorro y el valor por el dinero en las compras públicas.

BORRADOR

7.1.4. Mejora el ecosistema de integridad mediante acciones de innovación

Una de las características que más se le ha reconocido a ChileCompra desde su creación, ha sido su capacidad de innovación. Muchas de las soluciones innovadoras diseñadas o aplicadas por la institución han recibido premios[134] nacionales e internacionales. Este compromiso con la innovación produjo resultados significativos en materia de integridad en la política de compras públicas.

La primera evidencia que permite observar una mejora en la integridad del sistema se produjo tras un acuerdo entre PNUD y ChileCompra en el año 2015 para “Diseñar e implementar un Sistema de Integridad de la Dirección de Compras y Contratación Pública y promoción de buenas prácticas de compradores públicos” (Evidencia OO1). Hasta ese momento en Chile no existían sistemas de integridad en las organizaciones de la administración pública, práctica hoy extendida. De hecho, el término integridad, no era la base conceptual protagonista de las estrategias anticorrupción. Ese lugar lo ocupaba el término probidad, con una larga tradición en el lenguaje jurídico y de la administración pública[135].

[134] Algunas de estas distinciones son las siguientes: Premio a la Excelencia del Servicio Público (ONU 2007), Premio ExcelGOB a la Mejor Solución en Transparencia en la Gestión Pública (OEA – Red GEALC 2007), Premio Guía Digital en la categoría "Gobierno Abierto” (2012), Premio Innovación en las Compras Públicas (RICG 2014),

[135] Nicolás Lagos Machuca (Analista Unidad de Estudio de la Contraloría General de la República y Coordinador de Alianza Anticorrupción) en entrevista con el autor, mayo de 2021.

El primer producto de este proyecto fue un Código de Ética (ChileCompra 2016b). Este Código se generó mediante la participación de todos los funcionarios de ChileCompra con el objetivo de que, desde su experiencia profesional, identificaran los valores y conductas éticas esperadas. Así, se conformó como un marco de valores construido a partir de las funciones propias de la organización, las experiencias reales de los funcionarios y los elementos del marco regulatorio interiorizados por estos[136]. La idea fundamental del instrumento fue generar una autorregulación basada en el conocimiento específico del funcionamiento de la actividad, con el objetivo de que el cumplimiento de las reglas de comportamiento ahí establecidas, no se entendieran como externas, impuestas o discordantes con la realidad.

Ahora bien, tanto PNUD como ChileCompra estaban conscientes de que un Código de Ética es un instrumento necesario, pero no suficiente para generar una cultura ética en las organizaciones. Por ello consideraron necesario "integrarlo en una estructura y procesos para que se puedan implementar los estándares y orientaciones establecidos en el Código de Ética" (ChileCompra 2016b, 9). Esa estructura es lo que se denomina un sistema de integridad.

El sistema de integridad se constituyó como una estructura formal por ChileCompra, pero no es un área de la organización física y tradicionalmente delimitada, como lo es el área de recursos humanos o el área jurídica. Se trata más bien de una estructura organizativa conformada por funcionarios que realizan el trabajo de integridad como actividad accesoria y de forma no remunerada. Esa estructura está compuesta por el Jefe del Servicio, Asesores Técnicos, un Coordinador General de Integridad y un Comité de Integridad. Cada uno de los integrantes tiene funciones específicas que van desde la realización de capacitaciones sobre el Código de Ética, hasta la recepción, registro y seguimiento de consultas y denuncias (ChileCompra 2016b, 11-13).

Una parte fundamental para el funcionamiento del sistema es la plataforma de integridad. Esta es una plataforma web alojada en la dirección https://chilecompra.integridadcorporativa.cl en donde se encuentra para consulta permanente el Código de Ética y toda la documentación útil para los funcionarios respecto a procedimientos de integridad. Además, a través de esta plataforma pueden realizarse tanto las consultas como denuncias, ambas de forma anónima o reservada. Aunque esta no es la única opción para presentarlas ya que es posible también realizarlas de forma presencial o por entrega de escrito.

[136] Daniella Carrizo Santiago (Encargada Implementación de Sistemas de Integridad y Códigos de Ética en los Servicios Públicos del Estado de Chile) en entrevista con el autor, julio de 2021.

BORRADOR

Las consultas generalmente son preguntas que se realizan sobre un comportamiento que se considera que puede faltar a la ética. Al recibir estas consultas, el sistema de integridad cuenta con 48 horas hábiles para dar una respuesta. Por otra parte, la denuncia se realiza cuando se tiene certeza de que el comportamiento no es ético. La formulación de una denuncia da lugar un proceso investigativo que es llevado a cabo por los integrantes del sistema. En función de la gravedad del hecho se puede abrir un proceso disciplinario con la posibilidad de imponer una sanción. Las cuatro sanciones posibles en las que puede terminar el proceso disciplinario son censura[137], multa de entre el 5% y el 20% de la remuneración mensual, suspensión de empleo de entre 1 a 3 meses y destitución del cargo.

Como complemento al sistema de integridad, ChileCompra publicó un "Decálogo de probidad en las compras públicas para los funcionarios del Estado" (ChileCompra 2017e). Ese instrumento orientó a los funcionarios públicos encargados de las compras respecto a lo que constituye actuar éticamente en su actividad. El trabajo de promoción de la ética mediante estrategias de integridad, se extendió luego más allá de las fronteras de ChileCompra, e incluso más allá de las fronteras de la administración pública. Mientras que, por otro lado, ChileCompra aprobó un "Código de Ética para los Proveedores del Estado" (ChileCompra 2018b). Es decir, la institución elaboró un marco ético que debían observar todas aquellas empresas privadas que negocian con el Estado. El código es un documento de recomendaciones o buenas prácticas, por lo que no es exigible su cumplimiento por vías coercitivas. Pese a esto, antes de su aprobación, fue sometido a un proceso de consulta para recoger recomendaciones, sobre todo de los proveedores que serían sujetos del instrumento.

Otra evidencia de resultados alcanzados respecto a las acciones de innovación pública para mejorar la integridad estuvo relacionado a la ejecución del proyecto "Hacia una cultura de innovación basada en valores en la Dirección de ChileCompra" (Evidencia OO2). Esta iniciativa fue específicamente ejecutada con la finalidad de "desarrollar competencias y capacidades para gestionar la innovación al interior de la organización que garantice la búsqueda de nuevas maneras de crear valor público" (Domínguez, Galaz-Painecura y Ruiz 2016, 1). De esta manera, una de las fases del proyecto definió a la probidad como uno de los ámbitos de innovación que pueden contribuir a crear ese valor público.

Entre los desarrollos innovadores logrados como resultado del proyecto, estuvo la instalación de Mesas Regionales de Probidad. En el camino de la promoción de la transparencia,

[137] Amonestación por escrito que se refleja en la hoja de vida o expediente laboral del funcionario.

BORRADOR

probidad, integridad y lucha contra la corrupción, la política de compras públicas había enfrentado críticas respecto al trabajo con los municipios y las regiones. Por ello, las Mesas Regionales de Probidad se diseñaron como un nuevo servicio de ChileCompra con la finalidad de realizar un trabajo cercano de actualización y promoción de la transparencia y la integridad en una escala regional-local (Domínguez, Galaz-Painecura y Ruiz 2016). Este trabajo involucró la participación activa de los alcaldes municipales, las contralorías regionales y los centros regionales de ChileCompra. Esto permitió lograr una relación más cercana entre las instituciones rectoras de la política y el control con la administración local, lo que a su vez permitió entregar herramientas concretas para dar solución a los problemas específicos.

Como resultado de mejora del ecosistema de integridad también es relevante la integración del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) con el mercado público (Evidencia OO3). La integración entre ambos sistemas es una recomendación que ha sido reiterada por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE. Y, en el caso de Chile, había sido señalado como una brecha.

Con la integración de ambos sistemas, lo primero que se logró fue vincular la ejecución de los Planes Anuales de Compra (PAC) con la preafectación del presupuesto en SIGFE. De este modo los organismos compradores del Estado para poder emitir las órdenes de compra, debían registrar la disponibilidad presupuestaria y asociarla al compromiso cierto creado previamente (ChileCompra 2018a). Esta posibilidad comenzó a impactar directamente en la "calidad y oportunidad de la información sobre los compromisos presupuestarios de los organismos, asignación de recursos y la trazabilidad completa de las compras públicas" (ChileCompra 2017a, 11). En definitiva, la integración supuso una mejora en materia de coordinación entre las áreas de adquisiciones y presupuestos de los organismos de la administración, la posibilidad de mejorar los controles administrativos y una mayor transparencia fiscal.

Por último, la creación de una estrategia de Compras Públicas Innovadoras (CPI) también contribuyó a mejorar el sistema de integridad (Evidencia OO4). El programa de CPI fue desarrollado entre ChileCompra, el Ministerio de Economía y el Laboratorio de Gobierno con el objetivo de disponer de una herramienta estratégica que permita obtener soluciones más eficaces y pertinentes para las necesidades de abastecimiento de la administración pública (ChileCompra 2018c). Esta herramienta está atravesada por los principios de co-creación,

BORRADOR

enfoque sistémico y foco en las personas. Es decir, no se trata de una solución más para adquirir, sino de una estrategia de colaboración entre responsables y usuarios para definir de manera clara las necesidades que motivan una compra pública. Así, el principal resultado de la estrategia fue iniciar un cambio conceptual sobre las compras públicas como una herramienta central de la gobernanza en las políticas públicas.

Antes de lanzar la Directiva sobre CPI, se realizó un pilotaje con tres instituciones en donde se solicitó a los posibles proveedores que enviaran ideas innovadoras para solucionar retos específicos de esas instituciones. En el primer caso, el Parque Metropolitano realizó una licitación para mejorar la calidad del agua de riego del parque con la finalidad de que no deteriore aceleradamente los equipos y así reducir los costos de mantenimiento de los mismos. En el segundo caso Carabineros de Chile requirió el desarrollo de un prototipo de calzado que fuera más cómodo, durable y adecuado para las funciones de la policía urbana. Y, en el tercer caso, el Servicio Nacional del Consumidor licitó un prototipo que permitiera acompañar de mejor manera a los consumidores cuando realizan reclamos en la web. El aprendizaje adquirido mediante estos pilotos fue uno de los insumos que permitió elaborar una hoja de ruta detallada por las distintas fases de la CPI: planificar, explorar, definir, convocar y adjudicar, y hacer seguimiento (ChileCompra 2018c). Además ayudó a definir los casos en los cuáles hay más oportunidad para realizar un proceso de CPI, siendo estos cuando hay necesidades complejas, cuando hay posibilidades de potenciar un mejoramiento del servicio, cuando otras compras no han resuelto problemas recurrentes y cuando se necesita resolver necesidades de gestión transversales de la organización.

Las evidencias de organización muestran resultados de mejora respecto al ecosistema de integridad. Esos resultados fueron alcanzados, fundamentalmente, mediante estrategias innovadoras. Una de ellas fue definir un Código de Ética y un sistema de integridad trabajaran más el lado de la promoción de la actuación responsable en la administración pública, que del lado de las sanciones. Este trabajo de promoción de la integridad no quedó solo en el nivel de la administración central, sino que se comenzó a trasladar también a las administraciones regionales. Otro resultado relevante en cuanto a la organización fue la integración de los sistemas de gestión financiera y de compras públicas. Esta integración es uno de los elementos que mejor permiten comprender la relación de la política fiscal con la política de compras, y con ello, contar con mejores herramientas para enfrentar la corrupción. Por último, es relevante que la política desarrollará nuevas modalidades de compra tales como las CPI.

BORRADOR

Sobre todo en el sentido de la predisposición de la política a generar soluciones que resolvieran problemas complejos.

7.2. Evaluación de la evidencia del mecanismo causal

La reconstitución del proceso implicó presentar y analizar 80 evidencias independientes y no-redundantes para el detonante, las tres entidades y el resultado del mecanismo causal. A partir de su identificación es posible actualizar el grado de confianza en la presencia del mecanismo causal teorizado en el caso de Chile y, consecuentemente, confirmar la validez de la hipótesis principal. Como se explicó en el Capítulo 3, la operación procede mediante la replicación de cuatro test sucesivos de aro, uno por cada observación empírica esperada. Esta serie de cuatro test fue repetida cinco veces, una por cada componente de la explicación causal, para un total de 20 test de aro.

BORRADOR

Tabla 7.4. Evaluación de la evidencia mediante formalización bayesiana

Formalización Bayesiana en pruebas positivas									
Tests Empíricos	p(h)	p (¬h)	p (e|h)	p (¬e|h)	p (e|¬h)	p (¬e| ¬h)	p (h|e)	p (h|¬e)	C_1=p(h |e)-pr(h)
P_T1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_T2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_T3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_T4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_A1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_A2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_A3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_A4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_B1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_B2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_B3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_B4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_C1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_C2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_C3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_C4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_O1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26

P_O2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_O3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_O4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Elaborado por el autor.

El trabajo de recolección y análisis de evidencias inició con un nivel de confianza en la hipótesis principal deliberadamente bajo (0,30 o 30%). Tras la investigación presentada en los capítulos 5, 6 y 7, se cuenta con evidencias confirmatorias suficientes para validar como positivo cada test. Aplicando el teorema de Bayes, se puede estimar el efecto de incremento en la confianza. Para ello, se requieren los valores para la confianza inicial (0,30) y para la probabilidad de la evidencia si la hipótesis principal es correcta (0,90) y si la alterna es correcta (0,30). La confianza posterior resultante es de 0,97 (Tabla 7.4.). Ahora bien, además de poder afirmar con un importante grado de confianza que el mecanismo teorizado operó, el caso de estudio aporta elementos que pueden ser útiles para pensar el diseño de políticas en otros contextos e incluso, para los futuros rediseños de la política en Chile.

BORRADOR

7.3. Conclusiones

En el capítulo se expuso la evidencia del resultado del mecanismo causal. Esta evidencia respaldó la hipótesis (HO) y, con ello, es posible afirmar que se fortaleció la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública. Cuatro observables empíricos fueron útiles para dar cuenta de las distintas mejoras del sistema.

La primera de estas mejoras fue respecto a la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción en las compras públicas. Como mostró la evidencia, las evaluaciones externas al sistema calificaron de manera positiva la capacidad instalada para detectar riesgos de corrupción. Estas evaluaciones identificaron las fortalezas del sistema y también los procesos en los que se debían hacer ajustes para incrementar las capacidades. Ajustes que se señalaron sobre riesgos leves y moderados, en ningún caso graves. Otro instrumento que tributó a estas mejoras fue el fortalecimiento a los controles sobre los planes de las compras. Estos controles restringieron las posibilidades de realizar compras no previstas en el mercado público, cerrando así espacios de discrecionalidad. Además, la política comenzó a utilizar *blockchain* como tecnología que posibilita hacer más confiable el sistema debido a sus condiciones intrínsecas de transparencia y seguridad. La evidencia mostró también un crecimiento

constante en cuanto a entrega de información de la política, lo que resultó en el cumplimiento de altos estándares de control en los sistemas de compras públicas.

La segunda mejora se dio en el monitoreo y sancionabilidad de la corrupción. La evidencia aquí demostró un aumento en el procesamiento y sanciones efectivas a hechos que constituyen delitos funcionarios. Además, se realizó una revisión y aumento de las penas establecidas para estos delitos, así como también se tipificaron otros delitos que afectan al sistema de compras públicas. Por otra parte, la política de compras incorporó los contratos de obras públicas en el mercado público, logrando así el cierre de una de las más importantes brechas de la contratación pública chilena. Así también, la evidencia dio cuenta de instrumentos que instruyeron de manera específica el comportamiento ético y responsable en las compras públicas.

Una tercera mejora fue en cuanto a la competencia y el valor por el dinero en las compras públicas. Esta mejora se expresó, en primer lugar, mediante un crecimiento de montos transados acompañado de una baja concentración del mercado. Es decir, el mercado público a medida que creció, también diversificó a sus proveedores. Ello se logró mediante un conjunto de acciones de inclusión entre las que estuvo aumentar la participación de micro, pequeñas y medianas empresas, e incluso se logró mejorar la representación de mujeres proveedoras. Además, la política logró aumentar la eficiencia, el ahorro y el valor por el dinero en las compras públicas. Sobre todo a través de modernización del sistema y simplificación de procesos.

Por último, la política mostró como resultado la mejora respecto al ecosistema de integridad. Ese resultado se alanzó mediante innovación en las compras públicas. Evidencia de ello fue la definición de un Código de Ética y un sistema de integridad en función de promover la responsabilidad en la administración pública. Este trabajo de promoción de la integridad se extendió a los compradores del Estado tanto a nivel de la administración central, como de las administraciones regionales. Por otra parte, la política logró la integración de los sistemas de gestión financiera y de compras públicas. Esta es una importante herramienta para enfrentar la corrupción ya que permite cruzar de manera precisa las compras ejecutadas con los compromisos presupuestarios del Estado. Finalmente, la política desarrolló nuevas modalidades de compra, como las denominadas Compras Públicas Innovadoras (CPI) mediante las que se buscó generar soluciones a necesidades complejas, cerrando las posibilidades de abusar de los recursos públicos.

BORRADOR

Capítulo 8. Conclusiones

La corrupción en América Latina parece un problema intratable. Aunque los motivos para sostener esta afirmación justifican el pesimismo, también es posible comprobar que existen políticas públicas en la región que han logrado mejorar el control sobre este problema. A explicar como funcionan estas políticas intentó contribuir la investigación. Para ello, se realizó el análisis del diseño de la política de compras públicas chilena entre los años 2006 y 2018. En este capítulo se explican los principales hallazgos del análisis, así como los desafíos pendientes y la futura agenda de investigación que puede derivarse de este trabajo.

8.1. Implicaciones teórico-metodológicas de la investigación

Al iniciar la investigación me pregunté ¿por qué se presentan resultados tan disímiles en el control de la corrupción en países que adoptan políticas similares? En el fondo de esta pregunta sigue estando el interés por comprender las razones por las que algunos países de la región logran controlar mejor la corrupción que otros. Los motivos que generalmente ofrecen las teorías del control de la corrupción, si bien los considero válidos, no me parecían suficientes. Por ejemplo, no me permitían entender por qué si el tamaño de la población es un factor importante, Uruguay y El Salvador tienen resultados tan diferentes. O, por qué Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, a pesar de haber adoptado instituciones similares de control externo hace casi 100 años, este control no es igual de efectivo en cinco países. O, por qué si la mayoría de los países de la región se habían sumado a los esfuerzos internacionales por mejorar la transparencia, el gobierno electrónico, el gobierno abierto, las compras públicas, entre otros, existían algunos que ocupaban los últimos lugares de los índices, mientras que otros se encontraban cercanos a los primeros lugares. Todo esto condujo a la idea de que al parecer no se trataba solo de identificar la presencia o ausencia de condiciones y destacar cuál de esas condiciones podría estar haciendo la diferencia, sino de comprender los procesos de las políticas para el control de la corrupción. Ahí consideré que el marco analítico del diseño de políticas tenía mucho que aportar a la discusión.

El diseño de políticas es un marco que tiene como principal objetivo mejorar la intervención de los gobiernos. Su ventaja para la investigación académica está en la posibilidad de explicar el curso completo de una política, en lugar de la forma segmentada que ha sido popularizada por las teorías del ciclo de la política. La idea de analizar las políticas como un sistema

BORRADOR

complejo, en lugar de fases interconectadas de manera secuencial, aboga por las capacidades del diseño de políticas para explicar mejor al funcionamiento real de la acción gubernamental.

Siguiendo el pensamiento anterior, el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO-Ecuador, del cuál emerge este trabajo, ha desarrollado como parte su agenda de investigación una perspectiva realista del marco analítico. Esta perspectiva está interesada en develar mecanismos causales y teorías de rango medio que explican como el sistema de partes diferentes que constituyen las políticas públicas trabajan juntas para producir un resultado. Las distintas investigaciones que han seguido esta agenda fueron sin duda uno de los principales nutrientes de la investigación. Principalmente, el desarrollo de un protocolo de investigación que hoy cuenta con múltiples y probadas aplicaciones.

Una de las principales recomendaciones de esta variante del marco de diseño de políticas, tanto para analistas como para practicantes, es comprender profundamente el problema y hacer frente a su complejidad. Por ello, en el Capítulo 1 se discutieron las múltiples comprensiones que habitan sobre la corrupción. En ese sentido, expliqué al concepto como un antivalor que se promueve mediante prácticas profundamente arraigadas, particularmente en las sociedades latinoamericanas, como el clientelismo, el patronazgo, el nepotismo y el particularismo. Prácticas que luego se materializan a través de una serie de actos constitutivos de delitos como lo son el cohecho, el soborno, el tráfico de influencias y las negociaciones incompatibles. Expliqué, además, que para hacer frente a ese antivalor se requiere, en buena medida, de instaurar un valor más fuerte como la integridad. Para ello, las políticas destinadas a controlar la corrupción deben seguir una lógica de lo adecuado que se materialice en medidas que garanticen el control político, el control social, el control externo, el control interno y la aplicación de sanciones administrativas y penales.

El análisis anterior sobre la corrupción me ha llevado a sostener que los enfoques de cumplimiento de las políticas, cobijados en la idea de la lucha contra la corrupción, parecen tener límites sobre los que los gobiernos no están poniendo demasiada atención. Me refiero a que, incluso en aquellos países en donde los gobiernos tienen fuertes capacidades para hacer cumplir el estado de derecho y desarrollen las mejores tecnologías para enfrentar la corrupción en las distintas áreas de riesgo, esto no alcanza para lograr un control eficiente del problema. Es ahí donde la la integridad ha jugado un papel central. Ahora, promover la integridad no se trata solo de establecer un discurso público sobre honestidad en la función pública u otros valores considerados moralmente positivos; la integridad debe ser gestionada.

BORRADOR

Gestión que requiere de instituciones formales e informales. Entre las formales están la promulgación de códigos de ética, la habilitación de sistemas de integridad con funciones de asesoramiento sobre ética pública y de denuncia de irregularidades percibidas, la creación de espacios de discusión horizontal entre autoridades y funcionarios, así como también es útil la regulación de un principio guía de ética pública en una norma de alta jerarquía. En términos de estrategias informales deben jugar un rol principal los liderazgos transformacionales, la comunicación dentro de las organizaciones y la continuidad de los procesos.

La integridad, sin embargo, debe pensarse en contexto. Si bien es cierto que los enfoques de cumplimiento tienen un límite, sería ingenuo pensar que las estrategias de integridad funcionarían adecuadamente y por si solas en contextos de corrupción sistémica. De hecho, en ese tipo de contextos, frecuentes en América Latina, primero debería trabajarse en mejorar el cumplimiento, priorizando la independencia y eficiencia del poder judicial, la fiscalización por parte de los parlamentos y la calidad de los controles externos e internos. Es mejor controlar el entusiasmo sobre las posibilidades reales del enfoque de integridad en estos contextos.

Las ideas anteriores me condujeron a la relación causal hipotetizada entre los controles democráticos y el control de la corrupción en el Capítulo 2. Esta relación, probada usualmente mediante asociaciones de variables, se explicó a través de un mecanismo causal teorizado. La idea con este procedimiento fue intentar aportar claridad sobre cómo estos dos factores se relacionan, algo sobre lo que la literatura relacionada al control de la corrupción no ha trabajado lo suficiente. En ese sentido, propuse como hipótesis que para que el control democrático mejore el control de la corrupción, un gobierno debe adoptar conscientemente ese objetivo, luego formular una estrategia clara sobre cómo lograr el objetivo, que lo conducirá a coordinar las distintas instituciones gubernamentales, y después tendrá que interactuar con los otros actores del estado, el mercado y la sociedad civil para poder entregar un resultado. Esto significa que para que el control democrático mejore el control de la corrupción, no basta solo con discursos políticos comprometidos, ni siquiera con la adopción de una ley o la creación de una herramienta tecnológica, ni ninguna intervención única por más prometedora que parezca, sino de la interrelación de actividades en donde el gobierno debe actuar conscientemente.

La revisión de la literatura para la formulación de la hipótesis permitió comprender el que puede ser uno de los principales problemas de la investigación entre controles democráticos y

BORRADOR

control de la corrupción. Me refiero al estudio individualizado del efecto de cada tipo de control respecto a la corrupción, en lugar de pensar a los controles como un sistema. Específicamente, las investigaciones académicas dedicadas a este tema estudian cómo el control vertical electoral limita o no la corrupción mediante el voto castigo, o sobre cómo la prensa y la sociedad sancionan moralmente y activan mecanismos horizontales, o respecto al rol fiscalizador del parlamento o, sobre las posibilidades reales de los controles externos o internos de frenar la corrupción gubernamental; por solo mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, investigar estos controles de manera individual tiene una limitación importante si el objetivo es comprender el efecto sobre el control de la corrupción. Esa limitación que dejan puntos ciegos. Mismos que viabilizan preguntas relacionadas a, por ejemplo, por qué en Latinoamérica se reeligen políticos corruptos. La cual quedaría con una respuesta incompleta, en el mejor de los casos, si solo se analiza la falta de control del gasto electoral de manera individual, en lugar de una comprensión conjunta junto al rol de la función judicial, de los medios de comunicación, de la ciudadanía y de los organismos de control horizontal.

Luego, el camino para probar la hipótesis se organizó siguiendo el protocolo de investigación del Laboratorio. Seguir un protocolo de investigación con un conjunto claro y ordenado de pasos no es un procedimiento usual en la investigación de políticas públicas. Sin embargo, sus ventajas son múltiples. La primera de ellas, evidentemente, es guiar al investigador en cada uno de los procedimientos que lo pueden llevar a cumplir satisfactoriamente su propósito. La segunda, es contribuir a una agenda amplia de investigación respecto a teorías o temáticas definidas. Y, la tercera, es la posibilidad de replicabilidad y de comprobación con mayor grado de seguridad respecto a la viabilidad de los hallazgos en otros casos.

En términos metodológicos, el protocolo plantea el uso de la reconstitución de procesos como el método para develar mecanismos causales (Capítulo 3). En la investigación utilicé la variante de prueba de teoría de este método debido a que es la más adecuada cuando se conoce la causa y el resultado, así como cuando se tiene una conjetura sobre el mecanismo causal que los une. Esta variante es distinta a la idea de la explicación de eventos mediante secuencia cronológica. Su principal interés está, más bien, en explicar como una teoría funciona en un caso, en lugar de dar cuenta de un resultado histórico. Por ello, en su lógica causal la temporalidad no es lineal o secuencial, lo que hace que este método se alinee con el diseño de políticas realista.

BORRADOR

La explicación de la reconstitución de procesos y la lógica de la causalidad permitieron comprender que la rivalidad entre métodos probabilísticos y mecanismos causales carece de sentido. Es cierto que los supuestos ontológicos de ambos son diferentes, pero eso no tiene porque implicar que se anulen mutuamente. Quizás es más útil sustituir la rivalidad por una la lógica de complementariedad como la asumida por la investigación médica. Es decir, aceptar que mientras que la investigación probabilística tiene un rol fundamental para aportar certezas sobre la vinculación entre una causa y un efecto, la investigación sobre mecanismos tiene la misma importancia para develar la caja negra que los une o, incluso, comprobar que en realidad no existe relación entre ambos factores.

Para probar la existencia del mecanismo causal, el método de reconstitución de procesos exigió diseñar observaciones empíricas esperadas. El procedimiento se realizó mediante la exploración de fuentes secundarias respecto a las estrategias que utilizan o pueden utilizar los gobiernos para controlar la corrupción en las compras públicas. La dificultad de este procedimiento estuvo en no disponer de aplicaciones anteriores para mecanismos causales en el mismo tipo de política. Para completar esa ausencia, realicé una revisión de la literatura especializada en control de la corrupción en compras públicas, con la finalidad de identificar las respuestas de política que se han reportado como efectivas en la producción de alertas o reducción de riesgos. Esta revisión me permitió entender que a pesar de que la contratación pública es identificada como una de las áreas más sensibles al cometimiento de acciones corruptas, existe poca investigación sobre como controlar la corrupción en esta área de políticas. Y, la mayor parte de la que existe, parece estar más dirigida a la creación futura de mediciones o índices que a explicar cómo operan los procesos de las políticas.

Uno de los aportes más significativos de la agenda en la que se inscribe esta investigación es la utilización de los instrumentos de política como evidencias de las observaciones empíricas en el mecanismo causal. Los instrumentos de política son recursos de información, autoridad, tesoro y organización (NATO) con los que cuenta el Estado para entregar bienes y servicios a través de las políticas públicas. Los instrumentos son considerados condiciones INUS de la política, es decir, son individualmente necesarios y conjuntamente suficientes para demostrar la existencia del mecanismo causal teorizado. Las investigaciones que previamente han utilizado el protocolo determinaron que para alcanzar un grado satisfactorio de confianza en la hipótesis, debían recopilarse 16 informaciones independientes de fuentes no redundantes para cada parte del mecanismo causal teorizado, lo que hace un total de 80 evidencias para todo el

BORRADOR

mecanismo. Y, de no encontrar alguna de estas evidencias o encontrar información que la contradiga, no podría confirmarse la hipótesis. En términos prácticos, esto implica que la ausencia de alguna de estas 80 decisiones en forma de instrumentos de política pondría en duda el proceso mediante el cuál la adopción de un objetivo produce el resultado.

Siguiendo la propuesta de investigaciones sobre mecanismos causales en ciencias médicas y en ciencias sociales se estableció que no bastaba con hallar la evidencia del mecanismo, sino que era necesario evaluarla para poder confirmar o desconfirmar la hipótesis. La forma que se propuso para evaluar formalmente la evidencia es el cálculo de confianza basado en el teorema de Bayes. Esto implicó determinar cómo calcular la confianza posterior en la teoría, luego de recolectar la evidencia.

Una vez que se planteó el procedimiento metodológico para verificar la hipótesis y se consideró que era suficientemente robusto para alcanzar el objetivo de la investigación, se seleccionó el caso. La selección podía haberse realizado en función a recursos o por una revisión general y no organizada sobre el desempeño de los casos en la región o, incluso, siguiendo el instinto. Sin embargo, el desarrollo del protocolo de investigación ha considerado que si se quiere dar cuenta sobre una relación positiva entre dos factores, se debe tener algún grado de certeza sobre la presencia de esa relación en el caso. Por ello, utilicé un procedimiento simple para la determinación de una tabla de verdad que, a su vez, me permitió organizar la población de casos de la región en una tabla tipológica. A través de esta tabla tipológica pude determinar la existencia de 5 casos típicos, 4 desviados y 8 individualmente irrelevantes. Lo que, finalmente, me posibilitó seleccionar a Chile como un caso de vía.

La principal limitación del procedimiento utilizado para la selección de caso no está en su lógica o funcionamiento interno, sino en la forma de cálculo utilizada para la conformación de la tabla de verdad. Si bien es cierto que se puede tener cierto grado de confianza en la selección mediante el procedimiento de cálculo de promedios utilizado, esa confianza sería aún mayor si se utiliza un análisis cualitativo comparado mediante un *software* diseñado para ello, como por ejemplo, RStudio.

Finalmente, la principal limitación en términos metodológicos de la investigación está relacionada a su validez externa. Al tratarse de un estudio de caso, su utilidad principal está en informar sobre como funcionó la política en un contexto específico. De ahí, los tomadores de decisión podrían obtener experiencias útiles para enfrentar el problema. Sin embargo, en

BORRADOR

términos académicos, el mecanismo debería ser comparado con algún o algunos de los casos típicos para poder tener mayor certeza sobre su funcionamiento, así como con los casos desviados para conocer que puede producir el quiebre del mecanismo causal.

8.2. Hallazgos empíricos de la investigación, limitaciones del caso y agenda futura

Al iniciar el Capítulo 4 afirmé que el contexto importa. Tanto los estudios de diseño de políticas, como los de mecanismos causales discutidos en los capítulos anteriores me permitieron sostener esa afirmación. Sin embargo, la pregunta que quedaba por responder era ¿para qué importa el contexto? Específicamente, consideré que era necesario conocer ¿por qué la corrupción se entiende más como un problema de funcionarios públicos y no como un fenómeno de múltiples relaciones? También me pregunté ¿por qué las estrategias de cumplimiento tenían más presencia en las políticas para el control de la corrupción que las estrategias de integridad? Y, por último, me cuestioné ¿por qué se había considerado que la forma de evaluar el desempeño de los países era a través de índices?

Responder a estas preguntas solo tenía sentido en función de aportar información valiosa que permitiera comprender las decisiones que se tomaron en el caso de análisis. Pero ¿cómo hacerlo? Consideré que la revisión de la historia reciente de la definición de corrupción en el mundo era la estrategia adecuada. Para ello, fue útil la teoría de Peter Hall sobre los cambios de tercer orden. Cuatro hallazgos son los más relevantes de esta parte del capítulo.

El primero de ellos es que la comprensión actual sobre la corrupción no está exclusivamente determinada por los sucesos globales de la década de 1990. Si bien es cierto que todo lo sucedido en esa década es central, no puede entenderse, por ejemplo, la relación casi sinonímica entre soborno y corrupción, sino se revisan las respuestas internacionales a los escándalos de ITT y *Watergate* en el año 1972.

El segundo hallazgo es que toda gran estrategia internacional de enfrentamiento a la corrupción ha estado precedida de escándalos de corrupción. Como acabo de mencionar, ITT y *Watergate* son los antecedentes de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (LPCE) que si bien es una ley estadounidense tiene alcance extraterritorial. Mientras que las destituciones presidenciales por corrupción en América Latina a inicios de la década de 1990 fueron el detonante que hizo que los países de la región negociaran en la Cumbre de las Américas de 1994 la estrategia anticorrupción conjunta, cuyo principal producto fue el proyecto de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). Al mismo tiempo,

BORRADOR

los escándalos en Europa sensibilizaron y volvieron más hostil a los ciudadanos de esa región contra la corrupción. Esto hizo que las represadas aspiraciones de un acuerdo OCDE comenzaran a ver una posibilidad con la aprobación de las Recomendaciones de 1994 y 1996. Hasta que, finalmente, la "Convención para combatir el Soborno de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales" terminara aprobándose a finales de 1997. Por último, la crisis monetaria asiática estalló en 1997 cuando América y las principales economías europeas habían logrado acuerdos regionales. Con este suceso se volvió más evidente que el problema estaba presente de manera muy marcada en distintas ubicaciones del mundo, lo que detonó la necesidad de un acuerdo global. Acuerdo que en el año 2003 adoptó el nombre de Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC).

El tercer hallazgo, es que a través de la explicación histórica pueden identificarse tres paradigmas respecto a la corrupción producidos por dos grandes cambios. El primer cambio se da a inicios de la década de 1970 cuando la corrupción dejo de entenderse como la grasa que lubrica las ruedas de los países en desarrollo, a un problema de empresas internacionales que sobornaban a funcionarios públicos de los países donde operaban. Problema que trajo conflictos internos en los Estados Unidos y tensiones diplomáticas de este, con otros países. El segundo cambio representa la reubicación del foco de atención de la corrupción por el lado de la oferta, donde las empresas multinacionales eran protagonistas, a un problema por el lado de la demanda, donde la mayor responsabilidad recae en el funcionario público. Este paradigma que empezó a dibujarse en las negociaciones de los instrumentos regionales arriba mencionados, se consolidó mediante el discurso de los organismos de crédito post-crisis asiática y finalmente se asentó en la CNUCC.

El cuarto hallazgo, aunque evidente, no deja de ser relevante. Este hallazgo es que los actores que lideran las negociaciones internacionales son los que posicionan las ideas cuando se abre la "ventana de oportunidad". El gobierno de los Estados Unidos es un actor que demostró cómo sucede esto mediante los diferentes mecanismos de presión utilizados en foros regionales o globales. Transparencia Internacional fue otro actor importante ya que supo estar en el momento que era necesario deslocalizar al problema de la corrupción del Estado y lo transformó en un problema del que debían participar las sociedades. Y, finalmente, el rol de un actor al que desde América Latina no se le ha prestado suficiente atención, la OCDE. Esta organización se expande cada vez más por la región y ya cuenta con 5 países entre sus

BORRADOR

miembros. Lo significativo de esta expansión, son las exigencias de la organización en materia de control de la corrupción e integridad pública para todos los Estados parte.

El contexto de Chile analizado en la segunda parte del propio Capítulo 4 se alinea con el contexto global. Como se explicó, los tres gobiernos que se sucedieron, en el período de análisis, incorporaron estrategias para enfrentar el problema de la corrupción. Además, algunas características generales que mostró el contexto chileno son su preocupación por la profesionalización del servicio público, la división estratégica entre controles internos y externos de la gestión pública y un compromiso fuerte con la modernización del Estado.

El análisis del caso en el Capítulo 5 mostró que la entrada a la agenda política del enfrentamiento a la corrupción como un objetivo transversal de los gobiernos del período, ocurrió de forma reactiva. Esto sucedió, fundamentalmente, luego de importantes escándalos que impactaron en la opinión pública. El caso chileno, entonces, comparte el patrón de las soluciones internacionales hallado en el Capítulo 4 y no es diferente a otros países de América Latina en donde este patrón también está presente. El caso tampoco difiere en cuanto a la exposición de la corrupción en los planes de gobierno presidenciales como un problema no resuelto y prioritario. Sin embargo, si bien en estos aspectos Chile no es diferente respecto a lo que hacen los gobiernos para configurar la agenda anticorrupción, es distinto en la forma cómo lo hace.

Si bien las reformas anticorrupción suelen ocurrir de forma reactiva, la reacción no es la misma siempre. En la mayoría sucede con frecuencia que la acción anticorrupción se presenta como una gran agenda de cambios institucionales; agenda que rara vez llega a materializarse y termina siendo una justificación para utilizar el poder estatal con el fin de anular a los principales opositores políticos del gobierno. Lo que no significa que los opositores no sean responsables de las imputaciones que se les realizan. Sino que, al ser esos procesos de criminalización a los que se les presta la mayor atención, y ser, además, los únicos resultados visibles, la política anticorrupción pierde credibilidad. Esta perdida de credibilidad resulta dañina porque no implica solo el aumento de la desconfianza hacia los gobernantes del momento, sino que tiene una importante repercusión en la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas en general.

En Chile, en cambio, las dos grandes agendas de transparencia y probidad de 2006 y 2015 se instalaron con un alto grado de legitimidad. Ambas se generaron siguiendo un procedimiento

BORRADOR

acostumbrado por los gobiernos de la extinta Concertación, que se conoce como comisiones presidenciales *ad hoc*. Estas comisiones eran un encargo especial del Presidente o Presidenta de la República con la finalidad de proponer soluciones a un problema complejo en la menor cantidad de tiempo posible. En su integración solían contar con una representación diversa de actores, entre los que se encontraban expertos, representantes de los distintos partidos políticos y organizaciones sociales. El gobierno podía participar o no, pero en caso hacerlo, era solo para trasladar criterios en igualdad de condiciones con los otros actores. De esta forma, las recomendaciones de política que emitían las comisiones presidenciales no eran entendidas como un mandato unilateral del gobierno, sino como el producto de un consenso entre el saber experto, las distintas ideologías políticas y una parte de la sociedad civil organizada.

El efecto de estas comisiones fue el impulso de transformaciones importantes del sistema institucional. La primera que destaca entre estas es la creación y modificación legal. Los cambios realizados al sistema de normas abarcaron desde reformas constitucionales y promulgación de nuevas de leyes (sobre acceso a la información, prevención de conflictos de interés, lobby y responsabilidad penal de personas jurídicas entre otras), hasta modificaciones extensas al Reglamento de Compras Públicas. Pero no solo los cambios normativos fueron relevantes. Las agendas impulsaron la creación de organizaciones con un alto impacto en el manejo de la información pública, tales como el Consejo para la Transparencia. Además, orientaron cambios organizacionales y tecnológicos importantes a la institución rectora de las compras públicas. Todo ello, asegurando vía inversión pública o cooperación internacional, la disponibilidad de recursos económicos para sostener las nuevas decisiones de política.

En la implementación de los cambios, ChileCompra como rectora de las compras públicas jugó un rol fundamental. La institución desarrolló un conjunto de soluciones con la finalidad de transparentar la información, mejorar el control y hacer más eficiente la contratación. Estas soluciones no dependían solo de su actuar institucional, por lo que la coordinación con otras organizaciones gubernamentales fue un elemento clave. La respuesta de instituciones como SEGPRES, Ministerio de Hacienda, CAIGG, UAF y Fiscalía Nacional Económica, mediante la conformación de comisiones y el cumplimiento de acuerdos de colaboración hizo posible que se adoptaran las estrategias anticorrupción.

El trabajo de coordinación de la política de compras chilena para mejorar el control de la corrupción deja aprendizajes importantes. En primer lugar, muestra que cuando las

BORRADOR

organizaciones son relativamente pequeñas dentro de la administración pública y no tienen una fuerte capacidad para convocar a la coordinación, puede ser una buena estrategia acercarse al centro de gobierno y apoyarse en sus capacidades. En segundo lugar está la idea de que el control interno es una herramienta útil para detectar los riesgos de actos irregulares y anticipar acciones a su ocurrencia. En tercer lugar, muestra que la cooperación entre unidades de análisis financieros con otras organizaciones del gobierno no es difícil, sino que, por el contrario, ofrece buenas posibilidades de detectar actividades complejamente relacionadas como el lavado de activos y la corrupción en el mercado público. Finalmente, la política mostró que la preocupación por la corrupción no debe estar solo en las relaciones irregulares entre compradores del Estado y proveedores, sino también en las estrategias de colusión entre proveedores que buscan evitar la competencia del mercado y distribuirse beneficios; por lo que es importante fortalecer la relación entre los rectores de las compras públicas y las organizaciones que vigilan y regulan el poder del mercado.

Ahora, para lograr que la coordinación funcione entre estas organizaciones la política de compras públicas utilizó tres estrategias que pueden ser otro aprendizaje útil para el diseño de políticas. La primera estrategia fue mejorar el intercambio de información y el conocimiento mutuo entre las instituciones del gobierno. Para ello, se trabajó en transparentar la información de las compras públicas y en procesarla de forma tal que fuera más fácil de comprender. Esto se alcanzó mediante la actualización de herramientas tecnológicas y un proceso intenso de socialización y capacitación que tuvo el objetivo de lograr que las organizaciones utilizaran adecuadamente las herramientas y la información que procesan. La segunda estrategia fue la definición clara de responsabilidades de cada una de las organizaciones gubernamentales que intervenía en el control de la corrupción. Esta acción transmitió el mensaje de que controlar la corrupción era una prioridad del gabinete. Además, se precisaron las funciones de las organizaciones gubernamentales encargadas de la ejecución directa en la política de compras utilizando métodos de transversalización, proyectos de misión y definición de objetivos conjuntos. La tercera estrategia, por último, fue compartir recursos humanos, financieros y programáticos para alcanzar la meta en común. Estrategia que se basó en comprender que no es posible contar con el mismo tipo de capacidades en cada institución que enfrenta el problema de la corrupción, por lo que una forma de alcanzar la eficiencia es compartiendo estas capacidades.

BORRADOR

En la implementación de la política también fue importante la interacción entre los actores del gobierno con otros actores estatales. En ese sentido, una relación estratégica para mejorar el control de la corrupción en las compras públicas fue generada entre ChileCompra y la Contraloría General de la República. Esta cooperación institucional estrecha se debe, en gran medida, a la debilidad que por diseño institucional tiene ChileCompra, al no contar con competencias de fiscalización. Por ello, la cooperación generó un trabajo de vigilancia, alertas y sanción vía control externo que, complementado a la estrategia de control interno arriba mencionada, logró suplir las limitaciones de ChileCompra.

Por otra parte, la entidad de interacciones políticas mostró múltiples formas de relacionamiento entre los actores estatales y no estatales. Al igual que en la entidad de coordinación, una de estas formas fue mejorar el intercambio de información entre los actores, configurando esta estrategia como una condición necesaria para la gobernanza. Para lograrla se realizaron capacitaciones y habilitaciones en compras públicas, diagnósticos y asesorías directas, espacios de debate entre actores públicos y privados, e incremento del flujo bidireccional de información entre el gobierno y el legislativo. Todo ello con el propósito de lograr una acción colectiva informada que hiciera más eficaz a la política.

Otra forma fue desarrollar liderazgos que promovieran el cumplimiento de las reglas. En ese sentido es útil recordar que mediante un liderazgo horizontal es posible mejorar el control de la corrupción. En Chile el control externo, o control administrativo horizontal, es fundamentalmente ejercido por la Contraloría. La Contraloría tuvo como primer objetivo, en relación al control de la corrupción en las compras públicas, el enmarcar los problemas que generaban irregularidades en estos procesos y plantear las formas más efectivas de resolverlos. A ello contribuyó el diálogo permanente con ChileCompra, mismo que fue útil para ajustar los límites institucionales y organizacionales respecto a la vigilancia del sistema de contratación pública. La FGE fue otro actor que a través de liderazgo ayudó a fomentar la colaboración intersectorial, en este caso, en el entorno turbulento de la persecución penal de la corrupción. Esto posibilitó la generación de una red de organizaciones que tenía la misión de facilitar la detección de delitos de corrupción y su persecución. Y, finalmente, el liderazgo adaptativo de ChileCompra. Este liderazgo impulsó procesos de transformación y adaptación institucional, logrando con ello incorporar reglas colaborativas como los pactos de integridad y un importante aumento de confianza institucional que impulsó a organizaciones no obligadas a integrar el sistema de compras públicas.

BORRADOR

La tercera fue la consolidación de canales de comunicación para el monitoreo del gasto en las compras públicas. Estos canales fueron diversos. Entre estos, estuvieron las investigaciones realizadas frecuentemente por medios de comunicación, las cuales por su misma existencia son una buena noticia, ya que significan que la información sobre compras es utilizada y, además, que a la ciudadanía le interesa conocer sobre las irregularidades en estos procesos. Además, el periodismo de investigación para lograr procesar la información, necesariamente, se conecta con otros actores de la sociedad civil especializados en análisis de grandes datos en los sistemas de compra. Esto debido a que, por más accesibles que sean los datos, siempre van a requerir un conocimiento técnico especializado para su interpretación. Por otra parte, los centros de pensamiento independientes y la academia utilizaron también la información puesta a disposición para crear aplicaciones web que les facilitara a los usuarios la comprensión de la ejecución del gasto público en compras. Además, realizaron publicaciones periódicas de informes con análisis sobre el gasto en las compras r. En suma, todos estos canales generaron interacción regular y mayormente colaborativa de los actores de la sociedad civil con ChileCompra y con otras instituciones del ejecutivo. Interacciones que produjeron la revisión, identificación de irregularidades y sanciones en procesos de compras públicas.

La cuarta forma, fue la generación de plataformas institucionales tanto físicas como digitales para impulsar la colaboración de los actores. Las plataformas físicas (Alianza Anticorrupción, Consejo Público-Privado de Integridad y COSOC ChileCompra) se diseñaron como una estructura de oportunidad para la gobernanza colaborativa. Su objetivo principal fue el de generar arenas de interacción para que los actores orientaran la deliberación al problema de enfrentar la corrupción en las compras públicas. Mientras que la plataforma digital (Consultas Ciudadanas) se diseñó como un canal de participación ciudadana directa. El objetivo de esta fue aprovechar el potencial de la digitalización para viabilizar el intercambio de ideas y opiniones del público interesado, y no solo de los actores relevantes de la política.

Por otra parte, actores de la sociedad civil participaron también en la políticas de compras públicas en función del control social. Algunos, como el Observatorio del Gasto Fiscal fueron más cercanos a ChileCompra. Y, aprovechando su condición de participantes en el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) de esta organización, promovieron desarrollos fundamentales para la transparencia, entre ellos, el portal de datos abiertos de las compras públicas. Otros actores, como ChileTransparente, fueron más críticos. Sin embargo, de esa crítica también

BORRADOR

surgieron instrumentos valiosos respecto a las características de transparencia que presentaba el mercado público y la opinión de los proveedores sobre el mismo.

Como resultado del proceso de la política se encuentran varias mejoras. La primera de ellas fue en la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción en las compras públicas. Si bien existes ajustes que podrían contribuir a incrementar las capacidades del sistema, las fortalezas del mismo son notorias. La implementación de nuevas tecnologías desde inicios de su desarrollo, como el *blockchain*, es otro indicador del interés de la política por mejorar el control. Son los planes de compra el espacio donde la política necesita trabajar más, de forma que estos instrumentos logren restringir mejor las posibilidades de realizar compras no previstas en el mercado público, cerrando así espacios de discrecionalidad.

Otra mejora se dio en el monitoreo y sancionabilidad de la corrupción. La información que se pudo procesar en la investigación demostró un aumento en las sanciones efectivas a hechos que constituyen delitos funcionarios. Además, el gobierno trabajó y consiguió que se revisaran y aumentaran las penas establecidas para estos delitos, así como también se tipificaron otros que afectan al sistema de compras públicas. Por otra parte, la política de compras en este período llenó un vacío histórico mediante la incorporación de los contratos de obras públicas en el mercado público.

Una mejora significativa también se logró en cuanto a la competencia y el valor por el dinero en las compras públicas. Esta mejora se expresó, en primer lugar, mediante un crecimiento de montos transados acompañado de una baja concentración del mercado. Es decir, el mercado público a medida que creció, también diversificó proveedores. Las acciones para lograrlo se basaron, fundamentalmente, en la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas. Además, la política logró aumentar la eficiencia, el ahorro y el valor por el dinero en las compras públicas. Sobre todo a través de modernización del sistema y simplificación de procesos.

Por último, la política mostró como resultado la mejora respecto al ecosistema de integridad. Ese resultado se alanzó mediante innovación pública. Evidencia de ello fue la definición de un Código de Ética y un sistema de integridad en función de promover la responsabilidad en la administración pública. Este trabajo de promoción de la integridad se extendió a los compradores del Estado tanto a nivel de la administración central, como de las administraciones regionales. Además, también se aprobó un sistema de ética para los

BORRADOR

proveedores del Estado. Por otra parte, la política logró la integración de los sistemas de gestión financiera y de compras públicas. Herramienta importante para enfrentar la corrupción, ya que permite cruzar de manera precisa las compras ejecutadas con los compromisos presupuestarios del Estado. Finalmente, la política desarrolló nuevas modalidades de compra mediante las que buscó generar soluciones a necesidades complejas, cerrando las posibilidades de abusar de los recursos públicos.

Una vez que se aportó evidencia para cada entidad del mecanismo causal, se evalúo esta evidencia. El procedimiento para hacerlo inició con un nivel de confianza en la hipótesis principal deliberadamente bajo del 0,30 o 30%. Al poder contar con evidencias confirmatorias suficientes para validar como positivo cada test se pudo estimar el efecto de incremento en la confianza. Al realizar el cálculo de la confianza posterior según el procedimiento establecido, el resultado fue de 0,97 o 97%, mismo, que me permitió afirmar, con elevado grado de confianza, que el mecanismo teorizado operó. En términos prácticos, esto significó la verificación de la hipótesis planteada en la investigación.

Además de comprobar la hipótesis y a modo de cierre de la investigación debo destacar hallazgos no esperados y limitaciones de la política. El hallazgo está relacionado con la creación de instituciones informales complementarias para el control de la corrupción. Mientras que las limitaciones están referidas al modo de gobernanza vertical tecnocrático de la política y a la falta de información sobre el control de la corrupción en las compras municipales.

El análisis del mecanismo causal permitió identificar el conjunto de instrumentos utilizados para enfrentar la corrupción en la política de compras. Si bien la mayoría de estos instrumentos son formales, también es posible encontrar instituciones informales que complementan a las instituciones formales. Estas instituciones informales, a diferencia de lo que hace la corrupción mediante la competencia o sustitución de los objetivos de las instituciones formales, lo que hacen es mejorar la eficiencia de las instituciones formales al llenar vacíos o crear incentivos.

Una de las instituciones informales más relevantes, fue la creación de comisiones presidenciales *ad hoc.* Estas comisiones fueron un mecanismo utilizado y reproducido por distintos usos, hasta transformarse en una costumbre de los gobiernos de la Concertación e, incluso, del segundo período de Michelle Bachelet. Sin embargo, no estaban reconocidas

BORRADOR

como una facultad del Presidente o Presidenta de la República, ni existió nunca una regulación sobre cómo debían funcionar estas comisiones.

Otra institución informal fue la creación de las estructuras organizativas conocidas como Fiscalías de Alta Complejidad. La propuesta de creación de esta organización, de hecho, contó con un proyecto de Ley que las definió como una unidad con personal y recursos, con la competencia de procesar delitos complejos como los relacionados con corrupción y lavado de activos. Sin embargo, el proyecto de Ley terminó siendo negado en el Congreso. A pesar de ello, el Ministerio Público decidió crear estas Fiscalías de Alta Complejidad en algunas zonas del país, no como organizaciones formales, sino como procedimientos operativos dentro de otras estructuras locales. Complementando así el trabajo que no lograba realizarse por la organización formal.

Una institución informal similar a la anterior fue el propio Observatorio ChileCompra durante el período de análisis. Esta estructura organizativa funcionó en este tiempo sin contar con una autorización formal de creación, por lo que tampoco contaba con recursos financieros y humanos claramente determinados. Esto hizo que formara parte de distintas sub-estructuras dentro de la Dirección ChileCompra. Sin embargo, en la ejecución de la política el Observatorio es el actor que más interviene en el control de la corrupción en las compras, e incluso ha llegado a contar con cierto grado de independencia en las decisiones relacionadas con esta función.

De igual forma, es posible encontrar prácticas que no se formalizan debido a las decisiones de diseño institucional que ha adoptado el gobierno. Por ejemplo, al CAIGG no existir por ley, sino por un Decreto Presidencial que lo subordinó administrativamente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), no está formalmente establecido como se debe relacionar con otras instituciones del Ejecutivo como ChileCompra. Por ello, la relación entre el CAIGG y ChileCompra para la realización del trabajo interno se basó en acuerdos informales. Acuerdos que, sin embargo, funcionaron de manera eficiente para detectar riesgos de corrupción en las compras.

Parte de la explicación respecto a la existencia de estas instituciones informales puede estar en los retrasos de las agendas legislativas en materia control de la corrupción. Si bien es cierto que Chile ha aprobado un paquete de normas legales importantes, existen muchas otras que demoran años en el proceso parlamentario. Lo que sucede en la práctica es que las

BORRADOR

organizaciones identifican y ubican temas como prioritarios para ser tratados vía legislativa. Pero, luego, la ley que debía contener esos temas prioritarios cae en el proceso y si la sensación de urgencia disminuye, la norma puede demorar años sin avanzar. Cuando esto sucede, de cualquier forma, los organismos públicos comienzan a avanzar el trabajo y a cumplir con los estándares propuestos, incluso antes de que se publique la norma. Esta prácticas, a falta de una comprobación rigurosa, pueden deberse a la existencia de una burocracia profesionalizada y tecnificada que está dispuesta a hacer funcionar las políticas desde antes que el instrumento legal exista. Lo que lleva a concluir que la combinación entre el conjunto de decisiones formalmente adoptadas por la política y el trabajo informal de los funcionarios permitió, en el caso de Chile, alcanzar resultados positivos.

Por el lado de las limitaciones, la propia burocracia que hace funcionar las políticas parece generar estilos verticales de gobernanza. Específicamente, en el caso de ChileCompra, las relaciones son horizontales y colaborativas cuando se trata de coordinar acciones con otros actores del Estado. Sin embargo, la relación con las OSC es bastante menos fluida. Frente a la sociedad civil, ChileCompra adopta el rol de organismo técnico con la *expertise* suficiente para implementar la política de manera eficiente y sin necesidad de opiniones de organizaciones que no tienen la misma capacidad técnica. Y, aunque es cierto que la creación del COSOC institucional ayudó a lograr diálogos un poco más horizontales, el criterio de la sociedad civil que participa en este espacio es que conseguir la receptividad de las recomendaciones por parte de ChileCompra es un proceso largo y difícil. Además, de que la institución es esquiva a las críticas. Todo ello da cuenta de una forma de gobernanza que, si bien hasta el momento ha entregado resultados exitosos para el control de la corrupción en la contratación pública, puede no ser sostenible a largo plazo.

La otra gran limitación de la política está relacionada con el control de las compras municipales. Tanto la revisión de las evidencias, como las entrevistas realizadas, dan cuenta de una diferencia en la atención a las adquisiciones del gobierno central y las adquisiciones municipales. Es comprensible que Chile, por su particular condición geográfica, concentre el 30% de su población en la ciudad capital, y que la mayor ejecución del gasto público en compras se realice por los organismos del nivel central. Sin embargo, las menores capacidades de control de las compras municipales respecto a las compras centrales pueden estar generando irregularidades que los mecanismos de control no detectan, ni tienen posibilidad de prevenir y sancionar.

BORRADOR

Al iniciar el capítulo repetí la pregunta ¿por qué se presentan resultados tan disímiles en el control de la corrupción en países que adoptan políticas similares? La respuesta que desde el caso de Chile puedo sostener es que no basta solamente con adoptar medidas genéricas y tacharlas de la lista de cosas por hacer de los gobiernos. Los resultados exitosos se alcanzan a través de un proceso de diseño consciente que garantiza mecanismos de cumplimiento a las medidas que se toman y que promueva la integridad como un marco normativo en la función pública.

Luego de esa respuesta, la investigación abre diferentes posibilidades para continuar indagando en el futuro. En cuanto al tema del control de la corrupción en las compras públicas es relativamente poco lo que se conoce aún. Es necesario continuar abordándolo, ya sea desde el procedimiento utilizado aquí o desde otras perspectivas. Además, considero que debe continuarse reflexionando sobre cómo gestionar la integridad y sus posibilidades para controlar la corrupción. En términos metodológicos, creo que la teoría probada a través de la reconstitución del mecanismo causal debe ser verificada en otros casos típicos de forma que permita elevar su validez externa, por lo que sería muy útil realizar ejercicios de comparación. Así como es igualmente conveniente comparar casos típicos con casos desviados para comprobar que factores obstaculizan la teoría. Y, respecto al caso chileno, una futura agenda debe incluir investigación sobre otras políticas que comparten el objetivo de controlar la corrupción a través del gasto público, por ejemplo, la política de transparencia presupuestaria. Así como también sería valioso desarrollar investigación especializada en compras públicas municipales y sus mecanismos para controlar el problema de la corrupción.

BORRADOR

Lista de abreviaturas

API - Application Programming Interface

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (antiguamente Corporación Andina de Fomento)

CAIGG - Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno

CAMPT - Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y Transparencia

CENABAST - Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud de Chile

CEP - Centro de Estudios Públicos

CDCyT - Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas y de la Probidad y Transparencia Administrativa.

CDE - Consejo de Defensa del Estado

CDP - Certificado de Disponibilidad Presupuestaria

CGR - Contraloría General de la República

ChileCompra - Dirección de Compras y Contratación Pública

ChileTransparente - Capítulo chileno de Transparencia Internacional

CIPER - Centro de Investigaciones Periodísticas

CNUCC - Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

COSOC - Consejo de la Sociedad Civil

CPAT - Comisión Asesora Ministerial para la Probidad administrativa y la Transparencia en la función pública

CPI - Compras Públicas Innovadoras

DGOP - Dirección General de Obras Públicas

DISIN - Dirección de Seguridad Internacional y Humana

ECG - Evaluación Comprensiva del Gasto

EPG - Evaluación de Programas Gubernamentales

FNE - Fiscalía Nacional Económica

GIRP - Guía Internacional de Riesgo País

GRC - Governance Risk and Compliance

IGM - Indicadores de Gobernanza Mundial

IPC - Índice de Percepción de la Corrupción

JUNAEB - Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

MAPS - Methodology for Assessing Procurement Systems

MOP - Ministerio de Obras Públicas de Chile

BORRADOR

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCDS - Open Contracting Data Standard

OGF - Observatorio del Gasto Fiscal

OGP - Open Government Partnership

OLACEFS - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

ONG - Organizaciones No Gubernamentales

OSC - Organizaciones de la Sociedad Civil

PAC - Planes Anuales de Compra

Penta - Holding Empresarial Chileno

PMG - Programa de Mejoramiento de la Gestión

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAINT - Supreme Audit Institutions .

SEGEGOB - Ministerio Secretaría General de Gobierno

SEGPRES - Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile

SIGFE - Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado

SII - Servicio de Impuestos Internos

SQL - Structured Query Language

SQM - Sociedad Química y Minera de Chile

TCP - Tribunal de Compras Públicas

TIC - Tecnologías de Información y Comunicaciones

UAF - Unidad de Análisis Financiero

ULDECCO - Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado

UNAC - Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía de Chile

UTM - Unidad Tributaria Mensual

BORRADOR

Referencias

A/CONF/.87/14/Rev.1. Reporte del "Sexto Congreso de Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente". Consultado el 28 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/6th_Congress_1980/025_ACONF.87.14.Rev.1_Sixth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders_S.pdf

A/CONF421/22/Rev.1. Reporte del "Séptimo Congreso de Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente". Consultado el 28 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/7th_Congress_1985/031_ACONF.121.22.Rev.1_Report_Seventh_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders_S.pdf

A/RES/47/196 1993. Observancia de un día internacional para la erradicación de la pobreza. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/191/49/IMG/N9319149.pdf?OpenElement

A/RES/51/191. Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales. Consultado el 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/51/191

A/RES/51/59. Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre "Medidas contra la corrupción. Consultado el 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/51/59

Abbott, Kenneth W. y Duncan Snidal. 2002. "Values and Interests: International Legalization in the fight against corruption". The Journal of Legal Studies Vol. 31, No. S1.

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. 2012. "Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza". Barcelona: Deusto.

Aguilera, Carolina. 2007. "Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales". América Latina Hoy Vol. 46, agosto, 2007, pp. 119-143

Aguilera, Carolina y Fuentes, Claudio. 2011. "Elites y asesoría experta en Chile". En Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de las elites en chile (1990-2010), editado por Alfredo Joignant y Pedro Guell. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Aguilera, Carolina. 2009. "Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet". Santiago de Chile: FLACSO.

Aidt, Toke S. 2003. "Economic analysis of corruption: a survey". The Economic Journal 113: F632-F652. https://doi.org/10.1046/j.0013-0133.2003.00171.x

Akaba, Temofe I., Alex Norta, Chibuzor Udokwu, Dirk Draheim. 2020. "A Framework for the Adoption of Blockchain-Based e-Procurement Systems in the Public Sector". En Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology. I3E 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12066 editado por Hattingh, M., Matthee, M., Smuts, H., Pappas, I., Dwivedi, Y., Mäntymäki, M.. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-44999-5_1

Ali T. Akarca y Aysit Tansel. 2016. "Voter reaction to government incompetence and corruption related to the 1999 earthquakes in Turkey", Journal of Economic Studies Vol. 43 No. 2, pp. 309-335. https://doi.org/10.1108/JES-07-2014-0115

Amudsen, Inge. 1999. "Political Corruption: An Introduction to the Issues". Bergen: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.

BORRADOR

Amudsen, Inge. 2009. “Public Sector Ethics. Compendium for teaching at the Catholic University of Angola (UCAN)”. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
Amudsen, Inge. 2019. “Political Corruption in Africa. Extraction and Power Preservation”. Cheltenham: Edward Elgar.
Anechiarico, Frank y Ronald Goldstock. 2007. “Monitoring Integrity and Performance: An Assessment of the Independent Private Sector Inspector General”, Public Integrity 1099-9922, Vol. 9-2, pp. 117-132, doi: 10.2753/PIN1099-9922090201
Ansell, Chris y Alison Gash. 2008. “Collaborative Governance in Theory and Practice” Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 18, Issue 4,pp. 543–571, https://doi.org/10.1093/jopart/mum032
Apaza, Carmen. 2009. “Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion”, PS: Political Science & Politics 42(1), 139-143.
Arana, Ignacio. 2017. “Chile 2016: ¿el nadir de la legitimidad democrática?”, Revista de Ciencia Política Vol 37, No. 2, pp. 305-333
Araya, Juan P. 2016. “La burocracia como élite: el eslabón perdido en los estudios sobre elites gubernamentales en Chile”, Revista de Gestión Pública Volumen V, No.2, issn 0719-1820, pp. 253-282
Arellano-Gault, David. 2020. “Corruption in Latin America”. New York: Routledge.
Arís, Manuel, Eduardo Engel y María Jaraquemada. 2019. “Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017. Cómo se hizo para mejorar la democracia”. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer y Espacio Público.
Arís, Manuel. 2018. “Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile”. Nueva Sociedad No. 276, ISSN: 0251-3552.
Arnold, Jason R. 2012. “Political awareness, corruption perceptions and democratic accountability in Latin America”, Acta Politica 47, 67–90. doi:10.1057/ap.2011.21
Arrowsmith, Sue. 2020. “The Law of Public and Utilities Procurement Volume 1”. Londres: Sweet & Maxwell.
Atkinson, Christopher. 2019. “Full and Open Competition in Public Procurement: Values and Ethics in Contracting Opportunity”, International Journal of Public Administration, DOI: 10.1080/01900692.2019.1666408
Avendaño, Octavio. 2013. “Las reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera: Chile, 2010-2013”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 58(218):167-191
Azzi, Ritta, Rima Kilany y Maria Sokhn. 2019. “The power of a blockchain-based supply chain”, Computers & Industrial Engineering Volume 135, pp. 582-592
Babu, Ravindran Rajesh. 2006. The United Nations Convention Against Corruption: A Critical Overview (March 1, 2006). Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=891898 o http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.891898
Bachelet, Michelle. 2013. “Michelle Bachelet Jeria. Presidentes de la República de Chile”. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Michelle_Bachelet_Jeria
Bachelet, Michelle. 2005. “Estoy Contigo”. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010.
Baldi, Simona, Anna Bottasso, Maurizio Conti y Chiara Piccardo. 2016. “To bid or not to bid: That is the question: Public procurement, project complexity and corruption”, European Journal of Political Economy Volume 43, June 2016, Pages 89-106
Bauhr, Monika. 2017. “Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption”, Governance 30: 561-581. https://doi.org/10.1111/gove.12232

BORRADOR

Bauhr, Monika, Agnes Czibik, Jenny de Fine Licht y Mihály Fazekas. 2018. “Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption”, Governance, pp. 1–29.

Bauhr Monika y Marcia Grimes. 2017. “Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit” Crime Law Soc Change 68, 431–458. https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1

Bali, Azad S., Giliberto Capano y M. Ramesh. 2019. “Anticipating and designing for policy effectiveness”, Policy and Society, DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502

Banco Mundial. 2015. “Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014”, Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf

Banco Mundial. 1989. Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington D.C.

Banco Mundial. 1994. Governance. The World Bank´s Experience. Washington D.C.: The World Bank.

Banfield, Edward C. 1975. “Corruption as a Feature of Governmental Organization”, Journal of Law and Economics, 1975, vol. 18, issue 3, 587-605

Bardach, Eugene. 1998. “Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship”. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bardhan, Pranab. 1997. “Corruption and Development: A Review of Issues”, Journal of Economic Literature Vol. 35, No. 3 (Sep., 1997), pp. 1320-1346.

Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2018. “Integrating Cross-case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate”, Sociological Methods & Research 47(1), 3–36. https://doi.org/10.1177/0049124115613780

Béland, Daniel. 2010. “The Idea of Power and the Role of Ideas”, Political studies review Vol 8, pp. 145–154

Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung. 1998. Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation. New York: Routledge.

Bentham, Jeremy 2017 [1781]. An introduction to the principles of morals and legislation. Ada: Withe Dog Press

Bergoeing, Raphael. 2014. “Reflexiones sobre el Modelo. Crecimiento, desigualdad y prosperidad en la economía global”, Puntos de referencia 372-2014.

Biderbost, Pablo, Guillermo Boscán y Nalia Rochin. 2020. “Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres”, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 76, pp. 215-236.

Blatter, Joachim y Till Blume. 2008. “In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies”. Swiss Political Science Review 14(2): 315-356. doi:10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x

Blomkamp, Emma. 2017. “Co-Design for Government: Magic Bullet or Magical Thinking?” 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3). June 28-30, 2017 – Singapore.

Blum, Jack A. 2009. Testimony of Jack A. Blum, Esq. Before the Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives. The problem of Curbing Grand Scale

BORRADOR

Global Corruption, May, 19, 2009. Consultado el 27 de septiembre de 2020. Disponible en: http://archives-financialservices.house.gov/media/file/hearings/111/blum_testimony.pdf

Blyth, Mark. 2002. Great transformations: Economic ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. Policy Analysis by Design. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bolsius, Roel P. 2012. The Complex Relationship between Press Freedom and Corruption. Master of Science Thesis, Leiden University.

Bouckaert, Geert, B. Guy Peters y Koen Verhoest. 2002. Policy Design for Policy Coordination. En Research Handbook of Policy Design editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine. Chentelham: Edward Elgar.

Bourdieu, Pierre. 2002. Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto. Buenos Aires: Montressor.

Bovens, Mark. 2010. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism" West European Politics Vol. 33, No. 5, pp. 946–967.

Brooks, Robert C. 1909. "The Nature of Political Corruption", Political Science Quarterly Vol. 24, No. 1, pp. 1-22

Brunetti, Aymo y Beatrice Weder. 2003. "A free press is bad news for corruption", Journal of Public Economics Vol. 87, Issues 7–8, August 2003, pp. 1801-1824

Brusca, Isabel, Francesca Manes y Natalia Aversano. 2017. "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 20:5, 486-504, DOI: 10.1080/13876988.2017.1393951

Burton, Robert. 2005. "Improving Integrity in Public Procurement: The Role of Transparency and Accountability". En Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD Publishing, pp. 23–8.

CAF. 2020. Policy Brief #20. Blockchaine integridad: aplicaciones de política pública. Disponible en: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1651/Blockchain_e_integridad_aplicaciones_de_politica_publica.pdf

CAIGG. 2015. Documento tecnico n° 69 aseguramiento al proceso de compras públicas. Disponible en: https://es.slideshare.net/auditormilano/documento-tecnico-n-69-aseguramiento-al-proceso-de-compras-pblicas

CAIGG. 2017. Fortalecimiento y mejora continua de la auditoría interna de gobierno. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Disponible en: https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/959/LIBRO%20CAIGG%20-%20TOMO%20I%20-%20LECTURA%20WEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Cairney, Paul. 2016. The Politics of Evidence-Based Policy Making. Stilgring: Palgrave Pivot.

Cairney, Paul. 2019. Understending Public Policy, Theories and Issues. Londres: Red Globe Press.

Campbell, Donald T. 1975. "Degrees of Freedom and the Case Study", Comparative Political Studies 8 (2): 178–93.

Cantú, Humberto. 2015. La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XV, 2015, pp. 611-658.

BORRADOR

Cañas, Enrique. 2016. “Movimiento estudiantil en Chile 2011: Causas y características”, Revista de Historia y Geografía No 34 / 2016 • 109 - 134

Capano, Giliberto y Jun J. Woo. 2017. “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”, Policy Sci doi 10.1007/s11077-016-9273-x

Carreño, Edmundo Vargas. 1997. La Convención Interamericana contra la Corrupción. Academia Diplomática de Chile, Diplomacia no. 73 (septiembre-diciembre de 1997), p. 42-57.

Cartwright, Nancy. 1989. Nature's Capacities and their Measurement. Oxford: Oxford University Press.

Cavada, Juan P. 2021. Delitos funcionarios en Chile. Definición, catálogo y últimas modificaciones. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

CCI. 2017. Compendio ICC de Integridad Empresarial. Preparado por la Comisión de ICC de Responsabilidad Corporativa y Lucha contra la Corrupción. Consultado el 26 de septiembre de 2020 en: https://criteriosdigital.com/wp-content/uploads/2019/08/Compendio-Anticorrupción2.pdf

Cejudo, Guillermo M. y Cynthia L. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo” Gestión y Política Pública vol. XXV, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 3-31

Cejudo, Guillermo M. y Cynthia L. Michel. 2017. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”, Policy Sci doi 10.1007/s11077-017-9281-5

CEP. 2017. Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado. Santiago de Chile: Colección Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171109/asocfile/20171109124242/un_estado_para_la_ciudadania_cep_.pdf

Chêne, Marie. 2018. The role of supreme audit institutions in fighting corruption. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Chhotray, Vasudha y Gerry Stoker. 2009. Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach. Hampshire: Palgrave MacMillan.

ChileCompra. 2008. Balance de Gestión Integral Año 2008. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2010. Balance de Gestión Integral Año 2010. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2011. Balance de Gestión Integral Año 2011. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2012. Balance de Gestión Integral Año 2012. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2013. Balance de Gestión Integral Año 2013. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2014. Balance de Gestión Integral Año 2014. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2015. Balance de Gestión Integral Año 2015. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2016a. Balance de Gestión Integral Año 2016. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.

ChileCompra. 2016b. Código de Ética. Santiago de Chile: Proyecto PNUD-ChileCompra. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/integridad-corporativa/chilecompra/public-read/files/codigo-de-etica.pdf

BORRADOR

ChileCompra. 2017a. Balance de Gestión Integral Año 2017. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.
ChileCompra. 2017b. Presentación sobre la "Incorporación del MOP a ChileCompra". Disponible en: https://slideplayer.es/slide/12242242/
ChileCompra. 2017c. Presentación "Modernización en las compras públicas: modelos innovadores de compras colaborativas. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/08/la-principal-modernizacion-desde-la-creacion-de-chilecompra-se-inicia-instalacion-de-nuevo-modelo-de-compras-colaborativas-en-el-estado/
ChileCompra. 2017d. ChileCompra lanza la Microcompra, nuevo canal de venta directa que conecta a organismos públicos con plataformas de E-Commerce. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/08/chilecompra-lanza-la-microcompra-nuevo-canal-de-venta-directa-que-conecta-a-organismos-publicos-con-plataformas-de-e-commerce/
ChileCompra. 2017e. Decálogo de probidad en las compras públicas para los funcionarios del Estado. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Probidad.pdf
ChileCompra. 2017f. Guía de uso Licitación Simplificada L1. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/09/Guia_Simplificacion2017.pdf
ChileCompra. 2018a. Balance de Gestión Integral Año 2018. Santiago de Chile: Dirección de Compras y Contratación Pública.
ChileCompra. 2018b. Código de Ética para los proveedores del Estado. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/02/CodigodeEticaParaProveedoresdelEstado.pdf
ChileCompra. 2018c. Directiva de Innovación para las Compras Públicas ¿Cómo podemos innovar en el proceso de compra pública? Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/08/20180614-DIRECTIVA-CPI.pdf
ChileCompra. 2018d. Transacciones de organismos a través de ChileCompra superaron los $7,8 millones de millones el 2017. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/
ChileTransparente. 2019a. Experiencias, percepciones e interpretaciones. Las compras públicas desde la visión de los proveedores. Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1547953992InformeentrevistasaproveedoresFINAL.pdf
ChileTransparente. 2019b. Transparencia y competencia en las compras públicas chilenas. Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1563468048CompiladodeComprasPublicas12MAR19.pdf
Chowdhury, Shyamal. 2004. "The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test", Economics Letters 85(1), 93-101.
Church, Frank. 1976. Lockheed: Corporation or Political Actor? Consultado el 26 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.thecrimson.com/article/1976/10/26/lockheed-corporation-or-political-actor-pon/
CIDOB. 2021. Biografías líderes políticos: Chile. Presidenta de la República (2006-2010, 2014-2018); Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018-). Disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/michelle_bachelet_jeria

BORRADOR

CIDOB. 2022. Biografías líderes políticos: Chile. Presidente de la República (2010-2014, 2018-2022). Disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/sebastian_pinera_echenique/(language)/esl-ES

CIPER. 2008a. Registro Civil I: Graves irregularidades en millonaria licitación. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2008/03/17/graves-irregularidades-en-millonaria-licitacion-del-registro-civil/

CIPER. 2008b. Cae la cúpula del Registro Civil tras la denuncia de irregularidades en licitación. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2008/03/20/cae-la-cupula-del-registro-civil/

CIPER. 2011. Ciper en «Revista Harvard Review of Latin America». Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2011/04/06/ciper-en-revista-harvard-review-of-latin-america/

CIPER. 2012a. Ministerio del Interior licita equipos para detectar drogas y paga cerca de 400% de sobreprecio. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2012/10/02/ministerio-del-interior-licita-equipos-para-detectar-drogas-y-paga-cerca-de-400-de-sobreprecio/

CIPER. 2012b. Nuevos antecedentes confirman sobreprecio en licitación de equipos para detectar drogas. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2012/10/04/nuevos-antecedentes-confirman-sobreprecio-en-licitacion-de-equipos-para-detectar-drogas/

CIPER. 2012c. Carta de renuncia del Jefe de División de Estudios del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en: https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/CARTA-RENUNCIA-EX-FISCAL-PEÑA.pdf

CIPER. 2012d. Gobierno denuncia ante Ministerio Público irregularidades en licitación de equipos antidrogas detectadas por CIPER. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2012/10/05/subsecretario-del-interior-denuncia-ante-el-ministerio-publico-irregularidades-en-licitacion-de-equipos-antidrogas-detectadas-por-ciper/

CIPER. 2012e. Millonarias irregularidades en las compras de una unidad clave de Carabineros. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2012/02/02/millonarias-irregularidades-en-las-compras-de-una-unidad-clave-de-carabineros/

CIPER. 2013. Los "Sobreprecios" y contratos de palabra que provocaron la salida del tercer hombre de Carabineros. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2013/02/05/los-%E2%80%9Csobreprecios%E2%80%9D-y-contratos-de-palabra-que-provocaron-la-salida-del-tercer-hombre-de-carabineros/

CIPER. 2014. Carabineros: Compras con sobreprecio golpean al general director. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2014/01/02/carabineros-compras-con-sobreprecio-golpean-al-general-director/

CIPER. 2016. Coimas en la Usach: Las huellas del tío de Natalia Compagnon acusado de soborno. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2016/10/06/coimas-en-la-usach-las-huellas-del-tio-de-natalia-compagnon-acusado-de-soborno/

Cisternas, Carla. 2018. Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la expertise y la pluralidad de actores sociales, European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 106 (2018): July-December, pp. 1-22.

CoE. 1997. Final Declaration and Action Plan. Second Summit of Heads of State and Government. Strasbourg, 10-11 October, 1997. Consultado el 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://rm.coe.int/168063dced

Collier, David, Henry E. Brady y Jason Seawright. 2010a. "Critiques, Responses, and Trae-Offs: Drawing Together the Debate". En Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards, editado por Henry E. Brady y David Collier, 125-159. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.

BORRADOR

Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”, PS: Political Science and Politics Vol. 44, No. 4 (October 2011), pp. 823-830

Compton, Mallory Joannah Luetjens y Paul ‘t Hart. 2019. “Designing for Policy Success”, International Review of Public Policy 1:2 | 2019

Conaghan, Catherine. 1998. “Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life”. En The Politics of Expertise in Latin America, editado por Miguel Ángel Centeno y Patricio Silva. New York: St. Martin’s Press.

Considine, Mark, Damon Alexander y Jenny M. Lewis. 2013. “Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach”, Policy Sci DOI 10.1007/s11077-013-9191-0

Corman, Hope y Naci Mocan. 2002. “Carrots, sticks and broken windows”, Working Paper 9061. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Coviello, Decio, Andrea Guglielmo y Giancarlo Spagnolo. 2017. “The Effect of Discretion on Procurement Performance”, Management Science http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2016.2628

Cumbre de las Américas. 1994. Fourteen Summit Agenda Initiatives Presented by the United States to Governments of the Hemisphere. Summit Documents.

Dahlström, Carl. 2014. “Bureaucracy and corruption”. En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul Heywood. New York Routledge.

Dávid-Barrett, Elizabeth y Mihály Fazekas. 2020. “Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement”, European Journal on Criminal Policy and Research 26:411–430 https://doi.org/10.1007/s10610-019-09416-4

Dávila, Mireya, Alejandro Olivares y Octavio Avendaño. 2013. “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”, América Latina Hoy vol. 64, pp. 67-94.

Dávila, Mireya. 2010. “Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, Revista de Sociología No. 24, pp. 199-217.

Decarolis, Francesco y Cristina Giorgiantonio. 2022. “Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders” EPJ Data Science 11:16, https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00325-x

Delamaza, Gonzalo. 2011. “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”, Polis Revista Latinoamericana 30 / 2011.

Delamaza, Gonzalo. 2013. “De la Elite Civil a la Elite Política. Reproducción del Poder en Contextos de Democratización”, Polis Revista Latinoamericana 12 (36), 67-100.

della Porta, Donatella y Alberto Vanucci. 1999. Corrupt Exchanges, Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. New York: de Gruyter.

della Porta, Donatella y Alberto Vanucci. 2012. The hidden Order of Corruption. An institutional Approach. Burlington: Ashgate publishing Company.

Dente, Bruno. 2014. Understanding policy decisions. Milán: Politecnico di Milano - Springer.

Dery, David. 1984. Problem definition in policy analysis. Kansas: University of Kansas Press.

Di Tella, Rafael y Ernesto Schargrodsky. 2003. “The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires”, The Journal of Law & Economics Vol. 46, No. 1 (April 2003), pp. 269-292

Diamond, Larry. 2007. “A Quarter-Century of Promoting Democracy”, Journal of Democracy 18 (4): 118–20.

DIPRES. 2007. Informe final de evaluación. Programa de Reforma y Modernización del Estado. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

BORRADOR

Dobel, J. Patrick. 1978. “The corruption of a state”, American Political Science Review, 72(03), 958-973.
Doern, Bruce G. y Richard W. Phidd. 1983. Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process. Toronto: Methuen
Doern, Bruce y Seymour Wilson. 1974. Issues in Canadian Public Policy. Toronto: Macmillan.
Domínguez, Jorge. 1997. Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990’s. Pennsylvania: Pennsylvania state University Press.
Domínguez, María Paz, Pablo Galaz-Painecura y Doris Ruiz. 2016. Innovación pública y probidad: el caso de la Dirección ChileCompra. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.
Donoso, Sofía. 2014. La reconstrucción de la acción colectiva en el Chile post-transición: el caso del movimiento estudiantil. Buenos Aires: CLACSO.
Doornbos, Martin. 2001. Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? The Journal of Development Studies, 37:6, 93-108
Dryzek, John. 1983. “Don’t Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design”, Journal of Public Policy vol. 3, no 4, pp. 345-367
Dryzek, John. 1989. “Policy Sciences of Democracy”, Polity Vol. 22, No. 1 (Autumn, 1989), pp. 97-118
Dubbink,Wim. 2015. “Organizational Integrity and Human Maliciousness”. En Debates of Corruption and Integrity. Perspectives from Europe and the US, editado por Peter Hardi, Paul M. Heywood y Davide Torsello. New York: Palgrave Macmillan.
Duce, Mauricio y Ricardo Escobar. 2017. ¿Quién debe iniciar la acción penal en materia tributaria?, Debates de Política Pública. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
Dunn, William. 2018. Public Policy Analysis. An Integrated Approach. New York: Routledge.
ECOSOC. 1976. Resolución 2041 (LXI) sobre “Prácticas corruptas, en particular los pagos ilícitos, en las transacciones comerciales internacionales. Naciones Unidas.
El Mostrador. 2011. “Informe secreto de Contraloría revela posible fraude al fisco en compra de puente para el Bío Bío”. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/03/09/informe-secreto-de-contraloria-revela-posible-fraude-al-fisco-en-compra-de-puente-para-el-bio-bio/
Elmore, Richard F. 1987. “Instruments and strategy in public policy”, Review of Policy Research n° 7, pp. 174-186. doi:10.1111/j.1541-1338.1987.tb00036.x
Emol. 2016. Los casos de colusión que han remecido el mercado chileno en la última década. Disponible en: https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/12/23/836884/Los-casos-de-colusion-que-han-remecido-el-mercado-chileno.html
Erkkilä, Tero, B. Guy Peters y Ossi Piironen. 2016. “Politics of Comparative Quantification: The Case of Governance Metrics”, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 18:4, 319-328, DOI: 10.1080/13876988.2016.1145871
Erkkilä, Tero. 2016. “Global Governance Indices as Policy Instruments: Actionability, Transparency and Comparative Policy Analysis”, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 18 (4): 382–402. https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1023052.
Escobar, Luis E. 2014. “Michelle Bachelet en busca de la transformación de Chile”, Nueva Sociedad No. 252, julio-agosto de 2014, ISSN: 0251-3552
Esmark, Anders. 2020. The new technocracy. Bristol: Bristol University Press.

BORRADOR

Falleti, Tullia y Julia Lynch. 2009. “Context and causal mechanisms in political analysis”, Comparative Political Studies 42(9): 1143–1166.

Farnsworth, Elizabeth, Richard Feinberg y Erin Leenson. 1973. Chile: el bloqueo invisible. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

Faure, Antoine y Antoine Maillet. 2018. “Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)”, Les études du CERI 233-234, pp. 34 - 38. hal-03444368

Fazekas, Mihály y Gábor Kocsis. 2017. “Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data”, British Journal of Political Science Vol. 50, Issue 1.

Fazekas, Mihaly y Luciana Cingolani. 2016. “Breaking the Cycle? How (Not) to Use Political Finance Regulations to Counter Public Procurement Corruption (February 1, 2016)”, GTI-WP/2016:01 Budapest: Government Transparency Institute, Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=2795821 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2795821

Fazekas, Mihály, István J Tóth y Lawrence King. 2016. “An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data”, Eur J Crim Policy Res DOI 10.1007/s10610-016-9308-z

Fazekas, Mihály, Luciana Cingolani y Bence Tóth. 2016. “A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction”, Government Transparency Institute Working Paper Series No. GTI-WP/2016:03). Budapest.

Fazekas, Mihály, Romain Ferrali y Johannes Wachs. 2018. “Institutional quality, campaign contributions, and favouritism in US federal government contracting”, Working Paper series GTI-WP/2018:01, Budapest, Hungría.

Fehr, Ernst y Urs Fischbacher. 2005. “Human Altruism—Proximate Patterns and Evolutionary Origins”, Analyse & Kritik 27, 6-47. https://doi.org/10.1515/auk-2005-0101

Feinberg, Richard E. 1997. Summitry in the Americas. A Progress Report. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Feinberg, Richard E. y Javier Corrales. 1997. Why Did It Take 200 Years? The Intellectual Journey to the Summit of the Americas. En Richard E. Feinberg (autor) Summitry in the Americas. A Progress Report. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Ferraz, Claudio y Frederico Finan. 2011. “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments”, American Economic Review Vol. 101, No. 4, pp. 1274-1311

Ferweda, Joras, Ioana Deleanu y Brigitte Unger. 2016. “Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators”, Eur J Crim Policy Res 23, 245–267, https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3

Filgueiras, Fernando. 2011. “Além da transparência: accountability e política da publicidade”, Lua Nova 84: 353-364

Fondo Monetario Internacional. 1997. Good Governance. The IMF´s Role. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza-Lavalle. 2019. “Controles democráticos y cambio institucional en América Latina: Presentación del dossier”, Íconos 23(65): 7-28. doi:10.17141/iconos.65.2019.4041

Fontaine, Guillaume, Camila Carrasco y Carlos Rodrigues. 2021. “How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile”, The Extractive Industries and Society doi:10.1016/j.exis.2021.101040

BORRADOR

Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries. Cham: Palgrave Macmillan.
Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2018. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case" Extractive Industries and Society 5(1): 190-200. doi:10.1016/j.exis.2017.11.005
Fontaine, Guillaume, Taymi Milán y Alejandro Hernández-Luis. 2022. "Four models of causation in the design of anti-corruption policies". En Research Handbook of Policy Design, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 136-154. Cheltenham: Edward Elgar.
Fontaine, Guillaume. 2019. "Una aproximación realista al diseño de políticas públicas", Cuadernos del CENDES 36(102): 117-147
Fontaine, Guillaume. 2020. "The contribution of policy design to realist evaluation", Evaluation doi:10.1177/1356389020902496
Fontaine, Guillaume. 2021. Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El Caso Ecuatoriano. Quito: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables & Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
Fox, Jonathan. 2007. "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", Development in Practice 14(4-5): 663-671. doi:10.1080/09614520701469955.
Fox, Jonathan. 2014. "Auditoría social: ¿qué dice realmente la evidencia?", Serie GPSA Working Paper 1.
Freillle, Sebastian, Emranul Haque y Richard Kneller. 2007. "A contribution to the empirics of press freedom and corruption", European Journal of Political Economy, 2007, vol. 23, issue 4, 838-862
Frum, David. 2000. How We Got Here: The '70s. Nueva York: New York: Basic Books.
Gabinete Presidencial 005. 2012. Imparte instrucciones sobre Gobierno Abierto. Disponible en: https://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/2012_11_12_instructivo_no_005_sobre_gobierno_abierto.pdf
Gamboa, Ricardo y Carolina Segovia. 2016. "Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma", Revista de Ciencia Política Vol. 36, No. 1, pp. 123-144
Garcé, Adolfo. 2017. "Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay", MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales, Vol. IV, N° 7, pp. 17-48.
Garretón, Manuel. 2003. Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
Garretón, Manuel. 2009. "Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo en Chie", Diplomacia, Estrategia y Política No. 9, Enero/Marzo 2009.
Gates, Leslie C. 2010. Venezuela: Corruption in a Petrostate. En Stephen D. Morris y Charles H. Blake (eds.) Corruption & Politics in Latin America. National & Regional Dynamics. Londres: Lynne Rienner Publishers.
Geels, Frank y Rene Kemp. 2007. "Dynamics in Socio-Technical Systems: Typology of Change Processes and Contrasting Case Studies", Technology in Society 29(4):441-455
George, Alexander L. 1979. "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison". En Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy, editado por Paul Gordon Lauren. New York: The Free Press.

BORRADOR

George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT Press.

Gerring, John y Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", British Journal of Political Science 2004, vol. 34, issue 2, 295-330

Gingerich, Daniel W. 2013. Political Institutions and Party-Directed Corruption in South America. Stealing for the Team. New York: Cambridge University Press

Global Integrity. 2020. "Global Integrity Annual Report 2020", Disponible en: https://www.globalintegrity.org/resource/global-integrity-annual-report-2020/

Glynn, Patrick, Stephen J. Kobrin y Moisés Naím. 1997. The Globalization of Corruption. En Kimberly Ann Elliott (ed.) Corruption and the Global Economy. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Gobierno de Chile. 2010. Plan de Reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010. Disponible en: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/plan-reconstruccion-resumen-ejecutivo.pdf

González-Bustamante, Bastián y Alejandro Olivares. 2016. "Rotación de subsecretarios en chile: una exploración de la segunda línea gubernamental, 1990-2014", Revista de Gestión Pública | Volumen IV, Número 2 | Julio-Diciembre 2015.

González-Bustamante, Bastián y Luis Garrido-Vergara. 2018. "Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010", Política y gobierno vol. XXV, núm. 1, pp. 31-64, 2018

González, Raúl. 2011. "Políticas económicas. Las políticas económicas y los límites para una nueva derecha", Revista de la academia No. 16, Primavera 2011, pp. 105-122.

Goodin, Robert E. 1996. "Institutions and Their Design". En The Theory of Institutional Design, editado por Robert E. Goodin, 1-53. Nueva York: Cambridge University Press.

Graycar, Adam. 2022. "Corrupt procurement: rethinking the roles of principals and agents", Policy design and practice Vol. 5, No. 3, pp. 276-293.

Groenendijk, Nico. 1997. "A principal-agent model of corruption", Crime, Law & Social Change 27: 207–229, 1997.

Guarnieri, Patricia y Ricardo Corrêa Gomes. 2019. "Can public procurement be strategic? A future agenda proposition", Journal of Public Procurement Vol. 19 No. 4, 2019 pp. 295-321.

Guerzovich, Florencia y Roberto de Michele. 2010. The Anticorruption Agenda in Latin America: National and lnternational Developments. En Stephen D. Morris y Charles H. Blake (eds.) Corruption & Politics in Latin America. National & Regional Dynamics. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Haefner, Carlos y Xiomara Villegas. 2019. "Evaluación de programas públicos. Análisis del desempeño global de programas gubernamentales en Chile", Revista de Estudios Políticos y Estratégicos 7(2): 14-38.

Haggard, Stephan y Andrew MacIntyre. 1998. The political economy of the Asian economic crisis. Review of International Political Economy 5:3 Autumn 1998: 381-392.

Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1992. Institutions and Economic Adjustment. En Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (Eds.) The Politics of Economic Adjustment International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. Princeton: Princeton University Press.

Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), 275-296.

BORRADOR

Hall, Peter. 2013. “Tracing the progress of process tracing”, European Consortium for Political Research 1680-4333/12
Hawken, Angela y Gerardo Munck. 2009. “Measuring Corruption: A Critical Assessment and a Proposal”, Perspectives on Corruption and Human Development Macmillan, 2009.
Head, Brian. 2022. Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges. Cham: Palgrave Macmillan.
Heald, David. 2006. “Varieties of Transparency”. En Transparency: The Key to Better Governance?, editado por Christopher Hood y David Heald, 25-43. Nueva York: Oxford University Press.
Hedström, Peter y Petri Ylikoski. 2010. “Causal Mechanisms in the Social Sciences”, Annual Review of Sociology 36: 49-67. doi:10.1146/annurev.soc.012809.102632
Hegel, George W. F. 2017 [1820]. Fundamentos de la Filosofía del Derecho o Compendio de Derecho Natural y Ciencia Política. Madrid: Editorial Tecnos.
Heidenheimer, Arnold y Michael Johnston. 2002. Political Corruption: Concepts and Contexts. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
Heidenheimer, Arnold, Michael Johnston y Victor Le Vine.1989. Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers.
Heidenheimer, Arnold. 1970. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2006. Introducción a Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America, editado por Gretchen Helmke y Steven Levitsky, 1-32. Baltimore: The John Hopkins University Press.
Hernández-Luis, Alejandro, Camila Carrasco y Saraí García-Guerra. 2021. “Ordenando el caos: Cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas”. Revista Española de Ciencia Política 56: 173-196. doi:10.21308/recp.56.07
Hernández-Luis, Alejandro. 2018. “La democracia está en los detalles: aproximaciones y actualización del debate sobre rendición de cuentas”, Kairos DOI: 10.37135/kai.003.04
Hernández-Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”, Cuadernos del CENDES Año 36, No. 102, pp. 47-86.
Heywood, Paul M, Heather Marquette, Caryn Peiffer y Nieves Zúñiga. 2017. “Integrity and Integrity Management in Public Life”, Work Package: WP11 Building accountability: transparency, civil society and administrative responses, EU Grant Agreement number: 290529.
Heywood, Paul y Jonathan Rose. 2015. “Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge”, en Debates of Corruption and Integrity. Perspectives from Europe and the US editado por Peter Hardi, Paul M. Heywood y Davide Torsello. New York: Palgrave Macmillan.
Heywood, Paul. 2014. Routledge Handbook of Political Corruption. New York: Routledge.
Heywood, Paul. 2018. “Combating Corruption in the Twenty-First Century: New Approaches”. Dædalus 147(3): 83-97. doi:10.1162/daed_a_00504 Heywood 2020
Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang. 2007. “The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective”, Revista de Economía Institucional Vol. 10, No. 18.
Hood, Christopher C. 1983. Tools of Government. Londres: The Macmillan Press Ltd.
Hood, Christopher C. 1991. “A public management for all seasons?”, Public Administration Vol 69, pp. 3-19.

BORRADOR

Hood, Christopher C. 2010. “Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple”. West European Politics 33(5): 989-1009. doi:10.1080/01402382.2010.486122

Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. The Tools of Government in the Digital Age. Basingstoke: Palgrave.

Hoornbeek, John y B. Guy Peters. 2017. “Understanding policy problems: a refinement of past work”. Policy and Society 36(3): 365-384. doi:10.1080/14494035.2017.1361631

Hoppe, Robert. 2018. “Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems”, Public Policy and Administration 33(4): 384-408. doi:10.1177/0952076717709338

Hough, Dan. 2013. Corruption, Anti-Corruption and Governance. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Howlett, Michael e Ishani Mukherjee. 2017. “Policy design: From tools to patches”, Canadian Public Administration vol. 60, n° 1, pp. 140-144.

Howlett, Michael. 2011. 2011. Designing Public Policies. Principles and Instruments. Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael. 2019. Designing Public Policies: Principles and Instruments (2a ed.). Nueva York: Routledge.

Huberts, Leo. 2014. The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Huberts, Leo. 2018. “Integrity: What it is and Why it is Important”, Public Integrity 20:sup1, S18-S32, DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404

Huberts, Leo. 2020. “Integrity and quality in different governance phases”. En Quality of Governance Values and Violations, editado por Hester Paanakker, Adam Masters y Leo Huberts. Cham: Palgrave Macmillan.

Huneeus, Carlos. 2010. “La derrota de la Concertación y la alternancia de gobierno en Chile”, América Latina ARI No 23/2010

Huntington, Samuel P. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press.

Illari, Phyillis y Federica Russo. 2014. Causality. Philosophical Theory Meets Scientific Practice. Oxford University Press.

Inostroza, José, Randall Ledermann y Luis Madariaga. 2019. “Programa de Modernización: de la idea a la práctica y de la práctica a la idea”. En Apurando el paso. 10 experiencias de Reforma y Modernización del Estado en Chile, editado por Enrique Paris y Jorge Rodriguez. Santiago de Chile: FLACSO Chile y Editorial Universitaria.

Ipsos. 2022. What Worries the World? – August 2022. Disponible en: https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-august-2022

Irarrázaval, Ignacio y Boris de los Ríos. 2014. “Monitoreo y evaluación de políticas públicas: Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena”, Disponible [en línea] https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/boletin-nota…

Irarrázaval, Ignacio y Francisca Pérez. 2017. “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía”, XXII Congresos Internacional del CLAD. Madrid, España. Disponible [en línea] http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/85FD372C3CFE39…

ITC. 2017. Public Procurement, a Tool to Boost Women’s Economic Empowerment. Disponible en: https://intracen.org/news-and-events/news/public-procurement-a-tool-to-boost-womens-economic-empowerment

BORRADOR

Ivanov, Kalin. 2009. “Fighting Corruption Globally and Locally”. En Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, editado por Raymond W. Cox III, 146–154. Armonk: M.E. Sharpe.
Jackson, Patrick. 2016. The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosopy of Science and its Implications for the Study of World Politics (2a ed.). Nueva York: Routledge.
Johnston, Michael y Scott A. Fritzen. 2021. The conundrum of corruption. Reform for Social Justice. Oxon: Routledge
Johnston, Michael. 2010. “Political and social foundations for reform: Anti-corruption strategies for the Philippines”. Manila: Asian Institute of Management.
Johnston, Michael. 2014. Corruption, Contention, and Reform. The Power of Deep Democratization. Cambridge University Press.
Jorquera, Miguel. 2019. Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción. Santiago de Chile: Espacio Público y Laboratorio de Probidad y Políticas de Transparencia.
Juica, Milton. 2011. Intervención como Presidente de la Corte Suprema en el acto de firma de convenio para ingreso del Poder Judicial al mercado público. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2011/06/poder-judicial-ingresa-a-sistema-chilecompra/
Junginger, Sabine. 2013. “Desing and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation”. Annual Review of Policy Design 1 (1): 1-11
Kalenborn, Christine y Christian Lessmann. 2012. “The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters” CESifo Working Paper Series No. 3917
Kant, Immanuel. 1999 [1785]. Fundamentación metafísica de las costumbres. Madrid: Espasa Calpe.
Kassab, Hanna Samir y Jonathan D. Rosen. 2019. Corruption, Institutions, and Fragile States. Cham: Palgrave Macmillan.
Katzarova, Elitza. 2019. The Social Construction of Global Corruption. From Utopia to Neoliberalism. Cham: Palgrave Macmillan
Kaufmann, Daniel y Ana Bellver. 2005. “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, Disponible en: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664
Kaufmann, Daniel y Pedro C. Vicente. 2011. “Legal Corruption”, Economics & Politics, Volume 23 July 2011 No. 2. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2010.00377.x
Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2006. Measuring Corruption: Myths and Realities. Washington: The World Bank.
Kaufmann, Daniel. 2005. “Myths and Realities of Governance and Corruption” Disponible en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244.
Kaufmann, Daniel. 2009. “Aid effectiveness and governance: The good, the bad and the ugly”, Development Outreach. Washington D.C.: World Bank Institute.
Kelsen, Hans. 2009 [1943]. Teoría pura del derecho. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
Kenny, Charles. 2006. “Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4099.
Khaghaghordyan, Aram. 2014. International Anti-corruption Normative Framework: the State of the Art. Project “Anti-Corruption Policies Revisited” EU Grant Agreement number: 290529. Hertie School of Governance.
Khai Leong Ho. 1997. Political Failures and Implications for Good Governance: Lessons from the Asian Economic Crisis of 1997. Draft. For discussion only.

BORRADOR

Khan, Mushtaq H. 1996. “The Efficiency Implications of Corruption”, Journal of International Development 8 (5): 683–696.
King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 2000. El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Alianza Editorial.
Kingdon, John M. 1984. Agendas, Alternatives and Public Policies. Nueva York: Longman.
Kirschen, E. S., J. Benard, H. Besters, F. Blackaby, O. Eckstein, J. Faaland, F. Hartog, L. Morissens y E. Tosco. 1964. Economic Policy in Our Time. Chicago: Rand McNally.
Klitgaard, Robert. 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
Koehler, Mike. 2012. The Story of the Foreign Corrupt Practices Act. Ohio State Law Journal, Vol. 73, No. 5, 2012, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2185406
Kolstad, Ivar y Arne Wiig. 2009. “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?”, World Development Volume 37, Issue 3, Pages 521-532.
Kooiman, Jan. 2005. Gobernar en gobernanza. En Agustí Cerrillo i Martinez (coord.) La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
Kostadinova, Tatiana. 2012. Political Corruption in Eastern Europe: politics after Communism. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
Krueger, Anne O. 1974. “The Political Economy of Rent-Seeking Society”. The American Economic Review, Vol. 64, No. 3 (Jun., 1974), pp. 291-303. Consultado el 28 de septiembre de 2020. http://www.jstor.org/stable/1808883
Kuhn, Thomas. 2004. La estructura de las revolucines científicas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Kunicová, Jana. 2006. “Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics”. En International Handbook on the Economics of Corruption, editado por Susan Rose-Ackerman. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Kurer, Oskar. 2014. “Definitions of Corruption”. En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul M. Heywood. London: Routledge.
Lagunes, Paul. 2018. “Guardians of Accountability: A Field Experiment on Corruption & Inefficiency in Local Public Works”, Blog IGC, LSE.
Lagunes, Paul. 2021. The Eye and the Whip: Corruption Control in the Americas. Oxford: Oxford University Press.
Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gàles. 2004. Gouverner par les instruments. Paris Sciences Po, Les Presses.
Lascoumes, Pierre y Patrick LeGalès. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. Governance 20(1): 1-21. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x
Lasswell, Harold. D. 1951. “The Policy Orientation”. En The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, editado por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell. Palo Alto: Stanford University Press.
Lederman, Daniel, Norman Loayza y Rodrigo Reis Soares. 2001. “Accountability and Corruption. Political Institutions Matter”, Policy Research Working Paper No. 2708. Washigton: World Bank https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19420 License: CC BY 3.0 IGO.”
Lewis, Jenny, Michel McGann y Emma Blomkamp. 2020. “When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking”, Policy and Politics Vol. 48, No 1, pp. 111–130.

BORRADOR

Lim, Linda Y.C. 1998. Whose 'Model'Failed? Implications of the Asian Economic Crisis. The Washington Quarterly • 21:3 pp. 25-36.
Lindberg, Helen y Helena Stensöta. 2018. Gender and Corruption. Historical Roots and New Avenues for Research. Cham: Palgrave Macmillan
Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1984. "From Social Theory to Policy Design", Journal of Public Policy 4(3): 237-259.
Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1987. "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription", Policy Studies Review 6(3): 459-475. doi:10.1111/j.1541- 1338.1987.tb00761.x
Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1989. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". Journal of Public Policy 9(1): 35-58. doi:10.1017/S0143814X00007960
Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1990. "An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation". Journal of Theoretical Politics 2(1): 59-83. doi:10.1177/0951692890002001003
Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1998. "The study of policy instruments: four schools of thought". En Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration, editado por B. Guy Peters y Frans van Nispen, 33-46. Cheltenham: Edward Elgar.
Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin. 2010. "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". International Political Science Review 31(3): 301-322. doi:10.1177/0192512110377602
Little, Daniel. 2011. "Causal mechanisms in the social realm". En Causality in the Sciences, editado por Phyllis McKay Illari, Federica Russo y Jon Williamson. Oxford University Press.
Liu, Lianlian. 2019. The Global Collaboration against Transnational Corruption Motives, Hurdles, and Solutions. Singapore: Palgrave Macmillan.
Lohaus, Mathis. 2015. Ahead of the Curve: The Organization of American States as a Pioneer of International Anti-Corruption Efforts. En Tanja A. Börzel y Vera Van Hüllen (eds.) Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script. Palgrave Macmillan, 159-176.
López, Liz y Guillaume Fontaine. 2019. "How transparency improves public accountability: The extractive industries transparency initiative in Mexico". The Extractive Industries and Society 6(4): 1156-1167. doi:10.1016/j.exis.2019.09.008
Lowndes, Vivien. 2019. "How Are Political Institutions Gendered?", Political Studies pp. 1-22. doi: 10.1177/ 0032321719867667
LyD. 2021. "Contraloría: importancia y propuestas para una nueva constitución", Temas Públicos No. 1505-2, Disponible en: https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/07/TP-1505-CONSTITUCIONAL-CONTRALORIA.pdf
Machamer, Peter. 2004. "Activities and causation: The metaphysics and epistemology of mechanisms", International Studies in the Philosophy of Science, 18(1): 27–39
Mackie, John L. 1965. "Causes and conditions". American Philosophical Quarterly, 2(4): 245–264. Mahoney y Goertz 2006
Mahoney, James y Celso Villegas. 2007. "Historical Enquiry and Comparative Politics". En The Oxford Handbook of Comparative Politics, editado por Carles Boix y Susan C. Stokes. Oxford: Oxford University Press.
Maillet, Antoine, Bastián González-Bustamante y Alejandro Olivares L. 2016. "¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)", Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad No. 2016/07

BORRADOR

Mainwaring, Scott. 2003. “Introduction: democratic accountability in Latin America”. En Democratic Accountability in Latin America, editado por Scott Mainrating y Chritopher Welna. Nueva York: Oxford University Press.
Manfroni, Carlos y Richard S. Werksman. 2003. The Inter-American Convention against Corruption. Lanham: Lexington Books.
Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. “Elections and Representation”. En Democracy, Accountability and Representation, editado por Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press.
MAPS. 2017. Chile, Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS (Fase Piloto). Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/11/MAPS-final-2017.pdf
Marcel, Mario. 2006. “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 34, pp 1-7
March, James y Johan Olsen. 1989. “Rediscovering institutions. The original basics of politics”. Nueva York: The Free Press.
March, James y Johan Olsen. 2003. “Elaborating the ‘New Institutionalism’”. En The Oxford Handbook of Political Institutions, editado por R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, 3-22. Oxford: Oxford University Press.
Marquette , Heather y Caryn Peiffer. 2015. “Corruption and Collective Action”, The Developmental Leadership Program (DLP) U4 Anti-Corruption Resource Centre. Disponible en: https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/U4%202015%20Corruption%20and%20CollectiveAction.pdf
May, Peter. 1991. “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”, Journal of Public Policy Vol. 11, No. 2 (Apr. - Jun., 1991), pp. 187-206
McCoy, Jennifer L. y Heather Heckel. 2001. The Emergence of a Global Anti-corruption Norm. International Politics38: 65-90, March 2001.
Meijer, Albert, Paul t´Hart y Ben Worthy. 2015. “Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework”, Administration and Society 50(4), 501–526. https://doi.org/10.1177/0095399715598341
Meijer, Albert. 2013. “Understanding the complex dynamics of transparency”, Public Administration Review 73(3), 429–439. https://doi.org/10.1111/puar.12032
Mella, Marcelo. 2012. Efectos sociales del terremoto en Chile y gestión política de la reconstrucción durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011).
Mella, Marcelo. 2016. “Legitimidad y efectividad como factores para el estudio del desgaste político en chile postautoritario (1990-2014)”, Análisis político No. 86, pp. 95-112.
Mendoza, Marina. 2020. “Bienvenidos al cambio: la construcción de la imagen política de Sebastián Piñera (2009) y Pedro Pablo Kuczynski (2016)”, Centro de Estudios en Diseño y Comunicación (2020/2021). pp 241-256
Merton, Robert. 1967. On theoretical sociology. New York: Free Press.
Metcalfe, David. 2000. The OECD Agreement to Criminalize Bribery: A Negotiation Analytic Perspective. International Negotiation 5: 129–155, 2000.
Meyer, David y Jean M. Fath. 2002. “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile”. En Reforma del Estado, Volumen II, editado por S. Valdés. Santiago de Chile: CEP.
Milán, Taymi. 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. Cuadernos del CENDES 36(102): 87-115.MINEDUC 2017
Mironov, Maxim y Ekaterina Zhuravskaya. 2016. “Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data”, American Economic Journal: Economic Policy 2016, 8(2): 287–321

BORRADOR

Mondo, Bianca V. 2014. “Democratization and corruption: the state of the art”, Work Package: WP1. Social, legal, anthropological and political approaches to theory of corruption, Hertie School of Governance.

Monsiváis, Alejandro. 2015. “El debate sobre la construcción de la democracia: aportaciones analíticas en clave latinoamericana”, Desacatos 49, pp. 82-91.

Moody-Stuart, George.1997. Grand corruption : how business bribes damage developing countries. Oxford: WorldView.

Mora, José. 2016. La calidad de los datos de las compras públicas en Chile. Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/la-calidad-de-los-datos-de-las-compras-publicas-en-chile

Morenilla, José M. 1982. “Nota informativa sobre el VI Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente”, en Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, Tomo 35, Parte 1. Consultado el 28 de septiembre de 2020. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/revista/108/V/35

Morris, Stephen y Charles Blake. 2010. “Corruption and politics in Latin America”. En Corruption and politics in Latin America. National and Regional dynamics, editado por Charles Blake y Stephen Morris. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Mosley, Paul, Jane Harrigan y John Toye. 1991. Aid and power: The world bank and policy-based lending. Londres: Routledge.

Mouchart, Michel y Federica Russo. 2011. “Causal explanation: Recursive decompositions and mechanisms”. En Causality in the Sciences, editado por Phyllis McKay Illari, Federica Russo y Jon Williamson. Oxford University Press

Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. 2015. The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption. Nueva York: Cambridge University Press.

Mungiu-Pippidi, A., Masa Loncaric, Bianda Vaz Mundo, Ana C. Sponza, Michael Weinhardt, Angelica Pulido, Aiste Skardziute, Maira Martini, Fortune Agbele, Metter F. Jensen, Christian von Soest y Mariam Gabedava. 2011. Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.

Mungiu-Pippidi, Alina y Mihály Fazekas. 2020. “How to define and measure corruption”. En A research agenda for studies of Corruption, editado por Alina Mungiu-Pippidi y Paul Heywood. Cheltenham: Edward Elgar.

Naím, Moises. 1995. The Corruption Eruption. The Brown Journal of World Affairs, Vol. 2, No. 2, Summer 1995. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1007/s12117-997-1082-3

Neupane, Arjun, Jeffrey Soar y Kishor Vaidya. 2012. “The potential of e-procurement technology for reducing corruption”, International fournal of Information Technology and Management, 11(4), 273-87.

Ney, Steven. 2022. “Complexity, Innovation and Policy Design”. En Research Handbook of Policy Design, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine. Chentelham: Edward Elgar.

Nye, Joseph. 1967. “Corruption and political development: a cost-benefit analysis”, American Political Science Review 61(2), pp. 417-427

O´Donnell, Guillermo. 1988. “Introducción a los casos latinoamericanos”. En Transiciones desde un gobierno autoritario, editado por Guillermo O´Donnell, Phillipe C. Schimitter y Laurence Whitehead. Buenos Aires: Paidos.

O´Donnell, Guillermo. 2003. “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América

BORRADOR

Latina" propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
OCDE. 1997. "Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales". https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
OCDE. 2007. "Policy roundtables. Public Procurement". https://www.oecd.org/daf/competition/39891049.pdf
OCDE. 2015. "Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública". Disponible en: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf
OCDE. 2017. "Recomendación del consejo sobre Integridad Pública" https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf
OEA. 1996. "Convención Interamericana Contra la Corrupción". Consultado el 6 de octubre de 2020. Disponible en:http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior). 2015. El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO. Su aplicación y evaluación en el sector públic. Disponible en: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/9.El-control-interno-desde-la-perspectiva.pdf
Olavarría-Gambi, Mauricio y Andrés Dockendorff. 2016. "Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians", Public Organization Review vol. 16, issue 4, No 9, 582 pages
Olavarría-Gambi, Mauricio. 2008. "Efectividad en la gestión pública chilena", Convergencia. Revista de Ciencias Sociales vol. 17, núm. 52, enero-abril, 2010, pp. 11-36.
Olavarría-Gambi, Mauricio. 2012. La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo Consejo para la Transparencia.
Olken, Benjamin A. y Rohini Pande. 2012. "Corruption in Developing Countries", Annual Review of Economics Vol. 4, pp. 479-509.
Page, Edward C. y Bill Jenkins. 2005. Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands. Oxford: Oxford University Press.
Paine, Lynn S. 1994. "Managing for Organizational Integrity", Harvard Business Review March–April: 106–117.
Parkkinen, Veli-Pekka, Christian Wallmann Michael Wilde, Brendan Clarke, Phyllis Illari, Michael P. Kelly, Charles Norell, Federica Russo, Beth Shaw y Jon Williamson. 2018. Evaluating Evidence of Mechanisms in Medicine Principles and Procedures. Cham: Springer Open.
Patillo, Guillermo. 2017. Calidad de la Información Pública: desafío permanente. Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Calidad_de_la_Informacion_Publica_desafio_permanente
Pefaur, Daniel y Daniela Moreno. 2016. "Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica", Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública Vol. 14, No. 24.
Pellegata, Alessandro. 2012. "Alternation where you dont'expect it. The impact of government alternation on the control of corruption in consensual democracies", Rivista Italiana di Scienza Politica 42(1), pp. 93-114
Pereyra, Sebastián. 2013. Política y transparencia. La corrupción como sistema público. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

BORRADOR

Perruzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos aires: Editorial Temas.
Persson, Anna Bo Rothstein y Jan Teorell. 2012. "Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem", Governance Vol. 26, Issue 3, pp. 449-471.
Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2003. The Economic Effects of Constitutions. Massachusetts: MIT Press.
Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2004. "Constitutions and Economic Policy", The Journal of Economic Perspectives Vol. 18, No. 1, Winter 2004
Pessino, Carola y Ana C. Calderón. 2019. "¿Cómo avanzar en la reforma de las compras y contrataciones públicas en América Latina y el Caribe?", Recaudando Bienestar https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/
Peters, B. Guy y Fernando Filgueiras. 2022. "Introduction: Looking for Governance. Latin America Governance Reforms and Challenges". International Journal of Public Administration 45(4): 299-307. doi:10.1080/01900692.2021.2020905
Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2022. "Introduction". En Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the Policy Design Framework, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1-38. Cheltenham: Edward Elgar.
Peters, B. Guy y Nenad Rava. 2017. "Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond". Ponencia presentada en la Third International Conference on Public Policy, Singapur, 28-30 de junio.
Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet. 2018. "Designig for Policy Effectiveness". Serie Cambridge Elements on Public Policy.
Peters, B. Guy, Jon Pierre, Eva Sørensen y Jacob Torfing. 2022. A Research Agenda for Governance. Chentelham: Edward Elgar.
Peters, B. Guy. 2007. "Performance-Based Accountability". En Performance accountability and combating corruption, editado por Anwar Shah. Washington: Banco Mundial.
Peters, B. Guy. 2015. "Policy capacity in public administration", Policy and Society 34:3-4, pp. 219-228 DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005
Peters, B. Guy. 2018a. 2018. Policy Problems and Policy Design. Cheltenham: Edward Elgar.
Peters, B. Guy. 2018b. "The challenge of policy coordination", Policy Design and Practice 1:1, pp. 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946
Peters, B. Guy. 2019a. "Introducción: Las promesas del diseño de políticas públicas". Cuadernos del CENDES 36(102): 1-12.
Peters, B. Guy. 2019b. "Designing institutions for designing policy". Policy and Politics (en línea). doi:10.1332/030557319X15579230420090
Peters, B. Guy. 2020. "Can We Be Casual about Being Causal?", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice DOI: 10.1080/13876988.2020.1793327
Philp, Mark. 2014. "The definition of political corruption". En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul Heywood. Routledge: Nueva York.
Pieth, Mark. 1997. International Cooperation to Combat Corruption. En Kimberly Ann Elliott (ed.) Corruption and the Global Economy. Washington D.C.: Institute for International Economics.
Pieth, Mark. 1999. International Efforts to Combat Corruption. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), 10-15 October, 1999, Durban, South Africa.

BORRADOR

Pieth, Mark. 2007. Introduction. En Mark Pieth, Lucinda A. Low y Peter J. Cullen (Eds) The OECD Convention on Bribery. A Commentary. Nueva York: Cambridge University Press.

Pinilla, Juan Pablo. 2012. "Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual", Polis, Revista de la Universidad Bolivariana Volumen 11, Nº 32, 2012, pp. 119-140.

Piñera, Sebastián. 2009. Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014.

Pliscoff-Varas, Cristian. 2017. Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 73, enero-abril 2017, pp. 141-164.

Plisscof-Varas, Cristian y Nicolás Lagos-Machuca. 2021. "Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile", Gestión y Política Pública Volumen temático, pp. 81-114.

Polanco, Víctor A. 2012. "Un país donde la alegría nunca se jubila. Utopía, emoción e iméngen en la campaña de Sebastiátn Piñera. Elecciones presidencialies en Chile año 2010". En ¿Cómo diseñar campañas políticas exitosas? Una mirada estratégica a las campañas ganadoras de los últimos tiempos, editado por Alfredo Dávalos, Víctor A. Polanco, Carlos Galeas de la Vega y Alfonso Pérez. Quito: CIESPAL.

Politico. 2021. Finland's expensive breakfast habit. Disponible en: https://www.politico.eu/article/finland-expensive-breakfast-finnish-prime-minister-sanna-marin-allowance/

Pozgai-Alvarez, Joseph. 2022. "Introduction. Locating anti-corruption agencies within the politics of anti-corruption in Latin America", en The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America, editado por Joseph Pozgai-Alvárez. Oxon: Routledge.

Protess, David Fay Cook, Jack C. Doppelt, James Ettema, Margaret Gordon, Donna Leff y Peter Miller. 1991. The Journalism of Outrage: Investigative Reporting and Agenda-Building in America. New York: Guilford Publications, Inc.

Proxmire, William. 1976. Release from Senator William Proxmire on legislation outlawing bribes to foreign government officials. Consultado el 26 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.sechistorical.org/museum/galleries/wwr/wwr04b-three-criminalization.php

Rajevic, Enrique. 2013. La Probidad como motor de la Renovación del Derecho Administrativo chileno. /en/ Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo año 13, N° 13/2013, p. 248-262.

Ramírez-Alujas, Álvaro. 2001. "Modernización de la gestión pública. El caso chileno", versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Disponible en: https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO58.pdf

Ran, Bing y Huiting Qi. 2018. "Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido", Estado abierto Vol. 2, No. 3.,

Rehren, Alfredo. 2008. "La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación", Temas de agenda pública Año 3, No. 18., pp- 3-19.

Remy, María I. 2005. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Lima: IEP Ediciones.

Rfi. 2011. "Escándalo en Chile por fraude financiero de La Polar", en https://www.rfi.fr/es/americas/20110801-chile-el-escandalo-de-la-polar

Rittel, Horst W. J. y Melvin M. Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning", Policy Sciences Vol. 4, No. 2 (Jun., 1973), pp. 155-169.

BORRADOR

Rogow, Arnold A. y Harold D. Lasswell. 1970. Power, Corruption and Rectitude. New Jersey: Prentice-Hall.
Rose-Ackerman, Susan y Bonnie Palifka. 2016. Corruption and government. Causes, consequences and reform (2da Ed). Nueva York: Cambridge University Press.
Rose-Ackerman, Susan. 1978. "Corruption. A study in Political Economy". Nueva York: Academic Press.
Rose-Ackerman, Susan. 2001. La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Madrid: Siglo XXI Editores.
Rose, Cecily. 2015. International Anti-Corruption Norms. Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems. Oxford: Oxford University Press.
Rossi, Ivana, Laura Pop y Tammar Berger. 2017. Lo que hay que saber de los funcionarios públicos. Guía para declaraciones juradas efecticas. Washington: Banco Mundial.
Rothstein, Bo y Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", Governance Vol. 21, Issue 2, pp. 165-190.
Rothstein, Bo y Jan Teorell. 2014. "Causes of corruption". En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul Heywood. Nueva York: Routledge.
Rothstein, Bo y Erick Uslaner. 2005. "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust", World Politics Volume 58, Issue 1, pp. 41 - 72
Rothstein, Bo. 2011. The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. Chicago: The University Chicago Press.
Russo, Federica y Jon Williamson. 2011. "Generic versus single-case causality: the case of autopsy". European Journal for Philosophy of Science 1: 47-69. doi:10.1007/s13194-010-0012-4
Rustiarini, Ni Wayan, Sutrisno T., Nurkholis Nurkholis y Wuryan Andayani. 2019. "Why people commit public procurement fraud? The fraud diamond view", Journal of Public Procurement Vol. 19 No. 4, pp. 345-362.
Saguin, Kidjie y Benjamin Cashore. 2022. "Two logics of participation in policy design", Policy Design and Practice DOI: 10.1080/25741292.2022.2038978
Salamon, Lester y Michael Lund. 1989. Beyond privatization: the tools of government action. Washington: Urban Institute Press.
Salinas Darío y Carolina Tetelboin. 2014. "El movimiento estudiantil en Chile. Aproximaciones y antecedentes para el estudio de la reforma educativa", Iberofórum Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Año IX, No. 18. Julio-Diciembre de 2014.
Sampson, Steven. 2010. "The anti-corruption industry: from movement to institution" Global Crime 11(2), 261-278.
Sancho, David. 2017. "El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción", Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 69, Oct. 2017, pp. 73-98, ISSN 1315-2378
Sankar, Lakshmi, M. Sindhu y M. Sethumadhavan. 2017. "Survey of consensus protocols on blockchain applications". Publicado en: 2017 4th International Conference on Advanced Computing and Communication Systems (ICACCS). Disponible en: https://ieeexplore.ieee.org/document/8014672/authors#authors
Sarasqueta, Gonzalo. 2021. "La socialdemocracia latinoamericana pide la palabra. El relato político de la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018)", Revista de Estudios Políticos 192, pp. 253-283.
Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics" American Political Science Review 64(4): 1033-1053. doi:10.2307/1958356Schneider e Ingram 1997;

BORRADOR

Schoeberlein, Jennifer. 2022. “Oferentes extranjeros en las contrataciones públicas: riesgos de corrupción y estrategias para mitigarlos”, Respuesta del Servicio de Asistencia Anticorrupción de Transparency International.

Schuster, Sofía y Fortunato Morales. 2015. “La dimensión ideológica de las políticas públicas en el gobierno de Sebastián Piñera”, Revista Uruguaya de Ciencia Política vol.24, n.1, pp. 49-70.

Scott, James. 1972. Comparative Political Corruption. New Jersey: Prentice-Hall.

Scott, Ian y Ting Gong. 2015. “Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach”, Asia Pacific Journal of Public Administration 37(2), pp. 87-101.

SEGPRES. 2006. Balance de Gestión Integral. Santiago de Chile: Palacio de la Moneda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

SEGPRES. 2011. Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado. Santiago de Chile: Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

SEGPRES. 2016. Plan de acción de Chile Gobierno Abierto 2016-2018. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/3_Chile_Plan-de-Accion_2016-2018.pdf

SEGPRES. 2017. Balance de Gestión Integral Año 2017. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Seidel, Rober. 1972. “Reformadores americanos en el exterior. Las misiones Kemmerer en Sur América. 1923-1931”, The Journal of Economic History No. 2, XXXII.

Sekkat, Khalid. 2019. Is Corruption Curable? Cham: Palgrave Macmillan.

Seldadyo Harry y Jakob de Haan. 2006. “The determinants of corruption: A literature survey and new evidence”. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/THE-DETERMINANTS-OF-CORRUPTION-A-Literature-Survey-Seldadyo-Haan/5279500dcf4a80eeec9cf7716923a055ac9d1d2f

Senado República de Chile. 2017. Congreso firma Acuerdo de Transparencia Fiscal junto al Gobierno. Disponible en: https://senado.cl/comisiones/congreso-firma-acuerdo-de-transparencia-fiscal-junto-al-gobierno

Shadish, William R., Thomas D. Cook y Donald T. Campbell. 2002. Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference. Houghton: Mifflin and Company

Shleifer, Andrei y Robert Vishny. 1993. “Corruption”, The Quarterly Journal of Economics Volume 108, Issue 3, August 1993, Pages 599–617, https://doi.org/10.2307/2118402

Siavelis, Peter M. 2009. “Enclaves de la transición y democracia chilena” Revista de Ciencia Política Volumen 29, No. 1, pp. 3-21

Siddiki, Saba y Cali Curley. 2022. “Conceptualising policy design in the policy process”, Policy & Politics vol 50, no 1, pp. 117–135.

Silva, Patricio. 1992. “Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras”, Revista Mexicana de Sociología Vol. 54, No. 1 (Jan. - Mar., 1992), pp. 139-166.

Silva, Patricio. 1997. “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”, Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 68-77

Silva, Patricio. 2006. “Los tecnócratas y la política en chile: pasado y presente”, Revista de Ciencia Política vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 175-190

BORRADOR

Silva, Patricio. 2007. “Estilos Políticos y Orientación Tecnocrática bajo los Gobiernos de Lagos y Bachelet”, Revista de Sociología 21/2007.
Silva, Patricio. 2010. “Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina”. En Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina, editado por Juany Guzmán. San José: FLACSO Secretaría General.
Silva, Patricio. 2013. “Gobernabilidad y representación democrática en el Chile post-Concertacionista”. En Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Las dimensiones regionales, nacionales y locales, editado por Patricio Silva y Francisco Rojas. San José: FLACSO Secretaría General.
Simon, Herbert. 1996. Administrative Behavior. Nueva York: Free Press.
Simonati, Anna. 2020. “The Multi-interpretable Nature of Lawfulness in a National Framework”. En Quality of Governance Values and Violations, editado por Hester Paanakker, Adam Masters y Leo Huberts. Cham: Springer.
Søreide, Tina. 2002. “Corruption in public procurement Causes, consequences and cures”, Report R 2002. Bergen: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2005. “The Democratic Anchorage of Governance Networks”, Scandinavian Political Studies Vol. 28, Issue 3.
Soto, Francisco y Felipe Viveros. 2016. “Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional”, Polis vol.15, n.45, pp. 429-454.
Spector, Malcom y John I. Kitsuse. 2017. Constructing Social Problems. New York: Routledge.
Subsecretaria del Interior. 2012. Subsecretaría del Interior se refiere a la nota de prensa de ciperchile.cl. Disponible en: https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Co.-Subsecretar%C3%ADa-del-Interior-sobre-art%C3%ADculo-de-Ciper.pdf
Sung, Hung-En. 2004. “State Failure, Economic Failure, and Predatory Organized Crime: A Comparative Analysis”, Journal of Research in Crime & Delinquency 41, pp. 111-129.
Tanzi, Vito y Hamid Davoodi. 1997. Corruption, public investment and growth. FMI Papers WP/97/139.
Tarrow, Sidney. 2010. “Bridging the Quantitative-Qualitative Divide”. En Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards, editado por Henry E. Brady y David Collier, 101-110. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
Tarullo, Daniel K. 2004. The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=520265
Tello, Felipe H. 2011. “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos”, Universum No. 26, Vol. 2.
Temas Públicos. 2018. Hora de balances: segundo mandato de Michelle Bachelet. Disponible en: https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/03/TP-1341-BALANCE-GBNO-BACHELET.pdf
Teorell, Jan. 2007. “Corruption as an Instituton: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand”, QoG Working Paper Series 2007:5
Transparencia Internacional. 2004. Global corruption report. Londres: Pluto Press.
Transparencia Internacional. 2009. El pacto de integridad. Una poderosa herramienta para contrataciones limpias. Berlín: Transparency International.

BORRADOR

Transparencia Internacional. 2021. Índice de percepción de la corrupción 2021. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

Trein, Philipp, Iris Meyer y Martino Maggetti. 2019. "The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice Vol. 21, Issue 4

Trein, Philipp, Robbert Biesbroek, Thomas Bolognesi, Guillermo M. Cejudo, Robert Duffy, Thurid Hustedt e Iris Meyer. 2020. "Policy Coordination and Integration: A Research Agenda", Public Administration Review Vol. 81, Issue 5.

Treisman, Daniel. 2000. "The causes of corruption: a cross-national study" Journal of Public Economics 76 (2000), pp. 399–457

Treisman, Daniel. 2014. "What does cross-national empirical research reveal about the causes of corruption?". En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul Heywood. Nueva York: Routledge.

Tummala, Krishna. 2022. Corruption in the public sector: an international perspective. Bingley: Emerald Publishing Limited.

Turnpenny, John R., Andrew J. Jordan, David Benson y Tim Rayner. 2015. "The tools of policy formulation: an introduction". En The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects, New Horizons in Public Policy, editado por Andrew J. Jordan y John R. Turnpenny. Chentelham: Edward Elgar.

UE. 1997. Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de la Unión Europea o funcionarios de los países de la Unión Europea. Consultado el 7 de octubre de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:41997A0625(01)

Ugur, Mehmet y Nandini Dasgupta. 2011. "Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond", MPRA Paper 31226, University Library of Munich, Germany, revised 31 May 2011.

Urra, Francisco. 2007. "Assessing Corruption: An analytical Review of Corruption Measurement and its Problems: Perception, Error and Utility", Working Paper Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN028792.pdf

Uslaner, Eric M. 2017. The Historical Roots of Corruption. Mass Education, Economic Inequality, and State Capacity. Nueva York: Cambridge University Press.

Valdés, Juan G. 2020. Los economistas de Pinochet: La Escuela de Chicago en Chile. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Van Evera, Stephen. 1997. Guide to methods for students of political science. New York: Cornell University Press.

Vanucci, Alberto. 2015. "Three paradigms for the analysis of corruption", Labour & Law Issues Vol. 1, No. 2.

Verdugo, Sergio y Jorge Contesse. 2018. "Auge y caída de un proceso constituyente: lecciones del experimento chileno y del fracaso del proyecto de Bachelet", Derecho y crítica social 4(1), pp. 139-148.

Verweij, Marco, Mary Douglas, Richard Ellis, Christoph Engel, Frank Hendriks, Susanne Lohmann, Steven Ney, Steve Rayner y Michael Thompson. 2006. "The case for clumsiness". En Clumsy Solutions for a Complex World. Governance, Politics and Plural Perceptions, editado por Marco Verweij y Michael Thompson. Hampshire: Palgrave MacMillan.

BORRADOR

Villoria, Manuel. 2013. “Corrupción pública”, Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, Nº. 5, pp. 159-167.
Vlassis, Dimitri. 2004. The United Nations Convention Against Corruption origins and negotiation proccess. Resource Materials Series No. 66. 126th International Senior Seminar Visiting Experts Papers.
Vlassis, Dimitri. 2006. The United Nations Convention Against Corruption: a way of life. En Nikos Passas y Dimitri Vlassis (eds.) The United Nations Convention against Corruption as a way of life. Selected papers and contributions from the International Conference on “The United Nations Convention against Corruption as a way of life” Courmayeur Mont Blanc, Italy, 15-17 December 2006.
von Wolfersdorff, Jeannette y Alberto Precht. 2017. La importancia de avanzar hacia datos de calidad en las compras públicas. Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/La_importancia_de_avanzar_hacia_datos_de_calidad_en_las_compras_publicas
von Wolfersdorff, Jeannette. 2017. Informe de propuestas públicas: Unidad de Análisis Presupuestario para el Congreso. Antecedentes y lineamientos para su Diseño e Implementación. Santiago de Chile: Observatorio del Gasto Fiscal. Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/unidad_de_analisis_presupuestario_para_el_congreso.pdf
von Wolfersdorff, Jeannette. 2019. “Propuestas para la Oficina Presupuestaria del Congreso Nacional”, Informe Fundación ObservatorioFiscal Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Propuestas_para_la_Oficina_Presupuestaria_del_Congreso_Nacional
Ware, Gleen, Shaun Moss y Shilpa Campos. 2007. “Corruption in Public Procurement. A Perennial Challenge”. En The many faces of corruption, editado por Edgardo Campos y Sanjay Pradhan. Washington: Banco Mundial.
Warf, Barney. 2018. Global Corruption from a Geographic Perspective. Cham: Springer Nature.
Warren, Mark E. 2004. “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, American Journal of Political Science Vol. 48, Issue 2.
Warren, Mark E. 2014. “The meaning of corruption in democracies”. En En Routledge Handbook of Political Corruption, editado por Paul Heywood. New York Routledge.
Watts, Charles, Kee Y. Kim y Chan K. Hahn. 1995. “Linking Purchasing to Corporate Competitive Strategy”, International Journal of Purchasing and Materials Management Vol. 31, Issue 1.
Weber, Claudio. 2007. “How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?”, Economics Vol 2, 2008-3.
Williams-Elegbe, Sope. 2012. Fighting Corruption in Public Procurement. A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures. Oxford: Hart Publishing Ltd.
Wittman, Donald A. 1989. “Why democracies produce efficient results”, Journal of Political Economy 97(6), pp. 1395–1424.
Wouters, Jan, Cedric Ryngaert y Ann Sofie Cloots. 2012. The fight against corruption in international law. Leuven Center for Global Governance Studies: Working Paper No. 94 – July 2012.
Zabala-Peñafiel, Tania. 2022. “La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018)”, Perfiles Latinoamericanos Vol. 30, No. 59.

BORRADOR

Zaman, Asad y Faiz Rahim. 2009. “Corruption: measuring the unmeasurable”, Humanomics Vol. 25 No. 2, pp. 117-126. https://doi.org/10.1108/08288660910964184

BORRADOR

Anexo 1. Evidencias del Mecanismo Causal

BORRADOR

Anexo 1 Evidencias del Mecanismo Causal

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
	Observables esperados	**Instrumento**	**Código**	**Evidencia**	**Fecha**	**Fuente de la Evidencia**
El gobierno adopta el objetivo de fortalecer los controles democráticos (Hd)	*Proclamación explícita en el programa de gobierno sobre el objetivo.*	***Nodalidad***	TN1	El "Programa de Gobierno" de Michelle Bachelet para el período 2006-2010, dentro del eje "Nuevo Trato Ciudadano" presentó un apartado sobre Transparencia y Probidad. En el documento se reconocen los avances de los gobiernos de la Concertación respecto a transparencia, control democrático y rendición de cuentas. No obstante, se anuncian cambios y la intención de profundizar en iniciativas en función de "promover la integridad pública, la transparencia en contrataciones y adquisiciones públicas, y la concursabilidad de los cargos públicos" (p. 79). Se menciona además la intención de reforzar los sistemas de prevención, para lo que deberá institucionalizarse el rol de la auditoría interna, así como la reforma de ley orgánica de la Contraloría General de la República, con la finalidad de que pueda mejorar el ejercicio de sus atribuciones.	2005	Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf
			TN2	El "Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza" de Sebastián Piñera para el período 2010-2014, en su Capítulo I "Hacia una Sociedad de Oportunidades" aborda la intención de mejorar la gestión pública en la sección "Un Estado Moderno, al servicio de la gente". En esta sección, el segundo eje plantea que para modernizar el Estado, se debe contar con mejores servidores públicos (p. 34). Para ello se establece la intención de continuar avanzando "en el cumplimiento de la legislación relativa a transparencia y se profundizarán los mecanismos de rendición de cuentas en toda la administración pública" (p. 35). Además, se promueve la potenciación de la Contraloría General de la República (GRC) en función de mejorar el control de legalidad, el buen uso de los recursos públicos y el aseguramiento de la probidad en el servicio público.	2009	Disponible en: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Programa_de_Gobierno_2010.pdf
			TN3	En la "Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado" se propone un marco de tres ejes interconectados y que sitúan al ciudadano en el centro. Estos ejes son: gobierno cercano, gobierno abierto y gobierno eficiente. La elaboración de esta Agenda se basó en un Estudio de Opinión Pública sobre Modernización del Estado realizado en el mes de mayo de 2011 donde se le preguntaba a los ciudadanos el nivel de importancia de 11 iniciativas de gestión pública. Ese estudio señaló como la iniciativa más importante "Aumentar los niveles de transparencia en el Estado", con un 75% de reconocimiento como "muy importante" de esta iniciativa. En función de esta encuesta la Agenda señala en el eje de Gobierno Abierto que se incentivarán los espacios de participación y co-diseño de iniciativas junto a la sociedad civil, así como aquellas que potencien la apertura de la información y su mejor comunicación hacia los ciudadanos.	2011	Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/agenda_modernizacion_del_estado_para_un_chile_desarrollado_diciembre_2011.pdf
			TN4	El "Programa de Gobierno Chile de Todos" de Michelle Bachelet para el período 2014-2018 en su capítulo sobre Modernización del Estado plantea la intención de generar evaluación institucionalizada de la rendición de cuentas y la transparencia. Se expone la intención de implementar acciones para evitar los conflictos de interés, tales como el fideicomiso ciego y el perfeccionamiento de las declaraciones de intereses, así como mejorar la función de auditoría interna de gobierno y el control ciudadano sobre actividades de lobby (p. 57). Además, se hace referencia a mejorar la rendición de cuentas más allá del gobierno central, como en el poder judicial (p. 109) y en los gobiernos regionales (p. 116).	2013	Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_chile_0655.pdf
	Proclamación explícita del gobierno sobre nueva regulación constitutiva	***Autoridad***	TA1	En el "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República", el grupo de trabajo ad hoc recomendó introducir una nueva ley para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En el informe también se propone explícitamente una ley que regule un sistema de protección al denunciante de buena fe y acelerar la tramitación de un proyecto de ley que regula el lobby, así como el perfeccionamiento de su contenido. Además, en el Informe se mencionan múltiples normativas a modificar como la ley electoral y la Ley de Bases de la Administración del Estado.	2006	Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf
			TA2	En el Mensaje No 522-354/ de la Presidenta de la República que inicia un proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política, la presidenta informa a la Cámara de Diputados que el Ejecutivo ha asumido un compromiso público con una "agenda de probidad, transparencia, eficiencia y modernización del Estado". Ese compromiso abarcaba tres áreas en centrales: transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. En el mensaje, la Presidenta anuncia que propondrá al Congreso Nacional medidas legislativas concretas sobre estas áreas que implican cambios normativos y constitucionales (p. 3). En este mensaje también la Jefa del Ejecutivo señala que las reformas de transparencia que propone son uno de los mejores antídotos contra la corrupción y explica que la modernización del Estado que se busca está fundamentalmente dirigida a los sistemas de control interno y externo (p. 4).	2006	Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4794/
			TA3	Mediante Decreto 002 de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet creó el "Consejo Asesor Presidencial contra conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción" con el objetivo de diagnosticar los riesgos que afectan la probidad y la transparencia en Chile, así como proponer medidas concretas de carácter legal o administrativo. El Informe del Comité Asesor produjo 248 propuestas, de las cuáles un porcentaje importante implicaba la modificación de la normativa vigente o la promulgación de nuevas leyes. Entre estas por ejemplo se encuentran reformas al sistema de alta dirección pública, al sistema de compras públicas, declaraciones de interés y al sistema de partidos.	2015	Disponible en: http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/informe-final-consejo-asesor-presidencial-contra-los-conflictos-de-interes-el-trafico-de-influencias-y-la-corrupcion
			TA4	El 28 de abril de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet anuncia la recepción del Informe del Consejo Asesor y la definición de un conjunto de "medidas administrativas y proyectos de ley que impulsarán una reforma amplia e integral, para erradicar las malas prácticas en la política, en los negocios y en la relación entre ambos" (p. 2). Entre las áreas que enuncia que fortalecerá con las medidas están la calidad, integridad y transparencia del servicio público. Además, resalta la necesidad de mejorar las leyes respecto a los sistemas de fiscalización y de sanción para hacerlos más efectivos (p. 5).	2015	Disponible en: http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/2/1/c/21c4179b39e573850af8e76dcc42578ec83e773e72795d4451440538dfddd9f6/_home_aristoteles_documentos_DIS_0550.pdf
	Proclamación		TT1	En el Informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia se reconoce la necesidad de dotar de recursos financieros a las distintas instituciones y políticas encargadas de mejorar los controles democráticos. Así cuando propone la creación de un Órgano Autónomo de Acceso a la Información Pública (OAAI), refiere el informe específicamente que "tiene que contar con los recursos humanos, financieros y logísticos adecuados para cumplir sus funciones" (p. 272). De igual manera el informe sugiere que las remuneraciones de los altos directivos públicos sean correctas y los alienten a quedarse en sus cargos y cumplir con probidad sus funciones. También en el Informe del "Consejo Asesor Presidencial contra conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción" se establece desde el diagnóstico que la existencia de buenas reglas no es suficiente para mejorar la probidad sino existen órganos independientes y los recursos para fortalecer esas entidades fiscalizadoras. De igual forma propone específicamente dotar de recursos suficientes al órgano encargado de los procesos electorales (SERVEL), así como a una Fiscalía de Alta Complejidad que se propone crear.	2006 - 2015	Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf Disponible en: http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/informe-final-consejo-asesor-presidencial-contra-los-conflictos-de-interes-el-trafico-de-influencias-y-la-corrupcion

SUBDERE

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
	explícita del gobierno sobre la planificación presupuestaria	***Tesoro***	TT2	Se crea el Programa de Reforma y Modernización del Estado encargado al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) donde se consideran recursos para: gobierno electrónico, trámites y procedimientos, desarrollo de procesos de modernización del Estado, gastos de gestión interna y difusión del proyecto, y gastos de operación de la Comisión asesora para la protección de los derechos de las personas. El monto que se destina para este proyecto es de $330.206.766 pesos chilenos. Además se puede observar un incremento específico en gastos de personal respecto al año anterior y la solicitud de aumento de presupuesto para el año siguiente por parte de la institución.	2006	Disponible en: http://www.dipres.cl/597/articles-36558_doc_pdf.pdf
			TT3	La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda asume el compromiso de apoyar la tramitación y futura ejecución de los proyectos asociados a la Agenda de Probidad adoptada por el Gobierno, entre los que se encuentran el Rediseño del Servicio Electoral, Transparencia Fiscal, creación legal del CAIGG entre otros.	2007	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-36879_doc_pdf.pdf
			TT4	Se gestiona crédito público por la DIPRES con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un total de 360 millones de dólares (USD) para distintos programas, entre los que se encuentra el apoyo a la "Agenda de Probidad y Transparencia de Chile".	2015	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147103_doc_pdf.pdf
	Proclamación explícita por el gobierno sobre el diseño del aparato estatal	***Organización***	TO1	En el "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República", el grupo de trabajo recomienda la creación de un órgano autónomo de acceso a la información con competencia que alcance a todos los órganos del Estado y que sea el encargado de implementar una infraestructura que facilite el acceso efectivo a la información pública de todos estos órganos.	2006	Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf
			TO2	En el Gab. Pres. No. 001/2007 "Instructivo presidencial que crea Comité de Ministros para el Desarrollo Digital" se crea un Comité de Ministros especializado en la implementación de la Agenda Digital 2.0 (2007-2010), que tenía entre sus objetivos principales la promoción de un gobierno digital de calidad e integrado. En este instructivo se reconoce la necesidad de la digitalización como un proceso que otorga mejores estándares al gobierno. Además, en el Gab. Pres. No. 004/2008 "Instructivo Presidencial que crea Comité de Ministros para la Agenda de Modernización del Estado", se reconoce que el trabajo realizado por el Ejecutivo no se ha traducido en un cambio de la percepción ciudadana sobre la gestión pública. Por ello, se decide crear este Comité de Ministros, con el objetivo de que funcione como mecanismo de dirección superior del proceso de Modernización del Estado. El Comité estaba integrado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Con este instrumento lo que hace el Ejecutivo es formalizar en términos organizativos al Centro de Gobierno en Chile.	2007 // 2008	Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/oficio_gab_pres_no_1_instructivo_presidencial_que_crea_comite_de_ministros_para_el_desarrollo_digital_02_02_2007.pdf Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/oficio_gab_pres_no_4_2008.pdf
			TO3	El fortalecimiento de la función de Auditoría Interna fue una intención declarada en el Plan de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010 (p. 79), que luego se manifestó como la adopción del objetivo de instaurar sistemas de gestión de riesgo por parte de las entidades del Estado (CAIGG 2017, 72). En el Plan de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014 se anunciaba la creación de una Agencia de Auditoría Interna dependiente del Presidente de la República. Sin embargo, para en el año 2011 esa idea se transforma en la emición del Gab. Pres. 001 "Instructivo Presidencial que establece Objetivos Gubernamentales de Auditoría Interna 2011-2014" donde enuncia la intención de implementar una política de auditoría interna encabezada por el CAIGG para fortalecer la probidad y transparencia de la actividad administrativa del Gobierno (p. 2).	2011	Disponible en: https://es.slideshare.net/SSMN/instructivo-presidencial-n-001-de-25-022011?from_action=save
			TO4	Potenciar las funciones de la Contraloría General de la República fue parte explícita de los Planes de Gobierno de Bachelet 2006-2010 y Piñera 2010-2014. En el año 2007 se generó un grupo de trabajo entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Contraloría con el objetivo de impulsar reformas que conduzcan a la modernización de la entidad fiscalizadora mediante medidas legislativas y administrativas (CGR 2008, 26). En 2015, el Informe del "Consejo Asesor contra lo conflictos de interés el tráfico de influencias y la corrupción" sugería que la Contraloría fuera la institución rectora en capacitaciones sobre probidad (p. 36) y que además se encargara de fiscalizar la veracidad e integridad de las declaraciones de interés y patrimonio.	2015	Disponible en: https://www.contraloria.cl/documents/451102/1902759/Cuenta20073.pdf/e6bb307e-c18e-4a9a-92ef-644c0189d58b
	Cambio en la planificación del área de política	***Nodalidad***	AN1	Se definen nuevas líneas de acción sobre probidad y se diseña un Plan de Transparencia por la Dirección de Compras con el objetivo de definir una serie de indicadores y directivas de transparencia sobre compras en los distintos servicios públicos. El Plan se remitió a los servicios con el objetivo de que las autoridades de cada organismo tuvieran la posibilidad de acceder a un panel de control para el monitoreo del comportamiento de su organismo en el sistema en cuanto a compras y tomar medidas correctivas en caso de ser necesario.	2006	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-36477_doc_pdf.pdf
			AN2	En el período de análisis se formularon 5 Planes Estratégicos por parte de la Dirección de Chile Compra. Los cambios relevantes en este tipo de planificación fueron los siguientes: (a) Elevar estándares de Transparencia, dentro de lo que se contempla la consolidación de la Plataforma Probidad Activa (2007); (b) Implementar herramientas tecnológicas y mejoras normativas para lograr licitaciones más transparentes (2008); (c) Aumentar el grado de probidad en el mercado de compras públicas a través de la publicación de los procesos de compra y la vigilancia para que sean realizados de forma íntegra y honesta (2013); (d) Identificación de Tres Temas Estratégicos en los cuales el Tema 1 es Desarrollar Niveles de Probidad y Transparencia en el Mercado de Compras Públicas que se descompone en 3 objetivos estratégicos (T101; T102; T103) (2014).	2006-2014	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/institucional/balances-y-planes-estrategicos-chilecompra/
			AN3	Se planifican acciones de control específicas para la política de compras. Entre ellas las más relevantes son: (a) Implementar un proceso de Monitoreo de comportamiento de clientes (2011); (b) Estandarización de bases de licitación y contratos tipo (2012); (c) crear Comités de Probidad en Compras Públicas en cada Subsecretaría (2012); (d) Desarrollo de Modelos de Riesgo Observatorio ChileCompra (2013); (e) Implementar Campañas Masivas como sistema de alertas en forma de campañas preventivas, correctivas y disuasivas (2014); (f) Incorporación de organismos y tipos de Contratación al Sistema de Compras Públicas (2015).	2006-2015	Disponible en sección Balances de Gestión Integral de: https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/institucional/balances-y-planes-estrategicos-chilecompra/
			AN4	Se planificó la realización de un programa de asesoría especializada para el apoyo a la gestión y los procesos de abastecimiento de los organismos públicos. El objetivo de este programa era organizar un proceso de diagnóstico que permitiera definir medidas y recomendaciones para el mejoramiento de los indicadores de gestión en las compras y comenzar a asesorar de manera cercana los procesos de abastecimiento complejos y estratégicos. Además, se planificó un programa específico para desarrollar un estudio sobre patrones de procesos irregulares en las adquisiciones efectuadas por los organismos del Estado (2011).	2013	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114779_doc_pdf.pdf y en Balances de Gestión Integral de: https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/institucional/balances-y-planes-estrategicos-chilecompra/

DOCUMENTO ASESOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
El gobierno cambia el enfoque de control en la contratación pública (Ha)	*Cambio en la regulación del área de política*	***Autoridad***	AA1	Se fortalecen las obligaciones de trasparentar las compras públicas. En primer lugar se emite el Instructivo No. 8 de 2006 donde se obliga a todos los organismos de la Administración del Estado, sus dependientes y aquellos relacionados con el Gobierno Central a que publique de modo permanente en sus webs institucionales "las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, […] y los contratistas respectivos, identificando socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras" (Num. 1, p. 2). Luego estas disposiciones se fortalecen con la promulgación de la Ley 20.285 "Sobre Acceso a la Información Pública" y su Reglamento (Decreto 13 de 2009). En estas normas se obliga a los Órganos de la Administración del Estado a mantener a disposición permanente del público toda la información referente a contrataciones de bienes o servicios (Art. 7 lit. e). Esto debe realizarse a través de un vínculo al portal de Compras Públicas en los casos en que las contrataciones estén sometidas al Sistema de Compras y mediante un registro separado a aquellas que no lo estén (Art. 7 lit. m). De igual forma en el Art. 51 lit. e) del Reglamento de la Ley se establece la obligatoriedad de mantener a disposición del público las reproducciones electrónicas fieles de los contratos y sus modificaciones para los distintos tipos de adquisiciones o servicios, así como la identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas con las que se contrate.	2006 // 2008	Instructivo No. 8/2006 Disponible en: https://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf Ley Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363 Reglamento Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1001095
			AA2	Se realizan modificaciones al Reglamento de Compras Públicas (Decreto 250 de 2004) con la finalidad de mejorar la probidad. Estas modificaciones se realizaron mediante el Decreto 1763 de 2009 y Decreto 1410 de 2015. Entre ambos Decretos se plantean 66 modificaciones al Reglamento de Compras Públicas. Las más destacadas respecto a mejorar la probidad y transparencia según cada Decreto son las siguientes. Del Decreto 1763: a) la posibilidad de representación de las entidades del Estado por la Dirección de Compras en las licitaciones de bienes o servicios; b) la posibilidad de realizar consultas al mercado antes de la elaboración de las bases de licitación mediante llamados públicos a través del Sistema de Información; c) la obligatoriedad de comunicar intención de grandes compras a todos los proveedores que sean adjudicatarios de Convenio Marco; d) la fijación de multas y sanciones en las garantías de fiel cumplimiento de carácter obligatorio para contrataciones de más de 1000 UTM; e) la obligatoriedad de conformar una comisión evaluadora (con funcionarios internos y miembros externos de reconocido prestigio) para contrataciones de gran complejidad y montos superiores a 1000 UTM; f) la prohibición de contacto entre oferentes y licitantes durante el período de evaluación de la oferta salvo por las causales expresadas en Reglamento; g) la publicación oportuna por las entidades licitantes de los resultados de los procesos de licitación y contratación; y h) las causales que inhabilitan a las empresas para inscribirse en el Registro de Proveedores, entre las que se encuentra la condena por cohecho, presentación de documentos falsos y deudas. Del Decreto 1410: a) la prohibición de participar en los procesos de contratación a autoridades, funcionarios y personal contratado a honorarios ante cualquier circunstancia que reste imparcialidad al proceso (conflictos de interés); b) la generación de responsabilidades administrativas cuando se realicen contrataciones indebidamente fundadas; c) la obligatoriedad de explicar los actos adjudicatarios cuando los montos adjudicados superen en un 30% a los montos estimados en las bases; d) la delimitación de funciones y ámbitos de competencia de los distintos funcionarios que participan en el proceso de adjudicación; e) la posibilidad de aumentar la publicidad de los llamados a través de medios de circulación internacional, nacional o regional; f) la obligatoriedad de exigir garantía de fiel cumplimiento a las grandes compras realizadas por Convenio Marco; g) la especificación del contenido del Informe de la Comisión Evaluadora; h) las reglas que inhabilitan ls contrataciones con Uniones Temporales de Proveedores; i) la obligatoriedad de realizar el pago a proveedores en un plazo de 30 días desde la emisión de la factura; j) el establecimiento de multas, cobro de garantías o terminación anticipada de contrato ante incumplimiento de proveedores; k) el registro del comportamiento contractual anterior de los proveedores por parte de las entidades licitantes; l) la posibilidad de que la Dirección de Compras emita orientaciones y recomendaciones generales para difusión de buenas prácticas y fortalecimiento de la probidad.	2009 // 2015	Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/consulta/listaresultadosimple?cadena=DECRETO%20Nº250,%20DE%202004&itemsporpagina=10&npagina=1
			AA3	Se fortalece el principio de probidad a través de una reforma a la Constitución mediante la promulgación de la Ley 20.414 "Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política". Con esta modificación se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de declaraciones de interés y patrimonio del cargo de Presidente de la República, Ministros de Estado, diputados y senadores. Además se establece que una ley debe determinar los otros funcionarios obligados (Artículo 8). Se introduce además la prohibición a los Ministros de celebrar o caucionar contratos con el Estado, dirigir sociedades anónimas y ejercer cargos de similar importancia, mientras ocupa el puesto (Art. 37 Constitución). La Reforma Constitucional luego se materializó a través de la Ley 20.880 "Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses". Esta ley regula el principio de probidad como aquel que exige una conducta funcionaria intachable con preeminencia de interés general sobre el particular. Se establece que la inobservancia del principio derivará en sanciones establecidas en la propia ley. Sin embargo, lo más importante de esta norma es la delimitación de todos los funcionarios obligados a prestar declaración de intereses y patrimonio que van desde el presidente de la república hasta funcionarios del tercer nivel jerárquico e incluso aquellos que tengan contratos de servicios por horas que ganen similar al tercer nivel jerárquico. Además, se establece un contenido de la declaración sumamente amplio y en donde deben detallarse no solo el patrimonio que se ostenta al iniciar la función sino también los intereses en empresas, acciones o cualquier otra situación que pueda hacer que colisionen intereses personales con los del cargo. Debe declararse además intereses del cónyuge o union de hecho y dependientes.	2009 // 2016	Ley 20.414 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1009826 Ley 20.880 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086062

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
			AA4	Refuerzo de los mecanismos de control a través de la promulgación de nueva o modificación de legislación conexa. La Ley 20.393 “Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos que indica”. Con esta nueva legislación se buscó establecer las acciones y condiciones que conllevarían a sanciones a las personas jurídicas (empresas, compañías, sociedades anónimas privadas o estatales) de carácter penal. Dentro de estas sanciones se encuentra desde la disolución y la prohibición perpetua de contratar con el Estado hasta multas menores. Las sanciones más severas están relacionadas con el delito de cohecho (Artículos del 248 - 254 del Código Penal). La ley obliga a ChileCompra a mantener un registro actualizado de las personas jurídicas a las que se les haya impuesto la sanción de prohibición temporal o perpetua de contratar con el Estado (Art. 10). Además, la ley sugiere (“podrán”) que las personas jurídicas adopten un modelo de prevención de delitos (Art. 4) y explica sus elementos. La Ley 20.730 “Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”. La nueva legislación busca aportar publicidad a la actividad de lobby gestión de intereses con el objetivo de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones entre privados y los órganos del Estado. Dentro de los sujetos pasivos (funcionarios públicos) se encuentran ministros, subsecretarios jefes de servicios, directores regionales y autoridades de gobierno local, entre muchas otras. La ley señala que los miembros de las Comisiones Evaluadoras de los Contratos públicos de más de 1000 UTM son también sujetos pasivos en lo que respecta al ejercicio de estas funciones. De igual forma, las instituciones pueden establecer que otros funcionarios debe ser considerados sujetos pasivos (Art. 4). Dentro de las actividades que son obligatorias de reportar, la ley establece específicamente, aquellas que buscan como fin la celebración, modificación o terminación de contratos que realicen los sujetos pasivos (Art. 5 num. 3). Para asegurar la publicidad de todos estos actos se dispone la creación de distintos registros con carácter público en donde de manera detallada debe informarse con quién se realizó reunión, que intereses representaba, tema, obsequios, viajes entre otras informaciones. Además se establecen sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones, así como la obligatoriedad de denunciar al Ministerio Público por parte del investigador o fiscal cuando conoce de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de delito. Finalmente, la Ley 20.818 “Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos” modificadora de la Ley 19.913 que creó la Unidad de Análisis Financiero, establece la obligatoriedad de los funcionarios de la Administración del Estado de informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus funciones. Las operaciones sospechosas son aquellas operaciones o transacciones que de acuerdo a usos y costumbres sean inusuales o carentes de justificación económica.	2009 // 2014 // 2015	Ley 20.393 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668 Ley 20.730 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115 Ley 20.818 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1074860
	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política	***Tesoro***	AT1	Las leyes de presupuesto del período reflejan incrementos de la partida correspondiente a la Dirección de Compras Públicas en los años 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 y 2016. En el resto de los años del período analizado (2008, 2012, 2017 y 2018) el presupuesto fue menor con respecto al del año anterior, y en los años 2017 y 2018 las reducciones son significativas.	2006 - 2018	Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15954.html
			AT2	Se busca y ejecuta financiamiento externo para realizar evaluación exhaustiva del Sistema de Compras. Este proceso se realiza mediante Cooperación Técnica entre el Gobierno de Chile, el BID y el BM. El monto global que se dispuso para realizar la evaluación del sistema fue de $US 170000. De ellos $US 100000 (BID), $US 50000 (BM) y $US 20000 (Dirección de Compras Públicas). La evaluación se planificó con el fin de seguir las instrucciones metodológicas de OCDE/CAD con la finalidad de revisar todos los aspectos del sistema, incluida la “medida en que las disposiciones sobre prácticas de fraude y corrupción locales promueven la integridad del sistema y desalientan el uso de estas prácticas” (p. 5).	2008	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/evaluacion-del-sistema-de-compras-y-contrataciones-publicas-de-chile-cpar.pdf
			AT3	Se presupuestan acciones específicas para la mejora de la probidad en las compras públicas por parte de ChileCompra. Se destinan $50 millones de pesos a la contratación para la elaboración de 50 informes de tipo de auditoría de servicios compradores, con el objetivo de conocer en profundidad la implementación de la normativa, el uso del portal de compras, uso de los recursos públicos, entre otros aspectos. Con estas acciones se proyectaba impactar en la transparencia de los 50 servicios auditados y que sirvieran como ejemplo piloto al resto de los servicios públicos, sobre todo porque toda la información sería publicada en el portal de probidad del sitio www.chilecompra.cl. Además, se presupuestó por $11 millones de pesos el desarrollo e instalación de una nueva plataforma de reclamos para la gestión eficiente de los reclamos que se generaran en contra de los compradores del Estado.	2010	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-75267_doc_pdf.pdf
			AT4	Se estableció como una prioridad de la Ley 20.641 de “Presupuestos del Sector Público Año 2013” la creación de una comisión técnica transversal para elaborar un diagnóstico y proponga medidas para el perfeccionamiento del sistema de compras públicas. El Informe de esa comisión debía enviarse a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos para la fijación del gasto de las acciones sugeridas. Entre algunos de los aspectos a evaluar por esa Comisión se encontraban la capacitación a funcionarios, las incompatibilidades de estos, la separación entre quienes hacen las bases y quienes participan en los procesos de adjudicación y la identificación de organismos públicos riesgosos por su alto impacto financiero o exposición pública (Art. 26).	2013	Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-98732_doc_pdf.pdf
	Cambio en la administración del área de política	***Organización***	AO1	A partir de reconocer que “Consolidar la Instalación de la Dirección de Compras” era un objetivo prioritario en la Ley de Presupuestos de 2006, se buscó promover acciones orientadas al fortalecimiento de los recursos humanos, automatización de procesos y posicionamiento de ChileCompra como institución rectora de las compras públicas. Al respecto se configuró una nueva estructura institucional con dos nuevas instancias de coordinación interna, el Directorio Corporativo con el objetivo de planificación y gestión institucional y el Directorio de Operaciones con la finalidad de resolver incidentes y monitorear los distintos servicios de la Dirección de Compras Públicas. Además, se crea el registro de proveedores como instrumento que permite mantener de forma digitalizada toda la información relevante de los proveedores, y les permite a las empresas ser aptas para contratar con el Estado.	2006	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-36477_doc_pdf.pdf
			AO2	Se instalan 16 centros empresariales en distintas ciudades de Chile como unidades de negocio con el fin de establecer plataformas territoriales de servicios que les permitan a las micro, pequeñas y medianas empresas, acceder de mejor forma al mercado público (la cantidad de centros regionales se fue ampliando con el transcurso de los años). Esta acción les brindaba a estas empresas software gratuitos para la automatización de procesos genéricos de los negocios, apoyo en la instalación de los software, mesas de discusión sobre administración de negocios y apoyo especializado para participar en el mercado público.	2007	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-36884_doc_pdf.pdf
			AO3	Se crea una nueva plataforma transaccional denominada www.mercadopublico.cl. Con esta nueva plataforma de licitaciones se instala un nuevo sistema de soporte de usuarios, un call center especializado y conexiones directas entre los distintos sistemas del mercado público. Además del objetivo de mejorar la eficiencia de las transacciones realizadas, la nueva plataforma buscaba mejorar la transparencia de la contratación pública.	2008	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-45213_doc_pdf.pdf
			AO4	Se crea una instancia específica para el monitoreo, levantamiento de alertas y definición de lineamientos en materia de probidad. Esta instancia se denominó Observatorio ChileCompra. El Observatorio ChileCompra fue concebido como un sistema integrado de alertas, monitoreo y gestión activa a las instituciones compradoras, como herramienta de prevención y detección de errores así como de disminución del riesgo de ocurrencia de irregularidades en los procesos de compras públicas efectuados por los organismos del Estado a través de www.mercadopublico.cl.	2012	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-103980_doc_pdf.pdf

PRELIMINAR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
			BN1	Lanzamiento de la plataforma de inteligencia de negocios www.analiza.cl con el objetivo de permitir a las empresas y al público en general navegar de manera inteligente, fácil y profunda por la información de la basa de datos del sistema de compras públicas. Esta web brindaba informes preelaborados y funcionalidades que permiten visibilizar todos los indicadores del sistema. Esta plataforma fue presentada a múltiples actores, entre los que destaca la prensa: https://www.chilecompra.cl/2010/10/director-de-chilecompra-presenta-a-periodistas-herramienta-de-analisis-e-investigacion/ En el mismo año 2010 se lanzó también otra aplicación para hacer más transparentes las compras públicas, denominada "publicidad de ofertas técnicas". Esta permite que los compradores hagan públicas y visibles las ofertas técnicas recibidas una vez adjudicada determinada licitación.	2010	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-75267_doc_pdf.pdf /// https://www.chilecompra.cl/2010/08/dos-nuevas-aplicaciones-profundizan-transparencia-y-eficiencia-en-el-mercado-publico/. ///. https://www.chilecompra.cl/2011/02/publicidad-de-ofertas-tecnicas-es-aplicada-por-el-70-de-los-organismos-publicos/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/05/analiza-cl-como-herramienta-para-hacer-mejores-ofertas-a-traves-de-chilecompra/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/10/con-exito-se-realizo-el-seminario-el-valor-de-la-informacion-de-las-compras-publicas/
	El gobierno adopta mecanismos que facilitan la entrega y comprensión de la información.	***Nodalidad***	BN2	Implementación de modelos de riesgo. Primero fueron implementados a nivel de gobierno por el CAIGG y luego a nivel sectorial por ChileCompra. El objetivo de este modelo es contar con una aplicación que permita orientar los esfuerzos institucionales para incluir el universo de procesos que dadas sus características tienen alta probabilidad de presentar irregularidades.	2010-2016	Información CAIGG Disponible en: https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/959/LIBRO%20CAIGG%20-%20TOMO%20I%20-%20LECTURA%20WEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y Información Observatorio ChileCompra Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114779_doc_pdf.pdf /// http://www.dipres.gob.cl/597/articles-133219_doc_pdf.pdf /// http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147107_doc_pdf.pdf
			BN3	Implementación de una política de datos abiertos. Comienza con un mandato general a todos los órganos de la Administración del Estado y luego se particulariza en las compras públicas.	2012-2016	Gabinete Presidencial 005/2012 Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/2012_11_12_instructivo_no_005_sobre_gobierno_abierto.pdf Información sobre Datos Abiertos ChileCompra: https://www.chilecompra.cl/2016/01/chilecompra-lanza-plataforma-de-datos-abiertos-y-directiva-de-compras-en-rubro-tecnologia-e-innovacion/ /// https://www.chilecompra.cl/2016/11/chilecompra-invita-a-participar-de-consulta-ciudadana-sobre-recomendaciones-para-favorecer-la-generacion-de-datos-abiertos-en-las-contrataciones-del-estado/
			BN4	Implementación de una estrategia de Campañas Masivas. La estrategia consiste en un sistema de alertas masivas a todos los organismos compradores en la forma de campañas preventivas, correctivas y disuasivas, las que se basan en algoritmos que detectan patrones en las bases de licitación que dan cuenta de conductas potencialmente irregulares. Ver también cambio de plataforma de reclamos.	2012 - 2016	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114779_doc_pdf.pdf /// http://www.dipres.gob.cl/597/articles-133219_doc_pdf.pdf /// http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147107_doc_pdf.pdf /// http://www.dipres.gob.cl/597/articles-158523_doc_pdf.pdf /// https://www.chilecompra.cl/2012/12/chilecompra-estrena-nueva-plataforma-de-reclamos/
			BA1	Se involucra al Centro de Gobierno en la implementación de las decisiones de la Presidenta Bachelet sobre transparencia en las compras públicas. Esto se hace mediante las Circulares N° 3 y No. 9 de los Ministerios de Interior y Hacienda, de 2007 y la Circular No. 555 del Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y SEGRES de 2008, para la implementación del Instructivo Presidencial sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado. Estas mejoras se efectuaron en el marco de la Agenda de Probidad y constituyen un importante avance en la implantación de la transparencia activa.	2007-2008	Circular No. 3 Disponible en: https://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Ofic_03_Hacienda_2007.pdf /// Circular No. 9 Disponible en: https://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Oficio-N9-Interior.pdf /// Circular No. 555 Disponible en: https://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Ofic-555-30-abril-2008.pdf
	El gobierno implementa nuevas reglas enfocadas en el control de las compras públicas.	***Autoridad***	BA2	Se formalizan alianzas estratégicas entre instituciones del Gobierno para mejorar el control. Alianza estratégica entre Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Unidad de Análisis Financiero y Acuerdo Complementario de esta Alianza Estratégica entre Interior, Hacienda y UAF. Convenio de Colaboración entre Unidad de Análisis Financiero y Dirección ChileCompra. Alianza para trabajar en la detección de conductas colusorias entre ChileCompra y la Fiscalía Nacional Económica.	2012-2015	Disponible en: https://www.uaf.cl/descargas/cooperacion/publicas/Alianza_Estrategica-25072012.pdf /// https://www.uaf.cl/descargas/cooperacion/publicas/20131115_Convenio_UAF_Chilecompra.pdf /// https://www.uaf.cl/descargas/cooperacion/publicas/UAF_Interior_Hacienda.pdf /// https://www.chilecompra.cl/2011/04/chilecompra-y-fiscalia-nacional-economica-trabajan-en-la-deteccion-de-conductas-colusorias-en-las-licitaciones-del-estado/ /// https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/coop_chc_2011.pdf

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
Se coordina el sistema de instituciones gubernamentales en función de la coherencia del control en la contratación pública (Hb)			BA3	Mejora la normativa técnica de control interno y el trabajo conjunto entre ChileCompra y el CAIGG (Libro CAIGG Tomo 1, p-52). Muestra de ello son los: Documento Técnico No. 69/2015 del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno para el Aseguramiento al Proceso de Compras Públicas. El documento entrega directrices a los auditores internos para el aseguramiento integral al proceso de adquisición de bienes y servicios por parte de las organizaciones gubernamentales. Se enfoca prioritariamente en riesgos asociados al cumplimiento de la probidad administrativa y la transparencia en el proceso de compras públicas. Documento técnico No. 91/2015 que establece una guía jurídica sobre delitos funcionarios de la Administración del Estado.	2015	Disponible en (No.69): https://es.slideshare.net/auditormilano/documento-tecnico-n-69-aseguramiento-al-proceso-de-compras-pblicas (No. 91): https://es.slideshare.net/auditormilano/documento-tcnico-91-conceptos-generales-delitos-funcionarios
			BA4	Se aseguran estándares de transparencia y probidad necesarios para la realización de compras y contratación realizados por todos los los organismos públicos. Esto se realiza a través de las Directivas No. 4/2006, No. 10/2008, No. 11/2009 y No. 14/2016. https://www.chilecompra.cl/2013/01/nueva-directiva-de-compras-incluye-compromiso-de-confidencialidad-para-integrantes-de-comisiones-evaluadoras/. Incorporación de la cláusula pacto de integridad en las transacciones del mercado público (CA5 anterior).	2006-2016	Disponible en: (No. 4): https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n04.pdf (No. 10): https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n10.pdf (No. 11): https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n11.pdf y (No. 14): https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n14.pdf
	El gobierno fortalece la supervisión del gasto en las compras públicas	***Tesoro***	BT1	Mejora en el cumplimiento de obligaciones contraídas con proveedores. Se destaca la introducción del Certificado de disponibilidad presupuestaria (2010) y el Programa de Pago Oportuno (2014). Este último programa monitoreaba el cumplimiento del compromiso de pago oportuno de los organismos públicos a los proveedores, detectando las facturas pagadas fuera de plazo y días promedio de pago, identificando así cuáles son las instituciones con mejor y peor cumplimiento de pago. El foco asumido por ChileCompra busca promover un pago oportuno a las micro y pequeñas empresas, las que se ven seriamente afectadas al no contar con liquidez para efectuar sus negocios. De esta forma, se busca apoyar a las empresas de menor tamaño con una mesa de atención de reclamos por pago para aquellos emprendimientos que se ven fuertemente afectados por los atrasos en los compromisos financieros. Con este programa tanto compradores como proveedores podrán tener una trazabilidad de sus documentos a pago, permitiéndoles conocer en línea el estado de cada uno de ellos, los tiempos de pagos de las distintas instituciones y gestionar potenciales dificultades.	2010 // 2014	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2010/08/dos-nuevas-aplicaciones-profundizan-transparencia-y-eficiencia-en-el-mercado-publico/
			BT2	Estudio de Precios para Convenios Marco de Servicios. Se presupuesta para el año 2012 la realización de un estudio posibilita contar con información de mercado y relevante para la administración de los convenios marco de servicios. A partir de un monitoreo de los precios de mercado de los servicios ofrecidos por convenio marco, y comparándolos con los de la tienda electrónica, se podrá contar con evidencia objetiva respecto de la competitividad de los convenios marco de servicio (monto del proyecto 15 millones). Monitoreo de precios. Se trata de una herramienta automática que busca precios de referencia (de mercado) de algunas categorías de productos de fácil especificación. Con esto es posible realizar comparaciones específicas de precios y monitorear el nivel de competitividad de las compras realizadas a través de distintos mecanismos de compra. La primera etapa de este proyecto cuenta con un presupuesto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de $5 millones. Se incorporarán nuevas funcionalidades orientadas a entregar más información para los proveedores, con el objeto de aumentar su conocimiento respecto a cómo opera el mercado de las compras públicas. En este sentido, se podrá contar con información respecto del comportamiento de otros proveedores que participan en el mercado público (dónde, a quiénes y cada cuánto ofertan) y del manejo de contratos (montos, estado, gestión, vigencia de boleta de garantía). Este proyecto contó con un presupuesto BID de $10 millones.	2011	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-88104_doc_pdf.pdf
			BT3	Asignación a la Dirección de Chile Compra de MM$ 301 para realizar mejoras a la Tienda Virtual Chile Compra Express en términos implementación de un sistema de gestión de precios a partir de la comparación de precios automática y manual, automatización de procesos de gestión de los convenios y los desarrollos y modificaciones necesarias para dar soporte al nuevo modelo de operación de los Convenios Marco que sean licitados bajo esta modalidad, así como también la contratación de profesionales que soporten este Modelo en toda la Institución.	2013	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114779_doc_pdf.pdf
			BT4	Refuerzan mecanismos de austeridad, probidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se determinan nuevas reglas para los mecanismos de adquisiciones, licitaciones y adjudicaciones mediante la Circular No. 16 de 2015 del Ministro de Hacienda y el Gabinete Presidencial No. 522 de 2015. Ambos instrumentos remiten al Artículo 6 de la Ley de Presupuestos de 2015 para nuevas reglas a proveedores.	2015	Disponible en: (Gab.Pres.522) http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/14708/Instructivo%20Presidencial_522_Abril%202016_Austeridad_probidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y /// (Circular No. 16) http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cl_insitu_CAIGG_ane10.pdf
			BO1	Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y Transparencia. El objetivo de esta Comisión era asesorar al Ministerio Secretaría General de la Presidencia en el seguimiento, estudio, análisis e implementación de la Agenda de Probidad definida por la Presidencia de la República. En el año 2010, adicionalmente, la Comisión se convierte en una Red de Expertos para y ente validador del PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión) del Sistema de Acceso a la Información Pública. Las acciones de la Comisión se encuadran dentro de las facultades que al Ministerio Secretaría General de la Presidencia le asigna su Ley Orgánica N° 18.993, especialmente lo consignado en su artículo 2°, letra b), relativa a propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del Gobierno. Apoyó a los órganos y servicios de la Administración central del Estado en la implementación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, en lo relativo a: - Creación de Red de Representantes Ministeriales con el objeto de mantener vínculos con los Ministerios para apoyarlos en lo pertinente en la implementación de la Ley. - Creación del Comité Ejecutivo de apoyo en la implementación de la Ley. - Constitución de Comité Consultivo, conformado por Subsecretarios de Ministerios que forman parte del Comité Ejecutivo (Economía, Educación, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno). - Participación en Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción; Convención Interamericana contra la Corrupción y; del trabajo con otros Ministerios tendientes a avanzar en que Chile ingrese como miembro pleno de la OCDE	2008	Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=270848

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
	El gobierno genera estrategias organizacionales para la coordinación gubernamental.	***Organización***	BO2	Comisión Defensora Ciudadana coordina directamente con ChileCompra para mejor manejo de la información y control de acciones en materia de reclamos. La comisión se encargó de la implementación de la ley de lobby en 2015.	2010	Disponible en: (Decreto 86 de 2013): https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1049588 /// https://www.chilecompra.cl/2010/07/chilecompra-y-comision-defensora-ciudadana-iniciaron-trabajo-conjunto/ /// https://www.chilecompra.cl/2010/11/chilecompra-entrega-informe-sobre-reclamos-de-proveedores-a-comision-defensora-ciudadana/ /// https://www.chilecompra.cl/2011/07/comision-defensora-ciudadana-publica-informe-de-reclamos-en-sistema-de-compras-publicas/ https://www.chilecompra.cl/2015/07/chilecompra-difunde-guia-para-la-implementacion-de-ley-de-lobby-para-integrantes-de-comisiones-evaluadoras/ /// https://docplayer.es/12626928-Guia-para-administradores-institucionales-de-la-plataforma-lobby-y-administradores-de-chile-compra.html
			BO3	Comisión Ministerial para la Probidad Administrativa y la Transparencia. Esta comisión asume y da continuidad a todas las labores del ámbito probidad y transparencia que tenía la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia.	2016	Disponible en: (Decreto 14 de 2016) https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1094142 ///
			BO4	Implementación de estrategias de control informales, entre las que se destacan el apoyo a la gestión del Observatorio desde Presidencia de la República con Asesores Presidenciales y con CAIGG.	2013-2018	Entrevista realizada a Viviana Mora, Jefa del Observatorio ChileCompra. Mes de mayo de 2021. Entrevista realizada a Jorge Vio, Auditor del Gobierno. Mes de mayo de 2021.
	Intercambio de información para para mejorar el control en las compras públicas.	***Nodalidad***	CN1	Capacitaciones y acreditación de competencias en compras públicas.	2010 - 2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2010/02/consultas-publicas-al-mercado/ /// https://www.chilecompra.cl/2010/08/arranca-intenso-programa-de-apoyo-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2011/04/seleccionados-por-alta-direccion-publica-reciben-capacitacion-en-compras-del-estado/ /// https://www.chilecompra.cl/2011/07/contraloria-y-chilecompra-capacitan-a-autoridades-sobre-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2013/07/altos-directivos-y-jefes-de-servicio-participan-de-segunda-acreditacion-de-competencias-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2013/10/jefes-y-funcionarios-del-servel-se-capacitan-sobre-compras-publicas/
			CN2	Programa de Asesoría Especializada a los organismos del Estado que efectúan sus adquisiciones mediante el sistema de compras públicas.	2013 - 2014	Tesorería General de la República. Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2013/03/chilecompra-inicia-con-tesoreria-general-de-la-republica-un-programa-de-asesoria-en-compras-publicas/ /// Subsecretaría de Pesca y Acuicultura: https://www.chilecompra.cl/2013/04/subsecretaria-de-pesca-y-acuicultura-se-integra-a-programa-de-asesoria-en-compras-publicas/ /// Instituto Nacional de Juventud: https://www.chilecompra.cl/2013/03/injuv-participara-de-programa-de-asesoria-en-compras-publicas-de-chilecompra/ /// Comisión Nacional de Energía: https://www.chilecompra.cl/2013/03/comision-nacional-de-energia-adhiere-a-programa-de-asesorias-en-compras-publicas-de-chilecompra/ Superintendencia de Casinos de Juego: https://www.chilecompra.cl/2013/03/superintendencia-de-casinos-de-juego-se-integra-a-programa-de-asesoria-especializada-de-chilecompra/ /// Subsecretaria de Justicia: https://www.chilecompra.cl/2013/03/superintendencia-de-casinos-de-juego-se-integra-a-programa-de-asesoria-especializada-de-chilecompra/ /// JUNAEB: https://www.chilecompra.cl/2013/06/junaeb-participa-en-programa-de-asesoria-en-compras-publicas-de-chilecompra/ Servicio Civil: https://www.chilecompra.cl/2014/03/servicio-civil-recibe-informe-de-asesoria-especializada-en-gestion-de-compras/

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
			CN3	Relación entre ChileCompra y actores privados mediante ferias anuales con participación de autoridades de control, como la Contraloría General de la República, para informar sobre procesos de probidad, integridad y enfrentamiento a la corrupción.	2006 - 2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2015/03/se-acerca-la-feria-chilecompra-femer-la-mejor-oportunidad-para-las-mipymes/ /// https://www.youtube.com/watch?v=XqtDhZjyYlQ ///
			CN4	Flujo de información entre la Dirección de ChileCompra y el Congreso.	2013 - 2017	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-114779_doc_pdf.pdf /// https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Informe+"Mercado+Público,+Posibilidades+de+Perfeccionamiento".+Senado+de+la+República.&ie=UTF-8&oe=UTF-8#
Los actores estatales y no estatales intervienen en la política de contratación pública adoptando las nuevas reglas de control e integridad (Hc)	*Adopción de nuevas reglas de control en las compras públicas.*	***Autoridad***	CA1	Se genera un núcleo de cooperación entre la Contraloría General de la República y la Dirección de ChileCompra. Ese núcleo de cooperación abarca actividades de capacitación entre ambas instituciones, prevención de malas prácticas y trabajo de fiscalización. Al ChileCompra no ser una institución con capacidades para fiscalizar, la Contraloría funciona como un brazo ejecutor bien articulado. Esta relación se vuelve más estrecha a partir de la creación del Observatorio ChileCompra.	2011 - 2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2011/03/contraloria-general-de-la-republica-y-chilecompra-firman-convenio-de-colaboracion-para-prevenir-malas-practicas-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2011/11/contraloria-ordena-instruccion-de-sumarios-ante-irregularidades-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/03/contraloria-y-chilecompra-analizan-denuncias-por-potenciales-irregularidades-en-compras-publicas/ https://www.chilecompra.cl/2012/04/contraloria-y-chilecompra-entregaron-directrices-a-servicios-publicos-sobre-como-erradicar-malas-practicas-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2015/07/chilecompra-participa-en-proyecto-saint-de-contraloria/ /// https://www.chilecompra.cl/2015/10/contraloria-general-y-chilecompra-inician-mesa-de-trabajo-con-municipios-de-valparaiso-para-fortalecer-buenas-practicas-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2016/01/ministerio-de-obras-publicas-anuncia-que-efectuara-sus-licitaciones-de-obras-publicas-a-traves-de-chilecompra/ /// https://www.chilecompra.cl/2016/12/mop-y-chilecompra-difunden-en-la-serena-integracion-gradual-de-licitaciones-de-obras-publicas-a-la-plataforma-mercadopublico-cl/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/09/chilecompra-capacito-a-funcionarios-de-la-contraloria-que-realizan-labor-de-control-externo/
			CA2	Las instituciones encargadas de perseguir conductas constitutivas de delitos funcionarios refuerzan su colaboración para mejorar el cumplimiento de las reglas. Entre estas, Ministerio Público, Policía de Investigaciones, UAF y Contraloría.	2011	Disponible en: https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2015/12/Buenas-practicas.pdf /// http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_chl_uni.pdf
			CA3	Instituciones no obligadas por ley a realizar adquisiciones por el sistema de compras, ingresan a este de manera voluntaria.	2011	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2011/06/poder-judicial-ingresa-a-sistema-chilecompra/ https://www.chilecompra.cl/2012/05/corporacion-administrativa-del-poder-judicial-impulsa-agenda-de-modernizacion-y-extiende-uso-de-chilecompra-a-regiones/ Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras: https://www.chilecompra.cl/2012/08/sbif-acuerda-con-chilecompra-su-ingreso-voluntario-al-mercado-publico/
			CA4	Inclusión de la cláusula Pacto de Integridad en todas las licitaciones. Mecanismo promovido por Transparencia Internacional desde la década de 1990 para enfrentar la corrupción en el ámbito de la contratación pública.	2012	Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-103980_doc_pdf.pdf /// https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf
	Participación		CT1	El Observatorio del Gasto Fiscal publica información periódica sobre el comportamiento del gasto en compras públicas. Entre los informes se destaca el conocido como "Fiebre de Diciembre", en donde se señala que tanto adquirió el Estado en ese mes como parte de las urgencias de ejecución del presupuesto. Además, realizan publicaciones puntuales sobre concentración de proveedores y calidad de los datos de ChileCompra. Finalmente, producto del Convenio firmado con ChileCompra han desarrollado tres proyectos en forma de micrositios sobre: compras del gobierno central, compras municipales y *redflags* de compras.	2016-2018	Disponible en: https://observatoriofiscal.cl/Proyecto/ /// https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/Compras_Publicas_Es_posible_saber_si_existe_concentracion_de_proveedores /// https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/la-fiebre-de-diciembre-2016 /// https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/la-calidad-de-los-datos-de-las-compras-publicas-en-chile

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
	Participación en el monitoreo del gasto y su calidad en compras públicas	***Tesoro***	CT2	El Capítulo chileno de Transparencia Internacional "ChileTransparente" realiza informes sobre la política de compras públicas. Estos informes reflejan grados de satisfacción con el sistema, criterios de proveedores, marco regulatorio, entre otros. Además, realizan análisis de los principales compradores según los tipos de contrataciones: trato directo, convenio marco y licitaciones.	2017-2018	Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/documento/?t=compras&c=&enviar=Buscar
			CT3	El Centro de Investigación Periodística (CIPER) investiga y publica casos donde se cuestiona el uso de recursos públicos a través de compras. Algunos de los casos publicitados por CIPER, como los relacionados a Carabineros o registro civil, fueron el detonante de investigaciones y procesos sancionatorios.	2007-2018	Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2013/05/03/ciper-cumple-seis-anos-y-presenta-una-seleccion-de-24-investigaciones-que-han-tenido-alto-impacto/
			CT4	La Comisión de Modernización del Estado del Centro de Estudios Públicos realizó una evaluación de la política de compras públicas. En su informe propuso una serie de medidas destinadas a mejorar los procesos de asesoría a las licitaciones grandes y complejas como las que realiza JUNAEB y CENABAST. Además, propuso la inclusión de servicios y ministerios al sistema de compras públicas.	2016	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/11/comision-de-modernizacion-del-estado-del-cep-plantea-continuar-mejoras-en-chilecompra/
	Interacción institucionalizada entre actores estatales y no estatales	***Organización***	CO1	Se genera una red de trabajo de enfrentamiento a la corrupción entre organizaciones internacionales, instituciones públicas, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil. Esta red comienza como un trabajo bilateral entre la Contraloría General de la República y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 2009. Luego se agregan componentes de trabajo, como la revisión del cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción por parte de Chile. Este trabajo luego se amplió a una red y finalmente se constituyó como la Alianza Anticorrupción. El trabajo que esta alianza realiza se divide en mesas temáticas.	2009-2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2012/12/chilecompra-participa-en-lanzamiento-campana-anticorrupcion-liderada-por-contraloria-y-pnud/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/12/chilecompra-participa-de-red-publico-privada-en-pro-de-la-probidad-que-lidera-cgr-y-pnud/ /// https://www.chilecompra.cl/2013/06/chilecompra-firma-declaracion-de-red-publico-privada-anticorrupcion-que-lidera-contraloria-y-pnud/ /// https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1004875 /// https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026744 /// https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1040729
			CO2	Se creó una instancia de interacción público-privada para generar propuestas de acciones que mejoren las prácticas de integridad en las compras públicas. Esta instancia se denominó Consejo Público-Privado de Integridad y era coordinada por la Dirección de ChileCompra. El objetivo del Consejo fue proponer medidas y acciones tendientes a disminuir los riesgos de corrupción y las malas prácticas en el mercado de las compras públicas. Luego de su creación en diciembre de 2011 se generaron dos SubComité, uno Jurídico y otro de Pyme, donde el trabajo se focalizaba y se realizaba de manera más operativa.	2011 - 2015	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2012/04/consejo-publico-privado-coordinado-por-chilecompra-abordo-practicas-de-integridad-y-transparencia-en-empresas-chilenas/ https://www.chilecompra.cl/2012/06/primera-sesion-del-subcomite-juridico-del-consejo-publico-privado-de-integridad/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/10/consejo-publico-privado-coordinado-por-chilecompra-reviso-propuestas-en-materia-de-integridad/ /// https://www.chilecompra.cl/2012/10/primera-sesion-del-subcomite-pyme-del-consejo-publico-privado-de-integridad/ https://www.chilecompra.cl/2012/11/subcomite-pyme-del-consejo-de-integridad-analizo-estandares-de-probidad-para-pequenas-empresas/ https://www.chilecompra.cl/2012/12/finalizan-reuniones-del-subcomite-pyme-del-consejo-de-integridad/ /// https://www.chilecompra.cl/2013/01/comprometen-iniciativas-para-empresas-de-menor-tamano-en-ultima-sesion-de-consejo-de-integridad/ /// https://www.chilecompra.cl/2015/07/chilecompra-realiza-nueva-sesion-de-mesa-publico-privada-para-directiva-de-union-temporal-de-proveedores/ Actores Públicos y Privados: Esta Comisión se creó mediante Ley de Presupuesto de 2013. Ver Formulación Tesoro. https://www.chilecompra.cl/2013/03/subsecretario-de-hacienda-presenta-comision-de-perfeccionamiento-de-las-compras-publicas/
			CO3	Se constituye el Consejo de la Sociedad Civil de ChileCompra. Esta instancia funciona como un mecanismo de participación ciudadana y sus integrantes pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o gremiales. El objetivo de esta instancia de participación era intercambiar con las organizaciones participantes las distintas medidas que se tomaban desde la Dirección de ChileCompra en función de la política de compras públicas. Entre estas medidas estaban los programas que favorecían la inclusión de pequeñas y medianas empresas, el pago oportuno y acciones de probidad entre otras. En este espacio, las OSC y gremios también pueden comunicar distintas iniciativas y sus criterios sobre reformas necesarias para mejora del sistema.	2015 - 2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2015/06/se-constituye-consejo-de-la-sociedad-civil-de-chilecompra/ https://www.chilecompra.cl/2015/09/segunda-sesion-del-consejo-de-la-sociedad-civil-de-chilecompra-se-centra-en-pago-oportuno-a-proveedores/ /// https://www.chilecompra.cl/2015/12/tercera-sesion-del-consejo-de-la-sociedad-civil-de-chilecompra-conoce-programa-probidad-de-accion/

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
			CO4	Se producen instancias de colaboración directa y bilateral entre ChileCompra y Organizaciones de la Sociedad Civil. Entre estas instancias se destaca las colaboraciones con ChileTransparente y con el Observatorio del Gasto Fiscal, ambas con el objetivo de impulsar acciones de mejora de la probidad en las compras públicas.	2015 // 2017	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2015/06/chilecompra-y-chile-transparente-firman-convenio-de-colaboracion/ /// El Convenio entre la USACH y ChileCompra que tiene como objeto la cooperación en función del trabajo del Observatorio del Gasto Fiscal, no se encuentra disponible mediante acceso público. El mismo fue facilitado mediante correo electrónico por la dirección de Comunicación Social del Observatorio.
	Mejora la observabilidad y detectabilidad del riesgo de corrupción mediante el uso de información inteligente	***Nodalidad***	ON1	Aplicación de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones (MAPS) de la OCDE e identificación de brechas (espacios de mejora) del sistema de compras públicas en cuanto a riesgos de corrupción (Pilar IV).	2017	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/11/MAPS-final-2017.pdf
			ON2	Publicación de bases de datos de planificación de compras y base de datos de ejecución de compras tras acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso.	2017	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/11/ministerio-de-hacienda-y-el-congreso-suscribieron-protocolo-de-acuerdo-sobre-medidas-para-mejorar-la-informacion-de-las-finanzas-publicas/
			ON3	Uso de blockchain para mejorar la trazabilidad, simplificar los procesos y certificar las ordenes de compra.	2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2018/07/chilecompra-inicia-proyecto-piloto-para-el-uso-de-la-herramienta-blockchain-en-compras-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2018/02/chilecompra-abordo-el-uso-del-blockchain-aplicado-a-la-probidad-y-transparencia-en-compras-publicas/ /// https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1651/Blockchain_e_integridad_aplicaciones_de_politica_publica.pdf
			ON4	Crecimiento sostenido en la cantidad de datos disponibles a la ciudadanía en función de alcanzar el compromiso firmado de estándar OCDS.	2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2018/05/chilecompra-invita-a-seguir-cuenta-publica-de-su-gestion-2017/ /// https://desarrolladores.mercadopublico.cl/ocds /// https://www.chilecompra.cl/2020/09/open-contracting-partnership-destaca-herramienta-desarrollada-en-chilecompra-para-consumo-de-datos-en-compras-publicas/ /// https://www.opengovpartnership.org/members/chile/commitments/CL0062/
	Mejora el monitoreo de posibles hechos de corrupción y sancionabilidad.	***Autoridad***	OA1	Crecimiento en procesamientos de delitos funcionarios y sanciones efectivas a través de sentencias.	2006-2017	Boletines estadísticos del Ministerio Público (Fiscalía Nacional) de los años 2006 al 2017.
			OA2	Aumento de las penas de los delitos cohecho y soborno y se tipifican los delitos de soborno entre particulares y de administración desleal.	2016-2018	Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1125600 /// https://www.intedya.com/internacional/1684/noticia-chile-avanza-proyecto-que-aumenta-sanciones-para-los-delitos-de-cohecho-y-soborno-a-funcionarios-publicos.html
			OA3	Definición del significado del principio de probidad para las compras públicas tanto por ChileCompra como por la Contraloría General de la República. Esto a través de la Directiva No. 28 de 2017 de ChileCompra y las Instrucciones sobre el cumplimiento del principio de probidad en materia de contratación pública.	2017-2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Aprueba-directiva-Probidad-para-compradores-ok.pdf /// https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/01/Instructivosobreprobidadencompraspublicas.pdf
			OA4	Incorporación del Ministerio de Obras Públicas al Sistema de ChileCompras.	2017	Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/members/chile/commitments/CL0044/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/01/licitaciones-de-mop-a-chilecompra-sumaria-transacciones-por-us-2-300-millones/ /// https://slideplayer.es/slide/12242242/
			OT1	Crecimiento sostenido de montos negociados mediante el mercado público y aumento de la contratación pública respecto al PIB.	2006-2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2018/02/transacciones-de-organismos-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-78-millones-de-millones-el-2017/

BORRADOR

Hipótesis	Evidencias Mecanismo Causal					
Se fortalece la capacidad institucional del sistema de integridad y control de la corrupción en la contratación pública (Hr)	*Mejora de la competencia y valor por el dinero en las Compras Públicas*	***Tesoro***	OT2	Implementación de un modelo de compras colaborativas enfocado en la eficiencia y el ahorro para el Estado.	2017	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/08/directora-de-chilecompra-presento-nuevo-modelo-de-compras-colaborativas-con-enfasis-en-eficiencia-y-ahorros-para-el-estado-a-traves-de-las-contrataciones-publicas/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/08/la-principal-modernizacion-desde-la-creacion-de-chilecompra-se-inicia-instalacion-de-nuevo-modelo-de-compras-colaborativas-en-el-estado/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/08/representantes-de-e-commerce-en-chile-conocieron-nueva-modalidad-de-compra-del-estado-microcompra/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/08/chilecompra-lanza-la-microcompra-nuevo-canal-de-venta-directa-que-conecta-a-organismos-publicos-con-plataformas-de-e-commerce/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/08/ahorros-a-traves-de-chilecompra-superaron-los-188-mil-millones-el-2017/ /// https://www.youtube.com/watch?v=7wXjuNXlpWw
			OT3	Mejora en objetivo de compras sostenibles, transparencia y ahorro de tiempo en procesos mediante Formulario de Licitación Simplificado L1.	2017	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/09/Guia_Simplificacion2017.pdf
			OT4	Mejora la inclusión a través del sistema de compras públicas. Existe una alta participación de empresas en el sistema. Programa de inclusión de la mujer She Trades.	2017-2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2017/05/ocde-lanza-en-chile-estudios-sobre-desafios-en-materia-de-infraestructura-innovacion-en-el-sector-publico-y-mejoras-en-la-contratacion-publica/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/05/ocde-lanza-en-chile-estudios-sobre-desafios-en-materia-de-infraestructura-innovacion-en-el-sector-publico-y-mejoras-en-la-contratacion-publica/ /// https://www.chilecompra.cl/2017/11/intracen-destaca-experiencia-chilena-sobre-participacion-de-mujeres-en-compras-publicas/
	Mejora el ecosistema de integridad mediante acciones de innovación	***Organización***	OO1	Implementación de un Sistema de Integridad de la Dirección de Compras y Contratación Pública y promoción de buenas prácticas de compradores públicos.	2015	Disponible en: http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2015/10/ChileCompra.pdf
			OO2	Ejecución del proyecto “Hacia una cultura de innovación basada en valores en la Dirección de ChileCompra” y la creación de mesas regionales de probidad.	2016-2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2016/03/se-da-inicio-a-mesas-de-probidad-con-municipios/ /// https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A5310BB9CC1268770525815300 80890B/$FILE/padomin.pdf /// https://docplayer.es/92300558-Mesa-de-trabajo-de-probidad-municipal-conformacion-y-funcionamiento-de-la-comision-evaluadora.html
			OO3	Integración del sistema de información para la gestión financiera del Estado y el mercado público.	2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/2018/03/se-inicia-plan-de-integracion-del-sistema-de-informacion-para-la-gestion-financiera-del-estado-y-mercado-publico/
			OO4	Programa de Compras Públicas Innovadoras (CPI) desarrollado entre ChileCompra, el Ministerio de Economía y el Laboratorio de Gobierno.	2016 - 2018	Disponible en: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/08/20180614-DIRECTIVA-CPI.pdf /// https://ctci.minciencia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/04/Documento-Mesa-Compra-P%C3%BAblica-de-Innovaci%C3%B3n-2018.pdf /// http://ricg.org/es/datos-regionales/innovacion-en-compras-publicas/ /// https://idomcpi.com/chile-se-une-al-desafio-de-la-compra-publica-de-innovacion/ /// https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1872/La%20compra%20p%C3%BAblica%20como%20catalizador%20del%20ecosistema%20govtech.pdf?sequence=1&isAllowed=y /// https://www.chilecompra.cl/2018/01/lanzan-a-consulta-ciudadana-directiva-de-compra-publica-innovadora/

BORRADOR

Anexo 2. Línea de tiempo sobre hitos históricos internacionales respecto al control de la corrupción

BORRADOR

Anexo No.2 Línea de tiempo sobre hitos históricos internacionales respecto al control de la corrupción

Año	Norma Internacional / Hito relevante	Observación
1972	Escándalo ITT (Corporación norteamericana con operaciones en Chile).	21 de marzo de 1972 Jack Anderson publicó un artículo en Washigton Post que documentó la participación inapropiada de ITT en la elección de Allende de Chile en 1970.
1972	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD III)	En abril de 1972, Allende definió el problema de la corrupción como una pregunta sobre el papel de las empresas en la política y la creciente influencia del poder corporativo sobre el proceso democrático.
1972	Escándalo Watergate	Es la principal causa de la adopción de la LPCE en 1977.
1973	Audiencias del Subcomité de Empresas Multinacionales del Senado de los Estados Unidos.	El caso de ITT se convirtió en la base sobre la cual se inició una investigación sobre la forma en que el comportamiento corporativo inapropiado choca con los objetivos políticos y de política exterior.
1974	Renuncia de Richard Nixon / Nombramiento de Gerald Ford.	Ford intenta poner las cosas en orden y de alguna manera resolver los problemas de confianza pública en el gobierno coorporativo de los EEUU.
1975	Comisión de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales.	17 al 28 de marzo de 1975. Los Estados Unidos introdujeron el asunto de los pagos ilícitos / corruptos en el marco de la ONU.
	Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre el Comportamiento de las Empresas Transnacionales.	En relación con la armonización y unificación del Derecho Mercantil Internacional.
	Resolución 265 del Senado de EEUU, resolvió que debía negociarse inmediatamente con otros gobiernos para desarrollar normas apropiadas para eliminar el acto de soborno transnacional en un ámbito internacional.	Exhorto al Ejecutivo para iniciar tratado multilateral en el GATT.
	Resolución 3513 de la AGNU	Enfatizó que cualquier país tenía derecho a legislar leyes contra el soborno y tomar medidas contra la corrupción.
	Resolución 3514 de la AGNU condena las prácticas corruptas de coorporaciones transnacionales.	La resolución fue redactada por un grupo de 27 países en desarrollo y miembros del G77 (entre los cuales se encuentran Argentina, Colombia, Pakistán, Somalia, Venezuela y Yemen).
1976	Grupo de Trabajo Intergubernamental Especial sobre Prácticas Corruptas del ECOSOC (ONU).	Para análisis del problema y evaluar propuestas.
	Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresa Multinacional (Declaración de 1976).	A pesar de esta Declaración, la organización no dio seguimiento al tema hasta 1989.
1977	Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (LPCE) en EEUU. Alcance extraterritorial.	El proyecto de Ley se presentó en 1976 por la administración Ford, pero se aprueba en 1977 bajo la asministración Carter. Carter alentó a otras naciones a avanzar en la negociación de un tratado anticorrupción multilateral.
	Informe Shawcross y Reglas de Conducta de la Cámara de Comercio Internacional para combatir la corrupción.	Las Reglas instaban a los miembros de la ICC a fomentar el desarrollo tanto de un tratado internacional como de políticas nacionales, así como a autorregular las prácticas comerciales mediante el establecimiento de reglas de conducta y buenas prácticas comerciales en la lucha contra la corrupción.
1978	ECOSOC establece el Comité del Acuerdo Internacional sobre Pagos Ilícitos	Remplaza al Comité Ad Hoc creado mediante la Resolución 3514 de la AGNU en 1975.
1979	Fracaso de negociaciones en 1979-1980 sobre un Proyecto de Acuerdo Internacional sobre Pagos Ilícitos.	Debido a la dinámica política del Nuevo Orden Económico Internacional.
1980	Cumbre del G7	Del 22 al 23 de junio de 1980 en Venecia, Italia, y consideró la cuestión de los pagos ilícitos como parte de su agenda comercial y el comunicado final hizo el compromiso político de que los miembros del G7 continuarían con la cuestión.
	6to Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente.	Se exponen las posiciones de los países referente a los abusos de poder de las empresas transnacionales. Es una muestra de la confrontación entre los países del Norte y el Sur Global en el marco de la ONU.

BORRADOR

	Creación del Business International Index	Solo se realizó de 1980 a 1983.
1981	Ruptura de negociaciones dentro del ECOSOC de la ONU por desacuerdos Norte-Sur respecto a propuesta de Código de Conducta para Empresas Transnacionales.	Estados Unidos cambió su estrategia de "big bang" a una de "legalización gradual".
1982	Creación de la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG - International Coutry Risk Guide).	El modelo se había creado en 1980 por los editores de International Reports, a manera de boletín semanal sobre finanzas y economía internacionales.
1983	1era Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC).	En 12/2020 se celebrará la 19na en Busan, República de Corea.
1985	7mo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente.	Aprobó el Plan de Acción de Milán en donde se prioriza la prevención del delito a través de cooperación internancional.
	2da Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC).	Aunque son importantes para difundir información sobre posibles soluciones nacionales a la corrupción empresarial y la ley cuestiones de aplicación, estas conferencias no fueron ampliamente publicitadas y tuvieron una asistencia limitada.
1987	3era Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC).	Aunque son importantes para difundir información sobre posibles soluciones nacionales a la corrupción empresarial y la ley cuestiones de aplicación, estas conferencias no fueron ampliamente publicitadas y tuvieron una asistencia limitada.
1988	Convención de Viena Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	A partir de esta Convención inició su trabajo el Grupo de Acción Financiera sobre blanqueo de capitales. Este es un ejemplo de eficacia que sirvió de inspiración para los procesos sobre corrupción de la OCDE.
	Modificación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (LPCE).	Para eximir los pagos de facilitación.
1989	40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI).	El G-7 y la OCDE establecieron el GAFI como una organización independiente para investigar y desarrollar soluciones con respecto al lavado de dinero. Las recomendaciones históricamente han carecido del consentimiento de los Estados no miembros y han enfrentado presiones políticas y financieras para implementarlas.
	Creación del Grupo de Trabajo Ad Hoc de la OCDE	Las discusiones en el Grupo Ad Hoc sobre pagos ilícitos, abordaron fundamentalmente la problemática legal.
	Seminario Interregional sobre la Corrupción en el Gobierno	La Haya, 11 al 15 de Diciembre de 1989. El gobierno de los Países Bajos lo organizó como reunión preparatoria para el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Las recomendaciones del seminario abarcaron desde la necesidad de adoptar estrategias económicas y de desarrollo, hasta el requisito de poner en práctica una amplia gama de medidas preventivas y de aplicación de la ley, e incluso el establecimiento de órganos especializados independientes para implementar políticas y medidas contra la corrupción.
	Estudio del Banco Mundial: De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo.	Muestra un cambio en la comprensión de la corrupción en países en desarrollo. La corrupción deja de ser vista como “buena” o “necesaria” para la modernización y se identifican sus perjuicios en el contexto del continente africano.
	4ta Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC).	Aunque son importantes para difundir información sobre posibles soluciones nacionales a la corrupción empresarial y la ley cuestiones de aplicación, estas conferencias no fueron ampliamente publicitadas y tuvieron una asistencia limitada.
1990	Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente.	La resolución 7 de ese seminario sobre acción contra la corrupción fue una de las que más apoyo recibió y fue aprobada por unanimidad.
1991	Fin de la Guerra Fría. Tránsito de regímenes no democráticos a democráticos en Europa del Este y en América Latina.	Con la disolución de la URSS termina el Nuevo Orden Económico Internacional.
	Conferencia Ministerial de Versalles	Se renueva el Programa de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito.

BORRADOR

	Resolución 1080 de la OEA sobre Defensa de la Democracia	Acordó enfatizar y proteger el gobierno democrático y responder colectivamente a los nuevos desafíos.
1992	Resolución 1992/50 de ECOSOC.	Enriquecimiento fraudulento de altos funcionarios estatales perjudiciales para el interés público, los factores responsables de este y los agentes involucrados en todos los países en dicho enriquecimiento fraudulento.
	Resolución 1159 de la OEA sobre prácticas comerciales internacionales ilegales y fraudulentas.	Señalaba los efectos perjudiciales de la corrupción y llamaba a la región a considerar posibles medidas preventivas.
1993	Inicia Presidencia de Bill Clinton.	Prioriza la agenda anticorrupción.
	Creación de Transparencia Internacional.	Ha sido considerada la ONG internacional líder en la lucha contra la corrupción TI está "dedicada a aumentar la rendición de cuentas del gobierno y a frenar la corrupción nacional e internacional". Es la única organización mundial que se centra exclusivamente en la corrupción.
	Creación de Global Witness	Iniciativa centrada en el vínculo entre recursos naturales y corrupción.
1994	Creación del Grupo de Trabajo de Probidad y Ética Pública de la OEA por la Asamblea General (24to período ordinario de sesiones - junio de 1994).	Fue el encargado de la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, con el apoyo de la Secretaría General y sobre la base de la propuesta presentada por el Gobierno de Venezuela y observaciones aportadas por los gobiernos.
	Cumbre de las Américas	Resultó en una declaración firmada por todos los jefes de estado miembros de la OEA (aunque la Cumbre no es organizada por la OEA), que menciona la necesidad de organizar "un ataque integral contra la corrupción" para proteger la democracia.
	Recomendación de Transparencia Internacional al Grupo Ad Hoc de la OCDE donde se localizan principios básicos de la anticorrupción.	Ofrece una visión estratégica respecto a la integridad pública.
	Recomendación del Consejo sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales (Recomendación de 1994) de la OCDE.	Es el paso previo a la Convención de 1997 y el detonante de los movimientos diplomáticos mundiales desde 1994 a 1997. Por ejemplo, solo después de esta recomendación, la ONU intensificó las conversaciones sobre el tema de los pagos ilícitos.
	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).	Muestra como EEUU impone términos antisoborno como asunto de política comercial a través de tratados bilaterales.
	Declaración de Nápoles sobre delincuencia organizada y transfronteriza.	Firmada por 138 países en noviembre de 1994 con la finalidad de intensificar la acción interna y la cooperación internacional para combatir el crimen organizado. Paradójicamente, Silvio Berlusconi, anfitrión de la conferencia de Naciones Unidas, fue declarado en ese momento bajo investigación por cargos de corrupción.
	Reunión de Ministros de Justicia europeos.	En este encuentro se acordó que el Consejo de Europa trabajara en una propuesta de Convención Internacional sobre Corrupción destinada a crear leyes vinculantes. Años más tarde esto se convirtió en la Convención de Derecho Civil y Convención de Derecho Penal.
1995	Convención sobre la Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas (Unión Europea).	Promueve cambios en la legislación penal de los países miembros para garantizar intereses de los mismos.
	Lanzamiento del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI.	Transparencia Internacional comienza a ocupar un papel fundamental en la sensibilización sobre el problema.
	Resolución de la Unión Interparlamentaria (Conferencia de Bucarest).	El objetivo era pedir cooperación internacional sobre la corrupción y recomienda tipificar el delito de soborno de un funcionario extranjero.
	Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA.	Entró en vigor en 1997.

BORRADOR

	Discurso del Presidente del Banco Mundial James Wolfensohn, donde llama a la corrupción el "cáncer de la gobernanza".	El Banco Mundial se incorpora al movimiento global contra la corrupción. Había sido esquivo a esto por entender que eran asuntos políticos. Se suma luego el FMI.
	Resolución 51/59 de la AGNU se establece el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos de la ONU.	Recomienda a los Estados Miembros que utilicen este documento para guiar la lucha contra la corrupción.
	Resolución 51/191 de la AGNU Declaración contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.	Llamado a trabajar coordinadamente para enfrentar el problema de la corrupción en los países.
1996	Primer Protocolo de la Convención Europea sobre la Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas (Unión Europea).	Habilita al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a interpretar la Convención sobre Protección de Intereses Financieros de las Comunidades Europeas.
	Recomendación del Comité de Asistencia al Desarrollo sobre Propuestas Anticorrupción para la Adquisición de Ayuda Bilateral (OCDE).	Recomienda que los miembros introduzcan o exijan disposiciones anticorrupción que rijan las adquisiciones financiadas con ayuda bilateral.
	Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la deducción fiscal de los sobornos para funcionarios públicos extranjeros (Recomendación de 1996) de la OCDE.	Prohibe la ventaja fiscal de deducir los sobornos a funcionarios extranjeros como gastos.
	Cumbre de Lyon del Grupo de los Siete (G-7).	Respaldo de los Jefes de Estado a la declaración de la OCDE (Recomendación de 1996) sobre deducción fiscal de los sobornos.
	Revisión de las Recomendaciones de la Cámara de Comercio Internacional revisadas y actualizadas.	Recomienda reglas de conducta específicas para las empresas. Se presta especial atención al manejo de agentes para evitar que corrompan a funcionarios públicos de gobiernos extranjeros.
	Convención del la OCDE sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.	Entró en vigor en 1999. Fue el resultado de un fuerte lobby de los EEUU para expandir su LPCE.
	Resolución 1477 (XXVII-O/97) de la OEA: "Programa Interamericano de Cooperación para la Lucha contra la Corrupción".	Establece la estrategia para lograr la ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, un modelo de legislación y la organización de eventos de socialización.
	Documento de política de la Unión Europea: “Una política de la Unión contra la Corrupción”.	Fue presentado al Consejo y al Parlamento europeo el 21 de mayo de 1997.
1997	Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea.	Relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea
	20 Principios Rectores para la Lucha Contra la Corrupción del Comité de Ministros del Consejo de Europa.	Adoptados en la Cumbre de Estrasburgo.
	Grupo Asia Pacífico sobre lavado de dinero	Grupo regional para la implementación de estándares sobre lavado de activos.
	Foro de políticas sobre corrupción de la Coalición Global para África (GCA - Global Coalition for Africa).	Abordó el comercio transfronterizo ilegal regional, el soborno y las transacciones comerciales internacionales, buscando la adopción de códigos de conducta y protocolos.
	Segundo Protocolo de la Convención sobre la Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas (Unión Europea).	Orientación para la tipificación del blanqueo de capitales como infracción penal por parte de los Estados.
	Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción (Consejo de Europa)	El Convenio de Derecho Penal es algo más amplio que la convención de la UE y aborda el comercio de influencias y la corrupción del sector privado.
1998	Recomendación sobre la mejora de la conducta ética en el servicio público (OCDE).	Plantea la Integridad Pública como estrategia contra la corrupción.
	Modificación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (LPCE).	Para hacerla compatible con la Convención Antisoborno de la OCDE
	Resolución de la AGNU de 1999 solicita a un Comité Ad Hoc para acuerdo internacional anticorrupción.	La resolución crea el Comité Ad Hoc fundamentalmente para que explore la conveniencia de un instrumento internacional contra la corrupción.
	Establecimiento del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa.	Con el objeto de “mejorar la capacidad de sus miembros de luchar contra la corrupción, velando por la aplicación de los compromisos tomados en este ámbito, mediante un proceso dinámico evaluador y de presión mutuos”.

BORRADOR

1999	Convención de Derecho Civil sobre la Corrupción (Consejo de Europa)	Es el primer instrumento internacional que se ocupa de cuestiones de derecho civil relacionadas con la corrupción. Incluye una disposición según la cual el Estado debe compensar los daños sufridos por una persona como resultado de actos de fraude, corrupción u otras prácticas similares por parte de un funcionario del Estado.
	Cumbre Mundial para Combatir la Corrupción	Organizada en febrero por el Vice Presidente de los EEUU, Al Gore.
	Primera Reunión del Foro Mundial sobre la Lucha Contra la Corrupción y la Salvaguardia de la Integridad.	En la actualidad no existe este foro.
	Primera publicación del Índice de Pagadores de Sobornos	Es el segundo índice creado por Transparencia Internacional.
2000	Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).	El Comité Ad Hoc que llevó a cabo las negociaciones discutió si la corrupción debía estar incluida en esta Convención o en una independiente. Se incluyeron algunas disposiciones sobre corrupción pero se acordó que la cuestión de la corrupción era demasiado compleja para abordarla ampliamente en ese instrumento.
	Recomendación sobre Códigos de Conducta para Funcionarios Públicos del Consejo de Europa.	Recomendaciones sobre integridad en los conflictos de intereses.
2001	Adopción del Mecanismo de Monitoreo de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA.	Se aprueba en el marco del 31r período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en San José, Costa Rica. El mecanismo de revisión por pares incluyó disposiciones sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil.
	Resolución 55/61 de la AGNU	Reconoce la conveniencia de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Decide emprender la formulación de ese instrumento en Viena, en la sede del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.
	Protocolo de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional contra la Corrupción (Protocolo de SADC).	Protocolo que reúne y hace recomendaciones a varios países del continente africano.
	Protocolo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental sobre la Lucha Contra la Corrupción (Protocolo de la CEDEAO)	La información consultada dice que no entró en vigor.
	Reunión Preparatoria Informal de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.	Realizada en Buenos Aires en diciembre de 2001. El propósito fue consolidar las propuestas hechas por los gobiernos, con el fin de allanar el camino para la labor del Comité Ad Hoc. La reunión tuvo ante sí 26 propuestas, presentadas por países de todas las regiones del mundo
2002	Resolución 56/260 de la AGNU	Mandato para la negociación de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción.
	Discurso de Tony Blair en la Asamblea del Mileno de Johannesburg, Sudáfrica.	Anuncia el proyecto de EITI.
	Fundación de Publish What You Pay (PWYP) que aboga por la transparencia financiera en la industria extractiva.	Iniciativas Privadas / Sociedad Civil
	Creación de U4: Centro permanente en el Chr. Instituto Michelsen (CMI) en Noruega.	Organización dedicada al estudio sobre cómo la corrupción amenaza el desarrollo.
2003	Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).	Primer instrumento global para el control de la corrupción.
	Creación de EITI (Transparencia en las Industrias Extractivas)	Creado en Londres con 140 delegados de distintos países.
	Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción (Convención de la UA).	Con el objetivo de “promover y fortalecer las medidas regionales y nacionales para prevenir o mitigar, prohibir y eliminar las causas del desplazamiento interno así como ofrecer soluciones duraderas”-

BORRADOR

	Decisión Marco 2003/568 / JAI del Consejo de Europa sobre la lucha contra la corrupción en el sector privado.	Define la corrupción activa y pasiva en el sector privado.
	Recomendación (2003)4 del Consejo de Europa sobre reglas comunes contra la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales.	Establece reglas que son las donaciones a partidos y los límites de gasto.
	Protocolo Adicional a la Convención de Derecho Penal (Consejo de Europa).	Respecto a la ciberdelincuencia.
2006	12da Conferencia Internacional Anticorrupción y Declaración de Guatemala	Suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Fortalecimiento de estándares de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, institucionalidad dedicada a la lucha contra la corrupción, entre otros.
	Recomendación sobre el soborno y los créditos a la exportación con apoyo oficial (OCDE).	Busca eliminar la oferta de sobornos a funcionarios públicos extranjeros en los créditos oficiales para exportación.
	Creación de la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (IAACA).	El objetivo oficial "facilitar la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.
2009	Programa de Estocolmo de la Unión Europea.	Plan estratégico quiquenal, pone a la corrupción como uno de sus objetivos para mejorar la seguridad.
	Recomendación del Consejo sobre medidas fiscales para combatir aún más el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE).	Recomienda que “que los países miembros tengan plenamente en cuenta la Guía de Buenas Prácticas para Aplicar Artículos Específicos de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”.
2010	Plan de Acción Anticorrupción del G20.	Apoyar en la aplicación del marco legislativo internacional en materia anticorrupción.
	10 Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo (OCDE).	Define la actividad de cabildeo y propone principios para que las políticas no sean capturadas por intereses particulares.
	Guía de Buenas Prácticas sobre Control Interno, Ética y Cumplimiento de Normas (OCDE).	Tiene el propósito de “fomentar entre las compañías el establecimiento y la efectividad de Controles Internos y Programas de Ética y de Cumplimiento de Normas, así como de Medidas para Prevenir y Detectar el Soborno a Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales”.
	Ley Dodd-Frank de los EEUU. Alcance extraterritorial.	Firmada por Obama luego de la crisis de 2008 impone nuevos requisitos de divulgación financiera a todas las empresas de extracción de recursos que cotizan en una bolsa de valores de EE.UU.
2011	Alianza Para el Gobierno Abierto	Iniciativa multilateral para promover el gobierno abierto a través de tecnologías de la información.
	Modificación de las Reglas de la Cámara de Comercio Internacional para combatir la corrupción.	Las primeras fueron en 1977. A partir de esta modificación reflejan el espíritu de los Principios Rectores de la ONU.
2012	Modificación de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI).	Reemplazan completamente la versión de 1989.
2013	Creación del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales.	Presidida por Daniel Kaufmann. Es la evolución del Revenue Watch Index (creado en 2010).
2018	Compromiso de Lima "Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción"	Propone 57 acciones concretas en áreas definidas de la sociedad. Las medidas se enfocan en “la gobernabilidad democrática; la transparencia y protección de los derechos humanos y la libertad de expresión; el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales; la prevención de la corrupción en obras y contrataciones públicas; el combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; el fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción; y los mecanismos de seguimiento e informe sobre estas medidas”.

BORRADOR