

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

MAYO 7, 2009

I. INFORMACIÓN GENERAL

▪ País/Región	Chile
▪ Nombre y Numero del Programa:	CH-T1091. Uso compartido de información para mejorar el combate de la corrupción en Chile
▪ Equipo del Proyecto:	Juan Carlos Cortázar (ICS/CCH), Jefe de Equipo; Paloma Baena; Juan Cruz Vieyra; Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Kevin McTigue (LEG/SGO)
▪ Fecha de la Solicitud:	10 de Octubre de 2008
▪ Beneficiarios:	Contraloría General de la República, Consejo de Defensa del Estado y Ministerio Público
▪ Organismo Ejecutor:	Contraloría General de la República de Chile
▪ Plan de Financiamiento:	BID - Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF): US\$ 289,000 Local: US\$ 90,000 Total: US\$ 379,000
▪ Responsabilidad técnica y básica	División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS)
▪ Fechas tentativas:	Distribución a QRR Mayo, 2009 Aprobación Mayo, 2009

II. ANTECEDENTES

A. Transparencia, probidad y corrupción en el sector público chileno

- 1.1 A fines de la década pasada e inicios de la presente Chile tuvo importantes avances en términos de probidad en la función pública, logrando así un liderazgo a nivel latinoamericano manifestado claramente mediante el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado anualmente por Transparencia Internacional. El referido índice ascendió progresivamente en Chile desde el año 1997, alcanzando su nivel más alto entre 2001 y 2002 (7.5 puntos)), situación en la cual el país era claramente el líder latinoamericano en el ranking correspondiente.
- 1.2 La situación descrita fue resultado de una preocupación sostenida de las autoridades chilenas por la ética pública. En 1994 se creó la Comisión Nacional de Ética Pública, cuyo trabajo y recomendaciones estuvo a la base de la elaboración y promulgación de la Ley 19.653 (1999) que consagra el principio de transparencia en la gestión del Estado, estableciendo el derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración y obligando a las autoridades y altos funcionarios a presentar una declaración de intereses. Sucesivas normas legales han ido fortaleciendo medidas a favor de la transparencia y la probidad, en el ámbito del procedimiento administrativo (Ley 19.888 de 2003), el acceso por mérito a los puestos directivos en el Estado (Ley 19.882 de 2003) y las

contrataciones públicas (Ley 19.886 de 2003). Adicionalmente, diversos escándalos de corrupción condujeron en 2003 a la firma de un pacto político-legislativo que contempló 49 iniciativas de reforma del Estado tendientes a mejorar la transparencia del mismo. Fruto de dicho acuerdo fueron medias para elevar la transparencia electoral, la modernización de la Contraloría General de la República y una reforma constitucional, que eleva a rango constitucional los principios de probidad y transparencia en el ejercicio de la función pública (Ley 20.050 de 2005).

- 1.3 Pese a estos esfuerzos, a partir de 2003 la situación del país en cuanto a la mejora de los niveles de transparencia y probidad parece haberse estancado. Sucesivos casos de corrupción en la administración pública parecen haber dañado la percepción de la ciudadanía tiene respecto a la probidad de los funcionarios públicos y los esfuerzos gubernamentales por combatir la corrupción. Así, a partir de dicho año el Índice de Percepción de la Corrupción en Chile declina levemente hasta volver en el 2008 a los 6.9 puntos correspondientes al año 1999 tendencia que se ve confirmada en los datos de Control de la Corrupción del Instituto del Banco Mundial¹. A juicio del Capítulo chileno de Transparencia Internacional, la evolución del índice muestra un estancamiento en cuanto a los esfuerzos de mejora de la probidad pública en el país, presentándose así “serios riesgos que la corrupción se transforme en un problema sistémico en (la) sociedad (chilena) y que afecte más seriamente –aún- la confianza ciudadana en el sistema democrático y la imagen internacional (del) país.”²
- 1.4 Para enfrentar esta situación la actual administración gubernamental propuso al iniciar su gestión una ambiciosa Agenda de Probidad y Transparencia. En el marco de dicha iniciativa se han dictado medidas para mejorar la transparencia en la gestión pública.
- 1.5 En esta coyuntura, diversas instancias de gobierno y de la sociedad civil juzgan importante promover la institucionalidad adecuada, la autorregulación y los valores y prácticas asociadas a la transparencia en todos los niveles y sectores del país.³ Las medidas discutidas ante la opinión pública a raíz de la publicación Índice de Percepción de la Corrupción 2008 destacan –entre otras- la necesidad de contar no sólo con una iniciativa legislativa más efectiva, sino con un funcionamiento más eficaz y coordinado de las entidades ejecutivas cuya misión es prevenir y luchar contra la corrupción.

B. El marco institucional para la lucha contra la corrupción

- 1.6 En Chile la competencia de control de los actos de la administración pública que podrían dar origen a conductas de corrupción se encuentra radicada en organismos autónomos, del Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, que

¹ Así, si bien Chile se mantiene por encima de la media mundial y de la media regional, su calificación pasa de 1.39 a 1.35, sobre 2.5, en el periodo de 2000 a 2007.

² Chile Transparente. “Ya es tiempo de comprometerse en serio por un Chile sin corrupción” (23 Septiembre 2008).

³ Es por ejemplo el caso de la preocupación expresada por Chile Transparente, mediante el comunicado “Ya es tiempo de comprometerse en serio por un Chile sin corrupción” (23 Septiembre 2008).

fiscaliza los actos de gobierno mediante la Cámara de Diputados. La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano autónomo constitucional responsable de controlar la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, así como la integridad, transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración pública. Para ello audita permanentemente los procesos de gestión del Estado y sus empresas, recibe e investiga denuncias sobre conductas contra la probidad pública, controla preventivamente la legalidad y aplica sanciones administrativas producto de sumarios. La Fiscalía o Ministerio Público (MP) es un organismo autónomo también, cuya función consiste en dirigir de manera exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado. Ejerce la acción penal pública y protege a las víctimas y testigos. El Consejo de Defensa del Estado (CDE) es un servicio público descentralizado del Poder Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República. Su misión consiste en defender, representar y asesorar jurídicamente al Estado de Chile en sus intereses patrimoniales y no patrimoniales. Ejerce la acción penal cuando se trata de delitos que pudieren acarrear perjuicios económicos para el Fisco u organismos del Estado.

- 1.7 En el contexto de mayor visibilidad de casos de corrupción y de empeoramiento de la percepción ciudadana respecto a los niveles de probidad pública al que se ha hecho referencia en el acápite anterior, las entidades mencionadas han buscado elevar su eficacia en la lucha contra la corrupción creando instancias focalizadas en casos de corrupción complejos y de elevado impacto en la opinión pública. Así, la CGR creó en julio 2007 la Unidad de Auditorías Especiales (UAE) con la finalidad de investigar aquellas materias que puedan generar un elevado impacto en la comunidad o sean consideradas de alto riesgo. Entre sus funciones está la coordinación con los organismos nacionales e internacionales que se relacionen o vinculen con la CGR en materia de control de la corrupción. Por su parte, en 2007 el MP modificó la ya existente Unidad Especializada, orientándola con mayor claridad a un rol activo en la investigación de casos de corrupción y denominándola Unidad Especializada Anticorrupción (UNAC). Adicionalmente, el MP cuenta con una unidad especializada en el tema, denominada Departamento de Anticorrupción (DA).

C. Los desafíos y problemas a enfrentar

- 1.8 La situación descrita indica que el país enfrenta el desafío central de mejorar la eficacia de la acción de control de la corrupción en el ámbito público, evitando que se agrave el deterioro de los niveles de probidad pública y que la corrupción se convierta –como ha ocurrido en otros países de la región- en una práctica extendida y socialmente aceptada. La **articulación del actuar de las entidades responsables del control** de la administración pública es un aspecto clave de dicho desafío. El **acceso de los ciudadanos a información oportuna y pertinente sobre las acciones del Estado contra la corrupción** es otro aspecto importante del desafío a enfrentar, dado que el problema de la corrupción se extiende no solamente por la falta de control objetivo, sino por una percepción generalizada de mayor tolerancia hacia las conductas incorrectas.

- 1.9 Con relación al primer aspecto mencionado, se constata que en la práctica existe una importante interdependencia en la labor de la CGR, el MP y el CDE, que se concreta en la necesidad de intercambiar de manera oportuna y eficiente información que pueda facilitar la investigación, procesamiento y sanción de casos de corrupción. Sin embargo, las diferencias institucionales en términos de los procesos y mecanismos de trabajo, las regulaciones internas y las culturas organizacionales constituyen trabas que entorpecen la fluidez y efectividad de la acción contra la corrupción. **Es necesario entonces que las entidades inviertan esfuerzo en desarrollar procesos de trabajo, herramientas y prácticas que faciliten el uso compartido de información sobre las investigaciones en curso.** Un paso en esta línea ha sido la firma, en julio 2008, de un convenio de colaboración entre el MP y la CGR, en virtud del cual ambas entidades acordaron: i) prestarse colaboración mutua en actividades de capacitación, ii) elaborar y utilizar un formato común para las denuncias penales; iii) facilitar el acceso del MP a información de las declaraciones de patrimonio y de intereses de funcionarios públicos en manos de la CGR; iv) promover la colaboración de funcionarios de la CGR con los fiscales del MP que tengan a su cargo investigaciones relacionadas a auditorías, sumarios administrativos o investigaciones especiales en las que hubiesen participado los primeros.
- 2.1 Con relación al segundo aspecto mencionado, resulta sumamente difícil para los ciudadanos acceder a información oportuna y relevante sobre los procesos de investigación y sanción de la corrupción en la administración pública. Ello debido tanto a la natural complejidad de los procedimientos de investigación como a la ausencia de mecanismos amigables de consulta de información sobre los casos bajo investigación. El problema se agrava debido a que las entidades responsables por la lucha contra la corrupción muchas veces no facilitan dichos mecanismos por temor a que la inadecuada difusión de información sobre los procesos termine favoreciendo indebidamente a los investigados. Esta situación puede conducir a que los ciudadanos perciban finalmente que el Estado pone poco empeño en investigar y sancionar la corrupción. **Es necesario en consecuencia identificar con claridad el tipo de información que puede ponerse a disposición de los ciudadanos y desarrollar mecanismos amigables de acceso.**

D. Justificación

- 1.10 El acceso y uso adecuado y oportuno de información es un componente esencial de las estrategias de lucha contra la corrupción. Las entidades responsables de la lucha contra la corrupción en Chile (CGR, MP y CDE) coinciden en la necesidad estratégica de mejorar las prácticas y mecanismos de coordinación inter institucional para el uso compartido de información en la investigación de casos de corrupción; por ejemplo, información generada por la CGR puede ser un importante fundamento para que el CDE decida ejercer la acción penal en casos de malversación o defraudación de caudales públicos. Generar y reforzar mecanismos de intercambio oportuno de información (como es el caso del Convenio entre el MP y la CGR mencionado en el párrafo 3.9) aparece así como una oportunidad para agregar valor a la lucha contra la corrupción. El Programa

aprovechará esta oportunidad, colaborando con el desarrollo y puesta en uso de mecanismos, herramientas (tecnológicas inclusive) y prácticas de coordinación y uso compartido de información sobre investigaciones anti corrupción.

- 2.2 El Programa colaborará con el desarrollo de instrumentos que faciliten el acceso de los ciudadanos a información sobre el curso y resultados de las investigaciones sobre casos de corrupción. Se espera que un mayor control ciudadano no sólo contribuya con elevar la eficiencia de la estrategia anti corrupción del Estado, sino a mejorar la percepción que la ciudadanía tiene sobre la acción del Estado contra la corrupción.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Objetivos

- 3.1 El propósito del Programa es mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia de la investigación y procesamiento de delitos de corrupción en la función pública, mediante el uso compartido y transparente de información sobre las denuncias e investigaciones.
- 3.2 Los objetivos específicos son: i) promover que las entidades de control (CGR, MP y CDE) compartan de manera efectiva y oportuna información sobre investigaciones relativas a denuncias penales de corrupción en la función pública; ii) facilitar el acceso de los ciudadanos a información de las entidades de control sobre el procesamiento de denuncias de delitos o el resultado de investigaciones sobre los mismos; y iii) fortalecer las capacidades técnicas de las unidades especializadas en la investigación de denuncias sobre delitos de corrupción que tengan elevado riesgo y/o impacto en la comunidad.
- 3.3 Los objetivos trazados son coherentes con los desafíos identificados anteriormente (ver párrafos 1.8 y siguientes). Asimismo, son compatibles con el propósito y objetivos del Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción en cuanto que se orientan a: i) facilitar el acceso a la información como herramienta para controlar la corrupción; y ii) fortalecer las capacidades de las entidades responsables por la lucha contra la corrupción para implementar mecanismos de uso compartido y acceso ciudadano a información, como medio para prevenir y controlar la corrupción.
- 3.4 Por otra parte, los objetivos del Programa están alineados con el cumplimiento por parte de Chile de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, específicamente en el mandato que ella establece respecto a que cada Estado firmante “adoptara las medidas que sean necesarias, de conformidad con su derecho interno, para alentar la cooperación entre, por un lado, sus organismos públicos, así como sus funcionarios públicos, y por otro, sus organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos” (art. 38). De igual forma, los objetivos son consistentes con el mandato de la Convención relativo al acceso de los ciudadanos a los organismos de control y a la información sobre su labor (art. 13).

B. Descripción

- 3.5 Las actividades del Programa se organizan en tres componentes, que responden directamente a los objetivos específicos propuestos (ver párrafo 5.2).
- 3.6 **Componente 1: Uso compartido de información sobre delitos en la función pública.** El objetivo del componente es promover que las entidades de control (CGR, MP y CDE) compartan de manera efectiva y oportuna información sobre investigaciones relativas a denuncias penales de corrupción de funcionarios públicos, obteniéndose así una mejor investigación y procesamiento de los delitos contra la función pública.
- 3.7 Las actividades del componente incluyen: i) diagnóstico de los flujos de información a compartir entre las tres entidades y elaboración de un plan de acción; ii) desarrollo de los procesos, herramientas y sistemas necesarios para compartir información; iii) capacitación en los procesos y sistemas mencionados; y iv) diagnóstico que identifique los procesos de trabajo internos que en cada entidad deberían ser mejorados a la luz de la experiencia de compartir información.
- 3.8 **Componente 2: Acceso ciudadano a información sobre denuncias e investigaciones.** El objetivo del componente es facilitar el acceso de los ciudadanos a información de las entidades de control sobre el procesamiento de denuncias de delitos o el resultado de investigaciones sobre los mismos. De esta manera se busca fortalecer el control ciudadano sobre las acciones de lucha contra la corrupción y la denuncia de posibles conflictos de interés de los funcionarios públicos.
- 3.9 Las actividades del componente incluyen: i) identificación de las necesidades a atender por parte de las entidades involucradas para dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información; ii) desarrollo y puesta en funcionamiento de una herramienta informática común a las tres entidades que permita la difusión a la ciudadanía sobre las funciones y procedimientos de cada una.
- 3.10 **Componente 3: Fortalecimiento de las unidades especializadas contra la corrupción.** El objetivo del componente es fortalecer las capacidades técnicas de las unidades especializadas en la investigación de denuncias sobre delitos de corrupción de funcionarios públicos que tengan elevado riesgo y/o impacto en la comunidad, correspondientes a las entidades de control (Unidad de Auditorías Especiales de la CGR, Unidad Especializada Anticorrupción del MP y Comité Penal del CDE)
- 3.11 Las actividades del componente incluyen: i) capacitación en estrategias y técnicas de investigación de delitos de elevado riesgo; y ii) pasantías de funcionarios de las entidades beneficiarias en entidades de control de países de la región (Brasil, Colombia, Perú) o del primer mundo (OECD).

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El costo total del Programa se estima en US\$379,000. El aporte del Banco será financiado con el AAF con carácter no reembolsable, (US\$289,000). El aporte local se estima en US\$90,000. El Anexo I muestra el presupuesto detallado.

Tabla IV-1 – Cuadro de Costos

COMPONENTES	AAF	Aporte local	TOTAL
1. Uso compartido de informacion sobre delitos	132,000	0	132,000
2. Acceso ciudadano a información sobre denuncias	72,000	0	72,000
3. Fortalecimiento entidades responsables lucha anticorrupción	70,000	0	70,000
Coordinación del Programa			
Coordinador Programa (dedicación parcial)	0	60,000	60,000
Profesional administrativo-financiero (dedicación parcial)		30,000	30,000
Imprevistos	10,000	0	10,000
Auditoria	5,000	0	5,000
TOTAL	289,000	90,000	379,000

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCION

- 5.1 La CGR será el Organismo Ejecutor, realizando todas las tareas administrativas necesarias para la marcha del Programa. Para ello contará con un Director del Programa y un profesional de apoyo administrativo-financiero. El Programa contará con un Comité Directivo conformado por un representante de la CGR, el MP y el CDE. El Comité tomará las decisiones estratégicas relativas al Plan de Ejecución del Programa y supervisará la gestión del mismo.
- 5.2 El plazo de desembolsos es de 24 meses y el de ejecución es de 18 meses, contados a partir de la fecha de firma del Convenio de Cooperación Técnica. Se elaborará un Plan de Ejecución de las acciones del Programa.
- 5.3 El Organismo Ejecutor (CGR) coordinará las acciones del Programa con las otras dos entidades beneficiarias (CDE y MP) mediante el Comité Directivo mencionado en el párrafo 8.2. Aunque el Programa constituye una iniciativa nueva en términos de coordinación interinstitucional, se basa en una experiencia previa e incipiente de coordinación entre las tres entidades en materia de lucha contra la corrupción. Por otra parte, la legislación nacional, las iniciativas del gobierno (como la Agenda de Probidad) y el marco normativo internacional (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) favorecen la coordinación entre las tres entidades.

VI. TEMAS PRINCIPALES

- 6.1 Un primer riesgo para la ejecución del Programa proviene de posibles resistencias al interior de los organismos participantes para hacer disponible información sobre investigaciones contra la corrupción. Dicho riesgo se contrarrestará mediante el compromiso directo de las máximas autoridades de las tres entidades y mediante un estudio cuidadoso de los límites legales existentes para compartir y hacer accesible

información sobre las investigaciones en curso. Un segundo riesgo deriva de las dificultades de coordinación entre las tres entidades involucradas. Al respecto, la labor del Comité Directivo del Programa (ver párrafo 8.2) se orienta justamente a enfrentar este riesgo. Adicionalmente, se reforzará el interés de las entidades en cooperar mediante un taller de lanzamiento donde se establezcan con claridad los procesos de toma de decisión conjunta y de trabajo.

VII. PLAN DE ACCION

- 7.1 Se espera validar con las entidades involucradas el borrador del Plan de Operaciones, Marco Lógico, tabla de términos de referencia y presupuesto de la operación en abril de 2009. Una vez validada la documentación pertinente, se distribuirá a QRR en la segunda quincena del mes de abril para proceder con la aprobación de la operación en el mes de mayo de 2009.

VIII. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 8.1 El presente proyecto no tendrá efectos negativos sobre las condiciones del medio ambiente de la Región, dado que las actividades financiadas con el mismo están dirigidas a la elaboración de diagnósticos de flujos de información, identificación de necesidades, desarrollo de procesos y herramientas informáticas, capacitación, y financiamiento de pasantías.
- 8.2 Los efectos sociales serán positivos, dado que el programa contribuirá a mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia de la investigación y procesamiento de delitos de corrupción en la función pública. Con base en el “Safeguard Screening Form” de ESR, esta cooperación técnica fue clasificada como un proyecto de categoría “C”.

IX. APROBACIÓN

Aprobado: **(Original Firmado)**
Xavier Comas, Jefe de División
ICF/ICS

Fecha: 1 de mayo de 2009

Vo. Bo.: **(Original Firmado)**
Jaime Sujoy, Representante
CSC/CCH

Fecha: 21 de abril de 2009

Uso Compartido de Información para Mejorar el Combate de la Corrupción en Chile

CH-T1091

Anexo I - Presupuesto detallado

ACTIVIDADES	AAF								Aporte local	TOTAL
	Consultorias						Otros servicios	Total		
	personas	días	Honorarios	Viáticos	Pasajes	Total				
1. Uso compartido de informacion sobre delitos										
1. Desarrollo proced. y sistema para compartir información	2	60	48,000	0	0	48,000	0	48,000	0	48,000
2. Capacitación en procedimientos para compartir información	0	0	0	0	0	0	20,000	20,000	0	20,000
3. Mejora sisteams de DJ funcionarios públicos y SIAPER	2	30	24,000	0	0	24,000	0	24,000	0	24,000
4. Desarrollo sistema seguimiento denuncias CGR	2	30	24,000	0	0	24,000	0	24,000	0	24,000
5. Desarrollo sistema bases de datos jurisprudencia	1	40	16,000	0	0	16,000	0	16,000	0	16,000
Total Componente			112,000	0	0	112,000	20,000	132,000	0	132,000
2. Acceso ciudadano a información sobre denuncias										
6. Desarrollo sistema info. Seguimiento de denuncias	2	40	32,000	0	0	32,000	0	32,000	0	32,000
7. Desarrollo plan comunicaciones denuncias emblemáticas	2	30	24,000	0	0	24,000	0	24,000	0	24,000
8. Desarrollo sistema consulta sobre funcionarios públicos	1	40	16,000	0	0	16,000	0	16,000	0	16,000
Total Componente			72,000	0	0	72,000	0	72,000	0	72,000
3. Fortalecimiento entidades responsables lucha anticorrupción										
9. Capacitación técnicas investigación delitos relacionados con corrupción y desarrollo de auditorías anti fraude	0	0	0	0	0	0	40,000	40,000	0	40,000
10. Pasantías sobre investigación delitos relacionados con corrupción y desarrollo de auditorías anti fraude	8	7	0	14,000	16,000	30,000	0	30,000	0	30,000
Total Componente			0	14,000	16,000	30,000	40,000	70,000	0	70,000
4. Coordinación del Programa										
Coordinador Programa (dedicación parcial)	0	0		0	0	0	0	0	60,000	60,000
Profesional administrativo-financiero (dedicación parcial)									30,000	30,000
Imprevistos							10,000	10,000	0	10,000
Auditoria							5,000	5,000	0	5,000
TOTAL						214,000	75,000	289,000	90,000	379,000