
Policy Brief #3

¿Pueden funcionar las comisiones asesoras anticorrupción? El caso de la Comisión Engel en Chile

Transparencia
e integridad pública

Un estudio de CAF -banco de desarrollo de América Latina.

Director de Innovación Digital del Estado
Carlos Santiso

Esta nota está basada en el estudio 'Reformas anticorrupción en Chile: lecciones para América Latina' realizado por Ernesto Muñoz.

Revisión y comentarios: Nathalie Gerbasi, Camilo Cetina, Gustavo Fajardo y Eduardo Engel.

© 2019 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

Resumen

- Adoptar reformas anti-corrupción efectivas alteran el *status-quo* y afectan los intereses de quienes tienen a su cargo la decisión de formularlas o implementarlas. Las Comisiones Asesoras Anticorrupción (CAA) son una alternativa para contrarrestar los incentivos que los actores dominantes tienen para no realizar reformas, impedir su aprobación, o afectar su oportunidad, diseño e implementación.
- La Comisión Engel en Chile, fue nombrada en marzo de 2015 en un contexto marcado por varios escándalos vinculados al financiamiento ilegal de campañas y al tráfico de influencias, que involucró transversalmente a la élite política y empresarial del país.
- De esta experiencia se desprenden una serie de aprendizajes aplicables a las CAA como herramienta para articular e impulsar reformas en América Latina. Un mandato y plazo de funcionamiento acotados, un contacto directo con el mandante dentro del Estado, una autonomía financiera y administrativa, una interacción directa con los actores relevantes de la sociedad que transmita confianza y transparencia, una estrategia de medios y un liderazgo con compromiso técnico y reconocimiento ante sus contrapartes, son, entre otros, aspectos importantes para el éxito de las CAA.
- La Comisión Engel en Chile, instancia asesora presidencial, produjo resultados exitosos en el ámbito de las reformas institucionales anti-corrupción. Se identifican, dentro del contexto de su creación, las condiciones que explican el impacto de la Comisión y las buenas prácticas que pueden extrapolarse y replicarse a otros países de América Latina.

Contexto

Según el último informe sobre corrupción en América Latina publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dicho fenómeno cuesta alrededor de USD 220.000 millones anuales a la región; según algunos analistas, ese monto de recursos podría erradicar la pobreza extrema en Latinoamérica. El caso Lava Jato en Brasil y ramificaciones como el caso Odebrecht en otros países del continente, han expuesto redes de corrupción que conectan a las élites con los más altos niveles de gobierno y del sector privado, incluyendo al transnacional, lo cual evidencia cómo la corrupción se está convirtiendo en una preocupante forma de captura del Estado.



El informe de Latinobarómetro 2017 arrojó que solo 30% de la población latinoamericana está satisfecha con la democracia y 53% cree que sus gobiernos tienen un desempeño deficiente en sus iniciativas de lucha contra la corrupción. De acuerdo con el informe, el pequeño soborno también se encuentra generalizado: en 2016, uno de cada tres usuarios de servicios públicos encuestados en 20 países afirmó haber pagado sobornos al menos una vez en el año anterior a la encuesta, para acceder a servicios públicos esenciales como justicia, educación o salud.

Los costos tan considerables y las complejas formas que puede adoptar la corrupción han motivado la adopción de reformas en varios países de América Latina. Un dispositivo que puede ayudar a estructurar las reformas requeridas son las CAA, puesto que son distintas de otros tipos de comisiones. En primer lugar, son temporales, por lo que su misión se agota cuando emiten las recomendaciones o informes objeto de su encargo, no siendo parte integral de la administración. En segundo lugar, no son parte del ecosistema de control, prevención o coordinación que implementa las políticas anticorrupción, lo que las diferencia de las Agencias o Comisiones especializadas Anticorrupción. Finalmente, son comisiones técnicas que reúnen a expertos o personas de reconocido prestigio o con experiencia y conocimiento relevante a las reformas anticorrupción, lo que las separa de otras instancias o foros más orientados a la participación social o política.

Establecer una CAA tiene ciertas ventajas, entre las cuales está que su naturaleza transitoria y alejada del proceso normal de formulación de política, la vuelve más difícil de capturar por los actores afectados. Su perfil técnico e integración le confiere una autoridad que se eleva por sobre las actuaciones políticas de corto plazo. Entre los riesgos está el que la Comisión sea poco efectiva debido a defectos en su integración, forma de trabajo o recursos; o que sea utilizada por su mandante político como una excusa o paliativo frente a la falta de voluntad real para realizar cambios.

La Comisión Engel, llamada : Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, debe su nombre a su presidente, el influyente académico e intelectual público Eduardo Engel. La integración fue definida directamente por la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, y demuestra un diseño bastante preciso que integra distintas sensibilidades y visiones, donde predomina el perfil técnico y la experiencia

en la formulación de políticas públicas. Dicha Comisión se constituyó en marzo de 2015 luego de varios escándalos¹ de corrupción para consensuar una salida política e institucional a la crisis. Los escándalos afectaron transversalmente a toda la élite política y empresarial del país, incluyendo a personas del entorno familiar de la Presidenta. Este último elemento es fundamental para identificar las razones por las que se produjo una apertura excepcional de las oportunidades de reforma, pues, al igual que había ocurrido una década antes en otro contexto², la Presidencia controla el ritmo y oportunidad de las reformas en el Congreso. En este caso, la creación de una agenda de reformas y la designación de la Comisión Engel dieron un cauce institucional a un problema político transversal.

El caso de la Comisión Engel en Chile

6

Eduardo Engel desempeñó un papel de emprendedor de política³ a lo largo de todo el proceso de la CAA y de la adopción de las reformas anticorrupción. Su situación particular como prestigioso economista y sus redes transversales dentro y fuera del Gobierno, le permitieron asegurar que la Comisión tuviese los recursos y autonomía necesarios para un funcionamiento adecuado, en términos de recursos y equipo, mientras al mismo tiempo trabajó para darle visibilidad pública al trabajo de la Comisión, aumentando su legitimidad.

Adicionalmente, Engel recabó personalmente las experiencias y buenas prácticas de otras Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile, las cuales han sido una parte integral de la gobernanza asociada a la formulación de las políticas públicas desde el retorno de dicho país a la democracia. De allí pudo diseñar estratégicamente metodologías de trabajo destinadas a generar unanimidad y espíritu de cuerpo entre los Comisionados. Finalmente, una

1 Los escándalos involucraron el financiamiento de partidos y campañas políticas de derecha e izquierda a través de la simulación de asesorías y servicios, por los que se emitían documentos tributarios falsos, e involucraron a los controladores de uno de los conglomerados económicos más importantes (Caso Penta), a la empresa minera no metálica de propiedad del yerno de Pinochet (Caso Soquimich), y a una operación de especulación inmobiliaria que involucró al hijo y nuera de la Presidenta Bachelet (Caso Caval).

2 El año 2003 durante la Presidencia de Ricardo Lagos, estalló el llamado caso MOP-GATE que involucró al Ministro de Obras Públicas y amigo personal del Presidente, Carlos Cruz, quien fue condenado por fraude al fisco. Este escándalo abrió en su momento otra ventana de política que llevó a un gran acuerdo nacional para realizar reformas políticas.

3 Esto es, un actor que desde su comprensión clara de la apertura de una ventana de oportunidad avanza en una agenda anterior y más amplia que los intereses de corto plazo que lo rodean.

vez finalizado el informe, acompañó la tramitación de los proyectos de ley respectivos públicamente y en el Congreso, impulsando el desarrollo de una plataforma de seguimiento a los compromisos que ayudó al posicionamiento en la agenda y al control ciudadano de las iniciativas. El seguimiento a las reformas propuestas siempre tuvo público acceso a través del portal <https://observatorioanticorruptcion.cl>. Todo esto, aseguró la creación de una imagen de política, que, difundida por los medios de comunicación, hizo viable el avance de las reformas.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Las Comisiones *ad hoc* en Chile hacen parte importante de la gobernanza en el proceso de formulación de políticas públicas. Su uso se mantiene a pesar de la alternancia en el poder y es especialmente claro desde el año 2006, en que su constitución se ha intensificado (otras áreas como Trabajo o Educación han sido objeto de trabajo en el marco de dichas comisiones). De este modo Chile arroja evidencia importante sobre buenas prácticas, que puede ser de utilidad para los otros países que consideran este tipo de comisiones. Aunque la experiencia chilena no es replicable *per se*, justamente porque en ese país las CAA tienen ya una tradición, si son una alternativa de política pública que puede adoptarse en otros países aprendiendo de las lecciones chilenas, y adaptando las CAA a los matices de cada país cuando requieren impulsar reformas sensibles (especialmente en la lucha contra la corrupción).

A continuación se incluyen las lecciones y buenas prácticas más importantes:

Integración de la Comisión. La selección debe corresponder al mandante principal, en este caso a la Presidencia, con la que debe tener un contacto directo, no mediado por otros órganos políticos. Los integrantes deben representar transversalmente a la sociedad, y ser seleccionados por su liderazgo y vinculación con el tema (académico y/o profesional). Se recomienda también incluir varias perspectivas disciplinarias (jurídica, economía y ciencia política). Estos actores provienen en general del mundo académico, con conocimiento y redes en el mundo político, pero no necesariamente participación directa en él. Son personas que están validadas profesional y académicamente, con predominancia de las ciencias económicas, y que

se encuentran adscritas a Universidades o a centros de pensamiento (think tanks), que reflejan tendencias políticas.

Plazo y mandato. Es recomendable que el plazo de funcionamiento sea breve, idealmente entre 45 a 60 días, y no más allá de 90 días. Esto asegura que el trabajo de la Comisión tenga foco, que sus integrantes le den prioridad y le dediquen el tiempo necesario. El mandato de la Comisión debe ser acotado a ciertos temas específicos, pero dentro de éstos debe dejarse a la Comisión la definición del abordaje. Un mandato demasiado amplio pone en riesgo la viabilidad de las reformas que propone; un foco demasiado específico o con lineamientos demasiado concretos, priva a la Comisión de hacer aportes sustantivos en las materias a su cargo.

Liderazgo. El perfil del Presidente(a) de la Comisión es vital para su buen funcionamiento. Debe ser validado por los integrantes de la Comisión como un referente nacional e internacional en las materias o en las disciplinas que componen la Comisión y dar garantías transversales de compromiso técnico. Es esencial que cuente con acceso directo y el respaldo del mandante.

Autonomía financiera y de funcionamiento. La autonomía financiera es fundamental para poder lograr un trabajo adecuado, mediante las inversiones en tecnología (páginas web) y redes sociales que permitan por un lado visibilizar el trabajo de la Comisión y, por otro, conectar y dialogar con la ciudadanía. El funcionamiento, la organización, audiencias, a quién se va a escuchar, cuántas sesiones y otros temas que afecten en concreto el funcionamiento de la Comisión, deben ser definidos autónomamente por la propia Comisión.

Diagnóstico y construcción de propuestas. Para ser efectiva, la Comisión debe concentrarse en propuestas concretas más que en los diagnósticos. La información puede ser obtenida de fuentes secundarias y acompañado formal e informalmente por expertos. Cuando la Comisión Engel no contaba con experticia disponible en algún tema, se solicitaba ayuda externa a través de cooperación internacional. Por ejemplo, una misión del Banco Mundial colaboró con algunos temas relativos a compras públicas. En la identificación de qué fuentes o instituciones es necesario consultar fuera de la Comisión, puede ser clave el rol del Presidente, y de los integrantes de la misma en la utilización de sus redes.

Organización del trabajo. La Comisión debe tener un *staff* propio de apoyo, que no debería ser inferior a cinco profesionales tiempo completo, idealmente, entre 5 y 10. Debe trazarse un plan lo más minucioso posible, que contemple las distintas fases del trabajo, sus plazos y productos concretos, y estar a cargo de un secretario ejecutivo.

Legitimidad, transparencia y escucha activa. Es importante que la Comisión genere un espacio de escucha a todos los actores relevantes de la sociedad, para que tengan la oportunidad de manifestar directamente sus inquietudes y propuestas. Las audiencias públicas, con un requerimiento de entregar un resumen acotado de las posiciones de cada participante, es una buena práctica, así como el uso de una página web, streaming y traslado de sesiones fuera de la capital.

Plan de medios y estrategia de posicionamiento. Es clave que exista una estrategia de medios, redes sociales, y posicionamiento desde el principio del funcionamiento de la Comisión. Dicha estrategia debe incluir una página web propia, controlada por la Comisión y no por el Gobierno, donde se dé a conocer los avances de trabajo, generando protocolos de información y vocerías que eviten filtraciones de discusiones internas antes que se dé a conocer el informe.

Conclusiones y recomendaciones

- No hay una “talla” o “receta” única que sirva a todos los países en diferentes contextos. Este reconocimiento, hace necesaria la construcción más bien inductiva de las reformas, observando el contexto histórico e institucional en el que se encuentra el país.
- En general en América Latina, como en Chile, los contextos institucionales son cerrados, no plurales, y controlados por una élite, por lo que el punto focal debe surgir de algún actor dominante. Ese actor dominante al seleccionar la herramienta de la CAA, debe tomar en consideración las buenas prácticas identificadas, con el objeto de maximizar su alcance.
- Debe también considerarse para el diseño de las reformas cuál es el contexto de oportunidad vigente, con el fin de analizar qué tipo de reforma es posible y factible. Salvo que exista una apertura de contexto político para emprender

una reforma integral, en general las oportunidades serán puntuales. En ese caso es más adecuado pensar en el diseño de propuestas graduales con “victorias tempranas”, que sean seleccionadas por su impacto y su probabilidad de aprobación. También, como criterio de selección es oportuno utilizar un criterio de implementación realista, que en principio dependa de quién tiene la voluntad de emprender las reformas.

- La corrupción implica coordinación entre agentes, intercambio información e incluso resolución de conflictos entre ellos, de modo que sus interacciones terminan suplantando las instituciones formales, y generan alternativas a la legalidad vigente. En este sentido, el diseño de reformas sustentables en el tiempo no puede hacerse a partir de la identificación episódica de determinados problemas, puesto que pierde de vista el comportamiento dinámico y sistémico del fenómeno de corrupción.
- En contextos donde la extensión de las prácticas corruptas son sistémicas, estamos en presencia de un equilibrio ineficiente para el bienestar social. De producirse una ventana de política (i.e cuando simultáneamente se reconoce un problema, existen soluciones a la mano y hay clima político para la adopción de reformas) relacionada con escándalos de corrupción, la recomendación es aprovecharla. Debe asimismo incluirse a los grupos, clanes u oligarquías en el diseño, demostrándoles la capacidad y los beneficios que un sistema distinto puede tener, apoyándose en la sociedad civil con un uso intensivo de la comunicación a través de los medios de difusión y herramientas tecnológicas.





caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com