

Introducción a la **Gestión Pública**

Gestión en el Estado



INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

GESTIÓN EN EL ESTADO

Un Estado al servicio de la ciudadanía

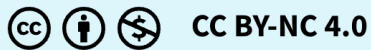
Mario Weissbluth – Editor General

Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras

Centro de Sistemas Públicos

Universidad de Chile

2019



Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International

This license requires that reusers give credit to the creator. It allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, for noncommercial purposes only.

BY: Credit must be given to you, the creator.

NC:

Only noncommercial use of your work is permitted. *Noncommercial means not primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation.*

Este libro se distribuye bajo la licencia

Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

Usted es libre de compartir (copiar y redistribuir) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), siempre que otorgue el crédito correspondiente a los autores y no utilice el material con fines comerciales.

Para más información sobre los términos de esta licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

10. CONTROLANDO EL LADO OSCURO: LA CORRUPCIÓN

Rafael del Campo con la colaboración de Mario Weissbluth

Es el flagelo de América Latina, tanto en el sector privado como el público. Pero en el sector público es más fácil que aflore, por tanto es muy probable que el novel directivo de un ente público se encuentre con ella, desde grados menores como el robo del papel del baño y los artículos de oficina, hasta coimas de decenas y centenas de millones de dólares, como lo demostró el caso Odebrecht en Brasil, para el otorgamiento de licitaciones públicas.

Convivir con este fenómeno, a sabiendas de todos, le produce un daño grave, tanto a los recursos institucionales como a la cultura interna y los proyectos de transformación estratégica: “¿Para qué quemarnos las pestañas con estos rediseños, si de todas maneras Fulanito y Zutanita se siguen enriqueciendo a costa del Estado y todos nosotros?”.

Por ende, hay que eliminarla, o al menos dar una fuerte señal de control radical. Para eliminarla, hay que saber reconocerla, y es una hidra de muchas cabezas. La entenderemos como [1] **la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole de carácter ilegal.**

Complementariamente, probidad en la función administrativa, según la constitución chilena, puede entenderse como “**observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular**” (artículo 52, inc. 2º, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de Chile).

Tanto la definición de probidad como la de corrupción, son ambiguas. Característica propia de los sistemas complejos. Esto lleva inevitablemente a que la evaluación de una conducta proba o corrupta deba ser realizada por un grupo de personas, lo cual conducirá a conflictos en cuanto a la veracidad de estas afirmaciones. Es un tema que hace particularmente compleja su gestión.

Aunque la creatividad en estas materias es infinita, sus expresiones más comunes, las cabezas de esta hidra, son:

- Distorsiones, o transacciones de clientelismo político, en el sistema de selección y contratación de personas. Cada vez que se contrata una persona no adecuada para el cargo, pierde la institución, el Estado y la ciudadanía.
- Actos similares en el sistema de selección y contratación de proveedores, o de asignación de beneficiarios de los servicios (que se le dan únicamente a los miembros del partido X, o cercanos al “cacique Y”).
- Intervención dolosa en el sistema financiero-contable institucional, para robar dinero.
- Hacer la “vista gorda” frente a incumplimientos de contratos.

- Cobrar coimas por adelantar la prestación de un servicio (“saltarse la fila”), o bien asignar beneficios tributarios, viviendas de bajo costo, bonificaciones y subsidios a quien no le corresponde.
- Robos menores... o mayores como maquinarias, o camiones completos transportando mercadería o combustible.
- Aceptar regalos significativos... a cambio de tácitos favoritismos posteriores.
- Tener conflictos de interés y no declararlos.
- Tener un sistema de adquisiciones deliberadamente poco transparente, con un exceso de ellas realizadas por asignación directa sin licitación y con notorios sobrecostos.

Síntomas de corrupción

Hay maneras de “olfatear” los síntomas de corrupción, que deben formar parte del diagnóstico institucional inicial. Nuevamente, la creatividad es infinita, pero estas son algunas de las expresiones principales:

- Auditorías meramente formalistas que no reflejan las verdaderas pérdidas monetarias ni de activos.
- Investigaciones sumarias no cerradas oportunamente... o nunca.
- Sanciones establecidas en sumarios, que no se cumplen.
- Funcionarios sorprendidos en corrupción flagrante, que fueron meramente trasladados de oficina o de región.
- Personal fantasma.
- Bienes o servicios adquiridos/pagados y no recibidos.
- Beneficiarios no identificables o fallecidos.
- Cambios bruscos de patrimonio de directivos y personal de diversas áreas, especialmente de contabilidad y finanzas (y sus familiares directos).
- Falta de consistencia en análisis contables.
- Directivos y personal de las áreas de contabilidad y finanzas que no toman vacaciones.
- Directivos y personal de las áreas de contabilidad y finanzas que son clientes frecuentes de casinos y otras formas de apuesta.
- Exhibicionismo triunfalista en redes sociales.
- Inconsistencias en informes de gestión.
- Bienes o servicios adquiridos/pagados sin uso.
- Abuso de contratación en redes familiares.

Combatiendo la corrupción en la institución

La variedad de situaciones en América Latina, en este como en otros temas, es muy grande, y se debe a que los gobiernos mismos no han dispuesto de la adecuada institucionalidad (por ejemplo una Contraloría eficiente) o legislación (una ley de Transparencia de Información, de concursabilidad de Directivos y una ley de Lobby) para controlarla. Así, en la próxima tabla, extraída del *World Governance Index*, se muestra el indicador de corrupción de diversos países latinoamericanos y de otros continentes, para demostrar la variabilidad.

Puede observarse que, con la excepción de Chile, que se asemeja al promedio OCDE, todo el resto se encuentra muy por debajo: no da lo mismo dirigir y sanear una entidad según el

indicador de cada país. Puede verse además que, al menos de 1996 al 2014, la corrupción estaba empeorando como promedio en nuestra región.

Tabla 1: Indicador de corrupción de diversos países en la región

PAIS	Ranking 1996	Ranking 2014
ARGENTINA	50	33
BRAZIL	56	44
CHILE	90	91
COLOMBIA	33	43
MEXICO	38	26
PERU	52	33
VENEZUELA	20	5
PROMEDIO AMLAT	48	39
FRANCE	86	88
NORWAY	99	99
SWEDEN	99	98
UNITED KINGDOM	96	93
UNITED STATES	92	89
PROMEDIO OCDE	94	93

Fuente: World Governance Index

Sin embargo, aun dentro de cada país la variabilidad es grande. Brasil en general está muy mal, pero el caso de éxito de la SEPLAG de Pernambuco que mencionamos al inicio está muy bien, a pesar de que la institucionalidad nacional de apoyo no lo esté. Reiteramos a Kotter: **siempre puede crearse una isla de excelencia en medio de un océano de mediocridad.**

Supongamos que, después del imprescindible diagnóstico inicial, nos encontramos con una institución gravemente corrupta, en que muchos funcionarios se están enriqueciendo notoriamente. Eso se llama captura institucional: ya pusieron la entidad a su servicio, y no al del ciudadano. Esas personas suelen estar dispuestas a aferrarse con dientes y uñas a sus ingresos ilegales, y si usted trata de enriarlos, no vacilarán en atacarlo con violencia: campañas de desprestigio en la prensa, apoyadas por los partidos políticos que se sienten perjudicados; invento de fraudes personales; hasta el extremo de la amenaza física.

Téngalo muy claro: **si usted no cuenta con el apoyo presidencial total y absoluto, que esté dispuesto a defenderlo en esta verdadera guerra... mejor no trate de hacerlo solo**, y en una de esas renuncie y delate la situación. Ya veremos una agrídulce historia de caso al respecto. Si, por el contrario, hay corrupción en niveles medianamente razonables o mínimos, usted puede comenzar a aplicar las herramientas que describiremos a continuación.

Herramientas de control de la corrupción.

Tal vez la más potente, barata y expedita consiste en implementar un **sitio web externo de denuncias anónimas**. Esto significa que cualquier persona, funcionario interno, proveedor o ciudadano, debe hacer una denuncia anónima pero detallada del evento corrupto. Al ser este servicio contratado externamente, no hay riesgo de cooptación interna. Esto debe ser complementado, imprescindiblemente, con un **Comité de Ética** de alto nivel, que analice los casos potenciales, filtre las denuncias espurias o vengativas, y de ser el caso, solicite las investigaciones o sumarios correspondientes. La **delación compensada**

puede ofrecerse cuando un miembro de una “banda corrupta” delata a sus colegas a cambio de inmunidad y/o incentivos. Este es, en el sector privado, el mecanismo más potente de detección de colusiones entre empresas.

Análisis de datos e inteligencia artificial (no se asuste). Cada vez hay más herramientas analíticas que permiten detectar patrones extraños, por ejemplo un salto brusco en el costo de un insumo. Posiblemente usted habrá recibido alguna vez una llamada desde Nueva York, de su administrador de tarjeta de crédito, que detectó una situación anómala dado que todo el resto de sus compras están en su país de residencia. Para esto, por supuesto, la institución requiere de sistemas informáticos adecuadamente enlazados e integrados.

Matriz de riesgos de probidad. Esta es una variante o subconjunto de la Matriz de Riesgo que veremos en el Capítulo 13 sobre Gestión del riesgo, pero focalizada específicamente en los riesgos de probidad, que permite un tratamiento sistemático y planificado del tema en todas las áreas de la institución.

Rotaciones y contraposiciones. También puede recurrirse a la rotación de personas en cargos críticos, así como a la contraposición de intereses en cargos clave, lo cual significa que ciertas decisiones en temas “peligrosos” deban tomarse simultáneamente por autoridades de áreas diferentes. Por ejemplo, las firmas del Director de Administración y Finanzas, deben llevar simultáneamente la firma del Director del Área Jurídica.

Divulgar reiteradamente pero de manera muy simple, y deseablemente en un tono grato y simpático, los comportamientos esperados del personal en materia de ética, probidad, respeto por el ambiente y la ciudadanía, siendo el Directivo público el primer ejemplo de este comportamiento.

Declaración personal de patrimonio. Se trata de pedirle a cada funcionario, a su ingreso, y especialmente a las autoridades superiores, una declaración integral de su patrimonio, activos y pasivos totales, incluyendo propiedades, automóviles, deudas, etc. No olvidemos que el famoso gánster americano Al Capone cayó al final, no por sus asesinatos, sino por sus delitos tributarios. Hay países en que estas declaraciones son obligatorias por ley, pero si en el suyo no es así, pídalas igual.

A continuación veremos una historia de caso de uno de nuestros coautores que comenzó muy auspiciosamente, pero que al final fue derrotado por las poderosas fuerzas del financiamiento electoral. Está llena de buenas ideas y moralejas.

Errores frecuentes en el combate a la corrupción

1. No medir adecuadamente las fuerzas políticas propias vs. las de los corruptos y sus protectores externos.
2. Avanzar demasiado lentamente o demasiado rápidamente, demasiado duramente o demasiado blandamente.
3. No mantener buenas relaciones con los dirigentes gremiales ni entender a fondo sus motivaciones, como interface entre los trabajadores y las autoridades. Ellos sólo son reelectos como dirigentes si son duros y muestran los dientes.
4. No actuar con la suficiente dureza la primera vez que se detecta un caso flagrante y evidente. Eso llevará a la pérdida inmediata de credibilidad del directivo en su discurso anticorrupción. Hay momentos críticos en que no hay que vacilar.

Un caso agríndice de buena gestión y corrupción, relatado por uno de nuestros coautores

Fui nombrado Director Nacional del Instituto de Previsión, en abril de 2006, por la Presidenta, preseleccionado por el Ministro por mi experiencia anterior en lo referente a negociación con grandes proveedores. Este Instituto maneja un porcentaje muy alto del presupuesto fiscal, y tenía un problema serio de incumplimiento de un gran contrato informático.

Antes de asumir, visité a los dirigentes de la asociación nacional de trabajadores y establecimos un canal de comunicación.

En el primer encuentro con los directivos de segundo nivel, solicité a cada uno la descripción de sus responsabilidades y los desafíos que la institución, en su criterio, debería abordar en un horizonte de 3 años.

En un taller de diagnóstico, cada directivo presentó su ámbito de gestión. El análisis de las respuestas y la posterior entrevista personal, nos permitió, en materia de probidad:

- a) Pedir la renuncia a 3 asesores que no aportaban valor y estaban contratados con buen sueldo por un favor a un partido. El Ministro recibió la queja de los dirigentes nacionales del partido pero apoyó su desvinculación.
- b) Establecimos compromisos de gestión exigentes con cada directivo de segundo nivel. Uno de ellos renunció al cargo al que había sido nombrado por no tener las competencias.
- c) Rebajamos al proveedor informático las cuotas mensuales de pago, al porcentaje efectivo de cumplimiento de los indicadores contratados.
- d) Instruí que cualquier contratación debería responder a un proceso de selección transparente, y competitivo. Ello impedía acceder a las presiones de los partidos.
- e) Conformamos el Departamento de Gestión y Desarrollo de las Personas. Establecimos participativamente un enfoque de ciclo de vida laboral, para los 3.500 trabajadores. Incorporamos un mapa de relaciones familiares (detectamos hasta 15 parientes de un mismo "cacique"). Un análisis de licencias médicas permitió el cese de funciones por incompatibilidad de salud de personas que se jactaban de no trabajar (uno de ellos lo celebraba en una terma, vía facebook). Los antecedentes de cada caso se enviaron a las asociaciones de funcionarios.
- f) Reabrí casos documentados en Fiscalía interna y Auditoría de los últimos 5 años y que no tuvieron sanciones. Ello se tradujo en varios despidos por faltas graves a la probidad. Dentro de ellas un dirigente de un partido de gobierno, lo que se tradujo en llamados del Ministro del Interior, diputados y un senador del partido, para evitar sancionarle. Contraloría General de la República ordenó el despido y dicho dirigente perdió la posibilidad de trabajar en el sector público por 5 años. El presidente del partido me "hizo la cruz" y solicitó mi cabeza a la Presidenta, que continuó apoyándome.
- g) Constituí un Comité de Riesgos, en especial sobre procedimientos financieros, con una auditora externa. Los ahorros generados por el rediseño de procesos y eliminación de prácticas de corrupción fueron significativos (2,5% del gasto corriente institucional al tercer año).

Con los directivos y trabajadores del Instituto, cumplimos los desafíos de la Reforma Previsional en julio de 2008, cambiando el modelo de atención, informatizando las historias previsionales y con un programa de certificación de las competencias técnicas de los trabajadores. Todo un éxito, reconocido como la reforma social más exitosa de los últimos años. En diciembre 2008 fui confirmado para un segundo período por el Ministro y el Subsecretario.

Sin embargo, a poco andar el Ministro renunció para postular a diputado y la nueva Ministra asumió en enero 2009, cuando estábamos cerrando la licitación de pago de pensiones, con un ahorro para el Instituto de al menos un 3% de su gasto corriente. El contrato fue firmado y enviado a Contraloría en enero de 2009.

La nueva Ministra, influida por el Presidente del partido que me había vetado, solicitó mi renuncia a la Presidenta, quien esta vez cedió a las presiones y nombró a una directora provisional. La nueva directora y la Ministra retiraron el contrato de pago de pensiones de Contraloría y lo asignaron en forma directa a una entidad en la que anteriormente trabajaba la nueva directora, con un sobreprecio significativo. El Subsecretario renunció de inmediato y en la conversación con la Presidenta le explicé que no podía avalar dicho acto de corrupción.

Al parecer, mi salida y la del Subsecretario, era parte del mecanismo para abordar un año electoral presidencial. Se requerían recursos... Dentro de los 6 meses de mi renuncia, presenté los antecedentes a la

Contraloría, al Consejo de Defensa del Estado y al Ministerio Público. Hasta hoy no hay avance en el caso, hace casi 10 años.

5. No respetar las reglas de gestión del cambio que veremos en el capítulo 18, en lo referente a este tema, el de mayor cambio cultural en toda la organización.
6. No ser el primero o primera en dar el buen ejemplo como directivo/directiva de la institución.
7. No hacer uso de las herramientas disponibles en su país para enfrentar la corrupción (en el caso chileno como ejemplo, existe la ley de Lobby, ley de transparencia activa, sumarios administrativos, desarrollo de planes de compra, etc.)

Preguntas para reflexionar respecto a este capítulo

1. Respecto a la historia de caso contada anteriormente, haga una reflexión acerca de la economía política de la corrupción. ¿Debió nuestro coautor haber actuado de manera diferente en algún momento de este proceso o simplemente hizo lo que pudo? ¿Cuáles son las principales moralejas positivas y negativas del caso?
2. De alguna institución pública que conozca o conoció por dentro, ¿cuáles son los principales síntomas de corrupción que están o estaban presentes, del listado anteriormente expuesto? ¿Qué tipos de corrupción son los más frecuentes?
3. ¿Qué opina de los pro y contra, efectividad vs. costo e impacto cultural, de implantar un sitio web de denuncias y su correspondiente Comité de Ética, o de un sistema de Matriz de Riesgos de Probidad?