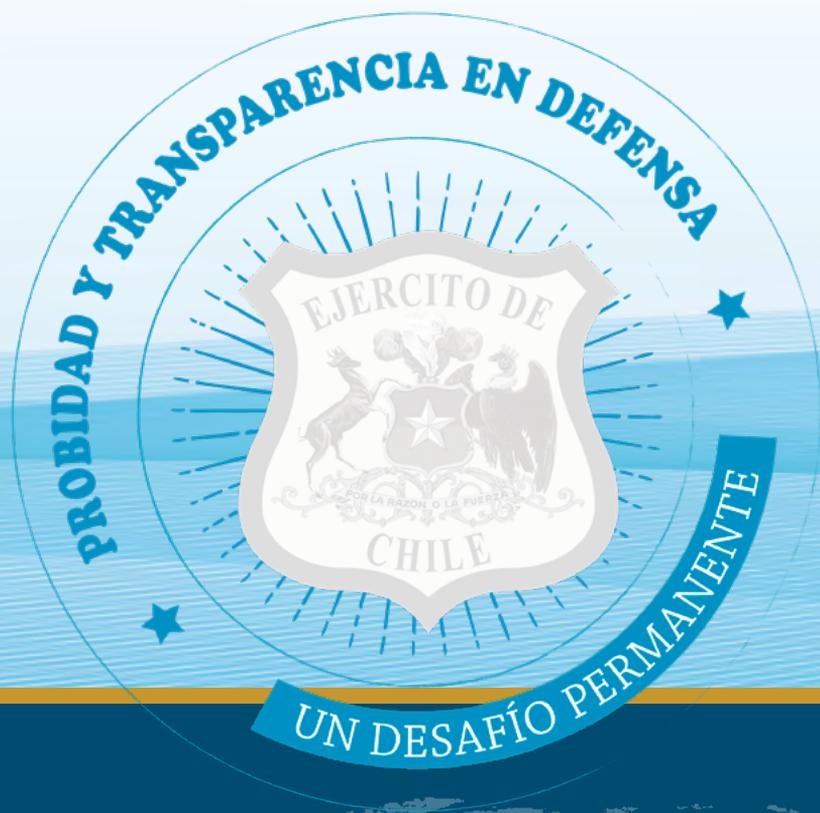




# ESCENARIOS ACTUALES



**“Probidad y  
Transparencia  
en Defensa,  
un desafío  
permanente”.**

**CENTRO DE ESTUDIOS E  
INVESTIGACIONES MILITARES  
EJÉRCITO DE CHILE**



---

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE





# Escenarios Actuales

Año 25, N° 1, enero, 2020

ISSN 0717-6805

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTOR DE LA REVISTA

General de Brigada Rubén Segura Flores  
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

### EDITOR

Coronel Marco Maturana Mena  
Coordinador Extensión Académica

### ASESOR DE CONTENIDOS

Coronel Marco Maturana Mena  
Asesor de Extensión Académica

### CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros  
Martín  
Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del  
Gobierno de España. Exdirector del *Instituto Español de Estudios  
Estratégicos* (IEEE), España

### Mg. Verónica Barrios Achavar

Coordinadora de las Comisiones de Relaciones Internacionales y  
Defensa de la Biblioteca del *Congreso Nacional*, Chile

### Dr. Raúl Benítez Manaut

Investigador de la *Universidad Nacional Autónoma de México*  
(UNAM), México

M.A. Verónica Neghme Echeverría  
Investigadora, académica y consultora. Chile

### Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Directora Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de  
la Facultad de Derecho de la *Universidad de Chile* (UCh), Chile

### General de División Schafik Nazal Lázaro

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

### Teniente Coronel Alfredo Quadri García

Dr. en Ciencias para la Educación y Jefe del Depto. III "Sistema de  
Investigación y Desarrollo del Ejército" del CESIM, Chile

### Dr. Ángel Soto Gamboa

Académico de la *Universidad de los Andes* (UANDES), Chile

### Dr. Ricardo Riesco Jaramillo

Investigador y académico. Exrector de la *Universidad San  
Sebastián* (USS), Chile

### Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile

### Dr. Iván Witker Barra

Académico de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y  
Estratégicos* (ANEPE), Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

De Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following data base:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

From Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

# CONTENIDO

## **Editorial**

*General de Brigada Rubén Segura Flores* ..... 9

## **Discurso de apertura y ponencia del Seminario “Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente”**

*General de Ejército Ricardo Martínez Menanteau* ..... 13

## **Accountability y transparencia: transformando las operaciones de negocios en el Ejército de EE.UU.**

*Dr. Joseph W. Westphal* ..... 23

## **“Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente”**

*Jorge Bermúdez Soto* ..... 33

## **Integridad en las Fuerzas Armadas**

*Juan Francisco Galli Basili* ..... 45

## **Accountability, función clave para las Fuerzas Armadas**

*Mayor General (R) Jean Marie Clament* ..... 57

## **Probidad y transparencia en Chile: desafíos para los organismos públicos**

*Jorge Jaraquemada Roblero* ..... 67

## **Defensa y corrupción, cómo aislar al enemigo**

*Alberto Precht Rorris* ..... 77

## **Normas Editoriales**

..... 87



SEMINARIO INSTITUCIONAL

# **PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN DEFENSA, UN DESAFÍO PERMANENTE**



11 de octubre de 2019



## EDITORIAL

Uno de los múltiples desafíos que deben enfrentar los Estados, sus gobiernos, las instituciones públicas y privadas, así como también empresas y, por cierto, sus funcionarios y empleados, es el rol activo que ejerce una sociedad cada vez más demandante y exigente de transparencia, rendición de cuentas y ejercicio de buenas prácticas, aspectos en el que la ética y la moral funcionaria ocupan un lugar relevante.

En el contexto internacional, es posible evidenciar que los Estados sin importar su tamaño, importancia relativa, tendencia y línea política de sus gobiernos, están expuestos y son más o menos vulnerables a la comisión de actos de corrupción y malas prácticas. En Chile, algunas de las instituciones públicas, incluidas las del sector defensa, así como quienes deben controlar y auditarlas, se han visto afectadas por hechos de esta naturaleza.

En el caso particular del Ejército, la institución detectó y dio oportuna cuenta a la justicia de la existencia de situaciones irregulares que generaron gran impacto en la opinión pública, sin perjuicio de la inmediata y permanente colaboración que ha prestado a las investigaciones que realizan los tribunales competentes.

Simultáneamente, implementó innovadoras medidas tendientes a fortalecer, por ejemplo, los procesos de adquisiciones al incorporar rigurosos controles y auditorías, y enfatizando asimismo, la acción permanente que deben realizar los mandos respectivos en la formación de su personal subordinado, reforzar principios y valores, así como incrementar el sentido de la responsabilidad funcionaria.

Como una forma de contribuir a generar pensamiento crítico, respecto de la elaboración y optimización de políticas públicas que sean de utilidad para distintos actores del contexto nacional, y en particular para el ámbito de la Defensa Nacional, el Ejército de Chile a través del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) organizó el 13 de octubre de 2019 el seminario ***“Probidad y transparencia en Defensa, un desafío permanente”***; instancia que contó con la participación de destacados expositores nacionales y extranjeros, quienes desde su conocimiento y trayectoria entregaron diversos enfoques sobre la materia.

Esta edición especial de “Escenarios Actuales” presenta las ponencias que se efectuaron en el citado seminario.

La apertura del encuentro la marcó la ponencia del Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército, Ricardo Martínez Menanteau, quien subrayó la responsabilidad y



compromiso institucional y el de todos sus integrantes con la austeridad, probidad y transparencia, como condiciones indispensables en la administración de los recursos entregados por el Estado para el funcionamiento institucional. Para ello dio a conocer las medidas ya adoptadas, y otras que se encuentran en plena ejecución destinadas a prevenir el delito al interior de la institución, finalizando con un novedoso planteamiento en el sentido de analizar la posibilidad de incorporar profesionales civiles a la alta dirección del Ejército, como una medida para optimizar el control democrático de los procesos claves de la gestión financiera y de adquisiciones, modelo que se encuentra plenamente vigente en otros países.

Acto seguido, el exembajador y exsecretario del Ejército de EE.UU. Joseph Westphal, con vasta experiencia en posiciones de liderazgo y en la toma de decisiones relevantes para su nación, presentó los antecedentes relativos al proceso de transformación y modernización realizado en el sistema de administración, desde el nivel superior de la defensa y las Fuerzas Armadas, sustentado en la transparencia y rendición de cuentas y la forma cómo se incorporó el control civil en la administración y las auditorías a la ejecución de los presupuestos del Ejército.

A continuación, el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez, entregó antecedentes de la acción fiscalizadora que en diferentes ámbitos se realiza al uso de los recursos del Estado, profundizando en materias del sector defensa. En función de la experiencia nacional, invitó a reflexionar sobre la responsabilidad de la política, sus autoridades y parlamentarios en la defensa, incluyendo el rol del Ministerio, especialmente, en lo referido a las decisiones para compatibilizar las prioridades del Estado en la asignación de recursos, y cómo estos se invierten en el sector defensa. En ese contexto, destacó la responsabilidad que le cabe a las contralorías como instancias de control externo, junto a la necesidad de que las instituciones de la defensa fortalezcan las líneas de defensa frente a la corrupción y a las situaciones irregulares.

Por su parte, el subsecretario de Defensa, Juan Francisco Galli, entregó interesantes antecedentes respecto de la relación que existe entre los índices de felicidad, probidad y transparencia y la corrupción, destacando la necesidad de desarrollar una cultura de integridad sostenida, desde una visión estratégica del sector defensa, que permita cumplir los objetivos para constituir el sistema de integridad pública. También abordó la derogación de la Ley Reservada del Cobre y la implementación de la nueva forma de financiamiento de las Fuerzas Armadas, resaltando que esta implica un mayor involucramiento del nivel político como corresponsable, dada su participación directa en la toma de decisiones. En la ocasión, el subsecretario dio a conocer, además, las 15 medidas de probidad y transparencia implementadas para las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional.



A continuación, el Mayor General Jean Marie Clament, asesor principal del Director del Centro de Control Democrático para las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF), centró su presentación en la necesaria modernización de la defensa en materias de ética, probidad, transparencia y rendición de cuentas, como parte de la responsabilidad individual y de las instituciones en función de las buenas prácticas. Entregó, asimismo, una detallada descripción y análisis de las particularidades del sector defensa y Fuerzas Armadas teniendo presente los riesgos y debilidades que existen en la administración de los recursos financieros y en las adquisiciones militares.

El Presidente del Consejo para la Transparencia, Jorge Jaraquemada, analizó el contexto nacional en relación con la corrupción, la falta de probidad y la pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas, así como, en el sistema político y su eficiencia en la gestión, enfatizando en la importancia de la transparencia y el expedito acceso a la información pública, como elementos esenciales de las democracias modernas.

El director ejecutivo de Chile Transparente, Alberto Precht entregó una visión de la realidad asociada a la falta de transparencia y corrupción, enfatizando que de acuerdo a la experiencia internacional, los sectores más amenazados son los de la minería, farmacéutico, justicia y defensa por la cantidad de recursos económicos que utilizan. Del mismo modo, da cuenta que los actos de corrupción cruzan todos los niveles de la sociedad y las personas, afectando no solo a las instituciones públicas. Planteó como solución, enfocarse en modernizar estructuras, fortalecer las normas, mejorar los controles y comunicar lo que se hace en cuanto al cumplimiento de la normativa. Para el sector defensa, señaló que es muy importante que las instituciones expliquen con claridad a la opinión pública ante requerimientos de información, el por qué algunas materias tienen la condición de secreto.

Finalmente, con la compilación de las ponencias de este interesante seminario, el Ejército de Chile efectúa una contribución al pensamiento crítico sobre la materia que puede ser útil para la elaboración y optimización de las políticas públicas y adicionalmente, hace posible que la sociedad nacional conozca los esfuerzos que realiza en aras de la probidad y la transparencia en el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

Rubén Segura Flores  
General de Brigada



# Discurso de apertura y ponencia del Seminario “Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente”

GDE Ricardo Martínez Menanteau<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo contiene el discurso de apertura y ponencia del Comandante en Jefe del Ejército, el cual se orienta principalmente a otorgar el énfasis en la responsabilidad institucional y funcionaria en relación a la austeridad, probidad y transparencia en la administración de los recursos entregados por el Estado, para ello da a conocer una serie de medidas ya adoptadas y en ejecución, destinadas a la prevención del delito, finalizando con el planteamiento de la posibilidad de incorporar profesionales civiles en la alta dirección de la Institución para optimizar el control democrático de los procesos claves de gestión financiera y de adquisiciones.

## Summary

This article includes the opening speech and the presentation of the Commander-in-Chief of the Army and it principally emphasizes the institutional and administrative responsibility in relation to austerity, probity and transparency in the administration of the resources assigned by the government. To this end, the Commander-in-Chief informs about a series of measures that have already been taken and others that are being implemented intended to prevent crime. He concludes his presentation by

1 Oficial de Estado Mayor, del Arma de Infantería, Licenciado en Ciencias Militares, Magister en Gestión y Planificación Estratégica en la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). Magister en Administración de Empresas, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado en Operaciones Conjuntas, Instituto de Cooperación y Seguridad Hemisférica y Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, Colegio Interamericano de Defensa (CID), EE.UU. Entre los cargos que ha desempeñado, se encuentra el haber sido Comandante de la Compañía de Comandos N° 8 en Valdivia, Comandante del Regimiento Reforzado N° 10 “Pudeto” de Punta Arenas, Director de la Escuela de Suboficiales del Ejército, Director de Proyectos e Investigación (DIPRIDE), Subjefe del Estado Mayor Conjunto (SUBJEMCO) y Jefe del Estado Mayor General del Ejército (JEMGE). El 9 de marzo de 2018 asumió como Comandante en Jefe del Ejército.



### Palabras Clave

Austeridad  
Probidad  
Transparencia  
Ética  
Moral

### Keywords

Austerity  
Probity  
Transparency  
Ethics  
Morality



*setting forth for consideration the potential inclusion of civil professionals in the senior management of the institution in order to optimize the democratic control of the key processes of financial management and procurement.*

Tengo el especial agrado de darles la más cordial bienvenida al edificio del Cuartel General del Ejército, y a nombre de los hombres y mujeres que integran esta bicentenaria Institución fundamental de la república, les agradezco vuestra presencia en esta actividad de extensión, que hemos denominado seminario institucional año 2019 “Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente”.

Inicialmente, y con la finalidad de contextualizar mis palabras, quisiera recordar algunas reflexiones y consideraciones que formulé el presente año, con ocasión de la ceremonia de acuartelamiento del contingente.

En la citada oportunidad, expresé que: *“el Ejército es una organización cuya finalidad es ética, pues aporta sustancialmente al bien común de la sociedad y en la cual sus integrantes asumen la responsabilidad de sus actos, en un marco de disciplina y obediencia, pero también, de libertad de acción y autonomía, tanto en la guerra como en cualquier contexto donde se desenvuelva”.*

También se destacó que quienes integran la institución Profesan, voluntariamente, un código de conducta singular, acorde al modelo profesional de tipo vocacional que lo caracteriza. A partir de esta condición intransable se asume que todos nuestros actos, públicos y privados, tienen efectos en la imagen institucional y en la confianza que el país ha depositado en su ejército, lo que nos obliga a observar estrictos estándares de austeridad, probidad y transparencia.

Así también, informé que el Ejército trabajaba en el diseño de un Modelo de Prevención de

Delitos, iniciativa inédita en la Institución; que, a partir del análisis de los riesgos asociados a cada proceso, especialmente de los relacionados con la administración de los recursos entregados por el Estado de Chile, busca dar cuenta oportuna de la ocurrencia de malas prácticas al interior de la institución.

## Origen e implementación del Sistema de Prevención de Delitos en el Ejército

Como se ha dicho, el Ejército constituye un elemento esencial del Estado, y tiene la obligación de preservar y acrecentar esa valorización ante toda la sociedad chilena. Su capacidad es única e irremplazable, no solo desde el punto de vista de la Defensa, sino que, desde la perspectiva de la contribución al bienestar y progreso del país, ello ante situaciones de protección de la soberanía nacional, catástrofes, seguridad internacional, apoyo social, investigación, docencia, tecnología y otros.

El cumplimiento de estas funciones se ve afectado cuando algunos de sus miembros incurrir en malas prácticas y conductas que privan a la institución de los recursos destinados al servicio de la patria. Un ejemplo de tales malas prácticas y conductas contrarias al *ethos* institucional lo constituye el llamado “fraude a la ley reservada del cobre”, detectado y denunciado por la Institución a los tribunales de justicia a principios del año 2014. La investigación de este fraude y otros ilícitos que la institución también ha detectado y denunciado oportunamente, hizo evidente la necesidad de perfeccionar los procedimientos internos para prevenir, en la medida de las posi-



bilidades humanas, la ocurrencia en el futuro de tales hechos, sin perjuicio de seguir realizando, tras la detección de casos de similar naturaleza, las investigaciones internas correspondientes para determinar las diferentes responsabilidades administrativas y entregar todos los antecedentes que correspondan a los tribunales de justicia.

Lo anterior motivó una ardua labor de mejoramiento y fortalecimiento de los sistemas de control interno, circunstancia que fue asumida con una actitud y disposición de absoluto apego a la ley y a la normativa que rige a las fuerzas armadas y a los principios éticos y morales que conducen la conducta de los integrantes del ejército.

En esta tarea, se llegó al convencimiento de que no bastaba con instalar procedimientos comunes y corrientes, dado que "seguir haciendo lo de siempre, implicaría necesariamente que volvería a ocurrir lo mismo", vale decir, hoy se requieren sistemas de control superiores en creatividad, iniciativa, proactividad y esencialmente empoderados para enfrentar un fenómeno que, si bien no es nuevo, se ha tomado la agenda de discusión en los sectores públicos, privados, intelectuales y sociales.

La corrupción ha mutado a distintas formas, más allá de las tradicionales figuras por todos conocidos como la malversación, el fraude, el nepotismo o la colusión. Hoy, el fenómeno es mucho más complejo de detectar, evitar, controlar o sancionar, entrando en campos más bien subjetivos como la ética y la moralidad en el comportamiento de las personas, donde no solo basta la eficacia en el cumplimiento de las funciones, sino que además se requiere de eficiencia en el manejo de los recursos.

La opinión pública históricamente no tenía el acceso que hoy proporcionan los medios de comunicación y tecnológicos, lo que ha permitido evaluar la buena o mala gestión de todos quienes tienen la responsabilidad de la administración eficiente de los recursos del Estado.

Ha sido necesario entonces, "cruzar la línea de lo tradicional", entrando en un mundo un tanto incierto, frente a cuáles son las medidas necesarias de adoptar, de cara al imperativo de asumir, controlar o bien actuar frente a los diferentes riesgos que implica el uso de los recursos, impulsando medidas que rompen duras defensas culturales, usanzas, hábitos y costumbres que no se condi-





cen con la realidad que se presenta en el diario vivir del siglo XXI, las que ciertamente deben ser implementadas con la flexibilidad necesaria, que permita su adaptación rápida y oportuna frente al célere avance de la tecnología, las leyes y la normativa que rige en estas materias y de la cual no se puede estar ajeno, dado que se trata de un esfuerzo colegiado entre entidades particulares y públicas, todos unidos frente a la amenaza real del flagelo de la corrupción, procedimientos homologables y transversales que permitan la indispensable sinergia entre los distintos y diversos sistemas de control y fiscalización existentes.

En razón de ello, adquirimos un compromiso con la probidad y la transparencia, cual fue poner en práctica un modelo de prevención de delitos en el Ejército, durante el segundo semestre del presente año. Para lo anterior, el Ejército con la asesoría y cooperación de un equipo de asesores externos, ha trabajado en el diseño de un sistema de prevención de delitos. Esta iniciativa, inédita en la institución, se implementa a partir del análisis de los riesgos asociados a cada proceso, especialmente de los relacionados con la administración de los recursos entregados por el Estado de Chile y busca dar cuenta oportuna de la ocurrencia de malas prácticas al interior de la institución.

El sistema de prevención de delitos en el Ejército viene a integrar todas las medidas y esfuerzos que la institución ha realizado a la fecha en procura de fortalecer el sistema de control interno, y busca establecer una metodología de aplicación efectiva, a fin de poder detectar y corregir fallas en el sistema de control institucional y actualizarlo conforme a los diferentes cambios y circunstancias que la afecten, con el fin de prevenir la comisión de hechos ilícitos y fomentar una cultura de integridad institucional. Este sistema es aplicable a todos los

integrantes de la institución (personal de planta, a contrata u honorarios). Además, es aplicable a los colaboradores externos, proveedores, asesores, consultores y prestadores de servicios.

El sistema de prevención de delitos se compone de un encargado de prevención, radicado en el Contralor del Ejército, quien está dotado de medios y facultades para ejercer su función y sistematizar la implementación del modelo.

Los objetivos del sistema son: la prevención de la ocurrencia de los delitos funcionarios; la identificación de las actividades o procesos en la institución, habituales o esporádicos, en los cuales se genere o incremente el riesgo de comisión de los delitos; y el establecimiento de protocolos, reglas y procedimientos específicos que permitan a las personas que intervengan en las distintas actividades o procesos, programar y ejecutar sus tareas de manera de prevenir la ocurrencia de hechos ilícitos.

El sistema, dentro de sus atributos, establece la factibilidad de la realización de una mejora continua de su funcionamiento, en atención a que no se concibe como una herramienta inalterable, por el contrario, es altamente dinámica y requiere de actualización permanente, de acuerdo a la evaluación de sus resultados y a los cambios y renovación que se realizan en las leyes y normas que conforman sus fundamentos.

Sus componentes son: la actualización de la doctrina de funcionamiento del ejército; la ejecución del plan anual de auditoría; la entrega de los textos de conducta para la prevención de delitos; la reglamentación interna y el marco jurídico que la sustenta; los diferentes canales de denuncia existentes; la unidad de auditorías especiales; la



declaración de intereses y patrimonio; la capacitación e instrucción institucional; y el levantamiento de procesos y riesgos asociados en la institución.

El detalle de cada uno de los componentes se define conforme a lo siguiente: para la actualización de la doctrina de funcionamiento, con fecha 15 de marzo de 2019 se creó el comité para el análisis de la doctrina de funcionamiento institucional, a fin de realizar el diagnóstico, estudio y análisis permanente de 338 reglamentos, manuales y cartillas de funcionamiento y que se efectúen, en consecuencia, las proposiciones de cambio y actualización que correspondan. A esto se agregarán 123 nuevos textos doctrinarios. Lo anterior, por la necesidad que tiene la institución de realizar una exhaustiva revisión de la reglamentación que regula su funcionamiento, de forma que sea adecuada y esté actualizada respecto a las normas legales que rigen su actuar y al mismo tiempo, mantenga al día los protocolos, reglas y procedimientos que permitan a los integrantes de la institución programar y ejecutar tareas de una manera que prevenga la comisión de delitos (autocontrol).

La elaboración del plan anual de auditorías. Esta herramienta de auditoría interna, que la institución utilizaba como un elemento del control interno, se incorporó al sistema de prevención de delitos buscando que los resultados del sistema proporcionen información que podrá ser un componente más para su elaboración.

La entrega y certificación de los textos de conducta para la prevención de delitos. Se preparó un documento simple y completo para ser conocido por todos los integrantes de la institución, a partir de las bases valóricas de la doctrina militar, y en cuyo contenido se plantea un compromiso de

cada uno de los miembros del Ejército de Chile, con la probidad y la transparencia. A la fecha se han entregado 3.300 textos, estimándose que a diciembre del presente año estarán distribuidos a todos los integrantes de la institución. (44.000 ejemplares).

La reglamentación interna y marco jurídico aplicable al ejército constituyen la base legal y reglamentaria para el funcionamiento del sistema, y proveen el fundamento de las sanciones aplicables al personal del Ejército, como por la Constitución, leyes, Código de Justicia Militar, reglamento de disciplina, y lo pertinente de acuerdo a lo dispuesto en la reglamentación vigente.

Los canales de denuncia están diseñados para recabar la información de los denunciantes. Fueron actualizados y están disponibles desde el 11 de septiembre de 2019 en el portal de la intranet institucional, *banner* "canales de denuncias", el cual es de responsabilidad de la Contraloría del Ejército, y está compuesto por:

- "El reporte de operaciones sospechosas" en funcionamiento desde el año 2016. A la fecha han ingresado 31 reportes válidos y analizados.
- "Las sugerencias de fiscalización" en funcionamiento desde el año 2017. A la fecha se han recibido 116 sugerencias válidas, que han resultado en 3 investigaciones sumarias administrativas y 9 auditorías especiales.
- "Denuncias", puesto en funcionamiento en septiembre de 2019. A la fecha no se han recibido denuncias.

El objetivo de esta implementación fue centralizar y sistematizar las líneas de comunicación para la prevención y detección de delitos, considerando accesibilidad a todos los integrantes de la insti-



tución, permitiendo que realicen sus denuncias sobre hechos y/o conductas irregulares o anómalas que hayan evidenciado.

## Creación de la unidad de auditorías especiales

Con la finalidad de fortalecer el sistema de control interno del Ejército, se ha determinado la realización de un estudio de Estado Mayor, con el propósito de materializar la creación de una unidad, dependiente de la Contraloría del Ejército, que realice auditorías específicas, en respuesta a aquellas denuncias que lo ameriten.

La declaración de intereses y patrimonio. Esta medida se ejecuta bajo responsabilidad del Comando General del Personal, para mantener un control permanente de la información completa y veraz sobre la totalidad de los activos, pasivos e intereses de quienes la presenten, además de llevar un registro sobre la totalidad de las actividades profesionales y económicas de los declarantes –sean estas remuneradas o no– en las que haya participado durante los dos años anteriores a asumir su cargo, buscando detectar incrementos injustificados de patrimonio.

La capacitación e instrucción de todo el personal de la institución, a fin de certificar el conocimiento de los contenidos de los textos de conducta a todo el personal incluido en el sistema informático de administración de personal y de los soldados conscriptos, en forma directa por los respectivos mandos.

A partir del año 2020, se realizará la capacitación permanente correspondiente al sistema de prevención de delitos, en cada uno de los cursos de formación y de requisito. Además, se entregarán las herramientas para que, al ingreso

a la institución, por cualquiera de las vías correspondientes, se pueda certificar el conocimiento de las materias valóricas contenidas en el texto de conducta y se adquiera el compromiso de su cumplimiento.

Finalmente, el levantamiento de los procesos y riesgos asociados a cada uno de ellos con sus respectivos planes de mitigación.

Estamos abocados a certificar la recepción y comprensión del texto de prevención de delitos por parte de cada uno de los hombres y mujeres del Ejército, lo que se hará a través de las plataformas tecnológicas existentes.

Quisiera transmitirles mi absoluta convicción de que hoy existe un firme compromiso de los integrantes del Ejército, para evitar las malas prácticas. Será tarea de todos conocer y aplicar las herramientas del sistema para cooperar a la prevención de delitos en el Ejército, en forma individual y colectiva.

La aplicación de este modelo, junto a lo que ya hemos implementado a partir de las lamentables experiencias acontecidas, refleja con hechos el compromiso de la institución que comando con la probidad y la transparencia, única manera de contribuir, efectivamente, a recuperar la confianza y el cariño de la sociedad a la que pertenecemos y nos debemos.

## Transparencia

A más de 10 años de la reforma constitucional que estableció la publicidad de los actos y resoluciones del Estado y sus organismos y de la consecuente implementación de la Ley de Transparencia en el Ejército mediante la creación de la Oficina de



Transparencia e Información Pública (OTIPE) en el año 2008.

Podemos señalar que así como el año 2009 se recibieron y tramitaron 81 solicitudes de acceso a la información, hoy ya pasamos las 1.360 solicitudes, todas evacuadas dentro del término legal, registrando un aumento sostenido por sobre el 35% anual.

Además, hemos implementado el acceso a más de 146 unidades a lo largo del país, mediante la creación de 35 oficinas de recepción de solicitudes y entrega de información ubicadas en diferentes regiones, lo que ha permitido que personas que no tienen los medios tecnológicos para ello, tengan pleno acceso al derecho de información.

Junto a ello se han dispuesto trabajos y algunos estudios tendientes a mejorar las herramientas tecnológicas disponibles, con el fin de ser cada vez más eficientes en transparencia, no solo en los tiempos de respuesta, sino que en la percepción que se tiene de la institución respecto a las mismas respuestas, tarea que resulta compleja, considerando que el Ejército es una institución que comprende a más de 44 mil personas, con un despliegue geográfico que abarca desde Putre a la Antártica.

Estas importantes cifras reflejan la voluntad institucional de dar cumplimiento al derecho que tienen todos los ciudadanos de acceder a la información pública en los términos establecidos por la Constitución, sin descuidar las obligaciones de reserva que por ley se imponen a las instituciones militares.

Por otra parte, para atender los crecientes requerimientos judiciales, se ha dispuesto la creación de

una unidad especializada de búsqueda de información crítica, con el objeto de apoyar los procesos de recopilación desde nuestros archivos, los que por su larga data se encuentran en soportes de almacenamiento antiguos y no digitales, asegurando con ello la recolección de documentación y entrega de los antecedentes requeridos por los tribunales de justicia y el ministerio público con mayor precisión y rapidez.

Estas medidas no tienen otro propósito que dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución y las leyes en la materia, satisfaciendo el derecho de los ciudadanos a la información y los requerimientos judiciales, sin perjuicio de tener presente que, por la naturaleza de esta institución, no toda la información es de dominio público.

## Sistemas tecnológicos

En el mismo contexto de la probidad y la transparencia, dentro de los procesos que tiene la institución en el área de la tecnología, se encuentran los relacionados a la ejecución de recursos provistos por el Estado para el funcionamiento y aumento de capacidades, donde resulta fundamental contar con herramientas que permitan ejercer un control permanente, robusto y transparente, que faciliten la trazabilidad de las acciones administrativas asociadas.

Es así, como el Ejército cuenta con sistemas y servicios de tecnologías de la información, que colaboran a los procesos de gestión institucionales, apoyan la toma de decisiones y entregan información útil, oportuna, confiable e íntegra sobre actividades y eventos institucionales. Además, permiten administrar la información relativa a los recursos, tanto humanos como económicos, y las acciones que se desprenden.



En relación con lo anterior, se destacan los siguientes sistemas:

- El Sistema de Información y Gestión Logística del Ejército (SIGLE), que tiene por objetivo automatizar los procesos logísticos institucionales.
- El Sistema de Información Financiera Integral del Ejército (SIFIE), para la administración y gestión de la totalidad de la cobertura financiera-contable de la institución. Además, considera un sistema de remuneraciones.
- Sistema de Gestión Administrativo y Financiero orientado al proceso de las compras, elaboración de licitaciones, seguimiento y control de adquisiciones y gestión de procesos.

En la actualidad, estos sistemas se encuentran interrelacionados en forma análoga, de manera que los procesos pasan en ciertas instancias en su interacción, por el ingreso manual de los datos. Derivado de lo anterior, los esfuerzos están dirigidos a migrar a una integración digital, en donde el traspaso de los datos entre los sistemas se realice sin la intervención humana, disminuyéndola a lo estrictamente necesario.

En función de lo señalado, se pueden nombrar las siguientes ventajas de lograr la integración de los sistemas: contar con un dato único para todas las plataformas; facilitar los procesos de evaluación; generar informes y auditorías, brindándole a los entes controladores las instancias de realizar el seguimiento cercano a los procesos; producir mayor cantidad de información y relación entre los datos; y orientar hacia la mejora continua en la gestión de los procesos.

Al respecto, existiendo un uso emergente de las tecnologías de la información en la institución y dando cumplimiento a la intención anteriormente señalada, el Ejército ha hecho un esfuerzo por mitigar las diferencias existentes entre sistemas de información, publicando una cartilla de normas y estándares técnicos para el sistema de mando y control permanente del Ejército y una cartilla con disposiciones para la interoperación de los sistemas de información, lo que fija un marco de referencia para el desarrollo y/o implementación de nuevos sistemas y su integración con los existentes. Ello supondrá invertir en inteligencia artificial y sistemas que hagan posible la integra-





ción de la información y su gestión proactiva en la detección de anomalías, conflictos de interés y operaciones que podrían anticipar hechos ilícitos que esperamos prevenir.

Algunos ejemplos de inteligencia artificial aplicados al control, transparencia y rendición de cuentas son: modelos de predicción de fraudes, reconocimiento y comprobación de inventarios, análisis de riesgos y nivel de criticidad y el análisis financiero y contable permanente.

En consecuencia, la integración digital de los sistemas de información, sumado al estudio de la creación de una dirección en el Estado Mayor General del Ejército que administre, controle y regule la evolución tecnológica asociada a las tecnologías de la información, representan otra de las medidas consideradas para aumentar los niveles de probidad y transparencia en el Ejército.

## Profesionales civiles de alta dirección

En un aspecto innovador, observando los modelos de países del primer orden, en cuanto a probidad,

transparencia y control democrático de los procesos claves de gestión financiera y de adquisiciones, ¿por qué no explorar la posible incorporación de profesionales civiles que ocupen puestos de alta dirección al interior de la institución? con la función de reportar al Comandante en Jefe, y que a su vez mantenga un canal de trabajo técnico fluido, directo y de mutua retroalimentación con el componente político en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Lo descrito requiere de cambios legales y la voluntad de vencer paradigmas, en pos de lograr un control eficiente y balanceado, enmarcado en un fuerte componente de probidad y transparencia de la acción de mando militar, al interior del Ejército.

Finalmente, con las iniciativas en desarrollo y las ideas propuestas, el Ejército de todos los chilenos reafirma el compromiso y la voluntad presente y futura para realizar todas las acciones en forma decidida y proactiva tendientes a demostrar a la sociedad y a sus autoridades, que la probidad y transparencia son un permanente desafío, y que con la abnegada vocación de servicio público de sus miles de hombres y mujeres, continuará en la noble tarea de entregar a Chile, seguridad, defensa y paz.



# Accountability y transparencia: transformando las operaciones de negocios en el Ejército de EE.UU.

Dr. Joseph W. Westphal<sup>1</sup>

## Resumen

El exembajador y secretario del Ejército de Estados Unidos en diferentes administraciones de gobierno, con vasta experiencia en posiciones de liderazgo y en la toma de decisiones relevantes para la nación, nos presenta información y antecedentes que permitieron conocer el proceso de transformación y modernización en el sistema de administración desde el nivel superior de la defensa y las fuerzas armadas, sustentado en la transparencia y rendición de cuentas, precisando el contexto (experiencia de guerra en Afganistán e Irak) y como se incorporó el control civil en la administración y auditorías de la ejecución de los presupuestos del Ejército. El rol de los secretarios de cada una de las fuerzas armadas, los oficiales jefe de administración, todos civiles, permitió el control de cuentas y transparencia y esencialmente generar alianzas y trabajo en equipo entre estas autoridades y los mandos militares para relacionarse e integrar al congreso, la prensa y la sociedad.

## Abstract

Former ambassador and secretary of the US Army under different government administrations with extensive experience in relevant leadership

1 Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Missouri. Fue Embajador de Estados Unidos en el Reino de Arabia Saudita (2014 – 2017). Previamente, se desempeñó como Subsecretario del Ejército de EE.UU. (2009 – 2014). Con anterioridad ocupó los cargos de Subsecretario y Secretario del Ejército en las administraciones de los presidentes Clinton (1998 – 2001) y Bush (2001). Prestó servicios por más de 40 años como embajador y en la educación superior, en las universidades de Oklahoma, Georgetown y de Maine. En el ámbito gubernamental, trabajó en la Cámara de Representantes y en el Senado por más de 12 años. Ocupó cargos en las administraciones de los presidentes Carter, Reagan, Clinton, Bush y Obama, trabajando en la Agencia de Protección Ambiental, Cuerpo de Ingenieros del Ejército, Departamento de Interior y Departamento de Defensa.



### Palabras Clave

Rendición de cuentas  
Control civil  
Transparencia  
Sistema de administración  
Liderazgo

### Keywords

Accountability  
Civil control  
Transparency  
Administration system  
Leadership



*positions and decision-making for the nation, PhD Westfall presents data and background information that allowed us to learn about the transformation and modernization process in the administration system from the higher levels of the Defense and the Armed Forces, sustained in the transparency and accountability, stipulating the context (war experience in Afghanistan and Iraq) and the manner in which the civil control was incorporated into the administration and audits of the budget implementation in the Army. The role of the secretaries in each of the Armed Forces, the administrative head officers (all of them civilians) allowed for the control of accounts and transparency, and essentially, helped to create alliances and teamwork between these authorities and the military commanders to establish a relationship with and integrate the Congress, the press, and the society.*

Gracias por invitarme a participar de este importante seminario. Las materias que serán presentadas hoy son importantes para asegurar que las Fuerzas de la nación se encuentren siempre listas, y que el liderazgo político nacional esté asegurado a través de la transparencia y cuentas claras.

He servido en tres puestos de liderazgo del Ejército de Estados Unidos. Primero como Asistente del Secretario del Ejército y Jefe del Cuerpo de Ingenieros durante la administración del Presidente Clinton. Luego, como Secretario interino del Ejército para el Presidente Bush y, posteriormente, como Subsecretario del Ejército durante la administración del Presidente Obama. En esos tres puestos conduje una posición de liderazgo como miembro civil, trabajando con los mandos militares, quienes me reportaban y al Presidente.

Normalmente estaría aquí para contarles lo que han logrado nuestros grandes hombres y mujeres del Ejército de Estados Unidos en nuestros 243 años de historia. Pero tengo que destacar que nuestro Ejército es un año mayor que la propia nación, con 244 años cumplidos en 2019.

Sin embargo, creo que un Ejército solo puede ser bueno cuando la infraestructura, los sistemas de administración, las reglas administrativas y su jerarquía de liderazgo lo soporten adecuadamente. El abastecimiento, la logística, el entrenamiento,

la dotación de personal y el sostenimiento de la fuerza debe ser eficiente para poder ser efectivos en su rol de apoyo a la Fuerza cuando las necesidades de la nación lo requieran, tanto en paz como en guerra.

Dadas las múltiples necesidades en todos los sectores de nuestra sociedad, la competencia por los recursos y la complejidad de un ambiente de Seguridad siempre cambiante nos exige ser muy eficientes en la inversión de los recursos obtenidos a través de los impuestos y mantener un nivel de preparación de la Fuerza al mejor costo. Esto no significa optar siempre por lo más barato, sino por lo más eficiente.

Permítanme comenzar con alguna información básica referida al Ejército de Estados Unidos para incluir múltiples cambios que hemos enfrentado en las últimas tres décadas. El Ejército dispone de más 1 millón de hombres y mujeres en uniforme, lo que incluye el componente reserva y la Guardia Nacional. Durante el tiempo que serví como Subsecretario de Defensa, entre el 2009 y 2014, tuvimos cerca de 335 mil civiles contratados para apoyar un Ejército de ese tamaño, que se encontraba a su vez desplegado en todo el mundo y combatiendo en dos frentes.

Estábamos desplegados en aproximadamente en 154 fuertes, puestos y depósitos militares alrededor



del mundo. El presupuesto que yo controlaba era cercano a US\$142 billones en financiamiento y US\$83 billones en Operaciones de contingencia en territorios de ultramar, para apoyar nuestras operaciones en Afganistán e Irak. En total el presupuesto base alcanzó los US\$225 billones.

Antes del 11 de septiembre de 2001, el Ejército estaba en periodo de transición, propio de un legado de la época de la Guerra Fría con fuerzas muy pesadas hacia un tipo de fuerza más liviano, más rápido y más letal.

También nos transformábamos de un tipo fuerza independiente y diferente para ser ahora parte de una fuerza conjunta con gran énfasis en misiones compartidas y un enfoque estratégico integrado. Más adelante, dichos aspectos no encontraron mucho apoyo dentro de los componentes militares hasta que ocurrió la invasión de Afganistán y posteriormente a Irak.

Aunque ambas guerras ubicaron al Ejército en el más grande y más complejo rol, la Fuerza Aérea y la Marina se integraban ahora como socios en la lucha. En nuestro sistema, la Infantería de Marina es parte del departamento Naval y su rol y misiones también cambiaron bruscamente durante esas guerras. Los desafíos que enfrentábamos nos impactaron de forma inmediata.

Tuvimos que hacer frente a problemas de dotación de personal, necesidades de equipamiento, complicaciones logísticas, reclutamiento, entrenamiento y administración estratégica. Antes de esas guerras, nos encontrábamos enfocados en reducir la burocracia, impulsar esfuerzos para concretar un Fuerza Conjunta, reducir el tama-

ño de la Fuerza y liderar con las reducciones presupuestarias.

Después del 11 de septiembre el juego, el escenario y el contexto variaron completamente. Ahora teníamos que reclutar un gran número de soldados, enfocarnos más a un sistema eficiente de entrega, mejorar el entrenamiento y administrar recursos de un presupuesto mucho mayor. En otras palabras, el Ejército ahora estaba en tiempos de guerra, por lo cual tenía que modernizarse, crecer y desplegarse más rápidamente.

Con todo esto, aparecieron importantes complejidades relacionadas con la condición de la Fuerza, el uso del componente reserva en tiempos de guerra y los desafíos propios del entrenamiento y equipamiento de la organización. También tuvimos que liderar con nuevas amenazas de esas guerras, por ejemplo: los dispositivos explosivos improvisados (IED),<sup>2</sup> para los cuales no teníamos una solución, amenazas en 360 grados provenientes de combatientes irregulares o elementos terroristas y extremistas.

El frente de batalla dejó de existir, el enemigo estaba en todas partes.

En la medida que enviábamos tropas a Irak y Afganistán, nos complicaba la extensión y la cantidad de los despliegues. Cuando alcanzamos el punto máximo de envío de tropas a Irak llegamos a tener brigadas en ciclos de rotación, tanto para Irak como para Afganistán, de 1:1. Lo que significaba una relación de 12 meses de despliegue por 12 meses en casa y luego un nuevo despliegue. Esta situación causaba un importante pesar con las familias porque no era tolerable.

---

2 Improvised Unexploded Devices



Desde el comienzo de las guerras, cerca de 6.796 soldados, marinos, aviadores e infantes de marina habían perdido la vida en Irak y Afganistán y, otros 52.000 habían sido heridos. Nuestras mejoras en la protección personal y medicina en general permitieron que el número de muertos en acción se mantuviera relativamente bajo en relación a los heridos.

Sin embargo, muchos de esos soldados heridos tendrían que lidiar con los efectos de amputaciones, quemaduras y daño cerebral para el resto de sus vidas.

Más allá del costo de los soldados y sus familias, existía además una gran carga financiera para la nación. Desde el 2001, habíamos gastado más de US\$2,4 trillones entre ambas guerras.

Luego, durante ese turbulento periodo, nos enfrentamos a grandes reducciones en el presupuesto, ya que el Congreso no aprobaría el plan de gastos del gobierno y, por lo tanto, los gastos se mantuvieron planos e incluso se redujeron. En consecuencia, el Ejército necesitaba una mejor administración de los recursos, una mejor planificación para el futuro y la habilidad de informar las decisiones presupuestarias. Para el año 2008, el Congreso observó la necesidad de un cambio.

Era el momento para que la Defensa estableciera un mejor trabajo para el manejo de sus recursos y rendir cuentas de mejor manera de sus gastos. El Congreso demandaba mucha más eficiencia, probidad y transparencia de nuestras Fuerzas de Defensa, por consiguiente, tomó cartas en el asunto.

Entre los años 2008 y 2010, un número importante de leyes fueron presentadas. El Congreso requería que las autoridades civiles del Departamento de Defensa y sus tres componentes militares asumieran en forma adicional un rol como Oficial Jefe de Administración<sup>3</sup> con atribuciones de decisión sobre todas las operaciones de negocio que involucrara a la Fuerza. El Congreso también exigió la creación de una oficina de Transformación de Negocios<sup>4</sup> en el Departamento de Defensa, como así también en los componentes militares. Esas oficinas desarrollarían la arquitectura de procesos, reglas e implementación de estas iniciativas.

En relación con el malgasto de Recursos, el Departamento de Defensa, Ejército, la Marina, la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea habían sido incapaces de proporcionar la necesaria información con el fin de formar una opinión auditora sobre estos asuntos y, por lo tanto, demostrar cómo lo estaban haciendo en el manejo de sus recursos desde el año 1990.

Estábamos todos de acuerdo en que era importante mejorar el sistema de rendición de cuentas, el manejo de las finanzas y los controles internos para asegurar que la información financiera que se proporcionaba fuera confiable y así prevenir fraudes, malgasto y abuso de los recursos públicos.

También se hizo necesario entregar información financiera contable que fuera consistente, oportuna y completa para ser usada por aquellas ramas del gobierno y del Congreso encargadas del financiamiento, administración y evaluación de los programas de Defensa.

---

3 Chief Management Officer

4 Office of Business Transformation



A pesar de numerosos intentos e importantes inversiones financieras hechas por el Departamento de Defensa y por las mismas ramas militares para atender los requerimientos de la ley y presentar declaraciones financieras que pudiesen formular una opinión de auditoría, dichos esfuerzos no lograron los resultados previstos.

En consecuencia, el Congreso vio la necesidad de crear el puesto de Oficial Jefe de Administración (CMO) y establecer una Oficina de Asuntos de Transformación (OBT) al nivel del Departamento de Defensa, como así también en los componentes militares.

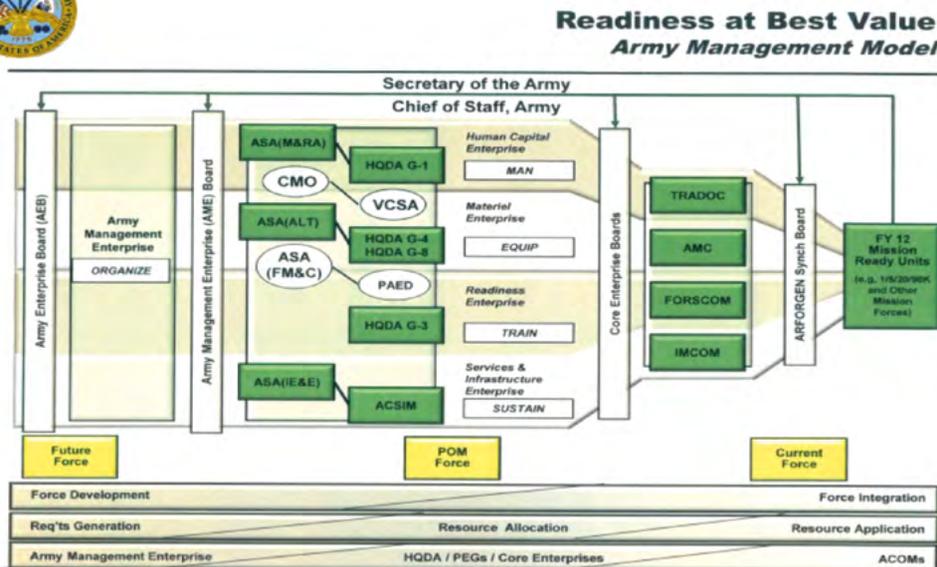
La ley obligaba a que el Subsecretario del Ejército, el de la Armada y el de la Fuerza Aérea tuvieran que manejar las operaciones de negocios y dirigir la Oficina de Asuntos de Transformación (OBT) en cada servicio. Cuando asumí como Subsecretario del Ejército en 2009, inmediatamente comencé a trabajar en la organización de la OBT, dirigiendo la asignación de personal tanto en el ámbito

civil como militar e identificando las metas y los objetivos de esta nueva oficina.

Como ustedes saben en los Estados Unidos acerca del Presidente, que es civil, nuestra Constitución indica que: *“el Presidente debe ser el Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos y también de la milicia de los distintos Estados cuando ellos son llamados a prestar servicio a nivel federal en las Fuerzas Armadas regulares”*.

El Presidente ejerce el control de los militares mediante el nombramiento de autoridades civiles con el consejo y aprobación del Senado para encabezar el Departamento de Defensa y los departamentos militares.

Desde mi punto de vista, esto ha funcionado bastante bien porque se ha convertido en la mayoría de los casos en una alianza entre la autoridad civil y los mandos militares. Las au-





toridades civiles traen consigo una diferente y amplia gama de experiencia, entrenamiento y conocimiento a sus cargos. De hecho, lo que ellos no traen es una misma cultura, tradiciones y doctrina como ocurre en su contraparte militar, aquello significa que pueden cuestionar decisiones y proponer alternativas de solución, lo que es normalmente muy difícil de aplicar si es que ellos vistieran uniforme y tuvieran que lidiar con sus camaradas de armas.

En nuestro sistema, la mayor parte del tiempo las autoridades civiles provienen del mundo político, pero también poseen otras experiencias laborales que brindan un excelente balance entre conocimiento y práctica. Algunos de ellos sirvieron en algún momento en las Fuerzas Armadas, pero la ley indica que ellos no pueden ser nominados por el presidente hasta que hayan cumplido más de ocho años de retiro efectivo.

El único secretario de Defensa desde la Segunda Guerra Mundial que ocupó este cargo después de haberse retirado de las Fuerzas Armadas fue James Norman Mattis<sup>5</sup> bajo la administración del Presidente Trump. Otros sirvieron como militares, pero a tempranas edades y no continuaron la carrera militar.

Pienso que el rol de los civiles ha sido invaluable para ayudar a conectar las relaciones entre mandos militares y el Congreso, la prensa y la sociedad. Creo que yo mismo soy un ejemplo de esto.

Mi experiencia trabajando en el Congreso, interactuando con la prensa, trabajando en otros

cargos de gobierno y el haber tenido distintas experiencias profesionales me permitió proporcionar alternativas cuando tuve que manejar asuntos muy complejos como por ejemplo la mujer en combate, homosexuales en las Fuerzas Armadas, reducción en la Fuerza y poner especial énfasis en la rendición de cuentas.

Estoy convencido de que esos factores me ayudaron a trabajar en alianza con el Subjefe de Estado Mayor del Ejército para conducir la Fuerza, transformar las operaciones de negocio del Ejército y explicar a la Casa Blanca y al Congreso que estábamos llevando a cabo los requerimientos de la ley.

Ahora bien, regresando a los asuntos de la transformación; ya asumido el rol de subsecretario y oficial jefe de Administración le pedí al Jefe de Estado Mayor del Ejército que me permitiera disponer de un general de 3 estrellas para liderar el equipo de transición para ayudar a determinar el enfoque exacto de la misión, funciones, poderes y estructura de la OBT. El equipo fue conducido por el Teniente General Robert Durbin a quien designé como director de la OBT.

El equipo de transición completó su revista el 8 de enero de 2010 e inmediatamente comenzó a trabajar para lograr una capacidad operativa inicial de la OBT lo más rápido posible. Mi función como CMO fue servir como el encargado de todos los asuntos de transformación del Ejército, incluyendo aquellas responsabilidades para el control y supervigilancia de las operaciones de negocio, como también las rendiciones de cuenta correspondientes.

---

5 Fue general del Cuerpo de Marina (USMC), se desempeñó como Comandante de la 1a. División de Marines durante la invasión a Irak y como Comandante de la Fuerza de Tarea 58 en la Guerra de Afganistán, Comandante del Comando Central (USCENTCOM) y Secretario de Defensa (20 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018). Ha escrito numerosas publicaciones, entre otras "Warriors and Citizens: American View of Our Military" y "Call Sign Chaos: Learnig to Lead".



Esta materia abarca la organización, administración, evaluación de los procesos de transformación y prácticas del Ejército. Sin embargo, no lo podría haber hecho sin el liderazgo del General Durbin y del apoyo del Jefe y Subjefe del Estado Mayor del Ejército. Esto trajo consigo credibilidad y fortaleció el proceso que como simple civil no lo podría haber logrado.

El General Durbin había crecido en el contexto militar y sabía cómo desarrollar, implementar y persuadir para ganar la aceptación de todo el proceso. Por otra parte, en mi cargo como Oficial Jefe de Administración (CMO) fui responsable de conducir la iniciativa de asuntos de transformación del Ejército en tres áreas funcionales:

Primero, operaciones de negocios: esto incluía las políticas, procesos, información y sistemas relacionados con el financiamiento completo, logística, administración de instalaciones, manejo del capital humano, adquisiciones, administración y otras funciones del Ejército en apoyo a los combatientes.

Segundo, reingeniería de los procesos de negocios (BPR)<sup>6</sup>: esta fue una etapa fundamental para repensar y rediseñar las empresas de los procesos de negocios, desde los clientes (en nuestro caso los grupos de interés) para mejorar considerablemente aquellas medidas de desempeño, tales como los costos involucrados, la calidad, el capital invertido, el servicio y la velocidad.

Y un tercero, decisiones de negocios: esto entregaba las guías y directrices en cómo el Ejército generaría unidades debidamente entrenadas y listas para ser empleadas en apoyo a los coman-

dantes de comandos de combate y en apoyo a los objetivos de Seguridad Nacional.

Todo funcionaba bajo el control civil con un total marco de transparencia y control de cuentas.

La modernización del sistema de negocios del Ejército requería inversiones y de la implementación de un sistema integrado y completo para poder administrar nuestros recursos. Me refiero a aquellos aspectos como los sistemas de planificación de recursos de empresas (ERP's) diseñados para eliminar cientos de sistemas heredados que no estaban funcionando, que no estaban integrados y que, además, eran muy costosos.

Es así que, entendimos que si éramos capaces de implementar exitosamente aquellos ERP's<sup>7</sup> haríamos un gran progreso en alcanzar nuestras metas de transformación, administración de recursos de finanzas, manejo efectivo de la cadena de suministros, seríamos capaces de entregar al Congreso una información más confiable respecto a nuestras operaciones.

En cualquier negocio, los ERP's constituyen un término industrial para referirse al amplio abanico de actividades que ayuda a manejar los negocios como una parte importante de los mismos.

La información disponible a través de los sistemas ERP brindan visibilidad a los indicadores de gestión clave requeridos para alcanzar los objetivos de la corporación. Por ejemplo, en el área de obtención (adquisiciones), el software de ERP puede ser usado para administrar la planificación, adquirir repuestos, administrar inventarios, interactuar

6 Business Process Reengineering

7 Enterprise Resource Planning Systems



con los proveedores, brindar servicio al cliente y rastrear órdenes. Es muy importante y esencial para un uso efectivo de los recursos que el software ERP's también incluya módulos de aplicación para finanzas y recursos humanos.

Nuestras autoridades políticas, es decir, el poder Ejecutivo y el Legislativo, requieren de información crítica para su proceso de toma de decisiones. En este contexto desarrollamos cinco funciones y procesos de empresa para entrar en ritmo con todas las operaciones de negocios. Estas son como sigue:

- Empresa de administración del Ejército
- Empresa de capital humano
- Empresa material
- Empresa de alistamiento
- Empresa de servicios e infraestructura

Para el trabajo de las ERP's es esencial la implementación e integración de un sistema de administración. Esto requiere tres grandes pasos:

Primero, el desarrollo de lo que nosotros llamamos el Plan de Campaña del Ejército. Este plan está enfocado en nuestros esfuerzos institucionales y la asignación de responsabilidades para la ejecución de tareas.

Segundo, formar una infraestructura de administración que brinde liderazgo y directrices, controle la ejecución de tareas y asegure que se produzca la sincronización a través de todos los procesos de Ejército.

Finalmente, definir los estados de avance y contribuir a saber dónde distribuir aquellos recursos, para ello desarrollamos medidas de evaluación y de control.

Respecto de aquellos esfuerzos desarrollamos un proceso de administración de la Fuerza para generar los futuros requerimientos, distribuir los recursos para dichos requerimientos y aplicar la entrega de los medios para poder entrenar y disponer de una fuerza lista para su despliegue al mejor costo.

Es importante tener en cuenta que deseábamos institucionalizar un sistema que facilitase que las autoridades superiores decidieran invertir recursos para alcanzar los requerimientos futuros con la premisa de que debíamos proteger los fondos de los contribuyentes, y así hacerse responsable con el Ejecutivo y el Congreso y asegurarnos la mejor Fuerza que requiere la nación.

Entendíamos que no podríamos entrenar y preparar la Fuerza al mejor costo a menos que renováramos completamente nuestro viejo y disfuncional sistema de administración. Después de gastar millones de dólares en software y sistemas que no funcionaron y que no pudieron ser integrados tuvimos que modernizar nuestro sistema de administración.

Pero había y aún continúa un gran desafío para alcanzar un sistema eficiente y efectivo de administración militar. Estos trabajos en nuestros asuntos de Seguridad y Defensa no son muy atractivos, la mayoría no quería trabajar en asuntos de reingeniería y de procesos, lo que queríamos era ser parte para combatir al enemigo, entrenar la fuerza, adquirir armas y equipos y modelarlos de acuerdo a la estrategia del futuro.

Sin embargo, entendimos que sin un efectivo proceso de administración, más allá de todo esto, nuestro Ejército sería menos eficiente, carente de un adecuado financiamiento y estratégicamente deficiente.



## Dotación de la Fuerza:

Otra función importante del subsecretario y del CMO fue conducir la Fuerza Militar. ¿Qué significa esto? Permítanme darles un ejemplo de lo que enfrentamos entre 2011 y 2012.

El Departamento de Defensa identificó US\$100 billones en eficiencias que fueron aplicadas a programas de mayor prioridad y retornaron otros 72 billones a las arcas fiscales. El secretario informó la decisión de reducir la fuerza del Ejército (menos 27 mil en un año fiscal 2015-2016). La comisión de déficit que asesoraba al Presidente fue incluso más lejos:

- Por ejemplo, todo el gasto de gobierno incluido el Departamento de Defensa tendría que ajustarse a los niveles del año fiscal 2008, esto en el año 2013 y su crecimiento estaría limitado a la mitad de la inflación proyectada para el año 2020.
- Nuestra fuerza laboral federal y civil enfrentaría un congelamiento de sueldo de tres años y un 10% de reducción en su tamaño.

Dadas estas condiciones para poder organizar en forma eficiente y efectiva el personal, equipo, entrenamiento y apoyo logístico a nuestro Ejército ahora y en el futuro tendríamos que ser capaces de responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el tamaño del Ejército que la nación necesita? Y ¿Qué tamaño podemos financiar?
- ¿Cómo podemos desarrollar y mantener una fuerza laboral civil?
- ¿Qué tipo de unidades necesitamos? ¿Qué capacidades necesitamos?
- ¿Dónde tendrían que existir esas unidades y capacidades: en un Ejército regular, en la guardia nacional o en la reserva?

- ¿Son nuestros actuales procesos de administración modernos o necesitamos mejorarlos?
- ¿Cómo logramos el alistamiento operacional al mejor costo?

Para contestar aquellas preguntas sabíamos que tendríamos que cambiar la forma de la estructura del Ejército.

Primero tendríamos que implementar e integrar un sistema de administración y reformar nuestro proceso de solicitudes. Nuestro sistema integrado de administración tendría tres mayores elementos:

- Un plan –el plan de campaña del Ejército (ACP)– para enfocarnos en nuestros esfuerzos institucionales y asignar responsabilidades en la ejecución de tareas.
- Una estructura de administración para entregar liderazgo y dirección, controlar la ejecución, y asegurar la sincronización de todos los procesos en el Ejército.
- Un mecanismo de medición y evaluación para definir el progreso y el avance y servir de base para la distribución de recursos según las necesidades que se presentan.

En segundo lugar, estimamos que enfocarnos en la generación de los requerimientos nos permitiría mejoras y una mejor distribución de los recursos. Necesitábamos entonces:

- Incorporar en forma efectiva y ajustada en tiempo las directrices de las más altas autoridades hasta el frente de batalla.
- Aplicar un proceso de análisis oportuno que permitiera evaluar las reducciones presupuestarias y su respectivo costo-beneficio.
- Alcanzar un mejor equilibrio entre las actuales demandas y los futuros requerimientos de la Fuerza.



- Finalmente potenciar un portafolio de administración para la dotación del Ejército, material, instalaciones y servicios.

Me di cuenta de que todo esto podría ser muy confuso y difícil de entender en el contexto de una fuerza más pequeña en tiempos de paz, como el Ejército de Chile actualmente.

Pero los principios para administrar una fuerza en forma efectiva sin prejuicio de su tamaño, requiere de operaciones de negocios para apoyar las tropas y brindar el liderazgo en el Ejército con una visión empresarial que sea precisa y ajustada en tiempo.

Permítanme concluir con algunas observaciones y experiencias personales.

Durante el tiempo que trabajé en el Ejército en mi calidad de civil aprendí el valor y la importancia del trabajo en equipo. En el campo de batalla de la guerra y en el campo de batalla de las prioridades y presupuestos... el trabajo en equipo es esencial.

En mi carrera aprendí que el liderazgo no es solo dar órdenes y comandos, es tener habilidad para persuadir y para construir confianza. Tuve el privilegio de trabajar con autoridades militares como colegas en el mismo equipo, teníamos que compartir el liderazgo y trabajar juntos para construir confianza y transparencia.

Déjenme dar un ejemplo: reportando al Secretario de Defensa cuando era Inspector General del Ejército un general de tres estrellas también nos reportaba un Auditor General del Ejército, que era un civil equivalente a un general de tres estrellas. Cuando

el inspector general estaba a cargo de investigar el despilfarro, el fraude y el abuso le pedí que priorizara el apoyo a nuestro comandantes y autoridades civiles para mejorar al administración y la transparencia. No solo dedicarse a investigar, sino que ayudar a encontrar soluciones a procesos que son complejos con el fin de evitar el despilfarro, el fraude y el abuso.

Lo mismo que para el auditor general, fue una forma muy útil y exitosa de trabajar y nuevamente actuamos como un equipo. Yo motivé a los comandantes para que buscaran el respectivo consejo de esas dos importantes oficinas, de manera de enmendar o quizás mejorar los procesos y así evitar a futuro el fraude, el despilfarro y el abuso.

Todo esto funcionó muy bien.

Finalmente, permítanme terminar precisando que en mi calidad de secretario del Ejército interino mi contraparte fue el Jefe de Estado Mayor del Ejército. Como subsecretario de Ejército mi contraparte fue el Subjefe del Estado Mayor, que era un general de cuatro estrellas.

Sí, tenemos un control civil, el cual significa que el proceso de toma de decisiones está en manos de las autoridades civiles. Sin embargo, un liderazgo efectivo necesita de trabajo en equipo y en lo personal yo estuve siempre muy bien apoyado por autoridades militares.

Transformar las operaciones de negocios así como también asegurar el trabajo como equipo demanda bastante y requiere paciencia y persistencia, pero les puedo asegurar que el beneficio para la nación y su gente es significativo.

# "Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente"

Jorge Bermúdez Soto<sup>1</sup>

## Resumen

*El Contralor General de la República presenta antecedentes de su acción fiscalizadora del control de uso de los recursos del Estado en diferentes ámbitos y una vasta experiencia del organismo que dirige, que permiten reflexionar respecto de la responsabilidad de la política, sus autoridades y parlamentarios, en la defensa, el rol del Ministerio de Defensa, especialmente referido a la toma de decisiones para compatibilizar las prioridades del Estado, establecerlas en el contexto de la asignación de recursos y cómo se invierten estos en el sector Defensa. Destaca la responsabilidad y rol de la Contraloría como instancia de control externo y la necesidad de que las instituciones de la Defensa fortalezcan las líneas de defensa frente a la corrupción e irregularidades y cuenten con los controles internos en el marco de la legalidad y eficiencia.*

## Abstract

*The General Comptroller of the Republic presents the background information of his auditory action in the use of the State funds, along with the wide experience of the institution he is in charge of, which allows for the reflection regarding the responsibility of the politics, its authorities and the parliament members in the defense, the role of the Ministry of Defense, especially in relation with the decision making process to harmonize the*

1 Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Realizó estudios de Posdoctorado en Alemania en Derecho Ambiental, en la Universidad de Giessen (2002-2003) y en la Universidad de Heidelberg (2012). Máster en Derecho Comunitario Europeo. Profesor pregrado y posgrado en Derecho Administrativo y Ambiental, en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Ha trabajado en el sector público en diversas instituciones de la administración del Estado: Corporación Forestal Nacional, Consejo de Defensa del Estado, Ministerio de Defensa y Subsecretaría de Pesca. Ha sido asesor de diversas entidades estatales y organizaciones internacionales. Es autor o coautor de los libros Fundamentos del Derecho ambiental (2007), Derecho Administrativo General (2010) y Delitos aduaneros (2010), Las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Común (2012). Es Presidente de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile. Se desempeña como Contralor General de la República desde el año 2015.



### Palabras Clave

Conflicto de interés  
Corrupción  
Tráfico de Influencias  
Control interno  
Control externo

### Keywords

Conflict of interest  
Corruption  
Influence peddling  
Internal control  
External control



*State priorities within the context of the allocation of resources and the manner in which said resources are invested in the defense sector. He highlights both the responsibility and role of the Comptroller office as an instance of external control and the need that the institutions of the defense strengthen the lines of defense against corruption and irregular proceedings and have internal controls within the framework of legality and efficiency.*

Señor Comandante en Jefe del Ejército, muchas gracias por la invitación, sinceramente estoy muy honrado de estar acá y ante este tan importante y selecto público.

Voy a hacer una presentación desde la Contraloría por cierto, desde la posición que me toca hoy día desempeñar. Y en esta presentación voy a referirme a los temas obviamente para los que me convocaron.

En primer lugar me voy a referir al desafío de la política frente al sector Defensa, y no me refiero a la política de Defensa, me refiero al desafío de la decisión política frente a las decisiones que hay que tomar respecto del sector, a las tendencias como se controla al sector por parte del control público, el rol que tiene la Contraloría, cuáles son los riesgos que nosotros vemos que existen en el ámbito de las Fuerzas Armadas y algunas lecciones que pensamos que podrían considerarse como lecciones aprendidas.

¿Cuál es el desafío que tiene la política frente al sector Defensa? Y en realidad, a veces, cuando uno no está imbuido y no está en el sector, no está en ese ámbito, probablemente no se hace estas preguntas, probablemente estas son preguntas un poco evidentes, pero creo que son importantes, porque para el civil importante también definir cuál es el rol de la política frente a este tipo de decisiones.

Y quiero plantearlo con esta interrogante, esta paradoja podríamos decir o esta aparente contradicción: ¿Dónde vamos a poner los recursos? ¿En

mantequilla o en armas? Esa es la pregunta que tiene que hacerse la política ¿no? Esa es la pregunta que tiene que responder el civil y el que tiene que poner los recursos y decidir adónde van esos recursos. Y esta es una pregunta que obviamente no me corresponde a mí responder, la debe responder el que toma la decisión política, pero dondequiera que se pongan esos recursos estamos hablando de recursos públicos, que son de los contribuyentes, de los ciudadanos, de los chilenos, también de los extranjeros que pagan sus impuestos en nuestro país, y todos los que estamos acá.

Esta es una contradicción, en realidad, que siempre ha existido. Vamos a proveer más recursos, más bienes y servicios a la ciudadanía o vamos a gastar los recursos en la Defensa. Y si uno analiza cuánto es lo que se gasta en Defensa, vamos a darnos cuenta en primer lugar de que esos recursos son cuantiosísimos. Claro, no son los recursos que acabamos de escuchar en la presentación que me precedió (Exembajador Joseph Wesphal, EE.UU.), pero sí son recursos muy relevantes para nuestro propio presupuesto.

Y en el caso de Chile, más o menos equivalen al 2,1% de nuestro PIB, un poco más de 5 mil millones de dólares y eso significa que cada año estamos invirtiendo una gran cantidad de recursos públicos en la Defensa. Y eso obviamente para un Contralor, para alguien que se dedica a eso, al control del uso de los recursos públicos, al buen uso de los recursos públicos, obviamente que debe llamarle la atención ¿no?, o sea, no estamos hablando acá de un presupuesto o de



una cantidad de recursos mínima.

Y también, si se lo ve en el contexto de nuestra región o de nuestra región ampliada, nos damos cuenta de que no somos de los que menos gastamos en el sector, sino que por el contrario, estamos podría decir en el segundo lugar de la tabla de aquellos países que más invierten en su defensa.

Pero la asignación de estos fondos públicos y el uso de estos es compleja. Podríamos decir que para el ciudadano común y corriente es una especie de ciencia oculta ¿Cómo se llega a determinar qué tantos recursos vamos a asignar en el sector Defensa? Esa supone una complejidad que afortunadamente por lo menos ya no está cubierta por el secretismo con el cambio de la Ley de Financiamiento para las Fuerzas Armadas, es decir, con la derogación de La Ley del Cobre y la publicación de la Ley N° 21.174 sobre financiamiento de las Fuerzas Armadas. Podríamos decir que a ese sistema tan complejo se le ha dado un poco más de luz y más de transparencia, que es un antídoto obviamente, para los riesgos que puedan existir en materia de corrupción.

El sistema de financiamiento para las Fuerzas Armadas sigue siendo complejo, sigue teniendo una cierta complejidad, no es una cosa fácil de entender, no es el presupuesto municipal, es el presupuesto del sector Defensa y la ley de financiamiento da cuenta de esa complejidad. Sin embargo, de lo que estamos hablando cuando nos referimos a esto es de la ley de financiamiento, es de quién y cómo se hace el cheque para pagar. Hay una parte, y por eso vino aquí el Subsecretario para las Fuerzas Armadas y porque lo hemos discutido en alguna oportunidad, hay que ver primero también para qué se hace ese cheque y esa es una pregunta, también de la decisión, que debe

responder la decisión política. Para que se hace el cheque, es decir, ¿qué compro? y ¿cómo se compra? es una decisión también de la política.

Esto es muy relevante, y nuevamente aquí voy a ir un paso atrás, desde la perspectiva de un civil que está hablando de temas de Defensa, porque al final de lo que estamos hablando es de financiar a aquellos que tienen el monopolio del uso de la fuerza, ni más ni menos. O sea, en un Estado la fuerza se puede usar legítimamente y cuando digo la fuerza aquí no estoy hablando de la "fuerza del derecho" ni estoy hablando de la "fuerza de la Constitución", estoy hablando de la fuerza física, de emplear medios, de emplear violencia, pero desde el punto de vista legítimo, desde el punto de vista de lo que debe hacer el Estado. Si al final los Estados se crean a partir y en torno a la creación de los Ejércitos que suponen el monopolio del uso de la fuerza y, a veces, uno se olvida de eso y pareciera que, empiezan a pensar que son otras cosas las que están ahí. Si eso es lo importante, si aquí de lo que estamos hablando es de asignar recursos públicos para ejercer de manera legítima la fuerza. La fuerza enfocada en la Defensa, en la defensa de la nación, la fuerza pública de la seguridad interna de nuestro país.

Por eso es tan importante la declaración que aparece en la Constitución, en el artículo 101, es una expresión muy relevante cuando dice: "*Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa*", que es dependiente del ministerio encargado de la Defensa y eso a mí me parece que es una frase que a veces pareciera que es un poco incómodo profundizar sobre, frase pero tiene un contenido y ese creo que coincide perfectamente con las presentaciones que me han precedido desde el punto de vista de quien es el que toma las decisiones.



“Están constituidas (...)”- y esta parte también es muy relevante- “única y exclusivamente por: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”. Solo ellas tres son las Fuerzas Armadas que tienen el monopolio del uso de la fuerza en nuestro país de manera legítima y, obviamente que en una democracia, eso es muy relevante y no se nos tiene que olvidar que es para eso para lo que están, para los objetivos que aparecen allí.

En una democracia como la chilena que el próximo año 2020 cumple 30 años, es muy importante tener claro qué pueden y qué no pueden hacer las Fuerzas Armadas. Y eso obviamente que significa se puede o no emplear los recursos y por eso a mí me parece bien relevante destacar el recientemente publicado decreto 265 que autoriza la colaboración de las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico, que yo lo resumiría en la protección del territorio, ya que es solo eso, es la protección

del territorio y en la zona fronteriza, no es en otra zona, y por eso el alcance, entre comillas como está puesto ahí en la presentación, es decir, esa explicación, esa acotación que hizo la Contraloría respecto de para qué se está autorizando a las Fuerzas Armadas a colaborar en las fronteras es para el combate del narcotráfico.

Como sabemos, la Fuerzas Armadas también hacen otras cosas en nuestro país. Un país que siempre está un poco asolado por ciertos desastres naturales y algunos provocados. Natural es un terremoto, por ejemplo, o los efectos del cambio climático cuando llueve en el norte y eso hace que se produzcan aluviones u otros causados como los incendios forestales que han afectado y que seguirán afectando a nuestro país, en donde se han tenido que desplegar las fuerzas. Esto hace que el sector Defensa en nuestra realidad país tenga un rol más que estratégico, un rol fundamental



para la vida en sociedad. Y eso hace también - y aquí tomando las palabras del general Ricardo Martínez - hace que obviamente sean reconocidas y que haya confianza de la ciudadanía en el rol de las Fuerzas Armadas.

Fijense que, para el terremoto del 2010, la confianza de la ciudadanía subió un 14% en las Fuerzas Armadas a propósito del rol que habían desempeñado en esa catástrofe. Un 14% –claro no quiero desear acá que ocurra otra catástrofe para que podamos mejorar de nuevo– pero obviamente eso demuestra lo importante que es para nuestra democracia y lo estratégico que es el rol de la Defensa en nuestro país. Pero por lo mismo, cuando ocurren estas cosas –que son las cosas que motivan obviamente este seminario y otras más que el general Martínez puso bastantes más ejemplos– cuando ocurren estas cosas esto no es indiferente para nadie, no es indiferente para la ciudadanía y desde luego en el impacto que provoca en la confianza en las instituciones.

Hoy, nuestra sociedad, esto no es un fenómeno solo de Chile, pero en nuestra sociedad estamos enfrentando o viviendo un fenómeno de desconfianza en todas las instituciones públicas, y eso implica también a las Fuerzas Armadas. Esto lo que entregó la encuesta Mori de este año a propósito de cómo ha ido mermando la confianza de la ciudadanía en las instituciones y, en particular, en las Fuerzas Armadas. ¿Esto es relevante o no? Esto yo creo que es bien relevante ¿Por qué? Porque para poder vivir en sociedad se necesita confianza, si al final eso es lo que nos caracteriza como especie, incluso para poder desarrollarnos, para llevar adelante nuestro proyecto de vida necesitamos confiar en el otro. Y ese otro implica también la confianza que debiera existir o que debería existir en las instituciones armadas.

### ¿Cuánta confianza tiene Ud en...?



Entonces pareciera que, dada la relevancia de la función en la democracia, lo importante que es que exista confianza en lo que se hace, pareciera que también hay algo que debe hacer el control externo, el control externo así dicho en general, es decir, aquí hay un rol que tiene que cumplir la Contraloría o, si estuviéramos en otro lugar, un Tribunal de Cuentas o una Auditoría General u otro tipo de instituciones.

Y entonces, antes de ir derechamente a lo que hace la Contraloría, me gustaría plantear qué es lo que se hace por parte del control externo y el control público en el ámbito de la Defensa.

Para ponerlo en contexto, lo primero que quiero decir es que en nuestro país nosotros sostenidamente hemos ido perdiendo posiciones en el ranking de transparencia internacional. Obviamente este es un ranking que se basa en la percepción, pero es lo que habitualmente utilizamos para medir qué tan íntegras son las sociedades. Es muy difícil medir el nivel de corrupción, pero lo que sí se puede decir es que hemos ido sostenidamente perdiendo posiciones y tal vez lo más importante –más que perder posiciones– es cómo hemos perdido puntaje en ese ranking. Desde el 2012 hasta el 2018 hemos perdido 7 puntos, eso es más de un 10%, perdido en este ranking



y eso nos debería preocupar. A lo mejor nunca estuvimos en el lugar 20, a lo mejor nuestro país nunca estuvo en el lugar 20 realmente, nunca tuvimos 73 puntos en este ranking, a lo mejor siempre tuvimos menos, lo que pasa es que a lo mejor mentíamos y eso también nos tiene que hacer reflexionar.

Esto es un poco decepcionante, y en esto miro el vaso medio vacío, en realidad como Contralor es difícil ser optimista porque todos los días se está enfrentando a los problemas del Estado, uno por decirlo así y perdónenme la expresión, uno se enfrenta al barro del Estado. Pero yo creo que también es bueno, y eso tal vez debería ser un motivo de por lo menos cierto optimismo para ir superando los problemas, es bueno que por lo menos hoy estemos discutiendo estos temas. Es bueno que hoy, por ejemplo, estemos en este seminario porque hasta hace poco tiempo incluso en la propia Contraloría hablar, mencionar la palabra *corrupción* era medio incómoda. No era una palabra muy grata y que se mencionase mucho. Entonces creo que por lo menos este seminario ya es un avance, que nosotros estemos hablando de esto.

Entonces, considerando este mismo ranking, uno debería preguntarse bueno, ¿qué hacen los países donde uno quiere mirarse, los países de primer orden, cuando están hablando del control del sector Defensa, del control de las Fuerzas Armadas?

Ese es el ranking de percepción, ahí está el mundo graficado, mientras más rojo el color más alto el nivel de corrupción, mientras más amarillo o más claro mejor es la situación.

Se podría decir, bueno nosotros estamos más o menos bien o todavía aparecemos por lo menos

en los que están un poco anaranjados, no tan mal y bastante bien en nuestra región. Pero ¿qué hacen las contralorías en el sector Defensa? Si uno considera la Contraloría General de Chile, vamos a decir que hace eso que aparece ahí, hace cumplimiento, es decir, lo que verificamos es que se cumpla con la legalidad. Que es lo mismo que hace el Contralor General en Estados Unidos, es lo que hace el Auditor General en Inglaterra, es lo que hace el Auditor General en Nueva Zelanda y en Australia.

Pero en realidad ¿basta con eso? ¿Basta con que en realidad esté bien hecha la compra? O en realidad uno también tendría que preguntarse –perdón que ponga el ejemplo– ¿ese camión, ese tanque que se compró efectivamente se está usando, está preparado y no se está oxidando? Si ustedes dijeran que diera un ejemplo, yo les podría dar decenas de ejemplos en todo el sector público de cosas que se compraron legalmente y que no sirvieron para nada. Desde cámaras hiperbáricas en el Hospital de Coquimbo, que se compra una cámara hiperbárica para no tener que llevar al buzo mariscador –es decir el más pobre entre los pobres– al Hospital Naval en Viña del Mar, para que pueda tener el proceso de descompresión. Una cámara hiperbárica que todavía se está oxidando en el patio del hospital; hasta ambulancias que se compraron solo por ejecución presupuestaria o dosis de alimentos especiales que al final se las terminan comiendo los ratones, softwares que no se utilizan y así sucesivamente.

Entonces uno como sociedad incluso debería preguntarse ¿basta solamente con que sea legal la compra? O en realidad deberíamos preguntarnos algo un poquito más, y ese algo un poquito más allá significa un “bueno, ¿sirvió?, ¿fue eficaz?, ¿fue eficiente?, ¿fue económico lo que compré?” Y ahí



están las tres C. entonces vemos que parece que en esos países donde nos queremos mirar sí se preocupa el control externo también de eso. Y en segundo lugar ¿obtuve lo que quería?, ¿el *value for money* fue favorable?, ¿obtuve eso también en esa adquisición? Esas preguntas son las que se hacen las auditorías modernas, son las que se hace el control externo frente al sector Defensa.

Entonces, si hacemos un *zoom* frente a esto y, por ejemplo, vemos qué hacen los países que están mejor posicionados ¿qué hace Dinamarca respecto del control externo? Como aparece en pantalla: evalúa el mantenimiento del equipo, el componente del personal militar y su inserción y su preparación para las operaciones. O sea, ya no es un tema de si está bien o mal comprado el tanque Leopard, sino que en realidad evalúa lo que aparece ahí. Y así, por ejemplo, la Contraloría de Dinamarca en el año 2017 determinó si las fragatas, los buques de inspección y los tanques de las Fuerzas Armadas contaban con un equipo suficiente, si se mantenían en forma adecuada y contaban con el personal con las habilidades para insertarse en operaciones militares. Esas fueron las preguntas que respondió la auditoría danesa que tiene el primer lugar en el ranking de transparencia.

En Inglaterra, se evalúa, por ejemplo, si el plan de reestructuración está siendo costo efectivo. Entonces, la Oficina Nacional de Auditoría, la NAO por su sigla en inglés, evalúa el programa que se llama "Army 2020", que busca reducir el tamaño del Ejército regular y aumentar el número de reservistas. ¿Y qué se concluyó en esa auditoría? que la decisión fue tomada sin las pruebas apropiadas, afectando la capacidad del Ejército para alcanzar sus objetivos y siendo más costoso para las arcas fiscales.

¿Qué hace Alemania cuando evalúa la economía de una decisión de mantenimiento? En el caso del buque escuela alemán, este es un buque de instrucción que se llama Gorch Fork, donde la marina había dicho esto va a costar 9,6 millones de euros meterlo al dique. Todavía no sale del dique 2 años después y se han gastado 137 millones de euros. Entonces, ¿era legal hacerlo? Por cierto que era legal. ¿Fue eficaz?, ¿fue eficiente?, ¿fue económico hacerlo? Parece que no.

O en Estados Unidos, la Oficina de Auditoría cuando examina las alternativas para el Departamento de Defensa, para que este tome la decisión de reestructuración de tropas, señala que al examinar la opción más conveniente para que el Departamento de Defensa reduzca el tamaño del Ejército sin poner en riesgo las operaciones militares, encuentra una serie de deficiencias.

Eso es lo que se hace, eso es lo que se controla. No es solo la legalidad, es mucho más que eso y obviamente eso es lo que espera hoy día la sociedad. Probablemente para llegar a esto, a estos ejemplos, necesitamos cambios que van más allá simplemente del cambio de gestión. Pasa por un cambio legal.

Sin embargo, quisiera decir algunas acciones que estamos haciendo como Contraloría. Como ustedes saben y como se dijo antes de que comenzara esta exposición, la Contraloría es un organismo constitucional, autónomo, que se supone que vela por el buen uso de los recursos.

¿Cómo evaluamos nosotros nuestro control? ¿Cómo nos evaluamos? ¿Qué consideramos que es valioso acá? Y acá me quisiera detener brevemente en lo siguiente –voy a ser un poquito autorreferente:



En primer lugar, voy a poner el índice de “Estado de Derecho”. Se trata de un índice que se realiza todos los años y que mide cuál es el lugar de la *rules of law*, cuál es el lugar que ocupa el cumplimiento de las reglas de convivencia democrática en una determinada sociedad y nuestro país coincide en su posición, más o menos, con el ranking de transparencia internacional. Ahora, en este índice ocupa el lugar 25 a nivel mundial.

Pero ahora, si se va al punto donde más nos destacamos, donde tenemos mejor evaluación es “límites al poder gubernamental”, es decir, límites al poder que toma las decisiones. Y dentro de ese límite, un factor relevante es el que aparece ahí en tercer lugar, que es el de la auditoría independiente. ¿Qué tan independiente es la auditoría para controlar al poder gubernamental?, es decir, ¿qué tan independiente, que tan autónoma es la Contraloría para controlar al poder? Y esa autonomía es autonomía política, de eso se trata. Es una autonomía política en todo el sentido de la palabra, de realizar con la distancia que se requiere ese control respecto de aquel a quien se está controlando.

La Contraloría no es un colaborador de la gestión –obviamente no puede ser un factor impeditivo de la gestión– pero no es un colaborador. Tratamos de colaborar en el sentido de ayudar cuando se pueda, por eso tenemos incluso suscrito con el sector Defensa un convenio de apoyo al cumplimiento, pero no somos nosotros en realidad quienes tomamos las decisiones. La decisión la toma la administración activa y en el sector Defensa será el ministerio y serán las instituciones. ¿Por qué? Porque hay una independencia y hay una autonomía política.

Y, un pequeño paréntesis, esa autonomía sería muy difícil de mantener si la Contraloría fuese

por ejemplo un organismo colegiado. Porque ustedes saben lo que ocurre con los organismos colegiados. Uno puede ser más o menos simpático al control, puede caer mejor o peor. Normalmente cae mal el que controla, pero no es el rol del que controla obtener o lograr simpatías, al revés. El problema está en que cuando se transforma el control externo en un control cuya dirección es un órgano colegiado, las experiencias por lo menos en nuestra región son malas. Si no pregunten quién hace el control externo en Argentina y cómo se distribuyen allí los cargos.

Bien, si uno considera la auditoría independiente, en realidad Chile está en el noveno lugar, en la autonomía de aquel que ejerce el control. Y eso creo que lo hemos demostrado, sé que no ha sido muy grata la gestión para el sector Defensa en este tiempo, pero solo para poner un ejemplo: desde el año pasado hemos hecho 29 auditorías en las Fuerzas de Orden y Seguridad. Entonces la pregunta en realidad debería decir ¿por qué no hacemos más? Si estamos hablando de más del 2% del PIB que se gasta en el sector. Obviamente hay muchos recursos como para que la Contraloría no esté presente y considerando también que, independientemente de los resultados de esa auditoría, el resultado del trabajo de la Contraloría al final a lo que tiende es a restablecer la confianza en las instituciones, tal como dijo la OCDE el año 2014 en un informe que realizó respecto de la Contraloría.

Bien, yendo ya ahora a lo concreto ¿cuáles son los riesgos que nosotros vemos en el sector Defensa? ¿Cuáles son los riesgos que vemos en las Fuerzas Armadas?

Lo primero que hay que tener en cuenta y para seguir con los rankings, este es un ranking que también fue presentado, en este índice de anti-



corrupción en el ámbito Defensa que ya tiene algunos años; Chile, en realidad, no aparece en los lugares de avanzada, solo aparecemos, podríamos decir, un poco por sobre la mitad ¿no? Estamos ahí o estamos calificados igual que países como Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Croacia, la República Checa, etc.

No estamos en los lugares de avanzada. No somos en el sector Defensa, desde el punto de vista del índice Anticorrupción, un ejemplo que uno dijese estos son los ejemplos donde hay que fijarse. ¿Por qué? Porque en realidad hay muchos riesgos en el sector Defensa y este mismo índice tiene identificado cuáles son los riesgos.

Existen riesgos políticos, por ejemplo los ya mencionados desde el punto de vista de la formulación de presupuesto en materia de Defensa. Si uno se pregunta, ¿por qué se gastan estos recursos en tal cosa? No están tan claras las respuestas.

Desde el punto de vista de las finanzas, hay una serie de riesgos también. Por ejemplo, los gastos reservados. Eso es un factor de riesgo y obviamente la historia reciente así lo demuestra.

Desde el punto de vista del personal, ¿cuáles son los conflictos que allí se pueden presentar? Por ejemplo desde el punto de vista del reclutamiento, de cómo se selecciona. Justamente antes de empezar este seminario nos estuvo planteando algunas ideas el Comandante en Jefe del Ejército.

Desde el punto de vista de las operaciones, cuando ya se está realizando la actividad hay riesgos de corrupción. Y de las adquisiciones, obviamente.

Entonces, hay riesgos en el sector Defensa. Son riesgos que están presentes y no podemos ce-

rrar los ojos frente a esa posibilidad de riesgo de corrupción. Entonces, voy a tomar algunos elementos del sector que me parece que uno debe considerar para poder estar más alerta.

En primer lugar y, porque se trata de instituciones altamente jerarquizadas, de lo que estamos hablando al final es de un monopolio de la toma de decisiones. Y ese es efectivamente uno de los factores, dentro de una ecuación, de corrupción. Eso no es que tenga que cambiar, no es que tenga que cambiar el monopolio de la toma de decisiones en materia de Defensa. Lo que sucede es que obviamente eso nos debe hacer pensar y reflexionar que deban existir elementos de control frente a ese monopolio en la toma de decisiones.

Cuando trabajé en el sector Defensa, en el Ministerio de Defensa, una de las cosas que nunca logré explicarme muy bien –nadie en realidad me lo pudo explicar muy bien– fue cómo a fines de los 90 había un proyecto que tenía la idea de construir fragatas en Chile. Y cómo después, por alguna razón, después de ese proyecto –donde se gastaron muchos recursos por cierto– se tuvo la idea de *"en realidad mejor no las vamos a construir en Chile, las vamos a refaccionar en Chile"*. Y después ya no era la idea de refaccionarlas en Chile, sino que en realidad *"las vamos a comprar y las vamos a refaccionar en un astillero en Holanda"*.

Entonces, ¿cómo se pasa de una decisión tan importante a una decisión también tan importante?, pero que es totalmente distinta a la que se había tomado originariamente. Y eso es monopolio de la decisión. Y obviamente que el rol de la decisión política debió haber sido más Relevante, por cierto.

En segundo lugar, hay discrecionalidad. Y esa discrecionalidad la entrega el entorno jurídico al



cual también hizo mención el Comandante en Jefe del Ejército. La normativa, por ejemplo, en materia de Defensa, en materia de adquisiciones, que se moderniza y yo lo celebro y lo felicito al Subsecretario para las Fuerzas Armadas, de verdad sinceramente por la ley de financiamiento. Es un tremendo logro, un gran logro, un paso adelante. Pero le falta, siempre esto es obra en construcción, y en esto nos falta la regulación en materia de compras.

Actualmente la regulación de compras en el sector Defensa es confusa (nadie tiene muy claro qué es lo que se aplica), es contradictoria (porque entra en contradicción con la regulación civil) y es muy antigua. Y todos esos factores hacen que sea muy difícil de aplicar. Y eso entrega espacios de discrecionalidad que sin duda nos afectan.

Y también, en materia de rendición de cuentas tenemos carencias. Para poner un ejemplo, en materia de cuentas de gastos reservados, no sé si alguien sabía pero es así como se rinden los gastos reservados. Esa es la rendición que recibe la Contraloría. ¿Se puede de alguna manera revisar? Eso es imposible de revisar, si eso es toda la información que uno tiene, eso es obviamente inexaminable. Solo puede hacer fe de que ojalá eso sea así como se está presentando que era. Y en esto hace falta decisión política para modificar lo que se está haciendo y la forma en la que se rinden las cuentas.

¿Cuáles son herramientas de prevención? Humildemente, como Contraloría, nosotros proponemos algunas medidas que creo que están muy en la línea con lo que propone el Comandante en Jefe del Ejército.

Frente a un problema como la debilidad del sistema de compras, porque ahí tenemos un problema,

es un área de riesgo. Obviamente el uso de la licitación pública es el primer antídoto. No todo se puede comprar por licitación pública, estoy de acuerdo, pero todo lo que se pueda comprar por esa vía debe hacerse. La regulación de los conflictos de intereses sobre todo respecto de los proveedores, obviamente que es muy importante. El reglamento de proveedores fue un avance en su momento, pero muy tímido y eso tiene que profundizarse y perfeccionarse.

Y la seguridad de la información. Déjeme poner otro ejemplo de cuando estuve en el Ministerio de Defensa. Me acuerdo que me correspondieron algunos procesos licitatorios donde el presupuesto era reservado, era secreto, pero justo el que se lo había adjudicado había ofertado casi el presupuesto que tenía la institución. O sea, algunos ofertaban 20% más arriba, otros 30% más arriba, pero el adjudicado casi le había dado al presupuesto que tenía considerada la institución. ¿Hicieron muy bien los cálculos o a lo mejor hubo ahí una pequeña filtración? Cómo se asegura que esa información que efectivamente es reservada se mantenga en ese carácter.

Entonces frente al problema del uso de esa información privilegiada hay algunas herramientas. Como lo mencionó el Comandante en Jefe del Ejército, la Declaración de Intereses y Patrimonio obviamente que es una herramienta relevante. Hay algunos campos de esa declaración que nosotros pensamos –lo hemos discutido con el Subsecretario para las Fuerzas Armadas– que deberían ser un poquito más reforzados en el sector Defensa. Sobre todo si estamos hablando de gastos reservados.

La seguridad de la información y aquí tiene que haber control externo por cierto, debe entrar el



control externo. El control interno es la primera barrera de control, pero el control externo también tiene que estar presente porque el que usa la información privilegiada no va a ser una buena fuente de información para el control, menos el interno.

Y frente al problema de incorrecta utilización de recursos públicos, sin duda que tiene que haber control externo. Estamos hablando de mucho dinero, muchos recursos, tiene que estar la Contraloría, deben controlarse los activos y en esto la tecnología puede ayudar mucho y las auditorías, incluyendo la auditoría interna, tiene que ser con pruebas de fraude.

Fíjense que la Contraloría hasta antes del fraude de Carabineros no hacía pruebas de fraude en su auditoría. Eso es algo insólito. No hacía pruebas de fraude. Obviamente que ahora las hacemos, pero eso también demuestra que a lo mejor no era la herramienta que nos hubiese ayudado a prevenir ese descalabro.

Bien, para ir terminando, ¿cuáles son las lecciones aprendidas a partir de estos casos que nos ha ido enseñando también la contingencia?

Algunos aspectos que ya mencionó el Comandante en Jefe del Ejército:

- La protección del denunciante y establecer canales claros de denuncia, respetando las especificidades que tienen las instituciones.
- Evitar tráfico de influencia con reforzamiento en materia de proveedores. Porque evidentemente que ahí hay un caldo de cultivo para un foco de irregularidad.
- Regular los conflictos de interés fortaleciendo la Declaración de Intereses y Patrimonio.

Fíjense que con respecto al tráfico de influencias esto también tiene que ver mucho con la decisión o el monopolio de la Decisión, porque muchas veces el proveedor no es que influya en que le compren siquiera, influye en la decisión de compra, en la decisión de la elección de una determinada tecnología. Por así decirlo, en la creación de la necesidad. Por eso tiene que estar muy claro cuando se decide si se compra A o B. Cuando se decide si se hace una cosa u otra.

Ese tráfico de influencias se puede dar en una etapa muy previa a un proceso de compra pública, a un proceso de licitación o al momento de la licitación. La elección de una tecnología sin duda que puede determinar ese tráfico de influencias, ¿por qué se compra este equipamiento y no este otro? ¿Por qué se compran F-15 y no Eurofighter? Es una decisión que tiene que estar muy bien fundada, porque si no es así se puede producir este problema.

En primer lugar, como lección, yo creo que esto está muy en la línea con lo que dijo el Comandante en Jefe del Ejército, hay que fortalecer las líneas de defensa frente a este tipo de irregularidades, frente a la corrupción. La primera línea de defensa está dada por la jefatura, la primera línea está dada por el top. Acá es mandatorio que quien ejerce el liderazgo en la institución tenga una actitud intransigente frente a la corrupción. Eso es fundamental y eso irradia a toda la organización. Por lo tanto, la primera línea de Defensa está dada por aquel que toma la decisión, sea en el ámbito que sea. Obviamente, mientras más arriba mejor. Si no es así, qué queda para el resto.

En segundo lugar, la Auditoría Interna, porque es la que mejor conoce la institución, sabe dónde están sus puntos débiles y puede colaborar direc-



tamente –Esa auditoría puede colaborar con aquel que toma las decisiones. El auditor interno– y lo digo por experiencia, porque nosotros también tenemos una auditoría interna en la Contraloría-ayuda a prevenir. Yo también he tenido que devolver viáticos que estaban mal pagados, y eso lo detectó el auditor interno. Entonces, ¿qué es mejor? Esperar que se haga todo un caso o mejor que haya alguien que a uno le esté alertando y escuchando esas alertas.

Y en tercer lugar el control externo. Y acá yo sé que para muchos la Contraloría puede parecer una piedra en el zapato, una molestia, pero les digo sinceramente que va a seguir siendo así por lo menos en los 4 años que quedan ¿ya? Va a seguir siendo así porque es mucho dinero el que está involucrado. Nosotros probablemente en estos años que quedan no vamos a ir muchas veces a la Comisión Chilena de Energía Nuclear a auditar porque el presupuesto es ínfimo. Pero a las Fuerzas Armadas vamos a concurrir todos los años, a Carabineros vamos a ir todos los años, tiene que ser así.

A la Municipalidad de Viña del Mar también vamos a ir todos los años, obviamente, porque hay muchos recursos económicos ahí. Y así sucesivamente. Lo mandatorio de esta gestión es el dinero, eso. Es donde están los recursos públicos tiene que

estar el ojo de la Contraloría, si es el dinero de todos al final.

Bien, como les decía el control público no puede decidir si se gasta en mantequilla o se gasta en armas, esa es una decisión de la política, pero como se trata de recursos económicos públicos sea lo que sea que se gaste, obviamente la ciudadanía tiene derecho a saber en qué se está gastando, si se está gastando bien y sin duda que tiene que haber un control.

Al final, por esto, porque si yo digo una cosa, si yo digo que soy súper pro pero en realidad luego con mis acciones estoy haciendo todo lo contrario, obviamente que esa disparidad que se empieza a producir en la autoridad genera un espacio para lo que denomino –como aparece ahí– “una cultura tóxica”. Eso es lo que genera desconfianza.

Cuando la ciudadanía empieza a ver que esa autoridad, cualquiera que esté presente acá, todos ejercen algún nivel de decisión y son una autoridad, dice una cosa, pero en realidad en sus actuaciones hace otra, ese espacio, esa diferencia, esa falta de coherencia genera desconfianza y es una cultura tóxica que lo único que hace es debilitar las instituciones y obviamente también, al final, debilitar la democracia.

# Integridad en las Fuerzas Armadas

Juan Francisco Galli Basili<sup>1</sup>

## Resumen

La autoridad del Ministerio de Defensa presenta relevantes antecedentes que permiten analizar y reflexionar respecto de la relación entre los índices de felicidad, probidad y transparencia y la corrupción, destacando la necesidad del desarrollo de una cultura de integridad sostenida desde una visión estratégica en el sector defensa que permita cumplir los objetivos para constituir el sistema de integridad pública. Aborda la derogación de la Ley Reservada del Cobre y el nuevo financiamiento para las Fuerzas Armadas, resaltando un mayor involucramiento del nivel político como co-responsables derivados de su participación en la toma de decisiones. Finaliza presentando las 15 medidas de probidad y transparencia implementadas en las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional.

## Abstract

The Under-Secretary of Defense, J.F. Galli, presents important background information that allows for the analysis of and reflection about the relationship between the indexes of happiness, probity and transparency, and corruption, as he highlights the need to develop a culture of integrity sustained on a strategic vision in the defense sector that allows to comply with the objectives of building the system of public integrity. Under-Secretary Galli addresses the derogation of the Reserved Copper Law and the new financing system for the Armed Forces emphasizing a greater involvement of the political level as jointly responsible in its participation in the decision-making process. Mr. Galli concludes by presenting the 15 measures of probity and transparency implemented in the Armed Forces and National Defense.

1 Abogado de la PUC de Chile, con estudios en Economía y Finanzas de la U. de Chile y en Políticas Públicas en la London School of Economics, en Londres. Ha ejercido su actividad laboral en el Ministerio de Hacienda (2003), como abogado Asesor de Gabinete del Ministro y Asesoría Jurídica. En el Ministerio de Energía (2008-2010), como asesor en Desarrollo Institucional y Jefe de División de Eficiencia Energética, en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010-2013), como Asesor Legislativo Jefe, en el Ministerio de Defensa Nacional (2013-2014) como Jefe de Gabinete. A partir de marzo de 2019 se desempeña como Subsecretario para las Fuerzas Armadas, en tal condición, es integrante del Consejo Superior de las Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE) y representante del Ministro de Defensa en el Consejo de la Caja de la Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).



### Palabras Clave

Índices de corrupción  
Integridad pública  
Financiamiento de las Fuerzas Armadas  
Rendición de cuentas

### Keywords

Corruption indexes  
Public integrity  
Financing of the Armed Forces  
Accountability



Muy buenos días a todos, la verdad en primer lugar quiero partir por agradecer la invitación al Ejército por esta oportunidad y al CESIM por la organización de este seminario. Creo que, como ustedes van a ver en la presentación, es parte de un sistema de integridad al que justamente nos convoquemos a conversar sobre esto y es parte de lo que señalaba el Contralor General de la República cuando decía ya que estemos hablando de esto, que tengamos un seminario justamente aquí, en el Edificio Bicentenario, y sobre este tema es ya un gran avance.

En primer lugar quiero partir con algo que ustedes se van a preguntar ¿qué tiene que ver con el seminario de Probidad y Transparencia? Y, la verdad es que... perdón... de lo que se trata es del compromiso del Presidente Piñera de avanzar hacia una segunda transición hacia el desarrollo humano integral.

Y ese fue el compromiso que adquirimos como gobierno cuando iniciamos esta gestión y ustedes dirán: ¿y eso que tiene que ver con probidad y transparencia? Y la verdad es que tiene mucho que ver porque lo que uno ve es que, pese a que no existen estudios que demuestren que a mayores índices de probidad y transparencia y, por ende, de baja corrupción y un mejor desempeño económico se correlacionen con índices de felicidad, si es posible percibir una tendencia al respecto. Los países menos corruptos y más ricos tienden a ser más felices.

En Latinoamérica esto también coincide, pero hay una paradoja, lo que se ha denominado la paradoja de la felicidad, en general los latinoamericanos somos más felices que ricos y probos. Pero eso es una buena noticia, como ustedes pueden ver ahí que hay una correlación relativa entre nuestro nivel de felicidad o satisfacción con los índices de

corrupción o los bajos índices de corrupción. En los países de 20.000 dólares *per cápita* hacia arriba eso sí ya se quiebra esta correlación y en general son otros los factores que determinan mayor felicidad y, por lo mismo, tenemos que tomar medidas en aumentar la felicidad y reducir la corrupción.

Está claro, en todo caso, que la robustez de las instituciones de un país guarda estrecha relación con la calidad de la democracia y los niveles de bienestar que dicho país pueda alcanzar. Claramente aquí hay un vínculo muy directo entre la calidad de la democracia, la robustez de nuestras instituciones y el bienestar de nuestros ciudadanos. Y, por lo mismo, esto no es novedoso, no lo inventé yo, pero ustedes pueden haberlo visto en algunos *best seller* como "*Por qué fracasan los países*" o *paper* académicos como Douglas North que claramente identifica la posibilidad de mejorar nuestro desarrollo con perfeccionar o robustecer nuestras instituciones.

Eso tiene mucho que ver –de nuevo– con donde estamos en los índices de corrupción. Y ahí ustedes pueden ver que efectivamente en Latinoamérica nosotros estábamos dentro de las posiciones de liderazgo, pero cuando nos ponemos y nos comparamos con los lugares adonde queremos llegar la verdad es que estamos bastante rezagados. Los países –como les decía– menos corruptos y más ricos tienden a ser países más felices y, además, los países con menos percepción de la corrupción y con instituciones más robustas también tienden a ser más felices.

Es decir, lo único que quiero transmitir, es que la integridad pública genera valor en la sociedad y, por lo mismo, necesitamos avanzar en un sistema de integridad para perfeccionar nuestra democracia, aumentar nuestro nivel de cohesión



## Escenario: Chile en relación al mundo

Países y su posición en percepción de la corrupción y felicidad

País	Lugar en índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2018)	Lugar en Informe Mundial sobre la Felicidad (ONU 2018)
Dinamarca	1º	3º
Nueva Zelanda	2º	8º
Finlandia	3º	1º
Singapur	3º	34º
Suecia	3º	9º
Suiza	3º	5º
Noruega	7º	2º
Holanda	8º	6º
Canadá	9º	7º
Luxemburgo	9º	17º
<b>Chile</b>	<b>27º</b>	<b>25º</b>

Fuente: Elaboración SEGPRES

- ✓ Se percibe una tendencia a que países menos corruptos y más ricos, son países más felices.
- ✓ Los países con menor percepción de corrupción y con instituciones más robustas son también los que se declaran más felices.



**La integridad pública genera valor en la sociedad**

Avanzar en mayores niveles de Integridad y Transparencia es clave para la cohesión social, y por lo tanto fundamental para alcanzar el desarrollo integral.



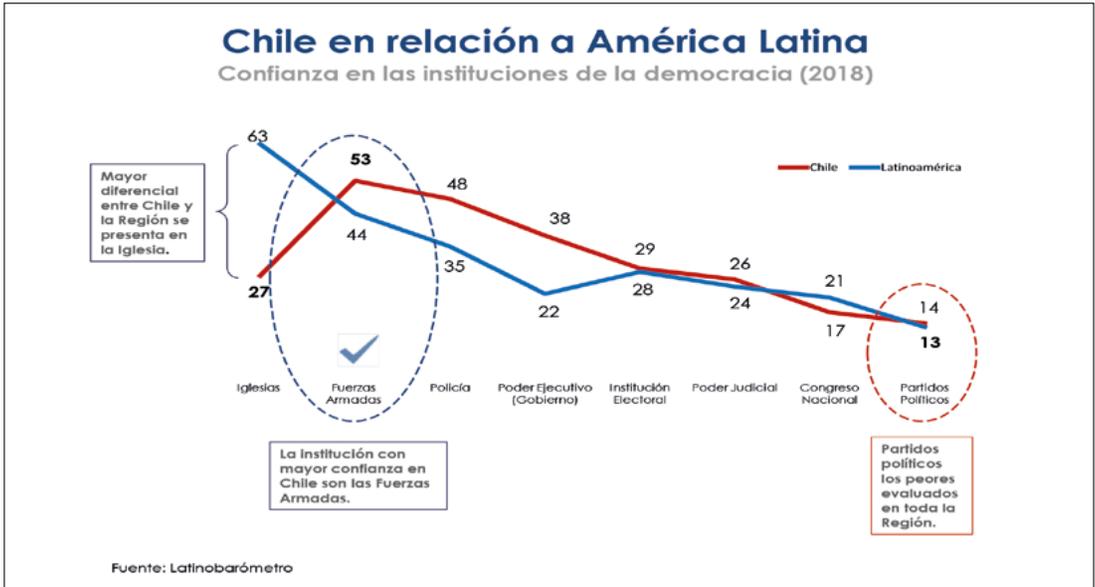
social y lograr el objetivo que nos pusimos como gobierno: avanzar en una segunda transición hacia un desarrollo humano integral.

Entonces ¿cuáles son las amenazas? En primer lugar, una amenaza –y ahí voy a tomar Contralor su desafío– la primera amenaza a nuestra democracia es el riesgo de los populismos, que ha pasado en el último tiempo, el empoderamiento ciudadano, pero también la crisis de confianza en las instituciones como vamos a ver y el decaimiento de la democracia representativa en el mundo han hecho que esto no sea un fenómeno puramente chileno, sino que más bien lo que nos muestra es que los populismos han avanzado en el mundo.

Y el caudillismo perfora nuestra democracia, ha extremado las posiciones políticas y, por lo mismo, desplazado un poco la cultura de amistad cívica, la cultura de colaboración y la posibilidad de proponer mejoras de largo plazo generando un escenario más propicio para el desarrollo.

Incluso si uno ve en términos de democracia el latinobarómetro del 2018 este mostró que el 45% de los encuestados estima que la democracia de su país presenta graves problemas. A ello se suma un 12% que estima que en su país no existe democracia y solo el 33% de los encuestados en Latinoamérica consideró que su democracia presentaba pequeños problemas o gozaba de una democracia plena. De nuevo, a nivel regional, el 62% de los latinoamericanos encuestados el 2017 declaraba que la corrupción había aumentado en su país y el porcentaje se elevó a 65% en el año 2018.

Veamos como estamos nosotros en Latinoamérica en cuanto a confianza en las instituciones. Y aquí quizás, contralor, voy a ver el vaso medio lleno, porque para nosotros como Fuerzas Armadas la verdad no estamos tan mal. Fijense que respecto a Latinoamérica estamos sobre el promedio de confianza en las instituciones, incluso las policías están por sobre el promedio de confianza en las instituciones. No podemos decir lo mismo respecto



de la Iglesia, el Congreso o, incluso, en el promedio absolutamente bajo que tienen los partidos políticos.

Ustedes van a ver aquí que no hay que confiarse en la buena ubicación que tenemos hoy, porque la verdad es que la coyuntura puede afectar gravemente nuestras instituciones. Fíjense lo que pasó con la Iglesia en Chile, que probablemente era hace poco una de las instituciones que más confianza generaba en los ciudadanos. Pero producto de determinadas crisis sucesivas, nuestra Iglesia está dentro del contexto sudamericano en una crisis total de confianza. Por eso les digo, ver el vaso medio lleno, sin embargo, no confiarse porque la coyuntura puede hacernos cambiar este escenario.

Y eso también tiene que ver con lo que planteaba y mostraba el contralor. Fíjense como ha evolucionado el índice de percepción de la corrupción y sobre todo cómo ha evolucionado nuestro ranking respecto de otros países. Es decir –bueno, el contralor cuestionaba si es que realmente estábamos en ese puntaje de percepción de la corrupción– pero este es un

ranking de percepción y, por lo tanto, al menos los ciudadanos tenían una percepción de que su país no era corrupto.

El ranking ha sufrido ciertas bajas, el país ha reaccionado de alguna manera, y fíjense que hemos tomado medidas, hemos tenido desde la ley de transparencia e incluso podemos ir un poco más atrás. El '94 con la Comisión Nacional de Ética Pública, el '99 con la Ley de Probidad Administrativa, el 2005 con la reforma constitucional que consagra el principio de probidad y transparencia y de ahí la Ley de Transparencia del 2008, la Ley de Lobby el 2014, la Comisión Engel el 2015... Hemos tomado medidas, y la Comisión de Integridad y Transparencia que se acaba de formar el año pasado. Sin embargo, en términos relativos estamos retrocediendo y por lo mismo nos tenemos que preocupar. Hay una señal de alerta para nosotros.

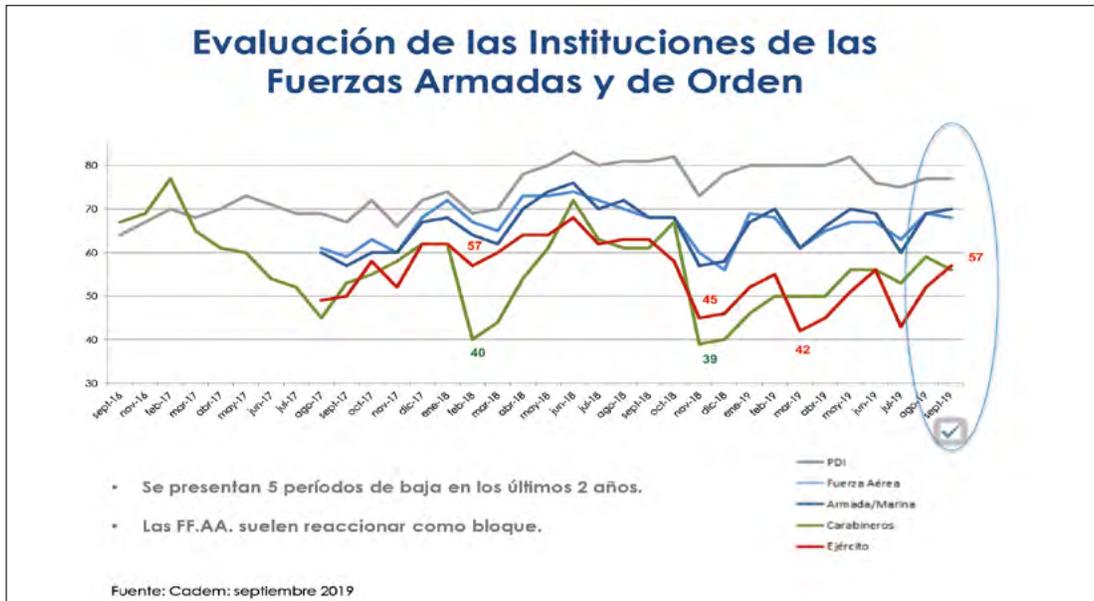
Otra señal de alerta: esta es la evaluación, desde que se mide en la encuesta Cadem –aquí tomo otro dato contralor, del suyo– pero es similar.



Fíjense el movimiento o la tendencia en la evaluación de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden. Hay una cierta estabilidad, lo que nos hace seguir viendo el vaso medio lleno, sin embargo hay caídas pronunciadas. Y esas caídas pronunciadas obviamente se identifican con determinados eventos que son conocidos por la opinión pública que hacen que esta reaccione.

derogación de la ley del cobre y ver que el sector Defensa está reaccionando frente a la coyuntura y estamos tomando medidas estructurales? ¿Es acaso permanente esta alza o, a lo mejor, también producto de la coyuntura y va a venir un nuevo impacto y vamos a sufrir una nueva baja?

La verdad es que frente a esto las respuestas no las tengo, pero la aproximación que ha tenido



Y aquí algunas conclusiones. En primer lugar, se presentan cinco periodos de baja concreta y ellos están relacionados con eventos particulares. En segundo lugar, que las Fuerzas Armadas y de Orden se mueven como bloque: lo que afecta a unos, nos afecta a todos. En Defensa son los uniformados los que se ven involucrados frente a la ciudadanía y frente a la percepción que ella tiene.

el gobierno en esto ha sido integral. El ministro Blumel hace pocas semanas lanzó una Agenda de Integridad del Gobierno, para todo el gobierno, con cuatro principios fundamentales o cuatro ejes fundamentales de un gobierno abierto, moderno, cercano y un gobierno inteligente. Y les presentó ejemplos de medidas concretas que están asociadas a cada uno de sus objetivos.

Volvamos al vaso medio lleno. ¿Qué pasó... que está pasando ahora en la última encuesta que uno ve alguna recuperación? ¿Es acaso fiestas patrias y que las Fuerzas Armadas están más presentes y la ciudadanía los valora un poco más? ¿Es acaso la

Señaló un gobierno abierto porque –y esto tiene mucho que ver con transparencia– dar mayor acceso a la información pública a los ciudadanos, transparentando la rendición de cuentas de las autoridades y fomentando la participación en



todos los ámbitos, a fin de contribuir a poseer una ciudadanía informada y participativa. Y esto tiene mucho que ver con nosotros: informada y participativa.

Algo debatíamos ayer en el seminario que hicimos sobre la derogación de la ley del cobre, y sobre el nuevo mecanismo de financiamiento de las Fuerzas Armadas. Y quizás unos de los déficit que se tiene que reconocer a la ley del cobre era que excluyó a la ciudadanía del debate respecto del financiamiento de las Fuerzas Armadas. La excluía, incluso excluía al Congreso. El gran avance en materia de transparencia respecto del financiamiento vino asociado el 2010 a la Ley N° 20.424, la orgánica del Ministerio de Defensa, que simplemente obligaba a informar una vez al año al Congreso respecto a las adquisiciones que se habían realizado. Esa era toda la información, toda la participación que tenía el Congreso en una de las tomas de decisiones más importantes del Estado. Y donde –como bien dice el Contralor– hay altos montos de recursos involucrados.

Bueno, justamente parte de la solución –quizás la menos conocida– del nuevo mecanismo de financiamiento es el nivel de involucramiento del nivel político. Porque eso hace dos cosas: uno, los hace co-responsables, participan de la toma de decisiones y, por lo tanto, pasan a ser decisiones de Estado y no del Ministerio de Defensa y de la institución de las Fuerzas Armadas que corresponda. Y, en segundo lugar, les exige un nivel de involucramiento muchísimo mayor y eso también es relevante. Vamos a tener un mayor nivel de *accountability*, pero también un mayor nivel de responsabilidad.

Y ahí ustedes ven también la iniciativa –se las voy a mostrar más adelante– del *banner* de transpa-

rencia, cuando nosotros lanzamos la agenda –no una agenda para nosotros– es una agenda para que la conozca todo el mundo, con un nivel de rendición de cuentas también accesible para todos los ciudadanos.

Un gobierno moderno –y algo que ya lo decía muy bien el Comandante en Jefe del Ejército– y creo que es muy relevante en que parte de la probidad está en el uso eficiente de los recursos y, por lo tanto, cómo usamos la inteligencia artificial y cómo usamos esa tecnología para poner a disposición una mejor gestión.

La experiencia de Estados Unidos creo que es muy valiosa, es muy interesante la presentación embajador, porque creo que va a servir mucho mirar cómo hicieron esa modificación del proceso de negocios para hacerse cargo de los desafíos de la Defensa, siempre considerando el presupuesto. Como algunos saben, porque les ha tocado conmigo debatir la discusión presupuestaria, es un elemento que está muy presente en la toma de decisiones. Si se planifica sin restricciones presupuestarias, bueno, se planifica mal. Es relativamente simple, pero la verdad es que cuesta someterse a esa restricción.

Un gobierno cercano. Cercano significa que debe ser el puente entre el Estado y las personas y, por lo mismo, aquí tenemos que buscar mecanismos de acercar a la ciudadanía al conocimiento de la Defensa. Uno de los desafíos que nos impone la nueva ley de financiamiento va a ser dar a conocer de manera simple por qué los recursos que invertimos en Defensa son necesarios para Chile. Y ahí me voy a hacer cargo de un desafío que nos puso el contralor cuando decía “¿armas o mantequilla?” y efectivamente este fue un debate que sostuvimos –pero nosotros lo desarrollamos



técnicamente también ahí– creo que eso está bastante debatido en términos económicos. La Defensa es un bien público, lo que los economistas denominan un bien público puro.

¿Qué significa un bien público puro? Bueno, que todos queremos gozar de él, pero nadie está dispuesto a pagar por él. Y entonces incentiva lo que se denominan los “*free riders*”, todos queremos gozar de la Defensa, pero nadie está dispuesto a ponerlo dentro de sus prioridades. Y cuando uno lleva eso al debate presupuestario, obviamente nuestros legisladores y los representantes de los ciudadanos, van a tender a priorizar las necesidades de los ciudadanos más urgentes: seguridad, salud y educación. Y eso es lo que nos muestra nuestra evolución presupuestaria. La caída del presupuesto de Defensa como porcentaje del gasto público y del PIB en un tercio desde el año 2006 al año 2017 implica necesariamente preferencias de los que toman las decisiones. Han querido reducir como porcentaje del PIB el gasto que asociamos a Defensa.

¿Significa eso que sea poco importante? Para nada. ¿Significa eso que hay menos recursos? Para nada, porque quizás son los mismos recursos lo que pasa es que el país ha crecido muchísimo y el gasto público ha crecido muchísimo. Sin embargo, nosotros nos tenemos que hacer cargo de algo que estaba muy presente en las presentaciones anteriores, de un uso correcto y eficiente de los recursos públicos porque sabemos que las restricciones presupuestarias existen.

Y un gobierno inteligente, y aquí esto nada más que lo plasma, imposible mejor, debe impulsar el uso y la integración de los datos para hacer más eficiente la gestión pública. Y usar la tecnología para poner el Estado al servicio de los ciudadanos y en

general nosotros somos proveedores de servicio público y el gran bien público que proveemos es la Defensa, por lo tanto hay que considerarlo y evaluarlo de esa manera.

¿Cuál es ahora el marco, la visión estratégica asociada a este sistema, a la integridad pública? Hay tres elementos que son claves y yo también lo destaco en lo que hemos estado discutiendo acá, no solo es importante cambiar normas o procedimientos –que eso es el sistema de integridad– tiene que tener compromiso, liderazgo, responsabilidades muy bien definidas y eso lo veíamos muy bien en la presentación del embajador Wesphal, porque lo que nos mostraba era que había que establecer claramente quién pone los objetivos, quién dispone de los medios y quién cumple las tareas.

La estrategia y además las actualizaciones de las normas, –creo que el General Martínez lo dijo muy bien en la sesión de preguntas–, nosotros mismos tenemos que ponernos como tarea la actualización de las normas para que no nos pillen con normas desactualizadas.

En segundo lugar, cultura. Y eso tiene que ver más que con normas, tiene que ver con un ambiente de integridad, una cultura de integridad pública donde participa la sociedad, es decir, no solo somos nosotros los que tenemos que tener esta convicción sino que también nuestros usuarios, nuestros proveedores, quienes interactúan con el Ejército y con las Fuerzas Armadas.

Liderazgo por parte de nuestros mandos para impulsar esta cultura. Meritocracia, sin duda, para que todos sientan que el rol que están jugando es producto de su mérito. Y ustedes van a ver más adelante... bueno, formación,



apertura, quiero desarrollarlos cada uno de ellos más adelante.

Y, sin duda, rendición de cuentas. Y ahí el contralor bien lo decía, nosotros tenemos que estar dispuestos y disponibles para una mayor exigencia en materia de rendición de cuentas.

Vamos viendo uno a uno –y voy a ir muy rápido en esto– voy a tratar simplemente de ejemplificar cómo la agenda de probidad que lanzamos con el ministro Alberto Espina en noviembre del 2018, da cuenta de esta visión estratégica y da cuenta de cada una de las medidas que hemos ido tomando, que apuntan a cumplir uno más de los objetivos para constituir este sistema de integridad pública.

En primer lugar, compromisos. Es decir, compromisos explícitos en materia de avances hacia un sistema de integridad. Uno es la agenda del gobierno en materia de integridad pública y eso incluye los instructivos presidenciales de austeridad, etc.

Y en segundo lugar –ya más aterrizarlo a lo nuestro– compromiso como Ministerio de Defensa, en que estaban no solo el ministro y las autoridades del Ministerio de Defensa, sino que también estaban los comandantes en jefe de las instituciones. Es el compromiso de las autoridades en la materia respecto de un sistema de integridad.

Y, por último, ponernos a disposición de quienes nos hacen el control externo. Y bien lo destacaba el Contralor General de la República respecto del convenio que firmamos y yo creo que fue el tercer día de gestión que sostuvimos la reunión para comprometernos y de ahí salió la idea –debo reconocer que fue idea del Contralor– que nosotros estábamos buscando la herramienta para generar un compromiso explícito con la Contraloría y él nos dijo: *“bueno, nosotros tenemos un mecanismo, los convenios de apoyo al cumplimiento, ocupémoslo. Pero nunca hemos sostenido un convenio (todavía quizás nos arrepentimos de algo) pero nunca hemos tenido un convenio tan grande, generalmente tenemos*

## Nuestro Compromiso

Instituciones confiables al servicio de las personas

### 15 MEDIDAS EN PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA NACIONAL

<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa</li><li>2. Control civil en la rendición de cuenta de los gastos reservados</li><li>3. Convenio firmado entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Defensa Nacional concentrado en las 6 áreas críticas de las Fuerzas Armadas</li><li>4. Más de 280 auditorías internas en el Sector Defensa</li><li>5. Redefinición de las materias consideradas secretas para hacer compatible el debido resguardo a la seguridad nacional con los estándares más altos de transparencia</li><li>6. Comité de Auditoría Externa integrado por civiles</li><li>7. Registro único de proveedores de la Defensa</li><li>8. Obligación de rendir cuenta trimestral por parte de los Comandantes en Jefe al Ministro de Defensa Nacional sobre la gestión institucional de las Fuerzas Armadas</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>9. Canal de denuncias e irregularidades en las Fuerzas Armadas</li><li>10. Control preventivo de las declaraciones de patrimonio e intereses de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas</li><li>11. Nuevo reglamento de pasajes y fletes para las FFAA.</li><li>12. Prohibición de los oficiales activos de recibir remuneraciones por la labor que cumplen en las mutualidades</li><li>13. Control de los gastos en viáticos y comisiones de servicio al extranjero para asegurar que se limiten al cumplimiento de su objetivo</li><li>14. Unificar y homologar los criterios para otorgar pensiones de invalidez</li><li>15. Limitar la contratación de parientes en las Fuerzas Armadas y establecer un período de vacancia para actuar como lobbista o proveedor en la Defensa</li></ol>
--	---



*convenios con cada una de las unidades que se comprometen a medidas de mejora específica”.*

Hicimos un convenio de apoyo al cumplimiento con todo el Ministerio de Defensa. Ahí estábamos, 224 planes de mejoras tenemos ya, y ahí estamos tratando de llevar adelante el convenio.

Responsabilidades. Establecer definiciones claras respecto de cada uno de los asuntos. Les puse de ejemplo la coordinación entre organismos que son externos a la Defensa para establecer claramente las competencias y responsabilidades de cada uno.

Definición clara de los derechos previsionales de las Fuerzas Armadas. Y aquí algo que nos pasó mucho y esto también fue producto de una lección aprendida de una auditoría de la Contraloría— les pongo un ejemplo personal: la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la encargada de realizar el cálculo de las pensiones de las Fuerzas Armadas, pero resulta que cuando nos auditaron nos dijeron esto y nosotros mirábamos para el lado, pero es que esto es información de las instituciones y del usuario y nosotros no tenemos nada que ver aquí. ¿Pero cómo? Si el que firma el decreto y calcula la pensión es usted, hágase cargo. Entonces una definición clara de responsabilidades es parte de un sistema de integridad pública.

Lo mismo el perfeccionamiento de las mutualidades, desde cuál es el rol de la mutualidad, si es que podíamos tener personal activo en los directorios, si podían ser o no podían ser remunerados. Esto también son lecciones aprendidas y, como bien lo decía el contralor, lecciones aprendidas de esas auditorías que la Contraloría ha hecho al sector Defensa. Y contralor, incómodo será, pero siga adelante porque nosotros estamos a disposición de responder cada una de las consultas. Puede

que probablemente en alguna no estemos de acuerdo, pero de eso se trata, de sujetarnos al control externo y exigirnos responder o tener respuesta a las preguntas que se nos hacen.

Estrategia, y ahí también les voy a poner un ejemplo desde la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Los objetivos estratégicos de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas eran gestionar documentos, para el cálculo de pensión, gestionar documentos para el personal de las Fuerzas Armadas, gestionar documentos. Para eso tengamos un servicio público o no sé, una oficina. Si tenemos una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, lo que necesitamos es conducción política y control democrático. Y, por lo tanto, mi rol no es gestionar documentos, es el contenido de esos documentos que den directrices —para lo que hemos conversado en varias oportunidades con varios de los que están aquí sentados—. Muchas veces faltaban guías o directrices desde el nivel político para la correcta toma de decisiones y eso también tenía que ver con cuál era el rol que desde el nivel político nos habíamos dado.

Bueno, análisis de riesgos de la infracción de normas y avanzar hacia una medición de integridad, es decir, cómo vamos en esta medida.

Y, sin duda, obviamente parte del sistema son las normas que nos rigen, pero esas son normas desde el punto de vista global desde códigos de ética, que estamos avanzando en tener cada una de las instituciones y en el ministerio, como también reglamentos como el de pasajes y fletes, como también proyectos de ley, como el que está tramitando el ministro Gonzalo Blumel en materia de establecer un mecanismo de *cooling off* o de evitar la puerta giratoria para aquellas personas que han estado involucradas en adquisidores o



en el alto mando de cada una de nuestras instituciones para que al menos durante un año no puedan ser lobistas, representantes o socios de empresas proveedoras de la Defensa.

Las normas son importantes para efectos de generar también un sistema de integridad.

En segundo lugar, cultura. La idea es no solo generar el cumplimiento estricto de las normas y ahí les recomiendo un muy buen artículo de la última revista del CESIM –felicitaciones por eso general Segura– del comandante Fernando Garetto, que nos da cuenta que un sistema de integridad, un impulso de integridad requiere mucho más que cumplir con la normativa vigente. Desde que la normativa vigente puede estar obsoleta –como nos pasó– o porque no es completa y necesitamos ir más allá de eso.

Y otro concepto que me quedó del artículo del comandante Garetto es “*combatir la tiranía del status quo*”. No todo lo que está es bueno y nosotros tenemos que ser los primeros en intentar cambiarlo si detectamos la falla. No esperemos el control externo... Va a llegar, yo sé, pero no lo esperemos para avanzar en estas materias porque tenemos que tener una cultura. Todos nosotros deberíamos estaros cuestionando permanentemente si estamos siendo eficientes en el uso de los recursos, estamos cumpliendo la tarea que se nos dio y estamos proveyendo el bien público de Defensa.

También eso aporta, si ustedes ven cómo involucramos a la sociedad a través del *banner*, nosotros hemos sido –se lo voy a mostrar al final– muy impulsores de transparentar lo que estamos haciendo, de tal manera que la ciudadanía pueda evaluarnos en las medidas que hemos ido adoptando y obviamente lo que les comentaba antes, cómo incluimos

mecanismos de control democrático en el nuevo sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas.

Liderazgo. Asumimos responsabilidades, y para eso les pongo el ejemplo: es parte de la agenda de probidad y transparencia también la creación de un Comité de Auditoría Externa. Y aquí hubo muchas voces incómodas a raíz de la creación de esta Auditoría, de este Comité de Auditoría Externa.

En primer lugar, nos preguntaron pero cómo ¿va a reemplazar a la Contraloría? No, el control externo constitucional y legalmente le corresponde a la Contraloría General de la República. Pero desde el ministerio no habíamos asumido un rol de tener una visión holística, si ustedes quieren, del sector Defensa y estar permanentemente pidiendo cuentas de lo que se estaba haciendo. Dependía más bien del impulso o voluntad del ministro o subsecretario, y esto institucionaliza esa función y la hace parte de la Agenda de Probidad.

Los compromisos de austeridad del Presidente de la República. En meritocracia hay dos ejemplos: lo que contaba antes del proyecto de integridad pública que lleva el ministro Blumel respecto a la contratación de familiares, algo que ya hemos conversado con el contralor respecto de lo mismo, y también el proyecto que moderniza la carrera militar, que también hace énfasis en destacar elementos de mérito en el ascenso para también homologar cómo las instituciones evalúan esos méritos al momento de ascender.

En materia de formación, y bien lo decía el general Martínez, incluir dentro de la formación continua que tienen las Fuerzas Armadas –y además ahí tenemos una ventaja diría yo. La gran ventaja que tenemos es que, a diferencia de todo el resto de sector público, el personal



militar está constantemente formándose, está constantemente actualizándose en materia de formación y entrenamiento—. Tenemos una oportunidad de oro porque aquí también podemos dar formación para generar una cultura de integridad pública.

Tener el *banner* de gestión de integridad y además la capacitación. Uno de los elementos que derivan del convenio con la Contraloría General de la República es justamente la capacitación en materia de cumplimiento de las normas. Y les voy a dar un ejemplo, algo que mencionó el Contralor respecto al proyecto de ley del gasto reservado. Uno de los temores, personales la verdad, que yo tenía a raíz de la regulación en la que estamos avanzando en materia de gastos reservados era que si sometemos a los funcionarios a un nivel de control muchísimo más –¿cómo lo denominó usted contralor?– reforzado.

La verdad es que creo que a esos funcionarios necesitamos transmitirles, desde el principio, que van a estar sujetos a un nivel de control superior a cualquier otro funcionario público. Para que no lleguemos después a sancionarlo por no haber cumplido una norma que interpretó mal o que no conocía. Y ustedes me van a decir si en teoría las normas debieran ser conocidas por todos, pero la verdad es que ese funcionario cuando fue nombrado dentro de su listado de responsabilidades, dentro de esos 500 reglamentos institucionales, había uno que le decía que si era receptor de gastos reservados iba a estar sometido a un control reforzado. No, yo tengo que asegurarme que esa persona conozca el nivel reforzado de responsabilidad al que va a estar sujeto.

Para esto hemos ya tenido mesas de trabajo con los funcionarios, etc.

Generar los canales de denuncia que anunciaba el general Martínez. Esta unificación da cuenta de un reforzamiento, una apertura a recibir información por distintas vías con un solo fin: que es aumentar la cultura de integridad dentro de las instituciones.

Vamos por último a la rendición de cuentas. Esto está muy asociado a lo que señalaba el general Martínez, una gestión de riesgos, tener bien identificados los riesgos. Yo sé que los contralores institucionales lo han desarrollado muchísimo, pero tener bien identificados los riesgos en instituciones que manejan este nivel de recursos con mucho personal, es una tarea titánica. Y, por lo mismo, tener al menos una metodología que nos ayude a tener correctamente identificados y quizás mitigados los riesgos es relevante.

También con los organismos externos que nos controlan. Los reportes de operaciones sospechosas con los informes de la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Tener sanciones efectivas. Uno de los controles que nosotros hemos mirado es qué tan efectivos somos en la terminación de nuestros sumarios o en investigaciones sumarias, porque la verdad es que si no hay sanciones efectivas no va a haber una rendición de cuentas eficaz.

Supervisión por parte del nivel político. Y ahí yo ya señalé lo del Comité de Auditoría Externo, porque creo que da cuenta de esta voluntad en materia de rendición de cuentas.

Y por último, y quizás lo más importante, participación ciudadana en el conocimiento de lo que hacemos en Defensa. Ayer hicimos un seminario con el personal en retiro de las Fuerzas Armadas para contarles la nueva ley de capacidades estratégicas. Y ustedes me dirán



¿qué le importa al personal en retiro de las Fuerzas Armadas cómo se van a financiar las Fuerzas Armadas del futuro? Ellos ya están fuera, incluso ellos me critican porque son parte de la sociedad civil, me dicen: “No, nosotros somos Fuerzas Armadas en retiro”.

Pero yo se los digo como una provocación justamente para envalentonarlos a participar. Y los seminarios los hacemos justamente para que sean parte de nuestra comunidad y sean parte de los que nos exigen dar cuenta de lo que estamos haciendo en Defensa. Y ¿quién mejor que aquellos que han estado en las Fuerzas Armadas para pedirnos cuentas respecto de lo que estamos haciendo hoy día en materia de Defensa?

Aprovechar los consejos de la sociedad civil. Una anécdota aquí. Me encontré con el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa que estaba compuesto por personas que solo lateralmente estaban vinculadas con Defensa. Había tres pastores evangélicos, había un miembro de la asociación de consumidores y una persona relacionada con los clubes aéreos. Ese era el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa. Necesitamos a esas personas y a muchas más, se necesita gente que venga a exigirme cuenta como representante de la

sociedad civil respecto de lo que estamos haciendo también en materia de Defensa.

Porque si no, ese bien público no es visible para la sociedad civil y por eso en las cuentas públicas participativas que hemos tratado –el ministro Espina ha hecho eso...– tratar de mirar lo que estamos haciendo en materia de Defensa y obviamente, por eso mismo, el *banner* que publicamos en el Ministerio de Defensa dando cuenta a la ciudadanía del nivel de avance de cada una de estas medidas. Ahí en la lámina de la presentación está.

La verdad no voy a ir por cada una –porque creo que ya estoy en el tiempo asignado– pero esas son las quince medidas que nosotros comprometimos en materia de agenda de probidad y transparencia de la Defensa y este es el *banner* de probidad y transparencia que está en la página *web* del ministerio y que ustedes pueden ver. Cada persona que ingrese a [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl) puede verificar el nivel de avance global de las medidas de probidad y transparencia y puede ver también el nivel de avance específico en cada una de estas, y bajar los documentos que son productos de esos cumplimientos o incumplimientos por parte del ministerio.

# Accountability, función clave para las Fuerzas Armadas

Mayor General (R) Jean Marie Clament<sup>1</sup>

## Resumen

El General Clament, asesor principal del Director del DCAF presenta y enfatiza en la necesaria modernidad de la defensa con relación a ética, probidad, transparencia y rendición de cuentas como parte de la responsabilidad individual y de las instituciones en función de las buenas prácticas. Sobre la base de la experiencia del organismo al cual pertenece, nos entrega una detallada descripción y análisis de las particularidades del sector Defensa y Fuerzas Armadas en relación a los riesgos y debilidades que se pueden presentar en la administración de los recursos financieros y en las adquisiciones militares. Otros conceptos relacionados concluyen que para garantizar la transparencia es necesario que el sector Defensa cuente con un control interno y externo, este último representado por el parlamento y organismos especializados.

## Abstract

General Clement, principal advisor of the Director of the DCAF presents and emphasizes the necessary modernization of the defense in relation to ethics, probity, transparency and accountability as part of the individual and institutional responsibility in virtue of good practices. Based on the experience of the institution he belongs to, General Clement gives us a

1 Piloto de combate de la Fuerza Aérea francesa a partir del año 1985, certificándose en todas las versiones de los aviones Mirage y participando en operaciones en África, Irak y Serbia. En 1996 ingresa a la Academia de Guerra Aérea de España. El año 2000, fue designado como Jefe de Operaciones del Comando de Combate Aéreo. Entre los años 2003 y 2006 se desempeña como Agregado de Defensa en Chile, supervisando programas como los submarinos Scorpene. En 2012 es ascendido a General de Brigada y nombrado jefe de la Oficina de Accidentes. En 2014 es destinado a la Dirección General de Relaciones Internacionales y Estrategia del Ministerio de Defensa. Ascendido a Mayor General en 2017, posteriormente se une al Centro de Control Democrático para las Fuerzas Armadas Ginebra (DCAF) como asesor principal del director. Participa en numerosos proyectos relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones del sector Seguridad y Defensa en África, Oriente Medio y América Latina. Participó en cerca de 70 misiones de guerra y cuenta con más de 3.200 horas de vuelo en varios tipos de aviones. Es comandante de la "Legión de Honor" y de la "Orden Nacional del Mérito".



### Palabras Clave

Probidad y transparencia  
Ética  
Gobernanza  
Rendición de cuentas

### Keywords

Probity and transparency  
Ethics  
Governance  
Accountability



*detailed description and analysis of the particularities of the defense and armed forces sector in relation with the risks and weaknesses that may appear in the administration of financial resources and in the procurement of military equipment. Other related concepts evidence that in order to guarantee transparency it is necessary that the defense sector have an internal and external control, the latter represented by the Parliament and specialized agencies.*

Como saben, el DCAF es el centro experto de Ginebra en lo que comúnmente se conoce como “Gobernanza del sector de la seguridad”. De hecho, cuando se creó hace 20 años, la fundación DCAF, significaba “control democrático de las Fuerzas Armadas”. Desde entonces, su alcance se ha ampliado para incluir a todo el sector de la seguridad, que es mucho más amplio que el contexto de las fuerzas armadas. DCAF trabaja en más de 70 países con las fuerzas armadas, la policía, los parlamentos, la justicia, los sistemas penitenciarios, los medios de comunicación, la sociedad civil, etc. Como pueden ver, el sector de la seguridad es muy amplio y afecta a todos los actores que, directa o indirectamente, contribuyen a la seguridad del país y de su población.

Mi colega, la Dra. Cristina Hoyos, ha establecido una división para América Latina y el Caribe. Su equipo trabaja en Honduras principalmente con la policía; en Colombia donde se han lanzado varios proyectos. También fuimos a México para evaluar la Guardia Nacional creada a partir de la policía federal y el ejército.

Por lo tanto, el tema que nos reúne hoy, si se me permite decirlo, corresponde al corazón del ADN de DCAF.

Probidad y transparencia: estas dos palabras por sí solas resumen las cualidades esenciales que deben tener las instituciones de una democracia moderna.

La probidad es, ante todo, rectitud y honestidad. Es también la observación rigurosa de las normas

morales y de los principios de justicia. Admitir que estas cualidades por sí solas, cuando se respetan, sugieren una institución ejemplar.

La transparencia significa que la información es accesible en ámbitos que afectan a la opinión pública. Es cierto que desde el punto de vista de la defensa, uno podría pensar que el secreto es la regla y, por lo tanto, que nada o casi nada concierne a la opinión pública. Muchas instituciones de defensa lo creen, lo crean o no, tenemos muchas de ellas en el DCAF.

Los equipos modernos de defensa, es decir, los que respetan las normas de ética, probidad y transparencia, se esfuerzan diariamente por garantizar el respeto efectivo de estos valores. El desafío es, en efecto, permanente. Estas luchas o esfuerzos se reflejan en la formación inicial y continua y en los programas de sensibilización sobre las normas morales y éticas, así como en la aplicación de controles internos y externos. Volveremos sobre esto más adelante.

De hecho, nos damos cuenta de que cuanto mejor sea la gobernanza, los esfuerzos necesarios para mantenerla serán mayores y deben ser de alta calidad y permanentes. La buena gobernanza es el resultado de un largo proceso. Sin embargo, puede ser destruido en un abrir y cerrar de ojos; de ahí la necesidad de una vigilancia constante.

Discutiremos algunas de las áreas clave donde la probidad puede ser desafiada. El mundo de la defensa es tan vasto que hay muchas zonas sensibles.



A continuación, les presentaré las herramientas existentes, compartidas en común y algunos de los ejes que DCAF aboga en sus misiones por una mejor gobernanza del sector de la defensa. Dado que la respuesta a estos riesgos debe ser global, las herramientas propuestas son de carácter generalista, aunque algunas estén específicamente adaptadas a determinadas situaciones.

Dos palabras clave guían la acción de DCAF en sus misiones en beneficio de los países socios: *ownership* o la apropiación por parte de aquellos que desean vernos intervenir en casa y *accountability*, es decir, la rendición de cuentas. La apropiación atestigua que es un socio quien desea mejorar su gobernanza. Por otra parte, esta condición es esencial para la apropiación plena y los efectos sostenibles. Tendremos la oportunidad de volver a ello con las herramientas que proponemos. La rendición de cuentas es la emanación misma de la democracia. El poder es confiado por el pueblo a individuos e instituciones a través de mecanismos específicos. Es responsabilidad de estas personas e instituciones informar sobre el uso que hacen de ellas en todas sus formas, es decir, cómo se gasta cada unidad monetaria que se les confía, cómo se llevan a cabo las misiones, etc. Y así, las herramientas que proponemos, basadas en buenas prácticas, mantienen como guía y objetivo la famosa rendición de cuentas ante el pueblo o sus representantes.

En primer lugar, quiero recordarles que la defensa y, en particular, las fuerzas armadas son instituciones que tienen la particularidad de tener misiones por las que su personal puede simplemente arriesgar su vida. No todo el mundo tiene en la descripción de su trabajo la mención "puede dar su vida y morir en el ejercicio de sus funciones". Los militares tenemos esta particu-

ridad o singularidad. Las fuerzas armadas, como su nombre indica, son los custodios de la "fuerza", lo que les confiere un lugar único en el aparato del Estado. Generalmente operan con equipos de alto rendimiento, en todos los casos, letales. De hecho, algunos jefes de Estado no han dudado en frenar un poco al ejército para construir una escolta mejor equipada, mejor entrenada y, sin duda, mejor tratada, con el fin de protegerse eficazmente contra cualquier intento de tomar el poder por cualquier persona. Otros prefieren asegurarse de que los soldados sean tratados bien para mantenerlos comprometidos con su causa... nunca se sabe.

En segundo lugar, cabe señalar que el Ministerio de Defensa gestiona importantes sumas de dinero debido a sus múltiples necesidades, ya sean las necesidades de equipamiento de las fuerzas o las necesidades de asegurar el funcionamiento de las instituciones, es decir, el pago de los salarios, el mantenimiento en condiciones operativas de las instalaciones y equipos o incluso las operaciones.

La estructuración presupuestaria y la posterior gestión financiera requieren de transparencia y rendición de cuentas o corren el riesgo de dejar la puerta abierta a cualquier desviación que, en algunos casos, puede ir desde el simple despilfarro hasta la corrupción generalizada. Como todos sabemos, el proceso de preparación del presupuesto es global y abarca desde la planificación hasta la ejecución del presupuesto, pasando por la supervisión y la verificación del presupuesto.

Los costos de adquirir material bélico o simplemente mantenerlo en condiciones operativas son generalmente muy elevados y la obtención de contratos a veces da lugar a intentos de influencia en todas sus formas. Más de la mitad de los casos



reportados en el *Anti-Corruption Digest*, publicado regularmente por *Transparency International*, se refiere a adquisiciones internacionales de sistemas de armas y nuevos equipos.

En términos de funcionamiento, también en este caso las sumas implicadas pueden ser considerables. La subcontratación y las asociaciones público-privadas son oportunidades que también presentan riesgos significativos de corrupción. No mencionaré aquí el papel del Ejército como actor económico como es el caso de Indonesia o Venezuela, pero pueden ustedes imaginar los riesgos que genera esta situación, tanto para la eficacia de las fuerzas armadas como para su integridad y transparencia.

En general, se identifican nueve áreas principales que presentan peligros que podrían conducir a casos de malversación de fondos o corrupción. Ante estos peligros, se han adoptado una serie de medidas para reducir el riesgo a un nivel aceptable. Esto es lo que les propongo ver ahora limitándonos a los ámbitos principales. Por lo tanto, he decidido centrar mis observaciones en los mercados de armas, la gestión financiera y las operaciones militares.

Como les dije antes, los mercados de armas representan por sí solos más de la mitad de los casos de corrupción en el mundo. La atención se centra principalmente en las cuestiones contractuales, es decir, en la fase de contratación, durante la cual los funcionarios públicos preparan, firman y gestionan los contratos con los proveedores de equipos. La integridad del proceso de toma de decisiones es esencial para reducir el riesgo de corrupción en la contratación pública. La toma de decisiones debe regularse de manera que se garantice que las decisiones y adquisiciones se ajusten claramente a los objetivos de la política de defensa y tengan en cuenta los recursos disponibles. De hecho, la regulación debe establecer una clara correlación entre los objetivos de defensa y los mercados. Es cierto que no existe un modelo universal de organización de los contratos públicos de defensa, sino simplemente buenas prácticas. En general, el proceso de adquisición debe estar bien coordinado con otros procesos de planificación y gestión. Esto parece obvio, pero las dificultades o problemas encontrados sistemáticamente provienen de una mala coordinación de los procesos.





En primer lugar, los responsables de la formulación de políticas y los planificadores deben expresar claramente una fundamentación de las necesidades requeridas en una misión que justifique la solución de las deficiencias de capacidad existentes.

En segundo lugar, debe definirse la necesidad operativa, es decir, qué capacidades determinarán la eficacia operativa que debe alcanzarse.

En tercer lugar, una vez que ambas fases han sido completadas –expresión de las necesidades y capacidades operativas– se pueden definir las especificaciones y entonces puede comenzar la planificación de adquisiciones y presupuestos. Cabe señalar que las dos primeras etapas permiten también definir algunos de los criterios de la llamada a licitación.

El Ministerio de Defensa polaco, por ejemplo, ha creado la Oficina de Procedimientos Anticorrupción, que se encarga de formular preguntas específicas en cada etapa del proceso, preparar opiniones y sugerir soluciones. Por ejemplo, la oficina comprueba si el proceso de licitación se ha abierto a la competencia, si los criterios de evaluación son claros, precisos y justos para todos los licitadores. La oficina vigila de cerca si no hay conflicto de intereses entre el comité de adjudicación y los licitadores y se mantiene vigilante en todas las fases de la ejecución del contrato.

Existen otras medidas para garantizar la transparencia de los mercados de defensa:

- Garantizar la publicidad y la cobertura mediática de los documentos de la política de defensa que proporcionen una orientación clara sobre la modernización del aparato de defensa;

- Informar a los proveedores potenciales con antelación sobre los mercados emergentes y las necesidades previstas. A nivel europeo, existe un marcador europeo de oportunidades de contratos públicos de defensa mantenido por la Agencia Europea de Defensa, que facilita la competencia;
- Tomar en consideración el costo global al planificar las adquisiciones.

Otra señal de buena organización es la definición clara de las competencias requeridas de la autoridad de toma de decisiones y de las funciones de control. La mayoría de los países están de acuerdo en cuatro categorías principales de personas:

- Los que definen la necesidad operativa: son especialistas a todos los niveles;
- Los encargados de las compras;
- Los que controlan los proyectos de adquisición (mando, órgano especializado, etc.);
- Proveedores.

Dentro de las fuerzas armadas, el trabajo consiste en mantener el alto nivel de cualificación de los oficiales y del personal civil para el desempeño de estas diversas funciones, ya sea a través de la formación *in situ*, interna o externa.

En lo que respecta al presupuesto de defensa y a la gestión financiera, lo que naturalmente se defiende es una transparencia que garantice la integridad de todas las actividades. En la concepción moderna del presupuesto de defensa, la asignación de fondos a las actividades de defensa está directamente relacionada con la consecución de los objetivos de seguridad y defensa y la aplicación de la estrategia militar.



El Presidente Truman solía decir que *“la estrategia, los programas y el presupuesto son muchas facetas de la misma decisión fundamental”*. Sin embargo, no siempre ha sido así. Durante mucho tiempo, los fondos se gastaron sin una evaluación rigurosa de los resultados. Estos sistemas denominados *“basados en los resultados”* todavía se utilizan en muchos países para gestionar los presupuestos de defensa. Los parlamentos votan una propuesta presupuestaria presentada por el Gobierno, expresada en créditos que deben asignarse a los distintos gastos, sin ninguna posibilidad real de comprender la relación entre los objetivos de la política de defensa y las solicitudes de crédito.

Por lo tanto, se recomienda trabajar en la integridad del proceso. Los objetivos de seguridad y defensa se traducen en necesidades de capacidad y en programas, luego en solicitudes de financiación. El sistema más famoso de este tipo es el sistema de planificación, programación y preparación de presupuestos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, el famoso PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) inventado en la década de 1960 por Charles Hitch en la época del ministro Robert Mc Namara.

Sin embargo, si bien la PPBS es una herramienta poderosa para apoyar la toma de decisiones, no garantiza la integridad del ciclo de gestión. Esto requiere el apoyo de sistemas de control interno y externo, evaluación y auditoría. El Departamento de Defensa añadió las funciones *“Ejecución”* y *“Análisis”* al acrónimo SCH, convirtiéndose así en el sistema PPBEA. Este sistema permite el control general de los insumos y garantiza la legitimidad, la eficacia y la eficiencia de la gestión.

Algunos países, como Bulgaria, desean armonizar los objetivos, la estrategia, los planes y los resul-

tados de la aplicación en materia de defensa y preservar esta armonización en un contexto muy cambiante. El Ministerio de Defensa búlgaro está trabajando en el desarrollo de un nuevo marco estratégico global de gestión basado en cinco procesos básicos que van desde la revisión de la política de defensa, la orientación política hasta la revisión de las necesidades de capacidad, la entrega de capacidades y la evaluación del rendimiento de los resultados. En la práctica, al comienzo de cada mandato gubernamental se publica un libro blanco y el Ministro de Defensa publica cada año directrices de política y planificación. Dos veces al año se lleva a cabo una revisión de los requisitos de capacidad en coordinación con los procesos de planificación de la OTAN y la UE.

Luego sigue el proceso de adquisición y finalmente, cada cuatro meses, el proceso de evaluación que verifica la legalidad de los gastos y evalúa el desempeño de los resultados.

Francia y los Países Bajos, que se encuentran entre los países con una perspectiva presupuestaria de cuatro o cinco años con la adopción de leyes de programación militar, han establecido un mecanismo para realizar adaptaciones rápidas a fin de ajustar las capacidades urgentes que se necesitan a diario. Por supuesto, no se trata de programas importantes, pero nos permiten reaccionar ante circunstancias imprevistas.

En cuanto a las operaciones, algunas organizaciones internacionales a menudo piden a los países que desplieguen fuerzas armadas en operaciones de paz. A veces, la adopción de decisiones debe realizarse con muy poca antelación cuando las fuerzas no están preparadas ni equipadas con el equipo estándar necesario para la misión.



Se observa entonces que los procedimientos de adjudicación de contratos se inician en plazos aún más cortos, sin que exista una competencia real. Si los procedimientos normales de contratación pública no siempre se llevan a cabo con la suficiente integridad, entonces el riesgo de corrupción es muy alto. En algunos países, incluso hay soldados que pagan para ser desplegados.

Por lo tanto, la mayoría de las buenas prácticas, incluida la construcción de la integridad, son aplicables en este caso. En particular, tienen por objeto garantizar el cumplimiento de las normas de transparencia, los principios de la competencia y el nombramiento claro y legible del personal. En este campo, se recomienda encarecidamente proyectar unidades no recreadas artificialmente, sino unidades formadas. Las unidades se identifican con antelación y cuentan con las principales capacidades necesarias para llevar a cabo su misión.

Un grupo de trabajo de las Naciones Unidas identificó un sistema generalizado de corrupción y mala gestión en los contratos por valor de varios cientos de millones de dólares para el suministro de combustible, alimentos, materiales de construcción y otros suministros utilizados en las operaciones de paz. El grupo de trabajo identificó numerosos casos de fraude y corrupción por un valor total de 610 millones de dólares.

Entonces, ¿qué podemos hacer con todas estas deficiencias? He hablado varias veces sobre los términos de control y ética, lo que me permite centrar los 10 minutos restantes en el desarrollo de la integridad y las diferentes formas de control que realizamos en DCAF, que son el núcleo de las buenas prácticas.

En primer lugar, la integridad, inseparable de la probidad, en las fuerzas armadas. Estos valores,

que transmitimos primero en las escuelas y otros centros de formación y luego en las unidades a través de la voz de los mayores, son por lo tanto fundamentales y siguen siendo la última línea de defensa contra la corrupción.

En la formación en gestión de riesgos, vuelvo regularmente al modelo del "Reason". Este psicólogo inglés, James T. Reason, explica cómo un peligro o amenaza conduce a un accidente porque no todas las barreras artificiales pueden ser perfectas porque son humanas. Por lo tanto, son defectuosas. Cuando estas fallas se alinean, la amenaza pasa a través de todas ellas y ocurre el accidente. La probidad y el respeto de los valores morales que tradicionalmente han mantenido los militares son la última línea de defensa. Por lo tanto, es necesario mantener un esfuerzo permanente en este ámbito, tanto en la formación inicial como en la formación continua. Si nos fijamos en un ranking de los sectores de la sociedad que inspiran más confianza, sin duda son los militares los que ganan. De hecho, los militares ocupan el tercer lugar en términos de confianza, por detrás de los organismos religiosos y las ONG, por delante de los medios de comunicación, el sector privado, el parlamento y los partidos políticos. Y el precio de este éxito es precisamente que los militares deben buscar constantemente desarrollar y mantener su integridad.

Tampoco debemos ser angélicos y, por lo tanto, más allá de la integridad de hombres y mujeres, se deben establecer sistemas de control. Como decimos en mi país: "La confianza no excluye el control". Existen dos tipos principales de control: control interno y control externo. Las finalidades y los métodos son diferentes, pero ambos son perfectamente complementarios en el sentido de que no se superponen. En el ámbito del control interno, lo será:



- Garantizar el buen funcionamiento de las inspecciones;
- Establecer un sistema de control interno;
- Tener en cuenta la misión de mediación.

En el ámbito del control externo, es esencial que las agencias externas cumplan su misión, garantizando así la transparencia y las salvaguardias necesarias tanto para la propia institución militar como para el ejecutivo. De esta forma:

- El Parlamento, a través de su comité de defensa, tendrá que cumplir su tarea de supervisar al ejecutivo, garantizando que las misiones se ajustan a los objetivos nacionales y que las fuerzas disponen de los medios necesarios para llevar a cabo su misión. También estoy acostumbrado a decir que los parlamentarios son los mejores defensores de los militares porque se aseguran de que se hayan establecido los recursos financieros necesarios.
- Organismos expertos como el Contralor General de la República, que auditan la correcta ejecución de los presupuestos, etc.

No me tomaré la libertad de revisar el papel de las inspecciones. Al igual que yo, ustedes saben que su papel es esencial tanto para el logro de la misión de conformidad con las normas adecuadas como para la imagen que dan al Comandante en Jefe del Estatuto de la Unidad. Yo mismo he tenido la oportunidad de servir en una inspección y apreciar cuán fundamental es su misión.

En general, las misiones de inspección dan lugar a recomendaciones. El reto consiste entonces en garantizar que se han aplicado estas recomendaciones.

Apoyar la implementación de los sistemas de control interno es una parte importante de la

actividad de su personal en muchos países. El sistema de control interno es, de hecho, un conjunto de procesos diseñados para controlar los riesgos y dar a la persona a cargo una seguridad razonable de que la misión se está llevando a cabo adecuadamente. Por riesgo entendemos todos aquellos que pueden ser considerados, ya sean operativos, financieros, reputacionales, etc.

Y así la formación comienza con una fuerte instrucción sobre la noción de riesgo, el mapeo y el control de riesgos. Es este trabajo preliminar el que se recomienda en todas las instituciones de seguridad para implementar acciones correctivas. El sistema de control interno es un resultado directo de esto. De hecho, se trata de definir los procedimientos y procesos que reducirán todos los riesgos que se han identificado en una zona conocida como aceptable o aceptada por el mando. Éstos serán el reparto de tareas, la producción precisa de descripciones de puestos de trabajo, las operaciones cruzadas, etc. Lo que debe caracterizar al sistema de control interno es la transmisión fluida y regular de la información, limitando así cualquier intento de “deslizamiento”. Una vez que se haya establecido este sistema, es evidente que debe ser auditado periódicamente, no con fines de sanción, sino para medir su eficacia a fin de mantenerlo en su nivel óptimo.

El sistema de control interno se aplica en todos los niveles de las instituciones: en el nivel de las unidades (regimientos, bases), hablamos de control interno de primer nivel; en el nivel del personal y de los mandos, hablamos de control interno de segundo nivel. Este principio incluye lo que comúnmente se conoce como el entorno de control interno, es decir, la propensión del mando a impulsar su desarrollo e implementación. Requiere una fuerte voluntad del Comandante en Jefe.



Hemos visto que la integridad y los valores éticos fuertemente arraigados en las instituciones militares pueden complementarse con funciones de control como las inspecciones y el establecimiento de un sistema de control interno. Este conjunto puede crear fácilmente una fuerte defensa para seguir el modelo del *Reason*.

La probidad, como hemos visto, es una cuestión fundamental para el buen funcionamiento de una institución: los sistemas de aditivos no hacen sino reforzar en última instancia la defensa contra cualquier intento de corrupción o mala conducta. Por otra parte, es importante que la institución proporcione a sus miembros todas las herramientas necesarias para hacer valer sus derechos.

Dado que la intensificación de las denuncias no es ideal ni neutral, en muchos países se recomendó encarecidamente el examen de la misión de mediación. El concepto que contempla la creación de un Defensor del Pueblo Militar procede del norte de Europa. En los países del sur de Europa, la misión se divide entre las inspecciones. Sin embargo, el espíritu permanece. Cada soldado sabe que puede, si se siente agraviado, remitir el asunto al inspector o al mediador para que haga valer sus derechos. El mediador examina el caso y decide si la remisión está justificada o no. De ser así, investiga con la autoridad requerida todos los servicios e informa al comandante en jefe con recomendaciones. Este principio es necesario para no crear posibles resentimientos vinculados a un sentimiento de abandono con todas las consecuencias que podamos imaginar.

Eso es, me parece que estoy llegando al final de mi tiempo. Todavía quedan muchos aspectos por mencionar. Me gustaría mencionar lo que comúnmente llamamos control externo,

en particular las audiencias parlamentarias. Como parte de mi experiencia personal, tuve que responder ante numerosas comisiones parlamentarias sobre temas relacionados con mi especialidad, que en aquel momento eran las relaciones internacionales. El Parlamento, en particular la Comisión de Defensa, desempeña un papel esencial en el seguimiento de las actividades de las instituciones. DCAF está realizando una amplia labor en este ámbito en muchos países en los que todavía es difícil involucrarse en asuntos militares. Sin embargo, los parlamentarios representan a las personas que han elegido al gobierno y contribuyen al presupuesto nacional. Por lo tanto, es lógico, de la misma manera que controlamos el progreso de la casa que estamos construyendo, que los representantes del pueblo hagan lo mismo con el ejecutivo y las instituciones que dependen de él.

Como señalé al principio de mi intervención, las dos formas de control son perfectamente complementarias, pero contribuyen notablemente a la transparencia de las instituciones del Estado, cualesquiera que sean.

Como parte de las conclusiones. La defensa está en el centro de las preocupaciones de las empresas: tiene la fuerza y su personal puede ser llamado a dar su vida en el cumplimiento de su misión. En otras palabras, ¡es una institución especial! Su tradición y el alto nivel de sus misiones implican disciplina y respeto por valores que no se pueden encontrar en ningún otro lugar. Por lo tanto, es sobre esta especificidad que debemos construir una organización robusta y permanente para luchar contra cualquier deslizamiento.

Debido a que está claro que la Defensa gestiona una gran parte del presupuesto nacional, im-



Mayor General (R) Jean Marie Clament

plementa muchos equipos en probablemente el mayor parque de edificios del país. En estas condiciones, es necesario establecer estructuras de defensa permanentes que permitan a toda la cadena de mando o incluso a toda la población estar seguros de que la misión se está llevando a cabo con el mínimo riesgo. He intentado describir algunos ejemplos de buenas prácticas, hay otros, adaptados a cada caso. Es tarea del DCAF identificarlos en sus misiones de evaluación. La aplicación del control interno y el trabajo sobre la ética siguen siendo la base común de todas nuestras intervenciones. Las adaptaciones específicas para la gestión de contratos, recursos o

personal son objeto de un trabajo conjunto con los países socios que lo deseen.

Me queda por agradecer al Ejército chileno y a su Comandante en Jefe por haber involucrado a DCAF en este seminario y, sobre todo, felicitarlos por esta iniciativa. Creo, sinceramente, que la primera de las buenas prácticas consiste precisamente en crear el debate para evocar los retos a los que se enfrentan las instituciones de Defensa. Este tipo de iniciativas no solo es útil para los militares y los civiles en el Ministerio de Defensa, sino que también se comenta en muchos países de todo el mundo, aunque solo sea a través de nuestra intervención.

# Probidad y transparencia en Chile: desafíos para los organismos públicos

Jorge Jaraquemada Roblero<sup>1</sup>

## Resumen

*En esta exposición, el Presidente del Consejo para la Transparencia analiza el contexto nacional respecto de la corrupción, falta de probidad y pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas como en el sistema político y su eficiencia en la gestión, enfatizando en la transparencia y acceso a la información pública como elementos esenciales en las democracias modernas y tendencia internacional en los países desarrollados. Finalmente da cuenta de las variadas iniciativas legales en las que está empeñado el Consejo, para mejorar la gestión, transparencia y minimizar o reducir las malas prácticas y delitos.*

## Abstract

*In this presentation the President of the Council for the Transparency analyzes the national context regarding corruption, the lack of probity and the loss of legitimacy and trust of the population in the public and private institutions as well as in the political system and its efficiency in management, emphasizing on the transparency and access to the public information as essential elements in modern democracies, which have become an international tendency in developed countries. Finally, he informs about different legal initiatives of the Council in its efforts to improve the management and the transparency so as to minimize or reduce bad practices and crime.*

1 Abogado de la PUC. Magister en Ciencias Políticas y Gobierno. Docente, investigador y profesor en ámbitos de análisis estratégico del entorno, análisis del riesgo de inversión gerencia pública, probidad y transparencia. Ha publicado libros, artículos y revistas en las áreas de reforma y modernización del Estado, riesgo de inversión y manejo de conflictos, instituciones públicas, gobernabilidad y estabilidad democrática y transparencia y acceso a la información pública., Director ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán Errázuriz desde 2010, Secretario general interino del Consejo Nacional de Televisión, paralelamente, entre 1998 y 2007, fue socio de Benavente y Jaraquemada Consultores Ltda., firma especializada en riesgo político de inversión y manejo de conflictos, Presidente del Consejo para la Transparencia período abril 2019 a octubre 2020.



### Palabras Clave

Corrupción  
Transparencia  
Legitimidad  
Credibilidad  
Acceso a la información Pública  
Rendición de cuentas

### Keywords

Corruption  
Transparency  
Legitimacy  
Credibility  
Access to public information  
Accountability



Chile ha enfrentado en los últimos años diversos escándalos de corrupción, tráfico de influencias y faltas a la probidad que han cubierto con un manto de sospecha la labor del Estado y sus instituciones y la relación entre el mundo público y el privado. Se trata de uno de los factores que ha aumentado la desconfianza por parte de la ciudadanía respecto de todo tipo de instituciones con la crisis de legitimidad que ello conlleva.

El diagnóstico es claro y contundente: Hoy, el aumento de la desconfianza ciudadana se ve profundamente influenciado por escándalos de corrupción.

La corrupción, que peligrosamente se ha ido generalizando en nuestras instituciones y arraigado en la opinión de la ciudadanía, no solo afecta la confianza en las instituciones, sino también la eficiencia de la gestión pública, pues genera distorsiones en la asignación efectiva de los recursos públicos.

Lo preocupante es que si esto pasa de ser un hecho aislado o particular a una situación estructural, corremos el riesgo de pasar a un punto de no retorno, en donde se naturalice el abuso de poder y la desigualdad, la priorización de intereses privados por sobre el bien público, el pago de favores, e incluso la captura de autoridades por parte del narcotráfico.

Un Estado poco transparente presenta condiciones idóneas para la corrupción y la corrupción es un riesgo real para el desarrollo democrático de nuestros países, con altos costos en el ámbito económico, político y social. Pues la corrupción cuesta, y nos cuesta mucho. El Foro Económico Mundial calcula en 2,6 billones de dólares el costo global de la corrupción, un 5% del PIB mundial del 2018.

A nivel nacional, si solo observamos los principales casos de irregularidades conocidos por la prensa en los últimos veinte años y los casos de corrupción investigados por la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, contabilizamos más de 380 mil millones de pesos defraudados por distintas instituciones, autoridades o funcionarios públicos. Sólo para ejemplificar lo indignante de esta situación, con este monto se podrían haber construido más de 30 mil viviendas sociales, casi 40 colegios de excelencia o cuatro hospitales de alta complejidad.

De la misma forma, la corrupción y prácticas irregulares erosionan sustancialmente la imagen país. A nivel internacional, vemos con preocupación, cómo en la última medición sobre percepción de la corrupción que realizó Transparencia Internacional, Chile se ubicó en el lugar 27. Sí, apenas en cuatro años hemos descendido seis puestos y hemos sido tristemente destacados en el sitio oficial de Transparencia Internacional como uno de los países que más ha bajado su posicionamiento. Entonces, lo que hasta hace poco tiempo era motivo de orgullo y reputación internacional, hoy es motivo de preocupación y de alerta.

Además, el fenómeno de la corrupción afecta también profundamente la legitimidad de las instituciones y nuestro sistema político, prueba inequívoca de aquello es que solo un 46% del padrón electoral votó en la última elección presidencial y un 10% menos, incluso (36%), lo hizo en la última elección municipal, según un estudio realizado por Espacio Público el 2017; y casi la mitad de las personas que se abstuvo de votar, señaló que no lo hizo debido a los casos de corrupción.

También es importante subrayar, cómo la corrupción afecta profundamente la confianza social y



abona el surgimiento de una negativa percepción ciudadana:

Hoy, de acuerdo a cifras del Barómetro de la Corrupción, un 54% de los chilenos percibe que aumentó la corrupción en el último año y según el Estudio Nacional de Transparencia 2018 del Consejo para la Transparencia, un 79% considera que las instituciones públicas son “*corruptas o muy corruptas*” y apenas el 23% confía en el sector público.

Frente a esto, la ciudadanía no es indiferente y ha manifestado con claridad que esto no es un problema solamente de los gobiernos o de los expertos, por lo que está preocupada por su existencia. Datos recientes señalan que en Chile, el 85% de los ciudadanos, piensa que la corrupción es un problema grave. (Barómetro Global de la Corrupción, TI 2019) y la corrupción es el quinto tema en que los ciudadanos creen que se debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar, siendo el tópico con mayor alza desde la última medición de la Encuesta CEP de mayo del 2019.

Esta situación no nos debe paralizar, debemos actuar con fuerza y decisión y debemos hacerlo hoy. Nuestra historia nos ha mostrado cómo distintos gobiernos han impulsado agendas de probidad y políticas públicas para enfrentar casos de corrupción, buscando dotar al país de un adecuado marco normativo y un sistema sancionatorio que inhiba tanto a las autoridades como a privados de incurrir en irregularidades, malas prácticas o, derechamente, en delitos penados por la ley.

Y para esto tenemos hoy por hoy, una herramienta que ha dado muestras de su eficacia y efectividad: la transparencia.

La transparencia y el acceso a la información pública son un aporte sustancial en la lucha contra la corrupción, pues al facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, genera un equilibrio entre el Estado y la ciudadanía, posibilitando el control social. Hoy, cada ciudadano es un vigilante y las herramientas de la transparencia hacen más fácil el escrutinio por parte de los medios de comunicación y de la sociedad civil sobre las decisiones públicas y el uso de recursos fiscales.





La transparencia otorga credibilidad y legitimidad al sistema democrático, fomenta el interés y la participación, y juega un rol de moderación y contención del poder del Estado.

Por esta razón, la transparencia se ha transformado en un pilar fundamental de las democracias modernas y en una ineludible tendencia internacional de los países desarrollados, pues junto con el reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano fundamental en diversos marcos jurídicos internacionales, las leyes de transparencia han surgido con fuerza en las últimas décadas en países del mundo desarrollado y en desarrollo, particularmente en América Latina.

Otra prueba de esta tendencia, es que actualmente son 70 los Estados que han adherido a la iniciativa *Open Government Partnership*, cada uno formulando planes de acción en los que se comprometen a mejorar y reformar sus gobiernos, cimentando el camino hacia un Gobierno Abierto y Transparente.

En Chile cumplimos once años de la promulgación de la Ley de Transparencia, y el cambio cultural que se ha vivido en estos años es evidente. La situación en 2019 es completamente distinta a la que existía hace tan solo una década atrás.

Hoy tenemos un Estado más abierto, y la rendición de cuentas de las autoridades es cada vez más ineludible, cada solicitud de información que se realiza y que la autoridad está obligada a responder es una expresión de la rendición de cuentas que debe realizar la autoridad, es un avance para terminar con el secretismo en las actuaciones del Estado, es naturalizar y hacer expedita la publicidad de su quehacer, es entregar

información necesaria y oportuna, es, por lo tanto, un paso más hacia la disminución de espacios de opacidad, reduciendo así la posibilidad de cometer actos de corrupción.

La promesa de que la transparencia sería un aporte en la lucha contra la corrupción, la observamos día a día en la práctica, pues el Derecho de Acceso a la Información se ha transformado en una efectiva herramienta de *Accountability*, que permite que los ciudadanos no solo conozcan cómo este funciona, sino que también controlen y exijan a las autoridades y funcionarios públicos una gestión eficiente y proba.

Hoy, la transparencia es un valor que goza de alta reputación ciudadana: es valorada, demandada, utilizada y, a su vez, tiene efectos concretos.

- Es valorada y demandada: la sociedad está pidiendo transparencia sin importarles si es a un organismo público o a uno privado, pues la desconfianza cruza ambos mundos. En Chile, el 86% de los ciudadanos considera que la transparencia es necesaria (Estudio Nacional de Transparencia del Consejo para la Transparencia 2018). Además, si en el año 2009 solo 78% de las personas consultadas creía que todas las personas tenían derecho a acceder a la información de los organismos públicos, en 2018, ese porcentaje subió a 95%.
- Es cada vez más utilizada: En Chile, a la fecha, tenemos más de un millón de solicitudes de información. Y si las instituciones no entregan la información, la ciudadanía está cada vez más dispuesta a reclamar y exigir su derecho: Entre 2017 y 2018 aumentó en casi un 50% el ingreso de casos al CPLT y a septiembre del 2019, ya han ingresado 6.781 casos, más de todo lo ingresado en 2018.



- Tiene efectos concretos: la transparencia ha dado pruebas de su efectividad y nos ha mostrado que la corrupción es mayor y más grave de lo que pensábamos. Así, nuestro Estudio Nacional de Transparencia nos indica que a once años de la Ley de Transparencia, en nuestro país los ciudadanos perciben que en Chile hoy es más fácil detectar los casos de corrupción que hace una década atrás, percepción que además aumenta de manera importante en relación a años anteriores. La mayoría atribuye este hecho a que existe más transparencia y acceso a la información.
- Sin duda, mayores niveles de transparencia y acceso a la información hoy en día colaboran en el destape de diversas situaciones reñidas con la probidad, pues más de 100 irregularidades se han identificado por medio del uso de los instrumentos de la Ley de Transparencia.
- Y lo más importante, la transparencia mejora la confianza en las instituciones: Los ciudadanos que conocen la Ley de Transparencia y han ejercido el derecho de acceso a la información tienen más confianza en las instituciones y menor percepción de corrupción.
- Además, los ciudadanos son protagonistas de este cambio cultural: el 68% de las personas en Chile piensan que ellos pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción.

Las instituciones del sector Defensa no están ajenas a esta situación, por un lado hemos conocido sendos casos de irregularidades y faltas a la probidad que les han afectado y, por el otro, son instituciones a las que se les demanda crecientemente más transparencia.

El secretismo, la falta de transparencia y la ausencia de control han permitido casos graves de corrupción y dilapidación de recursos del Estado en estas instituciones, que son indispensables

para la República y el resguardo de la seguridad nacional de nuestro país. En estos lamentables casos, es justamente la falta de transparencia y sus consecuencias lo que ha mermado el correcto funcionamiento de las instituciones encargadas de nuestra Seguridad Nacional.

A su vez, estas instituciones han sido objeto de una creciente demanda de transparencia. Desde el 2013 a la fecha, las tres ramas de las fuerzas armadas y la Subsecretaría de Defensa, han recibido más de 2.500 solicitudes de acceso a la información a través del Portal de Transparencia del Estado; las que –además– aumentaron un 30% entre el 2017 y el 2018.

Asimismo, los casos presentados ante el Consejo para la Transparencia, aumentaron un 46% entre 2017-2018 y este 2019 ya se alcanzó el 90% de los casos de todo el 2018.

Esta demanda de mayor transparencia no solo se expresa en cifras, sino que ha tenido consecuencias importantes. Como en el caso de la solicitud de las actas de las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), en donde la decisión del Consejo para la Transparencia –resguardando debidamente la información que afectaba materias de defensa nacional, vinculada al ingreso y salida de tropas, como también las vinculadas a deliberaciones relativas a decisiones sobre la política exterior– contribuyó a transparentar información de evidente interés público e histórico. Decisión que además fue confirmada por la Corte Suprema.

O como la solicitud de información que permitió, finalmente, y tras un reclamo por denegación de información, que se conociera el contenido de la Ley Reservada del Cobre, ley que, desde el año 2016, ya no es reservada.



Pues bien, tenemos pruebas de que nuestro país sabe enfrentar crisis y transformarlas en oportunidades. El contexto actual nos obliga a actuar con decisión, con reformas sustantivas y profundas, que aseguren la rendición de cuentas de las autoridades como una norma y no como un simple enunciado, que hagan del secretismo una mala práctica, de la opacidad una zona indeseable y de la transparencia una bandera contra la corrupción.

Ante la crisis de confianza y deslegitimación de las instituciones, la lucha contra la corrupción es hoy por hoy, un desafío de todos los actores que algo tienen que ver al respecto, por esto es crucial:

- Seguir impulsando agendas de probidad y políticas públicas para enfrentar estos casos de corrupción.
- Dotar a nuestra institucionalidad de un adecuado marco normativo y de un sistema sancionatorio que inhiba tanto a las autoridades como a privados de incurrir en irregularidades, malas prácticas o, derechamente, actos de corrupción.
- Reforzar la coordinación interinstitucional de todos los poderes públicos y organismos vinculados al control y la promoción de la transparencia e integridad, para estructurar planes que apunten a elevar los estándares en todas estas materias.
- Trabajar colaborativamente con la sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, para construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas y control social.

- Sintonizar con la sensibilidad y demandas ciudadanas, de modo de ejercer una función pública proba y al servicio de las personas.

Para lograrlo, es fundamental ampliar los límites de la ley, mover el cerco. Es cierto que nuestros marcos normativos podrían hacernos quedar contentos con la resolución de los reclamos de las personas que han solicitado información a un organismo público y que no quedaron conformes, pero no podemos hacer solo eso. Debemos poner los temas difíciles a la luz pública, debemos coordinarnos con otros organismos que tienen funciones directas en la investigación y fiscalización de la corrupción, debemos ser un actor convocante.

Por eso, en el Consejo para la Transparencia, por ejemplo, luego de diez años de vigencia de la Ley, hicimos un cambio en nuestras definiciones institucionales, modificando su misión y visión<sup>2</sup>, haciéndonos cargo de este desafío y convocando a las máximas autoridades del país a un Acuerdo Nacional sobre Integridad Pública y Anticorrupción, haciendo un aporte sustancial para arribar a los más altos estándares en estas materias por parte de las autoridades e instituciones públicas, logrando así niveles superiores a los que los pisos mínimos legales exigen.

Esta propuesta de Acuerdo propone 43 medidas en 8 ámbitos:

- Un sistema único de transparencia para todos los órganos del Estado: con procedimientos

---

2 Misión: Contribuir a fortalecer la democracia en Chile a través de la rendición de cuentas y el control social, al garantizar el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales.  
Visión: Ser un órgano incidente, convocante y republicano que disminuye espacios de corrupción, fortalece la integridad y promueve la confianza en las instituciones que cumplen un rol público.



uniformes y sanciones lo suficientemente disuasivas para prevenir y castigar las conductas que comprometen la integridad pública.

- Una institucionalidad de control y fiscalización robusta: Fortaleciendo a la Contraloría General de la República, separando la función de tribunal de cuentas y concentrando en dicha institución la auditoría externa del gobierno.
- Más probidad: prevenir los conflictos de interés es un pilar central de la confianza pública en el Estado. Si bien las agendas en la materia han reportado avances relevantes, importantes propuestas de perfeccionamiento de nuestro marco normativo permanecen pendientes, por ejemplo: la “puerta giratoria”.
- Reformas al sector Justicia: Las agendas han presentado pocas propuestas específicamente diseñadas para prevenir la corrupción en el Poder Judicial. Recientemente, el Presidente de la Corte Suprema ha anunciado un cúmulo de medidas en la materia. Sin embargo, urge aunar una política común entre los distintos órganos del Estado.
- Más transparencia en el Congreso Nacional: El Poder Legislativo requiere tener los más altos estándares en probidad y control de conflictos de intereses. El proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso avanza en ese sentido, pero se encuentra estancado. Por ejemplo, es importante regular que los parlamentarios no puedan promover ni votar asuntos en los que ellos, o sus familiares, tengan un interés personal y analizar la posibilidad de que los parlamentarios tengan dedicación exclusiva en sus cargos.
- Compras claras, licitaciones y concesiones transparentes: El sistema de compras públicas requiere una serie de ajustes que fortalecerían sus controles en materia de transparencia y probidad.

- Municipios y gobiernos regionales: Una de las grandes asignaturas pendientes en materia de probidad y control de la corrupción es la reforma a gobiernos regionales y comunales. Es necesario avanzar en transparencia presupuestaria; obligación de usar Chile Compra y disminución de tratos directos.
- Empresas públicas transparentes: hoy existen estándares de transparencia insuficientes para las empresas públicas. Se debe avanzar en alcanzar los estándares comparados más exigentes en materia de transparencia y prevención de conflictos de interés.

Finalmente, destaco algunas medidas e iniciativas de probidad y transparencia referidas especialmente al sector de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. Algunas de aquellas iniciativas están siendo impulsadas precisamente por el Ministerio de Defensa Nacional y en otras, este ha intervenido presentando algunas propuestas.

Como Consejo para la Transparencia también hemos querido participar de la discusión legislativa, proponiendo algunas modificaciones tendientes a perfeccionar la normativa que se encuentra en discusión parlamentaria.

- El Proyecto de ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, que tiene por finalidad modificar la Ley N° 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de Gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados, en lo relativo a la forma de rendir cuenta de ellos, unificar los criterios y eliminar los pisos mínimos de estos existentes en las leyes orgánicas constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.



Sobre esto, el Consejo para la Transparencia propuso a los legisladores, que dentro de los 30 días anteriores a la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del Gobierno, los subsecretarios del Interior, de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, la Agencia Nacional de Inteligencia y las Fuerzas Armadas, concurran a la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, para que en sesión secreta, rindan cuenta del detalle de estos gastos.

Así también, se propuso sancionar al que violare los deberes de guardar secreto de los informes o antecedentes obtenidos, con la pena de presidio mayor en sus grados mínimos a medio y la inhabilitación absoluta y perpetua para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares.

- La modificación al Código de Justicia Militar y la Ley de Transparencia para aplicar a las Fuerzas Armadas normas de transparencia y publicidad, en donde propone modificar el artículo 436 del Código de Justicia Militar que define los documentos secretos, y la Ley de Transparencia para establecer en la causal de reserva relativa a la seguridad nacional, un procedimiento especial para estas instituciones.
- Quisiera destacar también las propuestas de modificación efectuadas por el Ministerio de Defensa Nacional respecto a viajes al extranjero, medida que busca actualizar los procedimientos existentes a través de modificaciones en la normativa vigente y adaptar las instrucciones a las exigencias de los nuevos tiempos, unificando criterios en todas las ramas castrenses sobre esta materia.

En opinión del Consejo para la Transparencia, el tema es de suma relevancia por cuanto los viajes al extranjero suponen un alto volumen de gasto fiscal

que, ya por sí solo, amerita su escrutinio público. Que la información relativa a gastos en viáticos, pasajes, capacitaciones, seguros, reembolsos, gastos a rendir, entre otros de relevancia, se encuentre disponible, permite precaver mediante el control público, el mal uso de los recursos públicos y promover la transparencia y acceso por parte de la ciudadanía a este tipo de información. Como sabemos, si esto fuera así, muy probablemente no habríamos conocido las durísimas evidencias del mal manejo de estos recursos.

Es por ello que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas se encuentran en proceso de mejorar estos estándares de transparencia, es un hecho que se debe destacar y fomentar como ejemplo para otros servicios públicos.

En virtud de todos los temas planteados y a la constante necesidad de las propias instituciones públicas y privadas de avanzar permanentemente hacia mayores estándares de transparencia, rendición de cuentas y probidad, que respondan a las necesidades de una ciudadanía cada vez más empoderada y exigente, el Consejo para la Transparencia continúa trabajando con el espíritu articulador de acuerdos que nos ha inspirado institucionalmente, pues entendemos que hoy la sociedad chilena está exigiendo estándares de ética y transparencia más altos y para ello se requiere un compromiso mayor de todas las instituciones y sectores, para así arribar a los más altos estándares en estas materias y lograr de esta manera niveles superiores a los que los pisos mínimos legales exigen.

Agradezco nuevamente esta invitación y, como ya lo hemos mencionado en múltiples oportunidades, el Consejo para la Transparencia se encuentra a disposición de las necesidades de



modernización, apertura, divulgación, transparencia y probidad de las instituciones de nuestra República, por lo que nuevamente extendo la invitación a trabajar de manera conjunta en

alcanzar estos objetivos tan necesarios para devolver la confianza ciudadana al sector de Defensa y con ello contribuir a la profundización de la democracia en nuestro país.



# Defensa y corrupción, cómo aislar al enemigo

Alberto Precht Rorris<sup>1</sup>

## Resumen

El Director Ejecutivo de Chile Transparente entrega una visión de la realidad asociada a la falta de transparencia y corrupción, enfatizando que de acuerdo a la experiencia internacional, los sectores más amenazados son los de la minería, farmacéutico, justicia y defensa, por la cantidad de recursos económicos que se utilizan. Del mismo modo da cuenta que los actos de corrupción cruzan todos los niveles de la sociedad y las personas, no solo las instituciones públicas. Plantea como solución, enfocarse en modernizar estructuras, fortalecer las normas, mejorar los controles y comunicar lo que se hace en cuanto al cumplimiento de la normativa. Para el sector defensa señala la importancia de que las instituciones expliquen con claridad a la opinión pública y a cualquier requerimiento de información, el porqué algunas materias tienen la condición de secreto.

## Abstract

The Executive Director of Chile Transparente offers a vision of reality associated to the lack of transparency and corruption, and emphasizes that, according to international experience, the mining, pharmaceutical, justice and defense are the most threatened sectors due to the amount of economic resources that they use. At the same time, the Executive Director states that the acts of corruption affect not only the public institutions but also all the levels of the society and people. He sets forth that a solution

1 Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Comunicación Política y Asuntos Públicos Universidad Adolfo Ibáñez, certificado en Ética y Compliance (CCEP-I), especializado en materias de transparencia y acceso a la información pública, gobierno abierto, lucha contra la corrupción y derecho administrativo. Fue Presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia del gobierno de Chile, entre 2010 y 2014. En su experiencia profesional destaca haber sido Director Ejecutivo de la red de diarios *Mi Voz*, ejerció funciones como asesor parlamentario en el Senado de Chile y como consultor en entidades públicas y privadas nacionales y extranjeras. Dicta diversas cátedras en materia de probidad y transparencia en la Pontificia Universidad Católica y se desempeña como profesor de derecho a la información en la Escuela de Periodismo de la Universidad Adolfo Ibáñez. Desde marzo de 2014 se desempeña como Director Ejecutivo del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.



### Palabras Clave

Corrupción  
Probidad  
Transparencia  
Modernizar estructuras  
Mejorar controles

### Keywords

Corruption  
Probity  
Transparency  
Structure modernization  
Control improvement



*might be to focus on the modernization of the structures, the strengthening of the regulations, the improvement of controls and the communication of what is being done regarding the compliance with the regulations. In the case of the defense sector, he points out that it is important that the institutions may clearly explain to the public opinion and in any case of requirement for information, the reasons why some topics have to be treated as secrets.*

Muchas gracias por la invitación, para mí la verdad es que es un gran honor estar acá y, además, agradecer también la valentía por hacer este tipo de seminarios.

El Contralor General de la República lo decía bien; hace algunos años yo recuerdo que en los seminarios que empezábamos a organizar en conjunto o en los que me tocaba participar, casi nadie hablaba de corrupción, era siempre probidad, transparencia, buenas prácticas, paraíso, edén, puras palabras bonitas y hablábamos poco de corrupción. Y acá se ha enfrentado el problema de la corrupción de manera directa y eso se agradece, sobre todo para quienes nos dedicamos al estudio de este fenómeno y a tratar también de aportar desde la sociedad civil con soluciones. A veces poco comprendidas, pero que evidentemente tratan siempre de poder fortalecer las instituciones.

La verdad es que preparé una presentación, pero mis colegas ocuparon como el 90% de las *slides* que yo tenía, así que lo debo agradecer porque evidentemente significa que estamos muy alineados en el objetivo y eso es muy positivo. Vamos a ocupar la presentación, pero también trataré de compartir con ustedes algunas reflexiones que me han surgido para dar estas palabras de cierre.

Primero, si se fijan el título de esta presentación es *"Cómo aislar el enemigo"* no como derrotarlo, porque este es un enemigo que no lo vamos a poder derrotar del todo, y creo que ese es un muy buen primer reconocimiento. El Comandante en Jefe señaló algo muy certero al decir *"vamos a hacer*

*todo lo posible para..."* porque un político diría: *"vamos a derrotar la corrupción, cero corrupción"*, no, eso es imposible.

Si uno toma la *Biblia* como libro histórico, se da cuenta de que hasta Génesis 2 estábamos muy bien, de Génesis 2 en adelante hasta la última página del Apocalipsis tenemos casos de corrupción: Caín y Abel, Sodoma y Gomorra, el Joven Rico, los Reyes, etc. Estamos llenos de casos. Porque la corrupción evidentemente es una parte de las opciones que nosotros tenemos como seres humanos.

De hecho, si tomáramos el 100% de una institución, está comprobado que el 2% de las personas tienen todas las tendencias para cometer un acto de corrupción. Por más que se impongan sanciones, desincentivos, etc., el 2% de las personas van a cometer un delito de corrupción.

Un 18%, que por supuesto está sentado en esta sala, jamás cometería un acto de corrupción porque su escala valórica es muy importante, porque efectivamente no lo ven como algo dentro de sus posibilidades, porque prefieren perder su trabajo o perder alguna posibilidad y levantar la mano y denunciarla. Y un 80%, la mayoría de la sociedad, va a oscilar entre estos dos mundos y ahí es donde las instituciones, los entes reguladores, la sociedad civil juega un rol muy importante porque ahí es donde podemos aislar el enemigo poniendo los incentivos adecuados para que el actuar sea correcto.

Y, evidentemente, en el área de la Defensa y las Fuerzas Armadas, por sus funciones, existen riesgos



que son bastante intrínsecos a este tipo de instituciones, lo que nos lleva a que estos incentivos y desincentivos tienen que estar muy presentes para que ese 2% no pueda crecer dentro de la institución.

Es tanto así, que Transparencia Internacional, la organización de la cual tengo el honor también de ser director, está presente en más de 120 países y ha establecido cuatro áreas temáticas que trabajamos en todos nuestros capítulos del mundo. Eres parte de Transparencia Internacional y tienes que trabajar en estas áreas temáticas: una es de sector extractivo (sobre todo el sector minero), otro el sector farmacéutico, otro el área de justicia y el cuarto, el sector defensa. Y ¿por qué? Porque son sectores que muy importantes para la sociedad, donde se mueven grandes cantidades de recursos y donde, por su naturaleza, la propensión a que existan actos de corrupción es mayor a otras. Y, además, porque la Defensa está presente en distintas funciones del día a día del desarrollo de la nación.

Esto, desde un punto de vista de un *paper* académico, podría parecer relativamente fácil de

explicar, pero hoy día es sumamente –y uno se pone en los pantalones de ustedes– es sumamente difícil de poder implementar. Lo hemos hablado muchas veces con el Subsecretario de Defensa, con el Contralor General de la República y con el Presidente del Consejo para la Transparencia, sobre cómo hacerlo hoy donde estamos viviendo un contexto sumamente difuso, desde quién cumple qué función y sumamente difuso también desde el punto de vista de las explicaciones.

Ayer estuve con una institución muy golpeada que es la Iglesia, capacitando a los administradores de 60 congregaciones religiosas y claro, la madre superiora de una de las congregaciones se levantó y dijo: *“bueno, antes era muy simple, porque yo decía A y era A y si no me creían decía palabra de Dios y se acabó la discusión”*. Hoy eso es imposible en una institución y evidentemente para una jerarquizada como es la Iglesia y también como en una institución armada, esto es sumamente difícil, y además porque también las personas –y yo creo que afortunadamente– hemos ido aprendiendo a que no solamente el proveedor de las soluciones públicas es el Estado, hoy vemos que estas soluciones están



en el mercado, en la sociedad civil y eso hace que evidentemente en áreas donde ha habido monopolio, como es la Defensa y está muy bien que sea así, se empiece a producir una especie de confusión.

Pero bueno, ¿de qué se trata cuando hablamos de corrupción? Porque siempre entendimos la corrupción como algo más bien, como decía anteriormente, ligado al Estado, al fraude de un funcionario público y nosotros en Transparencia Internacional la hemos definido simplemente como *“el abuso de poder confiado para beneficio propio”*. Es decir, cada uno de nosotros puede cometer un acto de corrupción con el poder que se nos confía. Un padre, una madre de familia, una persona que administra una empresa, el presidente de una junta de vecinos, un funcionario público, etc.

Y ¿por qué hacemos este concepto que es tan amplio? Porque la solución también –para poder aislar este enemigo– no solamente está

en las instituciones públicas, y es por eso que la colaboración, y este tipo de seminarios que se agradecen, es tan positiva para el combate a la corrupción porque nos hacemos cargo del problema como sociedad. Al ser un problema social no lo podemos dejar solamente en manos de las instituciones públicas.

Bueno, esta lámina de la presentación ustedes ya la vieron, nos muestra que evidentemente el sector Defensa tiene determinadas áreas de mayor riesgo y que todas estas áreas deben efectivamente tratarse. Y los riesgos en el caso chileno –y acá voy un poco a la reflexión de porqué hemos ido cambiando en nuestra percepción de corrupción– los riesgos de corrupción en el caso chileno han ido variando.

Primero, porque si recuerdan nosotros éramos el país más pobre del imperio español o de la corona española. La gran exportación chilena hasta el siglo XVI era el sebo, nosotros exportábamos grasa, ese

## CORRUPCIÓN

### ÁREAS DE MAYOR RIESGO

POLÍTICA	PERSONAL	COMPRAS
Política de defensa y seguridad	Comportamiento de los líderes	Requerimientos técnicos
Presupuesto	Promoción, incentivos y carrera	Proveedores únicos
Control de los servicios de inteligencia	Reclutamiento	Agentes o intermediarios
Crimen organizado	Remuneraciones	Oferentes coludidos
Control de exportaciones	Estándares y valores	Financiamiento
Bienes nacionales	Soborno y favores	Acuerdos compensatorios
FINANCIERO	OPERACIONES	Ganancias del contrato
Disposición de bienes	Indiferencia a la corrupción	Subcontratación
Presupuesto reservado	Corrupción en las misiones	Tráfico de influencias
Negocios militares	Contratos	
Empresas ilegales	Compañías de seguridad privada	



era nuestra gran exportación. Luego, evidentemente, viene el auge triguero, el salitrero, etc.

Y cuando los países crecen económicamente, evidentemente también existen mayores riesgos. Y uno ve que hay países que tienen corrupciones más intrínsecas, porque en general han actuado con lógicas de corrupción. En Chile era muy difícil robar porque había poco que robar, pero también porque fue un país que prontamente resolvió, en gran parte gracias al Ejército, su problema de anarquía. Nosotros tuvimos el periodo de anarquía más corto y, por ende, nuestras instituciones han tenido una maduración mucho mayor. Sin embargo, es un país que se ha ido quedando rico con un Estado que se ha ido quedando atrás en el control.

Resolvimos muchos de los problemas importantes del país en los primeros años de los 90 que eran urgentes de resolver, pero se nos fue quedando un poco atrás el control, el tema de la corrupción, si bien lo teníamos declarativamente desde el año 1994. Las explicaciones son evidentes y los que valoramos el periodo de transición que vivió Chile podemos entender, pero hoy no hay ninguna excusa para que no nos hagamos cargo de los problemas de corrupción y, por ende, cuando hay más transparencia, cuando hay más crecimiento económico, los casos de corrupción van a surgir con mayor fuerza. Así que no nos debemos asustar que esto ocurra, al revés, yo creo que –además que cada vez que hay más casos de corrupción tengo más trabajo– creo que es muy positivo que vayamos conociendo efectivamente cuál era la basura que teníamos debajo de la alfombra y seamos capaces, no de volver a poner la alfombra de nuevo, sino que efectivamente limpiar esa basura.

Obviamente esto en un primer momento –y siempre tengo esta discusión con las personas

que se dedican más al acceso a la información– va a generar un detenimiento en la confianza. ¿Qué transparencia es sinónimo de confianza? Sí, pero a largo plazo, porque al primer momento, cuando se transparenta algo y lo que se transparenta es un desastre o algo complejo, evidentemente, la reacción social va a ser el generalismo que nosotros vemos de creer que estamos en el peor de los mundos. Más en un país como Chile, que cuando gana la selección chilena es campeona del mundo, pero cuando pierde está al nivel de los peores del ranking de la FIFA. Eso pasa todos los días y nos pasa también con las instituciones. Pasamos de ser los jaguares a no sé qué tipo de otro animal para no insultar a ningún animal.

Bueno, ¿cómo aislamos al enemigo? Porque se puede, hay países que lo han hecho, hay ejércitos que lo han hecho. Y hoy día conversábamos previamente de ejemplos de otros lugares, de otras instituciones que han logrado efectivamente aislar a este enemigo.

Primero, entendiéndolo muy bien esta fórmula –que fue dicha de otra manera por el señor Contralor General de la República– que significa que la corrupción va a tener mayor aparición cuando existe mayor monopolio de la decisión, mayor discrecionalidad y menos rendición de cuentas. Entonces, analicemos muy bien en qué áreas de nuestro accionar tenemos ese comportamiento para el mundo civil y para el mundo militar. Y, evidentemente, en instituciones jerarquizadas como decía anteriormente, esta fórmula puede estar más presente. No significa que vaya a haber *per se* corrupción, pero significa que los riesgos son mayores y, cuando los riesgos son mayores, nuestro nivel de estándar de control, de cuidado, de revisión de prácticas, tiene que ser mucho mayor que la institución que no tiene esta misma cantidad de riesgo.



Y creo que hemos fallado porque muchas veces se creía que solamente por determinadas declaraciones de honor se iban a poder solucionar los problemas y, lamentablemente, no todos siguen esas declaraciones de honor y por eso ocurren los casos de corrupción.

¿Y en qué nos debemos enfocar? En modernizar las estructuras, fortalecer las normas, mejorar los controles y –algo muy importante– comunicar lo que se hace. En ello también hemos fallado: hay que comunicar las buenas cosas. Ayer me pasaba con la Iglesia, en que me decían: “... no, pero nosotros hemos logrado un sistema de contabilidad en los trece colegios que tenemos en Chile; fantástico”. Pero eso no lo sabe nadie: ¿se lo comunican a los apoderados? “No”. Bueno, entonces no sirve de nada, comuniquen también las buenas prácticas y por eso es muy importante lo que aquí se está haciendo.

Afortunadamente, nosotros muchas veces criticamos fuertemente al gobierno, pero en esta materia hemos dicho que por primera vez el gobierno tiene una agenda de transparencia de las Fuerzas Armadas. Una agenda que en algunos ámbitos es muy ofensiva y en otras es más débil o va más despacio. Pero por lo menos los temas están absolutamente planteados sobre la mesa. Y creo que, evidentemente, en las áreas donde hemos detectado como sociedad o que se han destapado determinados casos que existen problemas como: la relación con las mutualidades, la denuncia de irregularidades, los patrimonios de conflictos de interés, etc.

Pero acá viene uno de nuestros problemas intrínsecos como sociedad de derecho continental: creemos que con una determinada norma vamos a solucionar el problema. Y la verdad es que las

normas están desde siempre, o sea no robar es como el ABC, yo no necesito que haya una ley o un Código Penal que me diga que robar es malo. Evidentemente, el Código Penal está para sancionar al que cometió esa conducta.

Entonces, ¿qué nos pasa que siempre estamos esperando una norma para que solucione la conducta? “Es que no estaba en la norma, entonces yo lo hice”, “es que bueno, yo no sabía que esta plata me la podía no quedar”, “¿por qué lo hice?”. Se escucha lamentablemente a veces ese tipo de explicaciones. No le echemos toda la responsabilidad a la ley –como abogado también, hagan más leyes, fantástico, más trabajo–, pero lo importante está en la implementación y sobre todo en instituciones con la tradición que tiene el Ejército y que, en general tienen las Fuerzas Armadas, las normas están. Las normas de honor, las normas de conducta, las normas propias están. Se recuerda siempre las historias de aquellos que, más allá de lo que la norma establecía o no establecía, cumplieron con el honor militar mucho más allá de lo que se esperaba, cuántos ejemplos tenemos de eso en nuestra historia militar.

Tenemos –y esto es muy cliché– tenemos esta crisis podríamos decirlo en general en la sociedad chilena, pero es una gran oportunidad. ¿Y qué me gustaría invitar a hacer para poder aprovechar esta oportunidad?, Primero considerar a las personas, escuchar qué es lo que está pasando al interior de la institución y afuera de esta. Entender el problema de la corrupción y no mirarlo hacia el lado, entenderlo, tratar de entender por qué ocurre, porque una persona tomó una mala decisión en un determinado momento.

Conectar con lo que la sociedad está pidiendo, enmarcar el problema, y acá creo que tenemos



un gran problema, y de hecho fue parte de mi examen de grado en derecho y que el profesor, que era militar además, me lo remarcó. Que tenemos el principio de probidad y que muchas veces nos cuesta enmarcar el problema. El principio de probidad que muchas veces nos hace ver que todo sea malo, que todo sea bueno y la verdad es que tenemos que enmarcar el problema y muchas veces saber explicarle a la sociedad que hay ciertas cosas que pueden parecer inexplicables para un civil, pero que para una institución y el buen funcionamiento de esta es sumamente lógica.

Es absolutamente lógico que ustedes como institución tengan que comprar armas o ¿no? Es obvio que tienen que comprar armas, pero quizás a una persona que está esperando otro tipo de necesidad no le resulta lógico. Entonces hay que explicar el por qué, el por qué hay que modernizar equipos, el por qué hay que tener por ejemplo un sistema de pensiones distinto, es una gran pregunta ¿por qué sí, por qué no?

Hacer que las cosas pasen, y ahí la autoridad es muy importante y lo que decía el contralor *the tone on the top*. Y por último, algo que siempre se nos olvida, es evaluarlo y evaluarlo cada cierto tiempo porque las prácticas de corrupción son mutables y este 2% va a tratar evidentemente de mutar, y tratar de atacar esas prácticas.

No olvidar que evidentemente ustedes viven en un ámbito en el que el secreto es importante. Yo trabajo en Chile Transparente; sí, la transparencia es lo importante pero el Secreto también es muy importante, en el ámbito militar y no hay que desconocerlo. Pero hay que saber también explicarlo y creo que muchas veces cuando uno recibía esa respuesta de que *"no, porque no"*, lo único que queda es la sensación del solicitante,

que muchas veces hemos sido nosotros, es *"bueno, qué es lo que quieren ocultar"*.

En cambio, cuando con una buena explicación, que no revele ningún tipo de secreto, uno se queda muy tranquilo con esa explicación. Me acuerdo de haber tenido esa discusión con un anterior General Director de Carabineros acerca del uso de lacrimógenas en protestas. Una solicitud que se denegó y que la cuestión decía *"pero por qué denegarlo"*. Bueno, porque evidentemente los planes operativos son muy distintos cuando uno tiene que disuadir una protesta en una calle que en un sitio baldío, etc. Entonces había una explicación técnica para no entregar esa información y, por otro lado, el fortalecimiento de la confianza que va a provocar la transparencia a largo plazo va a ayudar muchísimo a la gestión financiera y ayuda también al control ciudadano.

Para ir terminando, si no tomamos este tema de la lucha contra la corrupción como un problema sistémico con soluciones sistémicas tenemos el problema de transformarnos en un «equeco». ¿Ustedes conocen los «equecos»? Son unos personajes bolivianos que están cargados de distintas cosas, que se ocupan muchas veces para la suerte, pero muchas veces nos pasa que, sobre todo en el ámbito administrativo, vamos construyendo «equecos» jurídicos.

Y ¿qué es un «equeco» jurídico? Es cuando lamentablemente a la Contraloría General de la República le ocurre que tiene dos normas que son dicotómicas, no sabe cómo aplicarlas, tiene que tratar de conciliarlas y finalmente hace una interpretación. Y esa interpretación después juega con la realidad y evidentemente ustedes reciben esa interpretación –como ocurrió hace pocas semanas con el personal de los servicios versus



el personal de línea– y ustedes. Tiene que aplicar esa normativa. Y ustedes ¿pero cómo? Si tengo el DFL-1 por un lado y, por otro lado, tengo el estatuto administrativo y por otro lado tengo un contralor innovador que cambia la jurisprudencia. Bueno, ¿cómo lo hago? Y ahí el rol del legislador ha sido un fallo total. Porque el legislador en estos temas siempre ha llegado tarde: tenemos ley Emilia porque murió Emilia, tenemos ley Cholito porque murió el perro Cholito.

No hemos tenido capacidad de anticipación, uno esperaría que empecemos a tenerla, y ahí lo que recién anunciaba respecto al presupuesto de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos y de poder tener gente que esté atisbando la legislación del futuro para el ámbito Defensa, es muy importante porque los parlamentarios no lo ven. Reaccionan a los problemas, no lo ven anteriormente. Y creo que ahí tenemos una gran oportunidad. Bueno, esto es lo que requiere un sistema efectivo de lucha contra la corrupción - que ya lo explicó el Subsecretario para las Fuerzas Armadas y no quiero entrar más allá.

Por último, unas reflexiones finales. A pesar de no haber tenido formación militar, siempre fui despertado en las mañanas por un papá que le encantaba la marcha de los Nibelungos y la Radetzky, y fui a la Parada Militar durante todos los años –después me dejaron de invitar, así que... no sé por qué, pero iba constantemente– y eso, evidentemente también las historias militares siempre estuvieron muy presentes en la casa.

Y me gustaría recordar distintos momentos donde ustedes vivieron problemas mucho más grandes: los días previos a la Batalla de Yungay. Cómo se prolongaban esos días y no pasaba nada. Hasta que llegó el día de la batalla y tenemos aparte

uno de los días más gloriosos del Ejército chileno, y el Ejército restaurador logró finalmente un gran cambio que hoy día parte de la geopolítica americana, una de las loas más grandes.

Luego el día de, –lo que para mí humildemente–, es la gesta histórica más importante que ha tenido el Ejército en cuanto a triunfo militar que fue el Campo de la Alianza. El día cuando estaba todo listo para esa batalla, la camanchaca hizo que todo fuera imposible y hubo que postergar y postergar y finalmente se logra el Campo de la Alianza. O lo que sufrió o pensó Pedro Lagos cuando veía las baterías del centinela en el Morro de Arica y decía: *“Bueno, ¿cómo voy a lograr llegar arriba? y efectivamente tomarme este punto que era tan importante y tan estratégico”*. O como lo relata Guillermo Parvex en el libro *“1978 el año que marchamos a la guerra”* recién salido, respecto de la incertidumbre que había en la trinchera, previa a Navidad, si efectivamente la orden de disparar se daba.

Y en todos esos momentos, mucho más importantes, mucho más graves que los casos que estamos viviendo, el Ejército supo actuar bien y supo poner los intereses de Chile por delante y supo salir victorioso. Y hoy nos enorgullecemos de eso y es por ello que tanto padres y madres chilenas confían el cuidado de sus hijos al Ejército, o lo ven como una oportunidad de crecimiento. O todos nos sonreímos o participamos de distintas instancias con ustedes. Es porque el Ejército sigue siendo querido por los chilenos. Pero ese es un patrimonio que hay que cuidar y hay que cuidar con estas tres “C” que yo les vengo a proponer.

La primera “C”, el Control Moral. Cada uno tiene que saber que algo que hicimos durante mucho tiempo de una forma no necesariamente es la forma



correcta de hacer las cosas, por lo cual tenemos que hacer una introspección. Yo no sé cuántos de ustedes fuman, ¿cuántos fuman?, unos diez y les aseguro que deben haber otros diez que no se atreven a decir que fuman. Si yo hubiera hecho esa pregunta hace 20 años, el 80% de la sala hubiera levantado la mano y quizás alguno de ustedes estuviera fumando acá adentro. Hoy es imposible fumar en esta sala, por lo demás sería delito ¿cierto Sr. Contralor? Estamos en un edificio público, así que no se puede fumar en los edificios públicos y además está cerrado. Sería una falta administrativa, más que un delito. Por lo cual, se puede evidenciar que en poco tiempo las prácticas pueden cambiar y, por ende, cosas que uno vio que siempre eran normales pueden cambiar y ahí el Control Moral es muy importante.

Segundo, no temerle al Control Social. Es bueno que haya una prensa incisiva, es bueno que haya organización de la sociedad civil, es bueno que haya denuncias. General Martínez, con todo respeto, si usted tiene un sistema de denuncias que tiene cero denuncias, tenemos un problema. Sí, partió recién, sé que partió en septiembre, por eso digo en dos semanas más puedo sacar la declaración, hoy no... pero sabe que me ha pasado

con muchas empresas que llegan con su sistema de denuncias y dice: *"tengo el mejor sistema de denuncias de esta multinacional: cero denuncias"*. No, un sistema sin denuncias es un sistema que no funciona. Las denuncias sirven mucho y sobre todo cuando son tratadas internamente y cuando son respetados los derechos de los denunciantes. Esperemos que esto pueda llegar a buen puerto, es muy importante el Control Social.

Y tercero, sin duda es el Control Legal. Bueno, si ese 2% irreductible no quiso cambiar su conducta, que sepa que el peso de la ley va a ser implacable. Haya sido nuestro camarada de armas, nuestro compañero de generación, haya sido nuestro amigo, sea nuestro pariente, etc. La corrupción debe tener tolerancia cero, porque si no tenemos tolerancia cero con la corrupción, finalmente los recuerdos de las instituciones –y hay muchas instituciones que han caído lamentablemente en otros países en este sentido– ya no van a ser de orgullo, sino más bien van a ser de rechazo y creemos que el Ejército, desde Chile Transparente, todavía tiene ese cariño de los chilenos que le va a permitir salir de estos problemas que hoy día está viviendo.

### *Importante:*

Los artículos presentados en esta edición especial de la Revista Escenarios Actuales, corresponden a las ponencias presentadas durante el Seminario *"Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente"*, los que se encuentran autorizados por los expositores para su difusión y publicación.

## SEMINARIO INSTITUCIONAL “PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN DEFENSA, UN DESAFÍO PERMANENTE”



1ra. Ronda de preguntas



2da. Ronda de preguntas



Entrega a los expositores de la Cartilla del Ejército: "Conductas para la prevención de delitos"

## NORMAS EDITORIALES

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente es una publicación que se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Tiene un tiraje de 500 ejemplares, no obstante es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)).

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, así como a los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Materias todas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

*Escenarios Actuales* aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a las áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial. El CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a [extension.cesim@ejercito.cl](mailto:extension.cesim@ejercito.cl) o [escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto:escenariosactuales.cesim@ejercito.cl), cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:

**Artículos:** Estos deberán tener una extensión máxima de 14 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe considerar un resumen de 100 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.



**Visiones:** Estas deberán tener una extensión máxima de cuatro carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman, tamaño 12.

**Reseña de Lecturas Recomendadas:** Estas deben tener una extensión máxima de cinco carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas de la publicación y el registro de inscripción.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

**Referencias bibliográficas:** las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, título, ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred. *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín. "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, *La historia social de España*, Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. N° de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.







CENTRO DE ESTUDIOS E  
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA Nº 52, SANTIAGO DE CHILE.  
TELÉFONO: (56) 226683800  
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL  
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM\_CHILE  
[WWW.CESIM.CL](http://WWW.CESIM.CL)