

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN CARABINEROS DE CHILE Y EN RELACIÓN A LAS ACTUACIONES DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA MATERIA.

ACTA DE LA 14ª SESIÓN, ORDINARIA, EN LA 365ª LEGISLATURA CELEBRADA EL LUNES 21 DE AGOSTO DE 2017, DE 15:30 A 18:30 HORAS.

SUMARIO

La presente sesión, tiene por objeto recabar antecedentes sobre materias propias del mandato constitucional, referidas a las proposiciones que la Comisión incorporará en su informe final sobre la implementación de medidas de control para evitar hechos como los que se investigan.

Se encuentran invitados:

- 1.- La Directora Ejecutiva de Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señora Jeannette Von Wolfersdorff.
- 2.- El Presidente de la Fundación Paz Ciudadana, don Daniel Johnson

Se inicia la sesión a las 15:30 horas.

1. PRESIDENCIA

Presidió el diputado Jaime Pilowsky Greene.

Actúa como abogado secretaria de la Comisión, señora María Eugenia Silva Ferrer y como abogado ayudante, el señor Sebastián Flores Cuneo.

2. ACTAS

El acta de la sesión 12ª se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 13ª queda a disposición de los señores diputados.

3. ASISTENCIA

Asisten los siguientes señores diputados miembros de la Comisión señores Andrade Lara, Osvaldo; Browne Urrejola, Pedro; Espejo Yaksic, Sergio; Gutiérrez Gálvez, Hugo; Nogueira Fernández, Claudia; Sabat Fernández, Marcela; Soto Ferrada, Leonardo.

4. CUENTA

La Secretaría dio cuenta de los siguientes documentos:

1.- Oficio de la Secretaría General de Carabineros (N°751), mediante el cual responde Of 47 de esta Comisión, remitiendo Orden General N° 492 de 26 de mayo de 2017, que modifica la estructura orgánica institucional, creando, suprimiendo o modificando las altas reparticiones, direcciones, reparticiones, unidades y departamentos que allí se detallan.

2.- Oficio de la Secretaria General de Carabineros (N° 756), mediante el cual responde Of. 39 de esta Comisión, en que se le solicita información detallada de las reformas que se implementarán en la Contraloría General y en la Dirección Nacional de Personal de Carabineros de Chile, conforme a lo expuesto por el General Inspector Nabih Soza Cárdenas, en sesión del día 31.07.2017. Al respecto y conforme a lo informado por la Subdirección General de Carabineros, manifiesta que se elaboró un informe denominado "Texto de Reformas en la Contraloría General y Dirección Nacional de Personal", donde se detallan las acciones

desarrolladas o en proceso de materialización, el cual se acompaña en una carpeta, conjuntamente con Organigrama de la Contraloría General y copia de las Ordenes Generales N°s. 2492 y 2497 del 26.05.2017.

3.- Oficio del señor Hernán Crisosto Greisse, Presidente de la Corte Marcial de Chile (218), mediante el cual responde Of 44 de esta Comisión, en que se le solicitaba a la Corte Suprema que informe si en los últimos 10 años se ha llevado a cabo algún procedimiento ante los tribunales militares que haya involucrado al personal de Carabineros de Chile en causas relativas a malversación de fondos públicos, fraude al Fisco o apropiación indebida, y, en su caso, la identificación de las causas. Responde el oficio que actualmente no hay procesos pendientes en la Corte Marcial de Chile, que digan relación específica con la materia consultada. Asimismo, se requerirá información directamente a los Juzgados Institucionales a nivel nacional, que será remitida en el más breve plazo.

4.- Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, en respuesta de solicitud de esta Comisión (Of. 42), relativo a la utilización del art. 436 del Código de Justicia Militar. En resumen, plantea, en primer término, que la norma legal es de aplicación general, y no circunscrita a los procedimientos de la jurisdicción marcial. Por otra parte, plantea las dos principales líneas de interpretación jurisprudencial de la materia, emanadas del Consejo de la Transparencia y Cortes de Apelaciones, por una parte, y de la Corte Suprema, por otra.

5.- Oficio de la Secretaría General de Carabineros (N° 761) mediante el cual responde a otro de esta Comisión, Of. 40, en el que se le consultaba por la existencia de un protocolo de cumplimiento de los requerimientos de información al Ministerio Público, respecto del personal institucional. Informa que Carabineros cumple con los requerimientos de información efectuados por el Ministerio Público, conforme lo dispuesto en el artículo 19 y ss. Del Código Procesal Penal. Además, en el mes de octubre de 2016 ambos órganos suscribieron un acuerdo de cooperación para el proyecto "Mesas de Coordinación Interinstitucional", cuyo objeto entre otras materias es el fortalecimiento de la coordinación entre las referidas

instituciones en pos de instar por una efectiva operación del sistema procesal penal. Del mismo modo, Carabineros integra el Banco Unificado de Datos, repositorio central de datos para todo el sistema, el cual se alimenta de la información que posean las instituciones participantes, entre las que se encuentra el Ministerio Público.

5. ORDEN DEL DÍA

La Comisión recibió a la señora **Jeannette Von Wolfersdorff**, Directora Ejecutiva del Observatorio del Gasto Fiscal y posteriormente a los señores **Daniel Johnson Rodríguez**, Director Ejecutivo y **Patricio Tudela Poblete**, Director Área Análisis y Estudios, ambos de la Fundación Paz Ciudadana.

6. ACUERDOS

La Comisión por la unanimidad de sus integrantes adoptó los siguientes acuerdos:

1.- Invitar a la próxima sesión a las ONGs Paz Ciudadana y Observatorio del Gasto Fiscal.

2.- Solicitar a la BCN un informe en derecho comparado sobre las Comisiones de Integridad Policial, existentes en Australia y Gran Bretaña, encargadas de gestionar los asuntos relativos a la probidad de las policías.

El debate consta en un registro de audio que queda a disposición de los señores diputados, de conformidad al artículo 256 del Reglamento. Se acompaña a continuación el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones.

Por haberse cumplido el objeto de la sesión, se levanta a las 16:45 horas.



MARÍA EUGENIA SILVA FERRER

Secretario de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS IRREGULARIDADES EN
LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN CARABINEROS DE
CHILE Y EN RELACIÓN A LAS ACTUACIONES DE LOS DISTINTOS
ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA MATERIA**

Sesión 14^a, celebrada en lunes 21 de agosto de 2017,
de 15.30 a 16.45 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Jaime Pilowsky.

Asisten las diputadas señoras Marcela Sabat y Claudia Nogueira, y los diputados señores Osvaldo Andrade, Sergio Espejo, Leonardo Soto, Pedro Browne y Hugo Gutiérrez.

Concurren como invitados la directora ejecutiva del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señora Jeannette Von Wolffersdorff, quien asiste acompañada por el director de proyectos del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señor Orlando Rojas; y el director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson Rodríguez, quien viene asistido por el director del área de Análisis y Estudio, señor Patricio Tudela, y por el jefe de Comunicaciones, señor Claudio Soto.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

Las actas de las sesiones 11^a y 12^a quedan a disposición de los señores diputados.

La señora Secretaria va a dar lectura a la Cuenta.

-La señora **SILVA**, doña María Eugenia (Secretaria) da lectura a la Cuenta.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Ofrezco la palabra sobre la Cuenta.

Ofrezco la palabra.

La presente sesión tiene por objeto recabar antecedentes sobre materias propias de la comisión, las que vamos a analizar para el informe final, fundamentalmente sobre las medidas de control para evitar los hechos que se investigan.

Para ello hemos invitado a la directora ejecutiva del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señora Jeannette Von Wolffersdorff, quien asiste acompañada por el director de proyectos del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señor Orlando Rojas; y al director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson Rodríguez, quien es asistido por el director del área de Análisis y Estudio, señor Patricio Tudela, y por el jefe de Comunicaciones, señor Claudio Soto.

Les agradecemos su asistencia a la comisión.

Tiene la palabra la señora Jeannette Von Wolffersdorff.

La señora **VON WOLFFERSDORFF** (doña Jeannette).- Muchas gracias.

Antes de partir, quisiera presentarnos. Somos una iniciativa de la sociedad civil en Chile entre la Fundación Contexto Ciudadano y el Departamento de Economía de la USACH, para trabajar en un gasto público más transparente y con más calidad.

Me acompaña el señor Orlando Rojas, nuestro director de proyectos; antes fue jefe de la Unidad de Inteligencia de Negocios de la Contraloría General de la República.

Nuestro foco de análisis respecto de lo que hoy vamos a presentar se refiere a nuestro propio ámbito de experiencias. Primero, la rendición de cuentas del gasto público, referido ahora a Carabineros de Chile. Segundo, al control interno y externo que se hace a los fondos de Carabineros basado en analítica de datos, porque tenemos la convicción de que no puede haber rendición de cuentas ni control interno ni externo sin un control debido de

los datos que se requiere tanto para la rendición como para ambos tipos de controles.

Respecto de la rendición de cuentas, entre 2006 y 2017, supuestamente -son datos que están en las noticias-, se malversaron al menos 25.000 millones de pesos de Carabineros.

Desde la sociedad civil nos preguntamos cuánto más podría desaparecer sin que nos demos cuenta.

¿Cómo es posible que no haya una rendición de cuentas acorde con lo que hace Carabineros que no detecte antes una malversación de esta magnitud?

En concreto, nos preguntamos cuáles son los productos y servicios que entrega Carabineros, con cuántos recursos, una pregunta sumamente válida desde la ciudadanía.

También nos preguntamos cuáles son los resultados de este gasto, cómo es la estructura de remuneraciones de Carabineros, cuál es el sueldo de Carabineros, cuáles son las asignaciones según las características del cargo.

Carabineros publica lo que a los usuarios les interesa de sus datos para hacer análisis de la calidad del gasto de la institución, en el sentido de hacer análisis costo-beneficio, por ejemplo, o análisis de costo-efectividad. Son preguntas que nosotros tenemos.

Ahora, mirando los datos propiamente tales de la rendición de cuentas nos encontramos con múltiples indicadores que se publican en cuenta pública como estadísticas de Carabineros, pero desvinculados del gasto.

Me explico. Por un lado están los resultados en PDF, los productos, los indicadores de los distintos ámbitos en los cuales trabaja Carabineros, y por otro lo que la Dipres publica acerca del gasto de Carabineros, que tiene principalmente un foco en los *inputs* y no en los *outputs*, donde vemos cuánto gastó en personal, sin mayor desglose de esta cuenta. También vemos cuánto gastó en bienes y

servicios de consumo, etcétera, pero sabemos poco o nada sobre qué fue hecho y con cuántos recursos.

Acerca del personal de Carabineros, sabemos que el gasto es alrededor del 80 por ciento del gasto de la institución. Tiene un alto peso.

Luego, está el desglose del gasto en personal, que nosotros pedimos a la Dipres por medio de la ley de Transparencia, para saber, a nivel de subasignación, cómo se reparte este gasto. Pueden ver unas líneas que habría que analizar e investigar, porque tienen comportamientos más bien anómalos. Me explico. Por ejemplo, ven el sueldo base de Carabineros, que tiene un movimiento oscilante, mientras las asignaciones específicas se comportan sumamente volátiles, lo que no es tan típico en otro tipo de instituciones.

¿Estos datos -nos preguntamos- son así porque nadie los mira; porque hay que acceder vía ley de transparencia hacia la Dipres para analizarlos?

Acerca del personal, en la glosa número 9 de la ley de Presupuestos, se indica que semestralmente el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debería informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el número de carabineros en servicio por cada comuna y el número de carabineros cada cien mil habitantes. Esas son estadísticas muy generales, pero si desde la ciudadanía uno ingresa al sitio de transparencia activa de Carabineros no accede a ninguna información por reserva.

Por otro lado, ¿quién podría y debería publicar datos de Carabineros? ¿Dónde está el interés por los datos? Sin duda alguna, la Contraloría General de la República, a través de la que hoy se puede acceder a información general y para saber dónde se efectuaron, por ejemplo, auditorías reservadas o no reservadas.

Las reservadas no publican ningún tipo de información estadística adjunta, como qué tipo de hallazgo fue

encontrado, qué tipo de seguimiento se hizo al hallazgo encontrado; es decir, podemos encontrar información muy superficial para sacar conclusiones de cuán efectivos han sido los controles externos por parte de la Contraloría.

Muy ligado a la rendición de cuentas o como condicionante de la rendición de cuentas de Carabineros es el ambiente de control interno, y sobre ese punto queremos hacer el diagnóstico número cuatro, porque vemos que falta una propuesta acerca de un refuerzo del ambiente de control interno para tener un control por oposición.

Aquí nosotros citamos los ámbitos de control que el COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) recomienda para las etapas de auditoría interna que cualquier organización debería cumplir, y en el cuadro, en amarillo, vemos que el primero es el ambiente de control. El principio tres del COSO II, el último estándar internacional que existe para la calidad de los controles internos, indica que deben crearse estructuras apropiadas.

¿Qué vemos en los compromisos de reestructuración de Carabineros elaborados ahora recientemente sobre la base de la detección del fraude? Carabineros propone la creación de tres comités adicionales: uno, el Consejo Asesor General Director, designado por el general director de Carabineros; el Comité de Análisis Estratégico, Riesgo Ético y Desarrollo Institucional, designado por el general director de Carabineros, y el Comité de Ética en cada alta repartición, contratado por resolución de Carabineros.

Nosotros consideramos que aquí falta una instancia autónoma, que no sea designada por el general director de Carabineros u otra persona del alto mando, como habilitante de la rendición de cuentas.

Como consecuencia, nuestra propuesta número uno es la creación de una comisión de integridad autónoma, que tenga como integrantes la Contraloría General de la República, que ya tiene a cargo el ejercicio del control externo sobre Carabineros, la sociedad civil y expertos.

Esta propuesta en parte fue hecha por el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, la que nos parece sumamente adecuada.

A juicio nuestro, esta comisión debería reportar al alto mando, tener actas públicas y publicar también los resultados de su propia gestión. Sus funciones deberían ser la gestión de datos para la rendición de cuentas; es decir, debería definir qué datos queremos saber de Carabineros desde la sociedad para que haya una rendición de cuentas. No debe ser la institución la que define sobre qué se rinde cuentas en su cuenta pública, sino que tiene que haber una instancia autónoma que haga la respectiva propuesta y que proponga contenidos, formatos, oportunidad y periodicidad de datos por publicar versus los datos confidenciales. Es decir, que entable el debate sobre qué, de todo lo que queremos saber de Carabineros, es confidencial y qué no lo es, y que finalmente proponga mejoras en la gobernanza de datos.

Esa es una función: la gestión de datos para la rendición de cuentas, porque si no hay usuarios de la rendición de cuentas, no hay rendición de cuentas, aunque Carabineros publique lo que publique.

Segunda función que proponemos es el mejoramiento del ambiente de control, que significa detectar mejor, investigar y sancionar anomalías.

Como parte de eso, encontramos muy relevante que haya un canal de *whistleblowing*, que termina en esta comisión. Para que esto no sea una trampa de gatopardo, que se ve bien pero que al final no cambia nada, proponemos aquí un

detalle de cómo debería ser la estructura orgánica de esta comisión.

La idea nuestra es que haya un proceso de elección en que la sociedad civil y expertos postulen según competencias. Para que haya un comité acorde con las necesidades de la sociedad civil, nosotros proponemos que se elijan miembros expertos de la sociedad civil, según competencias, en los ámbitos del *compliance*, de finanzas, de transparencia y de seguridad ciudadana; es decir, que haya expertos que postulen, según cada una de estas especialidades, para que todas estén cubiertas; que haya una postulación y una elección vía mecanismo democrático y transparente para cubrir estas competencias.

Un ejemplo que queremos mencionar como positivo aquí es tal como se conforma el Consejo de la Sociedad Civil, que se formó por la ley N° 20.500 en Chilecompra, donde los representantes de la sociedad civil tuvimos que postular y entre todos los postulantes se definió, se eligió quién quedaba adentro; es decir, no debería ser que la autoridad designe o elija quiénes quedan adentro y quiénes no.

Los expertos que vienen de la sociedad civil deberían integrar esta comisión para reforzar el control a Carabineros y para cumplir con el objetivo de que la rendición de cuentas de Carabineros sea acorde con las necesidades de la sociedad y no solamente acorde con la voluntad de esa institución.

A nivel de personal, nosotros consideramos que la rendición de cuentas de Carabineros debería incluir estadísticas sobre las personas contratadas.

Aquí mostramos una forma de cómo se podría presentar, donde los ciudadanos o cualquier persona interesada o un experto podría sacar conclusiones acerca del sueldo promedio, sueldo base más todas las gratificaciones que todas las personas en promedio reciben la cantidad de

personas contratadas según profesiones, nivel de educación, rango etario y otras características.

También, proponemos que se trabaje en una vinculación del gasto en Carabineros con los productos y servicios que relaciona el servicio y con los resultados que se logran.

Propuesta tres: el portal de resultados de la Contraloría General de la República.

Hoy, la Contraloría tiene problemas en su sitio web, en el que se muestran los datos y estadísticas para la ciudadanía. De hecho, está caído desde hace varias semanas.

Nosotros proponemos que se analice la efectividad del control externo a Carabineros y de cualquier otra institución vía portal de resultados, en el que se publique número y horas de auditorías por institución fiscalizada y por tipo de fiscalización, es decir, fiscalización de compras públicas, de procesos relacionados con remuneraciones, etcétera; que se publique número y tipología de hallazgos por institución fiscalizada; número de observaciones subsanadas versus las que mantiene la institución fiscalizada; resultados de las acciones correctivas desarrolladas a raíz de los hallazgos de auditoría. Por último, que se publiquen indicadores que midan las mejoras en los procesos de las instituciones fiscalizadas a raíz de los hallazgos de la auditoría, además de los indicadores de satisfacción de las instituciones fiscalizadas. Todo eso, para tener transparencia del control externo que se hace sobre Carabineros.

En resumen, para reforzar el ambiente de control para la rendición de cuentas proponemos la creación de una comisión de integridad y la creación de un canal de *whistleblowing*; y para mejorar la rendición de cuentas de Carabineros, proponemos una comisión que defina qué datos

deben ser reportados por Carabineros a la sociedad civil; proponemos también que la rendición de cuentas una datos del gasto con datos de productos y resultados de Carabineros; que en la rendición se incluya el empleo público en Carabineros y, por último, proponemos rendición del control externo de Carabineros.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra el director de proyectos del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señor Orlando Rojas.

El señor **ROJAS**.- Señor Presidente, respecto de los aspectos sobre auditoría y control, desde la ciudadanía nos preguntamos lo siguiente: ¿Por qué los mecanismos de control interno de Carabineros no fueron capaces de detectar irregularidades? Como ciudadanos nos preguntamos cómo determinan ellos los riesgos sobre los procesos susceptibles de corrupción, cómo son esos riesgos. Nos preguntamos si están correctamente determinados los puntos de control de dichos procesos; si existe información oportuna y fidedigna de aquellos procesos y si están claros los actores, su cadena de responsabilidades y la oposición de control entre ellos. Eso es lo primero que nos preguntamos.

Otra pregunta que nos hacemos desde la ciudadanía es por qué el control externo que hace la Contraloría General de la República no fue capaz...

El señor **ESPEJO**.- Señor Presidente, solo una consulta. ¿Eso es lo que Carabineros ha denominado una matriz de riesgo?

El señor **ROJAS**.- La matriz de riesgo es una de las medidas que Carabineros señaló que va a actualizar. Nosotros queremos hacer un planteamiento que va más allá de la matriz de riesgo. En realidad, la matriz de riesgo no es algo tan actualizado en materia de auditoría y gestión de riesgo.

El señor **ESPEJO**.- Entonces, esto es más amplio y más completo.

El señor **ROJAS**.- ¡Exacto!

Señor Presidente, retomando lo del control externo de la Contraloría, también nos preguntamos cómo mide este órgano el éxito de sus fiscalizaciones; cuáles fueron los resultados de las auditorías que realizaron en los procesos vulnerados de Carabineros; cómo están midiendo el riesgo de las instituciones y sus procesos; cuál es la política sobre el personal fiscalizador para evitar ser cooptado y, por último, qué capacidad analítica sobre la información posee.

Ahora, cuál es la tendencia mundial en auditoría interna y externa. En la lámina pueden leer algunas citas de organismos internacionales de auditoría interna y otras de organismos internacionales de auditoría externa, como la Intosai, que es la organización mundial de entidades de fiscalización superior de las contralorías del mundo.

La tendencia actual es la incorporación de la analítica de datos, Data Analytics. Dicen: Es tanta la información, que se sale de los sistemas, por lo que es necesario aplicar modelos basados en tecnologías y en medida de datos. Lo explicaré.

¿Qué queremos hacer? Queremos mejorar los controles internos y externos, basados en estos datos, es decir, hacer más con menos. La analítica de datos, ¿qué implica? Implica control automatizado y continuo sobre los procesos riesgosos y descubrir patrones de fraude de forma masiva sin extraer información de muestra manualmente. Hoy, el control se lleva manual. Cada auditor va y controla manualmente, saca del registro información. Con la analítica dejan de existir las muestras, se audita la totalidad de registros.

A la analítica de datos se suma un modelo de gobernanza de datos. ¿Qué quiere decir esto? Que tiene que haber una estrategia organizacional basada en el control de la calidad y confiabilidad de los datos y los datos deben estar integrados y siempre disponibles para uso en línea en auditorías.

Sumados la analítica de datos y la gobernanza de datos, nos da predecibilidad y control de resultados, es decir, conocer a priori y de forma eficiente las desviaciones de los procesos críticos y mejorar continuamente los procesos basados en escenarios y modelos predictivos. Es dar un paso un poco más allá.

El futuro, que en realidad es la actualidad de la auditoría, es la utilización de la analítica de datos. Hoy, todas las instituciones generan información de sus procesos, tienen sus procesos en sistemas informáticos que producen muchos datos. Dentro de lo comprometido por Carabineros está la creación de un ERP, que es un sistema de gestión de sus recursos -lo deben conocer- y de un BI, que es un sistema de control de gestión estratégico. Ambos son indicadores basados en herramientas de inteligencia y negocios.

Eso produce mucha información; pero no nos quedemos ahí. Lo que en realidad importa es cómo tomamos esa información y hacemos algo. No sacamos nada con crear sistemas si no tenemos una estrategia. Por tanto, nosotros planteamos que tiene que existir analítica de datos, que es extraer información de estos datos, con la ayuda de software y de gente especializada, para obtener conclusiones de esta información.

Como les contaba, tradicionalmente se ocupan pequeñas muestras y con esto esperamos que se analicen la totalidad de transacciones, para que haya una mayor cobertura en riesgo de fraude. ¿Qué pasa si un auditor va y analiza unos cuantos registros y no encuentra nada

atípico? En la conclusión de la auditoría queda que no encontró nada; si en los millones de registros, en tres de ellos hay algo, esto queda siempre en la sombra. Con estos modelos esto no pasa.

En auditoría es crucial usar analítica sobre los datos para hacer más con menos; más calidad con menos recursos, más eficientes. Esto es esencial para desarrollar auditorías y controles continuos para el cumplimiento legal, para la ejecución de pruebas de auditoría, para la revisión de procesos e investigaciones de fraude.

Planteamos un camino muy simple, cual es llegar, al menos en tres años, a tener una estrategia de datos y qué datos son relevantes y que tenemos que estar capturando siempre, avanzando hacia un modelo de gobernanza en los datos -más adelante lo voy a explicar-, pasando desde objetivos a indicadores de monitoreos, hasta llegar a las auditorías continuas; la idea es que, en lugar de auditar un proceso una vez cada dos años o cada un año, se esté en permanente en revisión basado en los datos que se van generando, para pasar, de tres a más años, a una analítica avanzada con un análisis predictivo. La pregunta que cabe es por qué tenemos que esperar a que sucedan las cosas para tomar acciones. Hay que ser proactivos y esto lo permite.

Luego, un modelo de gobernanza de los datos. Hoy es una necesidad, no solo en Carabineros, sino que en el Estado en general plantear gobernabilidad sobre los datos que se generan. Como planteaba Jeannette, los datos, así como sirven para rendición de cuentas, sirven también para las mejoras internas de los propios servicios públicos.

Hay que plantear estrategias -este es un modelo de la Universidad Stanford, del año pasado- sobre dimensiones de las personas, las políticas, las tecnologías y los riesgos y beneficios.

Uno puede hacer una medición de Carabineros, así como de cualquier institución, para conocer cuál es su estado de madurez respecto de su calidad de datos. La Contraloría señaló en la presentación que hizo en esta comisión que existía mucha vulnerabilidad de los sistemas informáticos de Carabineros, en sus datos. ¡Pero si podían hasta modificar sus datos! Eso no puede pasar.

Nosotros planteamos pasar desde un modelo indisciplinado, en el que nadie está consciente de los datos, a un modelo gobernado, con equipos encargados de gobernar estos datos y con conciencia de la importancia de estos datos, a través de políticas automatizadas y revisiones, que impliquen que nunca se registre mal ningún tipo de información.

¿Cuál es la clave? En términos de personas, la gobernanza de datos efectiva requiere de un patrocinio directivo, así como un compromiso entre áreas funcionales y de tecnología. En términos de política, un programa de gobernanza de datos debe crear y reforzar qué es considerado como datos aceptables, a través del uso de políticas institucionales que guíen la recopilación y la administración de los datos. Y en término de tecnologías, no se trata solo de mejorar la calidad tecnológica, sino también tiene que ver cómo se comunican las distintas personas dentro de la organización, porque los datos tienen que ser vistos como un activo estratégico y no como algo inherente a un sistema.

Acá planteamos un pequeño modelo: datos de calidad operacionales de Carabineros pueden ser utilizados para el control estratégico, para la auditoría interna, y para ser presentados a la Contraloría General para la elaboración de un modelo analítico sobre los datos, que sea complementario a la auditoría externa regular que hacen sobre estos procesos.

Carabineros genera datos y respecto de ellos debe plantearse una política para asegurar su calidad y no sean vulnerados. A su vez, eso genera un repositorio de datos analíticos, un resumen que integre toda la información para que puedan hacer labores de fiscalización más efectivas, lo cual podría compartirse con la Contraloría General de la República para que tengan acceso directo a esos datos y no tengan que estar yendo una vez cada dos años o con la regularidad que sea. Este tiene que ser un proceso continuo.

En términos de propuestas, la primera conclusión es que no solo debemos preocuparnos de crear nuevos sistemas, tal como lo planteó Carabineros, como el ERP y el sistema de control de gestión, entre otros. Por sí solo esto se sitúa, en términos de gobernanza de datos, en un nivel indisciplinado reactivo. Hay que preocuparse de la estrategia detrás de esos sistemas. La tecnología sirve para un propósito organizacional y por sí sola no soluciona los problemas, por lo tanto, debemos tener ojo en lo que está haciendo.

A continuación, podemos ver un cuadro estadístico que muestra el gasto en tecnología, ya sea de equipos, como *software*, en tres instituciones que quisimos comparar: Carabineros, Contraloría y el Servicio de Impuestos Internos.

Como pueden ver, en azul graficamos a Carabineros. Este ha sido su gasto en tecnología -estamos hablando de millones de pesos-. Carabineros, tiene alrededor de 2.000 millones de pesos en gasto en tecnología, en *software* y *hardware*; Contraloría, alrededor de 3.000 millones de pesos, y el Servicio de Impuestos Internos tiene mucho más. Nosotros comparamos cuál es el gasto en tecnología por la dotación que tiene este organismo y podemos ver la deficiencia que tiene, por ejemplo, Carabineros, 0,03 millones en tecnología por funcionario. La Contraloría,

1,42 millones en gasto en tecnología por funcionario e Impuestos Internos 1,27 millones de gasto en tecnología por funcionario, en 2016.

Vemos que Contraloría ha ido creciendo su gasto en tecnología; Carabineros ha tenido un comportamiento más irregular, pero como veíamos debe existir una correlación entre la cantidad de personas y el gasto. Por ejemplo, en este caso, si la Contraloría ha tenido una explosión en tecnología sería interesante ver cuáles son los resultados en términos de la mejora en los procesos de fiscalización con esa tecnología a fin de que podamos evidenciar si se requiere más o menos gasto, lo mismo en Carabineros.

Tenemos tres propuestas:

1) Desarrollar un plan de auditorías y controles continuos basado en analítica de datos. No caer en la trampa de "falta gente para controlar", eso lo hemos escuchado muchas veces. Lo que realmente falta es inteligencia en la función, no solo en las auditorías internas sino también externas de la Contraloría General de la República.

2) Desarrollar un modelo de gobernanza de los datos. Una estrategia para asegurar su calidad y su traspaso hacia los órganos de fiscalización externa, quienes deben utilizar dichos datos en trabajos de auditoría más oportunos, certeros y eficientes.

3) Crear un *Chief Data Officer*, una oficina general de datos de Carabineros, encargada de implementar un modelo de gobernanza de datos y colaborar en el desarrollo de pilotos sobre controles automáticos y predictivos basados en *Data Analytics*.

Por lo tanto, si queremos generar este nuevo sistema, debemos estar conscientes de que hay que informatizar los procesos para mejorarlos. Para eso, es importante que se

creen las instancias de estrategias necesarias para que ello ocurra.

En resumen, la propuesta del plan de auditoría interna basado en analítica, planteamos un plazo de implementación de dos años para un piloto, tanto para lo que pueda desarrollar Carabineros como la Contraloría. Para mejorar la calidad de la información, esperamos que en un año Carabineros pueda definir una estrategia de gobernanza de sus datos, que asegure que estos sean de calidad y no sean vulnerados, y para mejorar el uso y gobierno de la información, en un plazo de seis meses, perfectamente se puede crear un *Chief Data Officer* encargado de gestionar los datos, su calidad y su integración con las auditorías.

Muchas gracias.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Gracias a usted.

Tiene la palabra el señor Daniel Johnson.

El señor **JOHNSON**.- Señor Presidente, agradezco que nos hayan invitado a exponer sobre un tema que, para nosotros, es de principal relevancia.

Mi nombre es Daniel Johnson, director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana. Me acompaña don Patricio Tudela, director del área de análisis y estudios de la Fundación, y don Claudio Soto, jefe de comunicaciones de la Fundación.

En gran medida, compartimos lo planteado recientemente por el Observatorio del Gasto Fiscal. Creemos que el principal problema que debemos resolver es el de transparencia, como asimismo definir cuáles son los instrumentos para lograr que Carabineros tenga un control, tanto de la sociedad civil como de las mismas instituciones públicas, ante las cuales por ley debería rendir cuenta; al menos, en la práctica, todos sabemos que eso no sucede, con la intensidad que debería ser.

Como introducción al texto, Carabineros representa sobre el 80 por ciento de los efectivos policiales en nuestro país y es, por lo tanto, el pilar fundamental para poner en práctica las políticas de seguridad pública diseñadas por los gobiernos.

La Fundación Paz Ciudadana ha estudiado el desempeño de esta institución, así como el de la Policía de Investigaciones de Chile, desde hace más de una década; hemos participado en foros y comisiones nacionales e internacionales, hemos acompañado procesos de modernización de cuerpos policiales en Chile y en el extranjero y hemos generado información y reportes sobre estrategias policiales, alcanzando un conocimiento relevante del sistema, lo que nos permite hacer un análisis medianamente acabado de la situación que nos convoca.

Carabineros es parte del sistema de seguridad y es auxiliar del sistema de administración de justicia en Chile y ha sido fundamental para el desempeño de sus funciones la legitimidad alcanzada frente a la ciudadanía, hecho que se evidenciaba frecuentemente en las encuestas de confianza en las instituciones de nuestro país, manteniéndose normalmente entre los tres primeros lugares.

A partir de ello, deducimos que el caso de corrupción que se analiza en la comisión y la crisis institucional de la que da cuenta tiene el efecto más grave, más allá del evidente daño económico y desvío de atención a sus funciones y de la pérdida de confianza y legitimidad ante la ciudadanía. Es imposible que una institución policial pueda desempeñar correctamente sus funciones si no se encuentra legitimada y no cuenta con la confianza de la sociedad con la que debe trabajar.

Este descrédito social puede derivar en una crisis aun mayor si no se toman medidas concretas que, además de

prevenir que se repitan eventos de corrupción del mismo tipo en el futuro, se hagan cargo de las circunstancias y situaciones que han hecho posible que estos ocurran; estas deben considerar al menos una profunda revisión de la selección de ingreso a la institución, de las mallas de formación, de la carrera funcionaria, de los criterios de ascenso, de su estructura organizacional y en particular de una cultura cuya verticalidad, mantenida incluso con el personal en retiro, se torna permisiva y avala la prestación de servicios que se alejan de su rol institucional.

Por su parte, la evolución de los índices de inseguridad revela que se debe poner especial atención en la eficacia de la policía. Si bien estos datos no presentan un aumento desmedido de la percepción de inseguridad, muestran un estancamiento que no refleja el esfuerzo realizado en los últimos años en aumentos de dotación y en actualización de equipamiento e infraestructura, poniendo en tela de juicio la eficacia en el uso de esos recursos. Estas señales deben ser miradas detenidamente y se debe revisar por qué importantes esfuerzos económicos no han impactado en una mejora de las capacidades, la efectividad policial y la criminalidad en los territorios siga siendo resiliente a su acción.

Lo anteriormente expresado devela la necesidad de hacer cambios institucionales importantes en Carabineros, tomando acciones profundas y acordadas en las áreas ya descritas. La responsabilidad de ejecución de este proceso recae en el Estado en su conjunto, en el Alto Mando de la institución en particular y en la sociedad civil inherente. No podemos cometer el error de visualizar este caso como un problema aislado, tomando medidas acotadas que no dan cuenta de la dimensión del problema. A pesar del daño institucional que se ha hecho,

esta situación puede aun ser vista como una oportunidad para construir en conjunto la institución policial que el país requiere, y contamos con que el Alto Mando de Carabineros tendrá la altura de miras que le permita abrirse a hacer los cambios que se necesitan.

Ahora, haremos un análisis sobre las medidas presentadas por Carabineros como posibles soluciones a la problemática.

Hemos analizado las medidas que impulsan Carabineros para subsanar las condiciones institucionales que permitieron que este caso de corrupción ocurriese. No hablamos de corrupción como una figura legal, sino como el deterioro de la eficacia de la acción policial y el alejamiento de la Institución de su función debido a malas prácticas por la inobservancia de valores, leyes, reglas y protocolos de actuación, generalmente, haciendo uso indebido de atribuciones, recursos o información, con el objeto de obtener algún provecho económico o de otro tipo. Esto lo definimos para dejar en claro el ámbito a través del cual estamos dirigiendo nuestro estudio.

Tomando este enfoque del problema, realizamos un análisis de las medidas propuestas por Carabineros, con la información disponible públicamente de ellas -que lamentablemente no es muy detallada-, evaluando si son suficientes para augurar resultados satisfactorios. En el estudio se compararon las propuestas de la Institución con estándares y recomendaciones de organismos internacionales y se revisaron modelos de países desarrollados, enfocados en programas para generar integridad en las policías.

Es importante considerar que el análisis realizado en la investigación judicial y en esta Comisión Especial Investigadora, muestran que los hechos ocurrieron en un período de tiempo bastante largo y de una forma que evidencia un problema sistémico y no solo de conductas

indebidas de miembros individualizados. Por lo tanto, las medidas a implementar requieren de un diagnóstico profundo y de una intervención de amplio espectro.

Como primeras conclusiones resultantes del análisis de las medidas presentadas por Carabineros, podemos indicar lo siguiente:

En primer lugar, que algunas de las medidas planteadas pueden inhibir parcialmente conductas indebidas y de corrupción, como las medidas que dan cuenta de mejora en sistemas de gestión de información y las que hacen más eficiente el control interno y externo.

Sin embargo, esas medidas evidencian un diagnóstico no lo suficientemente amplio como el que se requiere, que dé cuenta de las causas estructurales que posibilitaron la ocurrencia de los hechos. Más bien, van al hecho en concreto sin hacerse cargo de qué fue lo que permitió que los hechos ocurrieran.

En segundo lugar, las medidas no se encuentran alineadas con los estándares recomendados por organizaciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), ni con recomendaciones y directrices de foros y reportes internacionales ni se basan en modelos o experiencias ejecutadas en países desarrollados y de la región que hayan mostrado ser efectivas, de las que hay evidencia suficiente.

Por lo tanto, las medidas no son suficientes para crear condiciones socio-institucionales y jurídicas que garanticen que las conductas indebidas de Carabineros no se repetirán, sino más bien se enfocan en el manejo de una crisis puntual.

Por último, las medidas se presentan de forma aislada y en un corto periodo de tiempo, las cuales fueron planteadas para ser ejecutadas en 30, 60, 90 y, como máximo, 120 días, lo que es un plazo insuficiente para implementar medidas con la profundidad que se requiere.

Como Fundación Paz Ciudadana hemos preparado un grupo de recomendaciones que no pretenden ser implementadas taxativamente, sino más bien promover un enfoque de solución de problemas con un aproximación integral, capitalizando la experiencia de situaciones similares, especialmente de policías en países desarrollados.

Ante sistemas policiales en que se manifiestan situaciones de corrupción, los países desarrollados han generado mecanismos de prevención y control de conductas que afectan la integridad de la función policial.

Las medidas implementadas obedecen, en general, a criterios transversales, como la integralidad, la transparencia y la proactividad, empoderando también a actores externos a la policía, entre ellos el resto de la institucionalidad del Estado y la sociedad civil, que debe estar preparada para ocuparse de estos problemas. Aquí, coincidimos plenamente con lo que ha planteado el representante del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile.

La solución no está únicamente en las policías, sino fundamentalmente en la institucionalidad y las facilidades que ofrece su marco jurídico para incubar buenas prácticas de transparencia, efectividad del servicio policial y responsabilización tanto por los logros y fracasos. Los incentivos para evitar la corrupción deben estar dentro y fuera de la institución. El problema de transparencia no es solo en las medidas de gasto, en los temas administrativos, sino también en la operatividad; por ejemplo, en cuántos efectivos hay y en qué función. Son datos que tampoco son transparentes y, a pesar de que nos abocamos a estas temáticas, no hemos logrado contar con ellos para hacer un análisis más en profundidad.

Debe ponerse especial atención en los factores situacionales y organizacionales y en la evidencia que aportan estudios sistémicos recientes en países que

abordan la corrupción policial no de manera coyuntural, como el Reino Unido, Australia, y en California, en Estados Unidos.

La evidencia científica revela que la posibilidad de ocurrencia de eventos de corrupción no depende de carencias en la instrucción policial, sino más bien de factores organizacionales y situacionales de contexto, sumado a ambientes laborales tolerantes, que generan oportunidades e impunidad. La conducta indebida de un funcionario es muchas veces aprendida durante la trayectoria profesional.

La experiencia comparada revela que el éxito en las intervenciones de este tipo en las policías depende de un diagnóstico integral que considere factores organizacionales y situacionales. Las soluciones implementadas deben estar basadas en una estrategia de largo plazo y enfocándose en someter la institución al escrutinio público, ya que no se trata solo de evitar la corrupción, sino también de recuperar la confianza que, como dije, es el patrimonio perdido de más alto costo por esta situación.

Para avanzar hacia la transparencia y responsabilización de la institución, se debe poner énfasis en tópicos como: primero, sistemas de aceptación de quejas y denuncias contra la policía, que hoy si bien existe no son transparente ni de conocimiento público ni aún de quien hace la denuncia; segundo, sistema para reportar las malas conductas del personal, lo que está ligado a lo anterior; tercero, investigar las conductas irregulares, una vez que está la denuncia se debe hacer la investigación, las cuales deben ser transparentadas en sus conclusiones y en las resoluciones adoptadas; y, cuarto, transparentar el tratamiento de la información relativa a malas conductas en la policía.

Al igual que la lógica utilizada para prevenir delitos hacia la comunidad, es fundamental actuar de manera preventiva al interior de la institución poniendo acento en los infractores motivados, en los "blancos atractivos" y, especialmente, en aquellas circunstancias que facilitan los delitos y conductas alejadas de la probidad. De la misma manera, se debe propiciar la instalación de mecanismos de control formal desde el Ejecutivo, el Legislativo, desde los grupos de interés en la sociedad y desde los medios de comunicación.

Para lograr el avance esperado es necesario innovar y reconocer e implementar buenas prácticas en cuatro ámbitos: en primer lugar, el diseño de estructuras y el impulso de procesos efectivos de control interno, con características preventivas, además de las punitivas, para asegurar un monitoreo proactivo y no solo reactivo.

En segundo lugar, introducción de medidas de vigilancia civil y mecanismos efectivos para el tratamiento de las quejas internas y externas.

En tercer lugar, implementación de mecanismos efectivos que aseguren la rendición de cuentas o *accountability* policial en términos jurídicos, políticos y comunitarios.

En cuarto lugar, mejorar la formación y el reentrenamiento del personal policial facilitando la renovación de las estrategias de actuación.

Un aspecto importante a considerar es que, además de los evidentes efectos económicos, los casos de corrupción afectan directamente la eficacia policial. Los recursos malversados habían sido otorgados a la institución en base a un plan de ejecución que se debía materializar; por ejemplo, en beneficios a funcionarios, aumento de dotación, renovación de equipamiento o nuevas inversiones. Si se considera que el presupuesto de Carabineros es como un todo, aunque el desfalco se haya producido de algunas cuentas en particular, no fue

posible realizar estas intervenciones que era necesario hacer, con los recursos destinados para ello.

Adicionalmente, dado el número de transacciones que la investigación ha mostrado están involucradas -que son muchas-, podemos estimar que una parte importante del tiempo de los responsables fue destinado a esta acción, desatendiendo su deber policial. Dadas ambas situaciones, podemos estimar que este caso ha afectado la prevención de los delitos, la seguridad ciudadana en nuestro país y la imagen de Carabineros, lo que impide hacer mejor su gestión.

Como hemos señalado en este documento, el aseguramiento de condiciones internas óptimas para reducir la probabilidad de corrupción sistémica y conductas indebidas depende del ejercicio del control externo o vigilancia civil, a través de mecanismos desde el poder Ejecutivo, como Subsecretaría de Interior, DIPRES, etcétera; el poder Legislativo, la función de Contraloría, los tribunales de justicia, los medios de comunicación y la sociedad civil.

En este contexto, Fundación Paz Ciudadana pone en conocimiento de esta Comisión que está trabajando para la instalación de una comisión técnica transversal para examinar y recomendar medidas que incrementen la eficacia preventiva de Carabineros y hacer el seguimiento o monitoreo externo necesario de las medidas y acciones que Carabineros y las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo emprendan.

Como reflexiones finales, la función policial se sostiene en una visión práctica de lo que se pide y espera de Carabineros. De esta institución se espera y exige que sea eficaz frente al delito, pero también en combatir todo lo que la aleja de ese fin, que actúe apegada a la legalidad y que cuente con la legitimidad social. Estos son los tres pilares de lo que se llama la

deontología policial, que es el fin por el que existe la institución y las obligaciones que esto conlleva.

Las conductas indebidas son uno de los focos más problemáticos del actuar policial, ya que diversos estudios relacionan ambas variables y subrayan que la escasa supervisión, junto al escaso control externo y vigilancia civil, facilitan las conductas indebidas en el ejercicio de la labor policial.

Una estrategia adecuada, orientada a reducir las malas conductas, no puede fundarse solo en el control y la fiscalización del cumplimiento de los códigos de ética, al respecto de las normas y los protocolos disciplinarios. Para procurar más *accountability* policial, es decir, facilitar la responsabilización sobre el desempeño, los estudios sugieren una combinación de medidas reactivas y proactivas.

Se necesitan políticas y líneas de acción orientadas a la prevención, el monitoreo de conductas de riesgos y de la asistencia a los grupos de policías vulnerables -vulnerables en el entendido de que están más expuestos al riesgo de acuerdo a su función, acercándolos más a este tipo de delitos-, evitando y anticipando a las consecuencias.

Las conductas indebidas no son intrínsecas de los miembros, sino que son aprendidas. Son producto del resultado de un conjunto de circunstancias y situaciones que las favorece o las facilita, más allá de la opción o decisión que conscientemente puede optar un policía en una situación particular.

Las mejores medidas serán las que reducen la excesiva independencia y libertad en su actuar -lo que se llama autarquía-; empoderan a las autoridades civiles sobre la conducción de la política de desarrollo policial; garantizan control externo; incrementan la efectividad

del control interno; finalmente, reconstruyen la confianza ciudadana.

La experiencia chilena y el examen de casos de corrupción hacen aconsejable construir acuerdos político-técnico que se transformen en decisiones en los distintos niveles y se ejerzan las responsabilidades, haciendo uso de las facultades asignadas a las autoridades de acuerdo con la ley.

Según los nuevos enfoques en gerencia pública, el control interno debe ser visto como una práctica que permita observar y asegurar el cumplimiento de objetivos y metas de una organización.

En una policía moderna, el control no persigue únicamente sancionar el incumplimiento, sino que también promover el logro de objetivos. El control interno tiene que ver también con asegurar la legitimidad de la policía, con la observación de la conducta funcionaria y dar garantías y facilidades a los actores externos, como autoridades y sociedad civil, para su monitoreo.

Debemos abordar el problema de la corrupción identificado en Carabineros como una oportunidad de mejorar la transparencia del sistema policial y que se adopten las medidas políticas-jurídicas para una reestructuración que garantice la prevención y el control de las conductas indebidas, y de esta forma la sociedad chilena recupere la confianza en una institución pública querida, pero que debe adoptar cambios para constituirse como un servicio policial moderno y respetuoso de los valores del Estado de Derecho.

Muchas gracias.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Hugo Gutiérrez.

El señor **GUTIÉRREZ** (don Hugo).- Señor Presidente, Paz Ciudadana leyó algo distinto de lo que nos entregó. ¿Es posible que nos entreguen el otro documento?

Además, respecto de corrupción policial, hablaron de Inglaterra, Los Ángeles y Australia. ¿En qué consistieron esos casos que son ejemplares, según ustedes?

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Sergio Espejo.

El señor **ESPEJO**.- Señor Presidente, quiero agradecer a todos los expositores por la disposición que tuvieron en acompañarnos en esta sesión.

Lo que nos plantean se vuelven las líneas recurrentes de trabajo de la comisión, particularmente en lo que se refiere a la dificultad para acceder a información útil de lo que realiza Carabineros. Lo que el Observatorio llama, entre otras cosas, la desvinculación entre el gasto de la inversión y los resultados de ese gasto o el efecto en las políticas policiales en la manera de disminuir la tasa de delitos.

A los representantes del Observatorio les pido que abunden un poco más en los mecanismos de definición de los integrantes de la sociedad civil de las comisiones de integridad. No sé cómo ocurre esto en Australia o en Inglaterra. Entiendo que son los casos que se han planteado.

Sería interesante saber cuestiones que tienen relevancia técnica o de política pública, para una cultura como la nuestra, que no está muy familiarizada con la incorporación efectiva de la sociedad civil.

Asimismo, quiero pedir a los representantes de Paz Ciudadana que nos ilustren sobre los obstáculos, las barreras al cambio, porque lo que ustedes nos plantean se convierte, de alguna manera, en elementos recurrentes sobre los que hay que trabajar.

Esta no es una conclusión a la que estamos llegando hoy, sino que es el resultado de una observación sistemática en el tiempo; sin embargo, cuando se produce

la crisis ni Carabineros ni la autoridad política van al fondo.

Nuevamente persisten en una solución que tiende a responsabilizar al escalafón de Intendencia, al área de Finanzas, aislar al "pato malo" -como lo diríamos en buen chileno-, para no asumir el problema institucional o el problema estructural. Como alguno de ustedes planteaba, afecta además a otras instituciones. Es un problema del Estado de alguna manera.

Finalmente, cuáles son las barreras que perciben para que esto pueda transitar a una fase de cambio positivo y transformarse en la oportunidad, como ustedes lo llaman, y que no sea motivo de una frustración adicional o tener que esperar un nuevo fraude para tomar medidas de fondo.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada Marcela Sabat.

La señorita **SABAT** (doña Marcela).- Señor Presidente, Chile Transparente mencionó la semana pasada la necesidad de fomentar un sistema de protección a las víctimas para asegurar el apoyo de acciones concretas a quienes hacen la denuncia.

Ustedes mencionaron algo respecto de implementar la Comisión de Integridad Policial. ¿Cómo debiera ser la rendición de cuentas o el resultado que tiene que ver con las denuncias? ¿Cómo podemos articular eso para que se dé en esa comisión?

Además, ¿cómo lo compatibilizamos con los casos en que afecta la seguridad nacional y el orden público? Porque de alguna forma debemos procurar que ambas cosas compatibilicen.

También hemos hablado con distintos invitados respecto de los gastos reservados. Necesitamos que se justifique, que se argumente al respecto, sin dar muchos detalles.

Pensamos que debe existir una rendición de esos dineros, que son muchos, y al mismo tiempo que se resguarde el hecho de que son reservados.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra la señora Jeannette Von Wolfersdorff.

La señora **VON WOLFERSDORFF** (doña Jeannette) Señor Presidente, respecto de incorporar a la sociedad civil en la Comisión de Integridad y de cómo aprender de otros países en este proceso debo decir que tenemos en Chile la experiencia, aunque no tan feliz, con la implementación de la ley N° 20.500, que creó, entre otros, varios consejos de la sociedad civil en casi todos los servicios públicos. Algunos funcionan bien, otros no tanto.

Quiero destacar el Consejo de la Sociedad Civil, Cosoc, de Chilecompra, que tiene un mínimo de estructura de gobernanza y, por ende, funciona bien.

Además, tiene la particularidad de que no fue la directora del servicio quien eligió a los integrantes, tal como ocurre en otros servicios, sino que fue una elección abierta y transparente entre todos los miembros.

Por consiguiente, proponemos una especie de Cosoc en Carabineros de Chile para que trabaje en conjunto con la Contraloría General de la República, junto a expertos, por ejemplo, de Paz Ciudadana y de universidades, en temas de seguridad, finanzas, *complaint*, transparencia, etcétera. Que existan cupos en los cuales se postule por tipo de competencias que uno tenga, con el requerimiento de que este comité debiera cubrir toda esta competencia que proponemos, al menos la que identificamos.

Asimismo, que exista un mínimo de gobernanza, de actas públicas, etcétera, que hacen que este comité tenga debates profundos respecto de qué datos necesitamos y qué tipo de control queremos mejorar en Carabineros de Chile.

Por otro lado, está el ejemplo de un país como Guatemala, al que fuimos invitados el presente año por el

Banco Mundial, con el objeto de ayudar en la creación de un observatorio del gasto fiscal que el Ministerio de Hacienda de dicho país quiere impulsar. Ellos implementaron un subcomité de usabilidad de datos, que solo tiene la tarea de decir: "Mira, lo que tú publicas no me sirve, porque no tiene el formato, no tiene el contenido, la periodicidad ni la oportunidad requerida".

Entonces, no solo Hacienda en Chile está preocupada de ese tipo de datos, sino que dicha preocupación existe en todos los países justamente gracias a las nuevas tecnologías.

Al respecto, ya se mencionó algo de lo que se debería hacer en el ámbito del control y de la rendición de cuentas. Gracias a las tecnologías, hoy se puede transformar múltiples datos en conocimiento. Esa es la gracia de la tecnología: procesar información que el ser humano no puede procesar y sacar conclusiones.

Por lo tanto, creemos que este comité debería trabajar con las mejores comisiones de la iniciativa COSO en Chile, cuya creación no sería difícil de materializar, proceso que con los procedimientos que propusimos no debiera durar más de seis meses entre la Contraloría y la sociedad civil.

Ahora, respecto del canal de denuncias, creemos que es sumamente relevante su implementación, la que en la actualidad no vemos por lo menos en el caso de Carabineros, procedimiento al que se tendría que otorgar la total seguridad de protección del anonimato del denunciante. Asimismo, como la comisión de integridad que recomendamos reporta al alto mando, ese nivel estará informado de la denuncia que recibirá; sin embargo, habrá una protección de la identidad que asegura que la gente realmente se atreva a realizar la denuncia.

Lo anterior no es nada nuevo. En el sector privado, los canales de denuncia tienen implementada tecnología, por

ejemplo, en la Bolsa de Santiago. En muchas empresas existen estos canales de denuncia y no es complejo instalarlo de esta manera. Eso sí, creemos importante ponerlo bajo la dirección de la comisión de integridad que planteamos, no dejarlo simplemente al interior de Carabineros.

Acerca de los gastos reservados, creemos que deben existir los mismos tipos de control externos e internos que aquí se han señalado como recomendación, solo con una diferencia: que el informe no se publica. Sin embargo, en principio los gastos reservados deberían someterse a los mismos procedimientos de uso analítico de datos para extraer conocimiento y detectar anomalías en su uso a tiempo. En la actualidad es posible prevenir el fraude gracias a la nueva tecnología.

Incluso, si se agrega una tecnología adicional como el *blockchain* en las compras reservadas, por ejemplo, las compras de bienes, servicios y consumo, se creará una trazabilidad del cien por cien de toda la cadena, de todas las autorizaciones que se realizaron sobre las compras respectivas.

Entonces, se debería y perfectamente se podría analizar la nueva tecnología que varios países extranjeros están considerando para crear registros, veredictos que no son alterables, a fin de detectar con posterioridad fraudes vía tecnología, en forma automática y con seguridad respecto de la calidad del dato.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra el director ejecutivo de la fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson.

El señor **JOHNSON**.- Señor Presidente, primero contestaré la segunda pregunta que formuló el diputado Sergio Espejo sobre las barreras de cambio y, después, Patricio Tudela responderá la primera pregunta del diputado Hugo Gutiérrez respecto de los ejemplos internacionales.

¿Cuáles son las barreras que Carabineros tiene frente al cambio?

Es un tema bastante complejo. De hecho, la gestión del cambio es lo más complejo en cualquier institución e, incluso, existe toda una disciplina que estudia la gestión del cambio.

Carabineros tiene dos condiciones que son muy particulares y que hacen más difícil aún el cambio.

En primer lugar, se trata de una institución autárquica, que se autorregula, que no ha sido transparente y, en esa misma opacidad, ha logrado mantener el control afuera. Por lo tanto, por mucho tiempo la conciencia de la necesidad de hacer cambios también la ha mantenido afuera.

Es extraño, cuando los resultados de las encuestas de victimización no son positivos -pese a los esfuerzos que se han realizado el crimen no disminuye-, siempre la responsabilidad es más bien del gobierno de turno y pocas veces se le atribuye a la institución policial. Aquello es un ejemplo claro de cómo logran mantener fuera de su ámbito la responsabilidad de la gestión de la prevención del delito. Además, hay una muy buena apreciación de parte de la ciudadanía, hasta ahora, ya que por primera vez ha bajado del tercer lugar. Sin embargo, siempre había tenido resultados muy altos, y se autovalidaba por medir que tenía buenos resultados.

Por otro lado, la opacidad del sistema es útil a su acción policial. Es decir, hay una muy fuerte justificación y creo que muy sincera de parte de Carabineros: ellos sienten que es un riesgo entregar más información, porque podría afectar su acción. Ese es un argumento que se entrega frecuentemente para no informar, por ejemplo, la cantidad de efectivos distribuidos en cada una de las comunas, porque es un tema de seguridad nacional y, por lo tanto, no se puede contar. A su vez,

aquello se retroalimenta en la opacidad y en no poder efectuar otras acciones.

Por último, considero que hay un tema central: las promociones. Carabineros opera con el sistema de la antigüedad como todas nuestras instituciones castrenses, lo cual provoca que los incentivos para desempeñar una mejor labor sean pocos, sobre todo en las etapas tempranas del desarrollo de la carrera policial. Los carabineros van ascendiendo en función del orden en que hace años terminaron en la escuela de instrucción, y aquello no se manifiesta después como una posibilidad de poder ascender más rápido o más lento si realizan una peor o una mejor gestión.

Entonces, hay pocos incentivos al interior de la institución policial para hacer las cosas de manera distinta, para embarcarse en cosas que pueden significar riesgos, como lo es siempre hacer un cambio al interior de la institución.

Por todas estas barreras que detectamos al interior de Carabineros, creemos que es difícil que el cambio provenga desde el interior de la institución por sí solo. Consideramos que los cambios deben provenir desde el gobierno central, pues es misión del Ministerio del Interior y Seguridad Pública establecer las estrategias y las políticas a desarrollar por Carabineros, y también desde la sociedad civil, y por ello agradecemos este tipo de invitaciones, puesto que nos permiten opinar y, humildemente lo digo, ejercer alguna presión para que estos cambios se produzcan.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Tiene la palabra el director del área de Análisis y Estudios de fundación Paz Ciudadana, señor Patricio Tudela.

El señor **TUDELA**.- Señor Presidente, quiero agregar un aspecto importante a las respuestas que se han dado. Me refiero a que dentro de lo que es el contexto de las

barreras organizacionales a la gestión del cambio orientado a promover la integridad, uno de los elementos más significativos es el referido a los aspectos subjetivos o culturales.

Se trata de una organización que tiene una trayectoria que ha permitido generar una cultura policial que en alguna medida es reluctante a ejercicios de garantizar y transparentar lo que hace y cómo lo hace.

Sin embargo, dicha característica no es exclusiva de Carabineros de Chile, sino propia de todo tipo de organización, particularmente en materia de ciencia, policía y estudios de la corrupción de las policías a nivel no solo de América Latina, sino especialmente de la Unión Europea. Es lo que se denomina la delgada línea azul.

Por lo tanto, hay que entender que necesariamente impulsar cambios, más allá de los incentivos, también tiene que ver con la forma en que la sociedad que contiene la policía y la policía que está inserta en la sociedad es capaz de reaccionar y adaptarse a nuevas lógicas.

Una de las mejores lógicas se vincula con la función policial. El concepto de corrupción no radica solo en la comisión de un delito, pues la corrupción policial es un alejamiento del deber ser de la función policial en un contexto de sociedad democrática.

Por lo tanto, la corrupción es un agente que tiende a deteriorar los tres elementos que están en la base del servicio policial: uno es que la policía deber ser eficiente y eficaz, y eso debe demostrarlo, lo cual se hace transparentando los resultados de su acción. La segunda dimensión tiene que ver con que la policía siempre debe dar garantías de que actúa apegada a la legalidad que la regula y de que cumple esa función apegada al Estado de derecho. Y la tercera dimensión es

que una policía debe estar siempre instalada. El concepto de modernidad de una policía es que no solo debe ser capaz de cumplir su función, sino también de generar la seguridad que se espera de ella, es decir, la protección. Desde ese punto de vista, uno de los elementos fundamentales es la aceptabilidad o aceptación que la sociedad pueda tener respecto de su policía, y esto se llama confianza y legitimidad social. Por lo tanto, una policía que no es capaz de demostrar su impacto y su hacer en esas tres dimensiones entra en un proceso de corrupción, porque no está cumpliendo sus tareas o misiones esenciales.

Tomando esa definición y respondiendo las preguntas del diputado Gutiérrez, quiero referirme a algunos casos.

Como Fundación Paz Ciudadana hemos estudiado estas materias y las tenemos publicadas y reportadas. Hemos considerado las experiencias, particularmente de Los Ángeles, Estados Unidos, cuando la ciudad se vio impelida a realizar una reforma de la policía por casos de brutalidad policial. La brutalidad policial también es una expresión de corrupción policial.

Segundo, el caso de las policías de los países europeos, especialmente cuando los países del Este van integrándose a la Unión Europea. En el caso de Alemania, los cinco estados de Alemania Oriental entran en procesos de reformulación y de rediseño, para lo cual se tomaron los elementos de la deontología policial y del acuerdo de Naciones Unidas de 1978, que define los estándares y la ética a los cuales todo servidor público -las policías, en este caso- debe apegarse. Por lo tanto, tenemos ejemplos en Estados Unidos y en países de Europa del Este, particularmente en Alemania. Pero también tenemos ejemplos del Acta de Acuerdo de las distintas policías en Inglaterra, que establece el predicamento de que las policías deben rendir cuenta a la sociedad a través de

transparentar sus resultados, como una forma de garantizar que no hay corrupción en ellas.

El caso más cercano es el de Australia, cuando hace pocos meses se dio a conocer una problemática vinculada a la policía de fronteras, cuestión que derivó de casi 15 años de corrupción en ese país. En Australia se han creado comisiones y se han logrado acuerdos a nivel nacional y estatal y de las policías en los tres niveles comunitarios. El convencimiento ha sido que la corrupción no solo es un tema de delito, sino que también es de dar garantías a la sociedad, promoviendo cambios lentos y graduales al interior de la organización, cambios que requieren de un liderazgo tremendamente manifiesto al interior de las policías. Pero ese liderazgo no es suficiente si, al mismo tiempo, no hay una preocupación de parte de las autoridades nacionales o de las autoridades externas ni un involucramiento de parte de la sociedad civil.

Ahora, ¿cómo se expresa ese involucramiento de la sociedad civil? Se expresa con la aceptación, tolerancia o rechazo de conductas muy cotidianas, que terminan legitimando acciones de parte de la policía que, en su fondo, no son correctas, como la solicitud de coimas o favores, o como la prestación de servicios, todas conductas que, en la práctica, si las instituciones y los ciudadanos asumen como normal se termina deteriorando la equidad del servicio público, particularmente de la función policial.

Por lo tanto, la experiencia refleja la necesidad de formar comisiones que creen y alimenten una cultura de la probidad no solo al interior de las instituciones policiales, sino que también en los propios usuarios, beneficiarios o destinatarios de los sistemas, en este caso, que las personas también sean capaces de denunciar y que el sistema sea capaz de hacerse cargo de esas

denuncias. Entonces, si eso no existe, hay dificultades para procurar avances significativos.

La gradualidad de la transformación de una cultura organizacional es un tema complejo, porque los casos examinados y la experiencia internacional nos hablan de transiciones que, a lo menos, toman entre 10 a 15 años, con un alto compromiso de parte de las autoridades civiles, externas e, incluso, de aquellas que tienen la tarea de fiscalizar la labor pública.

De manera que es importante modificar las mallas, como también lo es aplicar programas preventivos que sean capaces de compatibilizar los incentivos a la conducta proba con reducir tesis que son tremendamente reduccionistas de la complejidad del problema, como el hecho de suponer que las conductas indebidas son solo expresión de la teoría de las "manzanas podridas", es decir, ante un problema de esa naturaleza, solo basta sacar a la persona de la institución. En realidad, las conductas indebidas prosperan no porque las personas o los funcionarios policiales sean, en sí mismo o por naturaleza, corruptos, sino porque hay sistemas institucionales, culturas organizacionales y ambientes laborales que toleran, facilitan o reducen la posibilidad de la vigilancia externa y el control interno.

Muchas gracias.

El señor **PILOWSKY** (Presidente).- Agradecemos a los representantes de Fundación Paz Ciudadana y del Observatorio Fiscal sus exposiciones. Ambas exposiciones han sido sumamente clarificadoras para entender lo ocurrido en Carabineros de Chile.

Respecto de las propuestas que ustedes han planteado, serán debidamente tomadas en cuenta por esta Comisión.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 16.45 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,
Redactor
Coordinador Taquígrafos Comisiones.