



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**LA CORRUPCIÓN Y SUS SIGNIFICADOS. UN ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LAS  
POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN CHILE**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

MICHEL ABEL FIGUEROA MARDONES

PROFESOR GUÍA:  
EMILIO MOYA DÍAZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
EOLO DÍAZ-TENDERO ESPINOZA  
JAVIER FUENZALIDA AGUIRRE

SANTIAGO DE CHILE  
2019

## **RESUMEN**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE:** Magister en Gestión y Políticas Públicas.  
**POR:** Michel Figueroa Mardones  
**FECHA:** 05/09/2019  
**PROFESOR GUÍA:** Emilio Moya Díaz

### **LA CORRUPCIÓN Y SUS SIGNIFICADOS. UN ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN CHILE**

Desde comienzos de los años noventa hasta ahora la corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas públicos, representado riesgos importantes para la sostenibilidad democrática. La dificultad de abordar este fenómeno como un problema público se encuentra en la ambigüedad y complejidad conceptual del fenómeno, las diversas tipológicas y manifestaciones prácticas, así como en la ausencia de datos reales y la escasa investigación académica para tomar decisiones y emprender acciones en la materia.

Históricamente en Chile, la corrupción ha estado ausente del debate público. Con los escándalos de corrupción que comienzan a aparecer a comienzo de los años noventa que este problema comienza a instalarse en la agenda pública. El Estado ha construido respuestas institucionales particulares a determinados conflictos políticos generados, a partir de dichos escándalos, políticas que promueven la transparencia y la integridad pública.

En este sentido, esta investigación tiene por objetivo general analizar las formas como han ido cambiando las ideas entorno al concepto de corrupción e integridad, a partir de las políticas que se crean como respuestas a dichos escándalos. Específicamente, se identifican las coyunturas críticas que condicionan y limitan la forma de entender el problema, de atribuirle factores causales y de las decisiones adoptadas por los actores públicos que intervienen en estas discusiones, así como se conceptualizan los significados que tiene la corrupción en cada momento. Desde el punto de vista metodológico, apuesta por un enfoque cualitativo, de tipo descriptiva y diacrónica, basado en la teoría neo institucionalista, en donde los factores contextuales, el rol y relación entre los actores y su pronóstico son determinantes para entender las decisiones que estos adoptan, por lo que su principal fuente de información son entrevistas con decisores públicos, análisis de prensa y de legislación.

Los hallazgos muestran que entre los años 1990 y 2016 se han detonado tres coyunturas críticas que han arcado el desarrollo institucional en la materia, una primera vinculada al fraude en CODELCO, una segunda marcada por los casos MOP-GATE y Chile Deportes y, una tercera por los casos de financiamiento legal de la política (PENTA y SQM). De cada crisis, se observa, que hay una forma particular, un significado compartido y limitado de entender este fenómeno, por la necesidad de conformar acuerdos políticos. Generándose una cierta dependencia del sendero en las políticas que se van construyendo.

## DEDICATORIA

“Sólo cabe progresar cuando se piensa en grande,  
sólo es posible avanzar cuando se mira lejos”  
José Ortega y Gasset

## **AGRADECIMIENTOS**

A quienes en el caminar hacia un ir más lejos, han contribuido a la reflexión, a cuestionar el camino y a mirar desde otra perspectiva.

A quienes me han ayudado aprender a soltar y a tomar impulso para volar, recordando que el mundo de las ideas no puede estar desconectado de donde ocurren los problemas.

A quienes han contribuido a hacer de la vida una causa con sentido y por sobre todo “una aspiración a no renunciar a nada”.

Y especialmente, a quienes han contribuido de forma más directa a materializar este desafío.

A la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) por seleccionarme en el Concurso Becas de Magíster Nacional, año académico 2017 (beca folio: 22170543, convocatoria 2017).

A la Konrad Adenauer Stiftung, por medio de su oficina en Chile, por ver en mí una oportunidad de aportar al país desde el desarrollo de conocimiento.

A Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, por disponer de la flexibilidad y apoyo para emprender este desafío.

A Emilio Moya, quien más que guiar este proceso de tesis fue un compañero de ideas, en complemento al proyecto FONDECYT Iniciación 11170491 “Vínculos sociales y corrupción en el contexto público local: la coexistencia de lo formal e informal”.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b>	<b>II</b>
<b>DEDICATORIA</b>	<b>III</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>IV</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>2. TENEMOS UN PROBLEMA: ENTENDER LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO</b>	<b>13</b>
2.1 Entre la percepción y la pérdida de confianza	13
2.2 La cotidianeidad de la corrupción	15
2.3 Los escándalos de corrupción	17
2.4 ¿Estamos frente a un problema público?	18
<b>3. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, TENDENCIAS Y VARIABLES</b>	<b>20</b>
3.1 Poniendo límites al concepto	20
3.2 Clasificaciones del fenómeno	22
3.2.1 Según su magnitud	22
3.2.2 En base a la percepción social	22
3.2.3 Afectación económica	23
3.2.4 Sistémica o incidental	23
3.2.5 Corrupción Estatal	23
3.2.6 Algunas consideraciones en torno a las tipologías	24
3.3 Algunas consideraciones conceptuales	25
<b>4. ¿CÓMO INFLUYEN Y CAMBIAN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS?</b>	<b>28</b>
4.1 Las instituciones y sus fines	28
4.2 Algunas consideraciones entorno a sus enfoques	30
4.3 ¿Cómo entender el cambio institucional?	31
4.4.1 Critical junctures	34
4.4.2 Path dependence	34
4.4.3 Punctuated equilibrium	35
<b>5. MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>37</b>
5.1 Enfoque metodológico	37
5.2 Unidad de análisis	37

<b>5.3 Muestra</b>	<b>39</b>
<b>5.4 Técnica de recolección de datos</b>	<b>40</b>
<b>5.5 Estrategia de análisis</b>	<b>41</b>
<b>5.6 Límites y restricciones de la investigación</b>	<b>41</b>
<b>5.7 Resultados</b>	<b>42</b>
<b>6. LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL DESPERTAR DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>43</b>
<b>6.1 La transición a la democracia y los primeros escándalos de corrupción</b>	<b>43</b>
<b>6.2 El abrir los ojos a la corrupción y el caso Dávila</b>	<b>45</b>
<b>6.3 Abordar el problema. La Comisión Nacional de Ética Pública</b>	<b>46</b>
<b>6.4 Probidad Administrativa. La primera solución a la corrupción</b>	<b>48</b>
<b>7. LA TENSION PERMANENTE ENTRE LA ACCIÓN ESTATAL Y LA ACTIVIDAD POLÍTICA</b>	<b>51</b>
<b>7.1 Entre la sobriedad y la opulencia</b>	<b>51</b>
<b>7.2 Fortalecer la transparencia y la probidad</b>	<b>54</b>
<b>7.3 Entre la negociación y el acuerdo ¿dónde quedó la corrupción?</b>	<b>58</b>
<b>8. EL ESTALLIDO DE LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LA CONFIANZA INSTITUCIONAL</b>	<b>61</b>
<b>8.1 De la catástrofe a las oportunidades</b>	<b>61</b>
<b>8.2 En búsqueda de la legitimidad y recuperar la confianza</b>	<b>66</b>
<b>8.3 Delimitar lo político y los negocios</b>	<b>68</b>
<b>9. A MODO DE CONCLUSIÓN: DINERO Y PODER EN EL CONSTANTE CAMBIAR DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>71</b>
<b>9.1 Las coyunturas limitan las ambigüedades conceptuales</b>	<b>71</b>
<b>9.2 La corrupción proveer significados</b>	<b>72</b>
<b>9.3 Alcances para la conformación de una política contra la corrupción</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO</b>	<b>80</b>
<b>1. HOJA DE INFORMACIÓN DEL PARTICIPANTE</b>	<b>80</b>



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Escándalos de corrupción en Chile, 1990-2016.....	17
Tabla 2: Clasificación de la corrupción de acuerdo a sus efectos y agentes implicados. .....	23
Tabla 3: enfoques de medidas de combate y preventivas de la corrupción.....	24
Tabla 4: Enfoques y argumentos entorno a la corrupción.....	25
Tabla 5: Componentes del proceso de institucionalización científica. ....	29
Tabla 6: Sub enfoques de neo institucionalismo. ....	33
Tabla 7: Definiciones operativas para cada sector de actores en estudio. ....	38
Tabla 8: Casillero tipológico selección de muestra. ....	39
Tabla 9: Variables, preguntas guías de entrevista y objetivos específicos vinculados. .	40
Tabla 10: Escándalos de corrupción, 1990-1994. ....	44
Tabla 11: Número de propuestas por área Comisión Nacional de Ética Pública. ....	47
Tabla 12: Primer conjunto de normas vinculadas a la integridad.....	49
Tabla 13: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 1. ...	50
Tabla 14: Escándalos de corrupción 1995-2007.....	52
Tabla 15: Número de propuestas por área Comisión para el fortalecimiento de los principios de transparencia y probidad pública. ....	55
Tabla 16: Reformas aprobadas posterior a la agenda de fortalecimiento a la transparencia y probidad pública.....	55
Tabla 17: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 2. ...	59
Tabla 18: Escándalos de corrupción 2008-2016.....	62
Tabla 19: Número de propuestas por área Consejo contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. ....	67
Tabla 20: Reformas aprobadas posterior al Consejo anti corrupción. ....	68
Tabla 21: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 3. ...	69

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Circulo vicioso de la corrupción. ....	26
Ilustración 2: Estructura analítica del path dependence.....	35
Ilustración 3: Elementos para la conformación de una política anti corrupción.....	75

## 1. INTRODUCCIÓN

Decidir suele ser difícil, más aún cuando vivimos en tiempos complejos, en donde la ausencia de fronteras entre el mundo público y privado es cada vez más difusa, en donde los fenómenos sociales se caracterizan por su ambigüedad y complejidad y las acciones estatales están cada día más sometidas a mayores estándares de escrutinio, rendición de cuentas y participación de diferentes actores en el proceso de deliberación pública.

Los diversos cuestionamientos a los mecanismos de decisión estatal y los desacertados resultados que sus acciones generan, han vinculado desconfianza con ineficiencia en la acción estatal. De cierta forma, se ha instalado en el discurso público la idea de que la democracia y sus instituciones están en crisis.

Aunque esta crisis puede ser el resultado de la incapacidad de transformar los procesos institucionales al conjunto de “cambios y transformaciones tecnológicas, económicas, políticas y sociales” (Ramió, 2017, p. 101) que hemos vivido como sociedad, y que dejan el sentimiento en los ciudadanos que “la política ha dejado de ofrecer certezas de futuro y solo ofrece una patética sensación de mal menor frente al gobierno de turno” (Calderón, 2012, p. 21).

Para Subirats (2005) lo que enfrentamos, realmente es un cambio de época, en donde se transforman las preguntas que puede responder el sistema político y no pasamos por una coyuntura crítica, en donde lo que se cuestionan son las respuestas que ofrece el aparato político. En los casos de crisis, un mero ajuste de las respuestas institucionales puede dar solución a las demandas sociales; por su parte en el contexto que apunta Subirats, los cambios en las respuestas sólo agudizan la dicotomía que existe entre representantes y ciudadanos.

Los factores de esta crisis, también puede analizarse como el resultado de la constante construcción de la democracia, en donde las relaciones sociales van mutando y son el resultado de ponderaciones momentáneas del rol que deben tener el Estado, el mercado y la sociedad civil en un momento determinado por ejemplo, o las respuestas que otorgamos a interrogantes como: qué es lo justo e injusto y cuán legítimo o ilegítimo en el escenario público actual (Cheresky, 2015). Así pues, hemos pasado de momentos en donde el rol de los empresarios es legítimo en la actividad política a su prohibición absoluta.

Más aún, este escenario de crisis se ve agudizado por relaciones de intereses, tráfico de influencias, soborno y cohecho, fraude al fisco y un sin número de manifestaciones anómicas que se incorporan en el imaginario colectivo haciendo referencia a un fenómeno del que pocos quieren nombrar explícitamente, la corrupción.

Pareciera ser que la corrupción se ha transformado en el principal problema que deben enfrentar las democracias modernas (Villoria, 2013) y aquellas que están consolidadas,

sin embargo, es un fenómeno que ha estado presente en toda la historia de las formas de organización de la sociedad, tal cual lo evidencian los trabajos de Brioschi (Brioschi, 2010), Gil (2008), Malem (2014) y Laporta (1997).

No obstante, es un problema que no es simple de resolver, pues existe ambigüedad y complejidad en su delimitación conceptual (Gilli, 2014 y De la Mata, 2016), no existe consenso en cuanto a sus causas (Solimano, Tanzi y Del Solar, 2008), ni menos aún existe acuerdo sobre sus tipologías y manifestaciones entre investigadores y académicos.

En Chile “la corrupción no ha sido una característica esencial de la historia” (Orellana, 2007) política, ni menos aún ha sido una preocupación de decisores públicos, ni de la sociedad en general.

Escándalos de corrupción que comienzan a darse a conocer en la opinión pública en la década de los noventa, generan que este tema ocupe un espacio en la agenda pública, adoptándose acciones concretas para hacerle frente. A pesar de ello, hasta hoy no existe en nuestro país una política pública articulada contra la corrupción o que promuevan la integridad, más bien los esfuerzos se han centrado en dar respuestas institucionales particulares a determinados conflictos políticos generados a partir de escándalos de corrupción y que promueven la transparencia.

En este sentido, los cambios institucionales que se detonan y, por tanto, las políticas que se formulan, representan cambios a las reglas existentes determinados por ciertos enfoques teóricos, por sus argumentos, por las relaciones entre los actores, y están condicionadas y limitadas, a su vez por las decisiones previas que fueron tomadas por los actores públicos y, especialmente, por el momento o circunstancias en que éstas fueron tomadas (Majone, 1997). En otras palabras, la forma en que se materializa una institución o una política pública depende de las condiciones iniciales que le dieron origen (Pierson, 2004).

Es por ello, que la tesis que aquí se presenta tiene por objetivo general analizar las formas como han ido cambiando las ideas entorno al concepto de corrupción e integridad, a partir de las políticas que se crean como respuestas a escándalos de corrupción. Dando especial importancia a la época y el tiempo en que se sitúan las respuestas institucionales que se ofrecen (Gil, 2008). Específicamente, se identificarán las coyunturas críticas que condicionan y limitan la forma de entender el problema, de atribuirle factores causales y de las decisiones adoptadas por los actores públicos que intervienen en estas discusiones, así como se conceptualizarán los significados que tiene la corrupción en cada momento.

Sabemos que la corrupción es un fenómeno que ha estado presente desde las primeras formas de organización en la sociedad, “pero luchar contra ella es poner en el centro de nuestra acción el interés general, un bien superior a cada uno de los intereses de quienes vivimos en sociedad, es poner el foco en el fortalecimiento de la democracia como modo de convivencia. Es reconocer que no hacerle frente puede generar hambre, muertes y la incapacidad de formar sociedades que logren convivir sanamente” (Chile Transparente, 2018: 12), por este motivo, este trabajo quiere ser una herramienta que

sirva para mejorar los diagnósticos existentes y el conocimiento sobre el cuál se toman acciones para hacer frente a esta problemática

Para cumplir con el objetivo de esta tesis, se parte evidenciando diversos antecedentes que muestran cómo la corrupción y sus fenómenos asociados se han ido instalando en el debate social, hasta convertirse en un problema público que, de ignorarse, podría poner en peligro la salud de la democracia.

La tesis continua con un apartado conceptual, en donde se aborda el principal debate sobre la delimitación conceptual de la corrupción, pasando por sus principales tendencias e identificando sus principales variables explicativas.

El trabajo se adentra también en las decisiones públicas, particularmente en preguntarse ¿cómo influyen las instituciones en las políticas? Tomándose para ello de las premisas promovidas por el neoinstitucionalismo y el institucionalismo histórico para ofrecer explicaciones al cambio en las políticas públicas anti-corrupción y de integridad.

Esta investigación se encuentra enmarcada en el proyecto FONDECYT Iniciación 11170491 “Vínculos sociales y corrupción en el contexto público local: la coexistencia de lo formal e informal”.

## **2. TENEMOS UN PROBLEMA: ENTENDER LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO**

Es indudable que la corrupción tiene efectos negativos para las personas, para las formas de convivencia que estas establecen entre si y, sobre todo, para mantener la gobernabilidad de la democracia. Sin embargo, esta ha estado presente siempre en los sistemas políticos, con mayor o menor importancia; no siendo, necesariamente, un problema que ponga en riesgo la sobrevivencia de un sistema social (Gil, 2008). Pero ¿Qué es lo que ha cambiado que ha puesto la corrupción en el debate público? Esta es la pregunta que a continuación abordamos.

### **2.1 Entre la percepción y la pérdida de confianza**

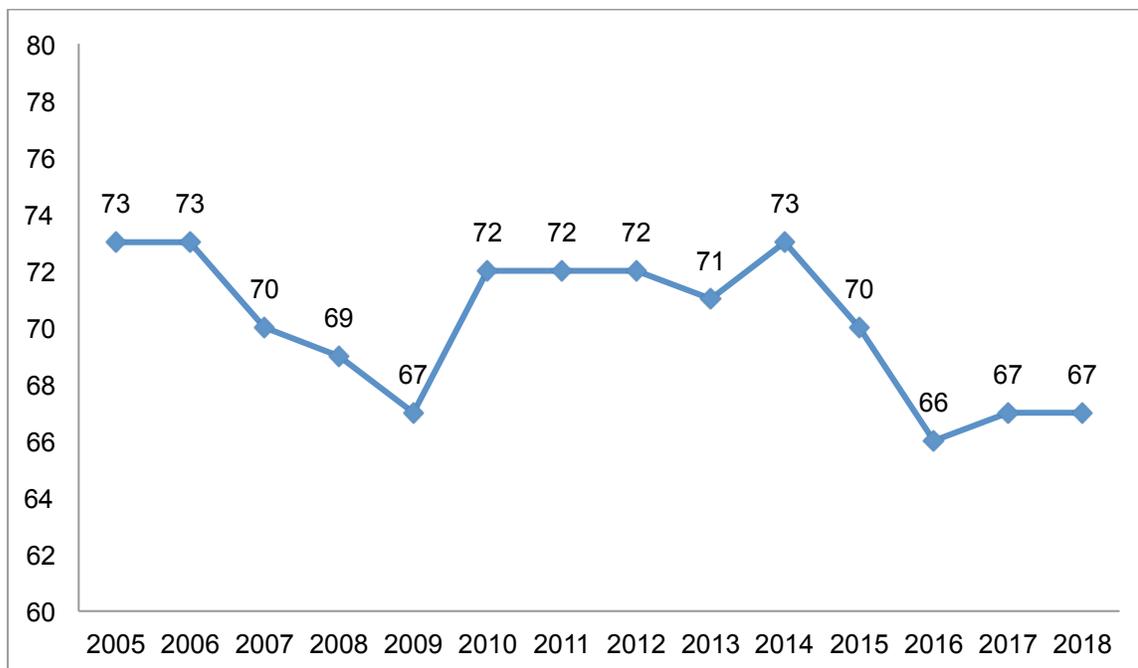
Las instituciones y organismos públicos son cruciales en el bienestar que alcanzan las personas, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a servicios necesarios para que se desarrollen, por lo que la percepción que éstas tienen de su funcionamiento es determinante para explicar la forma y mecanismos que utilizan para relacionarse con los ciudadanos.

Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción<sup>1</sup> (IPC) de Transparencia Internacional sitúa a Chile ente los países menos corruptos del continente, con 67 puntos) particularmente en América Latina sólo detrás de Uruguay en su última evaluación (2017). Sin embargo, llama la atención la caída sostenible que ha registrado en las tres últimas mediciones, en donde el año 2014 se encontraba en el puesto 21 a al lugar 26 en la medición de 2017 (ver gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Único instrumento que evalúa a nivel mundial la percepción de la corrupción y genera comparaciones entre los países. El IPC asigna un puntaje entre 0 a 100 a cada país, en donde 0 es mucha corrupción y 100 nada de corrupción.

**Gráfico 1: Evolución de Chile en el IPC.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a *Transparency International*, 2018.

A pesar de los problemas que representa la percepción de hechos y las influencias que sobre esto tienen los medios de comunicación, los políticos y otros actores relevantes para las audiencias, otros instrumentos que busca tener la opinión de las personas, como la serie de encuestas de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) o la IV Encuesta Nacional de Auditoría a la Democracia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), evidencian bajos niveles de prevalencia de delitos asociados a la corrupción como el soborno, pago por acceder a servicios o realizar favores para conseguir que le solucionen un problema en el servicio público entre otros (González, 2017; PNUD, 2016).

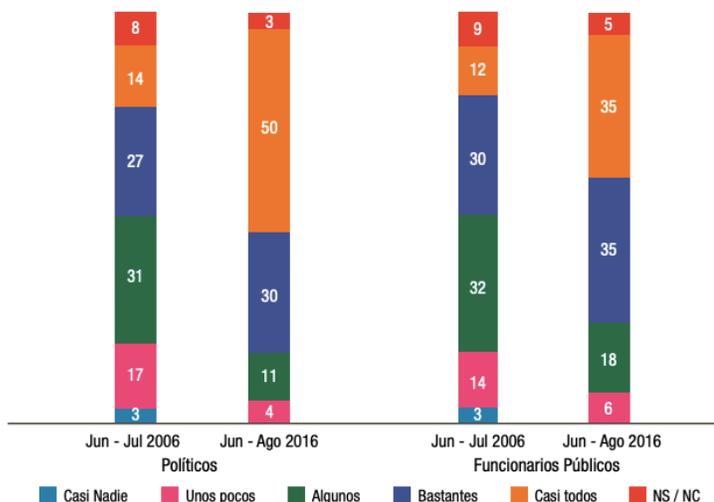
Incluso las denuncias ingresadas al Ministerio Público por ilícitos clasificados bajo la categoría “delitos funcionarios”, lo que incluye soborno, cohecho, malversación, fraude al fisco, violación de secreto, prevaricación y otros, representa menos del 1% de las denuncias ingresadas al año a la entidad persecutora (Fiscalía, 2018).

A pesar que los datos muestran que la corrupción no es un fenómeno que se encuentra extendido en la sociedad chilena y que manifestaciones particulares como el pago de soborno o coimas para acceder a un servicio público son situaciones excepcionales y que la corrupción no está en la vida diaria de los chilenos, ésta es la principal causa que atribuyen las personas como motivo de la desconfianza en la política, alcanzando un 62% de las respuestas dadas en la encuesta de opinión pública (CEP, 2015).

Más aun, resulta preocupante el aumento que ha tenido en la última década la creencia de las personas que los funcionarios públicos y políticos están involucrados en casos

de corrupción, ésta se ha triplicado en una década. Esto se puede observar en la siguiente gráfica.

**Gráfico 2: ¿Cuántos políticos y funcionarios públicos en Chile están involucrados en actos de corrupción ? 2006 y 2016.**



**Fuente:** Tomado de González, 2017.

Esta diferencia significativa, que se da entre los datos de instrumentos internacionales, encuestas que buscan pesquisar la frecuencia de la ocurrencia de hechos corruptos y la percepción que tienen las personas en su vida diaria, reflejan una paradoja “interesante que nos advierte de lo complicado que en el fondo este tema: lo que entiende por corrupción el juez no coincide con lo que entiende por corrupción el ciudadano y el político” (Gil, 2008, p. 14). En otras palabras, se debe tener en cuenta que tiende a existir una disociación entre la forma de problematizar la corrupción en el ámbito político, desde la persecución penal (delitos funcionarios en el código penal chileno) y la percepción que generan las personas en el imaginario colectivo.

## 2.2 La cotidianeidad de la corrupción

Los datos y hechos conocidos normalmente nos dejan la sensación que la corrupción, no es más que un problema político que se tematiza en las democracias, puesto que es el único régimen de gobierno en que el poder público se ejercer en público (Bobbio, 2010), centrado el problema en la esfera de la política o los asuntos públicos y desvía, muchas veces, la atención de comportamientos cotidianos que se representan en frases como:

- Con la teja pasá: Es la típica acción de pedir más de lo necesario por si llegase a pasar. Se aplica a todo tipo de cosas, como presupuestos, refacciones, reparaciones, fondos a rendir, proyectos, etc.
- Ahí redondeamos: Frase que se utiliza para calzar cifras que no cuadran, tanto cuando falta o sobra dinero, con la finalidad de dejar un excedente monetario o cuando se han hecho malos presupuestos. También se ocupa para acortar o

simplificar labores, disminuir cargas o realizar trabajos no completos, más bien mediocres.

- Tener santos en la corte: Expresión utilizada para dar a entender que se conoce a alguna persona que trabaja en alguna organización pública o privada, y a la cual se le puede solicitar un favor o ejercer una presión (chantaje) para solucionar algún problema, agilizar trámites o evitar sanciones
- Moler agua: Se refiere a aquella persona que simula estar haciendo algún tipo de trabajo esperando la hora de salida, pero en realidad no hace nada.
- Pasar bajo cuerda: Dicho popular que hace referencia a la habilidad de poner lucas en el bolsillo de otro para conseguir algún favor sin que nadie se dé cuenta. Es necesario tener una habilidad innata para realizar tal “proeza”.
- Arreglarse los bigotes: Frase que se refiere a la franquicia de obtener un ingreso adicional, en forma generalmente ilícita, muchas veces mayor al que le corresponde al funcionario de acuerdo a su contrato, según el organigrama de una repartición fiscal. Esto puede ser también obteniendo un traslado a otro cargo dentro de la misma institución o, inclusive, en otra distinta. Obviamente, los conocimientos y requisitos necesarios se acomodan a los que el “arreglado” tenga, ya que lo importante es el sobresueldo y no las presuntas tareas a realizar. (Chile Transparente, 2007).

Todas ellas y tantas otros dichos del lenguaje cotidiano de las personas, representan lo que Gil (2008) denomina la picaresca, haciendo referencia a aquel comportamiento que busca encontrar la manera de vulnerar las reglas y convenciones sociales por medio de artimañas, trampas o trucos beneficios para sí o sus cercanos.

De cierta forma, el Estudio Nacional de Integridad Pública y Privada 2017<sup>2</sup> trata de someter a examen la paradoja que se da cuando diferentes actores sociales otorgan un significado distinto a los hechos de corrupción dependiendo de quién sea que los comete.

El estudio describe un conjunto de transgresiones cotidianas a normas legales y acuerdos sociales como empujar a otra persona en el transporte público, falsear datos en un currículum para acceder a un trabajo o usar estacionamientos destinados para personas embarazadas o discapacitados, sin tener la condición, actos que son frecuentes ver en la vida diaria. Pero lo interesante está en que existe una gran distancia entre la percepción del comportamiento propio o individual y el comportamiento de la sociedad, mostrando una visión muy positiva del cumplimiento de normas y acuerdos sociales de forma individual, pero atribuyendo todas sus faltas a los demás integrantes de la sociedad.

Se genera una suerte de relativismo moral o atribución de culpa al “otro”, en donde los comportamientos positivos son asociados a la percepción propia o individual y los

---

<sup>2</sup> Encuesta nacional realizada en forma conjunta por Chile Transparente, la Universidad del Desarrollo y la auditora KPMG. Disponible en: [http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1507652365PrimerEstudioIntegridadPu%CC%81blicayPrivadaUDDChTKPMG.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1507652365PrimerEstudioIntegridadPu%CC%81blicayPrivadaUDDChTKPMG.pdf)

comportamientos negativos y transgresiones cotidianas son atribuidas a los demás, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

**Gráfico 3: Comportamientos y transgresiones cotidianas, comparación percepción propia y chilenos.**

Ahora, utilizando una escala de 1 a 10, siendo 1 nada de probable y 10 es totalmente probable, ¿Cuán probable es que usted?/¿Cuán probable es que un chileno....?

% Totalmente Probable (Nota 7 a 10)



Fuente: Estudio Nacional de Integridad Pública y Privada 2017.

### 2.3 Los escándalos de corrupción

Otro de los elementos que ha puesto la corrupción en el debate público se refiere a la difusión de actos de corrupción, principalmente a través de los medios de comunicación, y todo el revuelo e impacto que ello produce en la sociedad (Balán, 2011).

En general, la corrupción opera en el secreto, por lo que dar a conocer a la opinión pública hechos que representen actividades ilegales requiere de filtraciones de información, su debida divulgación, un acto de señalamiento de participantes y la reacción de los corruptos (Balán, 2011).

Son diversos los escándalos de corrupción que se han dado a conocer desde el retorno a la democracia en Chile en 1990, existen más de 76 casos documentados entre 1990 y 2016 (ver tabla 1). Aquellos episodios han sido asociados a problemas de pérdidas financieras y manejos administrativos (Solimano, Tanzi, & Del Solar, 2008, p. 17), a cuentas bancarias del general Pinochet y al financiamiento de la política.

Tabla 1: Escándalos de corrupción en Chile, 1990-2016.

Periodo	Bienio	Escándalos de
---------	--------	---------------

<b>presidencial</b>		<b>corrupción</b>
Patricio Aylwin	1990 – 1992	2
Patricio Aylwin	1992 – 1994	2
Eduardo Frei	1994 - 1996	2
Eduardo Frei	1996 – 1998	2
Eduardo Frei	1998 – 2000	4
Ricardo Lagos	2000 – 2002	2
Ricardo Lagos	2002 – 2004	6
Ricardo Lagos	2004 – 2006	7
Michelle Bachelet	2006 – 2008	15
Michelle Bachelet	2008 – 2010	3
Sebastián Piñera	2010 – 2012	7
Sebastián Piñera	2012 – 2014	10
Michelle Bachelet	2014 – 2016	14

**Fuente:** Elaboración propia a partir de análisis de prensa.

Entre los casos que generaron mayor connotación pública destacan el fraude financiero por medio de operaciones futuras en la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) también conocido como “Divilazo”, las pérdidas fraudulentas en las Empresas de Ferrocarriles del Estado, distracción de fondos públicos en Chile Deportes<sup>3</sup>, el pago de sobresueldos en el Ministerio de Obras Públicas y, el más reciente, sobre financiamiento de la política (campañas electorales y partidos políticos) por medio de boletas falsas asociados a las empresas PENTA y SOQUIMICH, así como casos más recientes conocidos por la opinión pública como los fraudes en Carabineros, principalmente por medio del pago fraudulento de remuneraciones y en el Ejército, relacionados a compras de bienes y servicios a precios sobrevalorados y/o a empresas relacionadas a funcionarios activos o en retiro.

Todos estos escándalos han generado cuestionamientos a los mecanismos de rendición de cuentas, a las prácticas de divulgación de información o transparencia, la eficacia de los mecanismos preventivos y, de cierta forma, a la calidad de la democracia.

## **2.4 ¿Estamos frente a un problema público?**

Un problema público requiere poder ser delimitado, tener relevancia social, importancia temporal, complejidad y casos previos que le den sustento histórico (Harguidéguy, 2015), pero además requieren de un proceso de construcción, requieren ser reconocidos, problematizados y solucionados por el gobierno.

Sin embargo, la dificultad del gobernar, está en la posibilidad que ante los problemas siempre existen, al menos, dos alternativas: hacer algo o simplemente no hacer nada. Y, además, cuando se decide hacer algo la decisión que se adopte debe “de tener un objetivo, unos contenidos, y esos contenidos pueden ser diversos” (Dente & Subirats, 2014, p. 37).

<sup>3</sup> Programa público que buscaba fomentar el desarrollo de actividades deportivas.

Más allá de las variables que se deben tener en consideración para tomar una decisión frente al qué hacer contra la corrupción, se debe reconocer que este fenómeno no ha cobrado importancia sólo por la existencia de indicadores o mediciones que lo cuantifican, por el reconocimiento ciudadano o los escándalos conocidos. Las agencias intergubernamentales, organismos internacionales y organismos de cooperación, principalmente los bancos internacionales, han sido promotores de una agenda anti corrupción, pro integridad y que asegure el acceso a la información de la gestión estatal, especialmente en “los países en vías de desarrollo, como un resabio de los procesos de modernización económica y política” (Pereyra, 2013, p. 17).

Más aún, la corrupción cobra relevancia en la medida en que vemos que en países en donde existe alta percepción de ella, existe además alta insatisfacción con la democracia como forma de gobierno, que la corrupción es inversamente proporcional a la confianza institucional (González, 2017). Sin embargo, se debe tener en consideración que en el discurso público y social no está presente el fenómeno de la corrupción, más bien se prefiere hablar de otros temas tangencialmente relacionados a ella como la transparencia o el acceso a la información.

### **3. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, TENDENCIAS Y VARIABLES**

La corrupción es un fenómeno complejo, que ha sido abordado desde perspectivas económicas, jurídicas, sociológicas, morales y politológicas, sin lograr generar un consenso epistemológico sobre los contenidos, límites y variables que son propias del fenómeno.

Villoria (2000) destaca que existe una tendencia a definirla con un fuerte componente valorativo, pues se le asocia mayoritariamente al incumplimiento a deberes, especialmente en sociedad altamente legalistas como la chilena. Aunque se le asocia habitualmente a un problema político, se debe reconocer que “es una cuestión de poder y por lo tanto podremos encontrarla en cualquier relación de dominación, no sólo en el ámbito de la política sino en otros muchos como el familiar, el escolar o el amoroso” (Gil, 2008, p. 72).

En este escenario, Artaza (Artaza, 2016) plantea que también se da un problema interpretativo a la hora de enfrentar el concepto a la realidad y que los marcos interpretativos que existen detrás de la construcción del concepto, no necesariamente reflejan los marcos interpretativos que tienen las personas que enfrentan la corrupción y sus manifestaciones en su vida diaria, en las formas institucionales y los marcos legales.

Por ello, Gil (Gil, 2008) destaca que abordar el problema conceptual de la corrupción es mucho más difuso y engorroso de lo que se cree y que existen manifestaciones de ella en todos los sistemas sociales, lo que hace más desafiante lograr una meta definición del problema.

#### **3.1 Poniendo límites al concepto**

La ruptura de un proceso, norma o convención social es la primera aproximación al término corrupción, desde su raíz etimológica (Malet, 2014), lo que trata de representar la interrupción de la normalidad de un proceso. De allí, que la aproximación más lógica a la definición del concepto, se relaciona con los problemas normativos éticos y jurídicos.

En esta línea aparecen definiciones del problema como la que plantea Artaza: “se refiere a un fenómeno de desnaturalización o desviación de ciertos parámetros de comportamiento” (Artaza, 2016, pp. 309–310).

Aunque históricamente el problema se asocia a una tendencia natural del comportamiento humano, encontrando evidencia, incluso en las narraciones bíblicas, como el Salmo 14,2: “todos se han descarriado y a una se han corrompido; no hay quien haga el bien, no hay uno solo”, incluso la tradición religiosa ha tenido presente la corrupción como una tendencia natural a la que está destinado el hombre, afirmando incluso “el hombre tiende a pudrirse como lo hace cualquier fruto, independiente de la acción humana” (Brioschi, 2010), incluso autores como Gil, afirman que la propia

condición humana desde la visión judeo-cristina se basa en un acto de corrupción, el pecado original (2008, p. 20).

Pero la tendencia es enfocar el problema de la corrupción como un problema meramente público, incluso en Aristóteles se encuentran los primeros acercamientos a un límite conceptual, centrándose en faltas al bien público, cuando afirma que se trata de “una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado”.

Y la mayoría de las conceptualizaciones apuntan a un problema meramente de la esfera pública del Estado, por ejemplo:

- Nye: la corrupción es el comportamiento que se aparta de los deberes formales de la función público debido a consideraciones pecuniarias privadas (personales, de cercanía familiar, de camarillas) o beneficios privados, o viola las reglas del ejercicio de cierto tipo de influencia privada.
- Banco Mundial: Todo abuso del poder público para beneficio privado.
- Coady: Los que detentan cargos públicos y los que trabajan con ellos en su capacidad pública se desvían [...]de las responsabilidades y deberes moralmente legítimos inherentes a ese cargo público para asegurar un beneficio privado.
- Dente y Subirats: “el intento de influir sobre las decisiones públicas mediante la promesa de dinero o de otras ventajas para el gestor o el político” (Dente & Subirats, 2014, p. 74).

Sin embargo, la evidencia acumulada por organismos internacionales no gubernamentales como *Transparency International*, han mostrado que las raíces de este problema no están en la limitados a la esfera pública, sino que abarcan todos los sectores de la sociedad, que incluye al sector privado, y propone una definición escueta, pero que simplifica el problema a un asunto de relaciones y uso de poder, al afirmar que la corrupción es “el abuso del poder confiado para beneficio privado” (Transparency International, 2018).

Aunque Artaza, trata de incorporar algunas precisiones a este concepto y señala:

“para que estemos frente a un acto de corrupción no basta con que el abuso del poder decisorio se efectuó a través de la priorización de un interés secundario por sobre el interés primario esperado. Se requiere, además, que tal abuso esté en directa relación con la generación de una ventaja ilícita a un externo a esta relación bilateral original” (Artaza, 2016, p. 316).

Destacando que el concepto, en su aplicación, no es absoluta, en cuanto a que no es suficiente la utilización del poder para un interés diferente al que lo origino, sino que debe existir además la obtención de una ventaja, aunque también puede no obtenerse nada, relativizando su concepto a la obtención de un algo por medio del rompimiento de mandatos o reglas. Sin embargo, autores como Moya y Mujica han propuesto, que el rompimiento de dichas reglas o mandatos pueden ser consecuencia de actos no intencionados.

Adicional a ello, los organismos internacionales han contribuido a estandarizar el concepto de corrupción y a señalar sus manifestaciones, por medio de los tratados en la materia, que facilitan que los países que los adhieren generen un mínimo común de entendimiento sobre el problema. Particularmente, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) no explicita un concepto particular, establece delitos básicos que deben ser considerados como actos corruptos, entre ellos: soborno, cohecho, malversación, fraude al fisco, violación de secretos y prevaricación.

No obstante, hay que tener en cuenta que los conceptos y definiciones no son inmutables y se van adaptando a lo largo del tiempo, de acuerdo a los intereses de los actores que le dan forma, las circunstancias históricas y sociales en que se aplican y los elementos culturales que componen la sociedad. Desde estas variaciones, contextos y conceptos es que se van generando sus tipologías.

## **3.2 Clasificaciones del fenómeno**

La corrupción se manifiesta de formas variadas, de acuerdo a las restricciones particulares de cada marco normativo, las prácticas culturales y el acceso y disponibilidad tecnológica del momento. Desde las formas en que se expresa se han ido generando tipologías que facilitan entender cuáles son los factores más relevantes en cada caso para abordar el problema que esta genera.

Malet (Malet, 2014), propone una sistematización de diferentes tipologías en base a la acumulación teórica de evidencia, entre los que destacan las siguientes categorías:

### **3.2.1 Según su magnitud**

Se puede diferenciar entre gran corrupción, la que es definida como “el abuso de poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a expensas de muchos y causa daños graves y generalizados a las personas y la sociedad” (Transparency International, 2018). La que se caracteriza por quedar impune. En relación a la pequeña corrupción, que se refiere más bien al “abuso cotidiano del poder confiado por parte de los funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias” (ibídem).

### **3.2.2 En base a la percepción social**

Tomando lo propuesto originalmente por Heidenheimer en 1997, otros autores (Gil, 2008; Villoria, 2013) han promovido una tipología en base a la condena social que las personas hacen de los actos corruptos, distinguiendo tres tipos de corrupción:

- Blanca: aquellos hechos o actos que nadie condena socialmente, ni las personas, ni las élites.
- Gris: aquella hacia la cual tanto las personas y las élites parecen ostentar una posición ambigua, mostrando cierta tolerancia.

- Negra: aquella en que todo el mundo condena.

### 3.2.3 Afectación económica

Alonso y Garcimantín (2011), proponen una tipología de acuerdo a la extracción de recursos públicos y asimilan el hecho de extraer recursos del Estado al delito del robo y plantean esquemas de corrupción con o sin robo, y además diferentes grados de participación de los órganos de la administración pública y las cualidades del funcionario público que facilita la corrupción (ver tabla 2).

Tabla 2: Clasificación de la corrupción de acuerdo a sus efectos y agentes implicados.

Tipo	Agente afectado	
	Administración Pública	Contraparte del cargo público corrupto
Corrupción sin robo	No	Si
Corrupción con robo colusiva	Si	No necesariamente
Corrupción con robo no colusiva	Si	Si
Corrupción con robo colusiva contra terceros	No necesariamente	No necesariamente

Fuente: Tomado de (Alonso & Garcimartín, 2011, p. 30).

Así también, incorpora la capacidad de coludirse de los agentes que participan en el acto corrupto, incorporando de cierta forma la variable incentivos en la tipología.

### 3.2.4 Sistémica o incidental

Esta tipología hace referencia más bien a las capacidades estatales y normativas de hacer frente a hechos de corrupción, se divide en dos grupos:

- Sistémica: “se caracteriza porque las incorrecciones son la norma y los estándares de comportamientos exigibles a los funcionarios para que la administración pueda alcanzar sus objetivos de un modo exitoso son la excepción. Raramente se castiga al corrupto, incluso se protege los comportamientos indebidos, y se degrada a quienes hacen públicos esos comportamientos, sufriendo represalias” (Malet, 2014, p. 205).
- Incidental: en cambio la corrupción incidental se refiere a hechos aislados, que se logran controlar, más bien a excepciones dentro de los marcos normativos y códigos sociales imperantes en la administración donde ocurren.

### 3.2.5 Corrupción Estatal

Se refiere a aquellos actos que ocurren al alero de los órganos estatales. No porque la corrupción sea exclusiva de este sector, sino más bien porque las consecuencias que generan anomalías en quienes sirven al bien común son mayores que en cualquier otro sector.

Se debe considerar, que dentro del Estado y sus organismos no todas las personas tienen el mismo tipo de responsabilidad y no han accedido de la misma forma a los cargos que ocupan, por lo que se puede distinguir actos de corrupción política, cuando

quienes cometen las acciones son autoridades que han sido electas o que han sido designadas por una autoridad electa por las personas, versus la corrupción de tipo administrativa, que se refiere a los actos cometidos por funcionarios públicos.

Habitualmente este tipo de corrupción se expresa por medio de manipulación política, instituciones o reglas de procedimiento para la asignación de recursos y financiamiento por quienes deben tomar decisiones públicas, buscando, en general, mantener o mejorar su poder, riqueza y nivel de influencia o que ello beneficie a terceros en quienes tienen intereses.

### 3.2.6 Algunas consideraciones en torno a las tipologías

Se debe tener en cuenta que cada forma de delimitar el alcance del concepto y clasificarlo para darle una dimensión explicativa, limita a su vez las acciones posibles para enfrentar los problemas que genera, incluso la escala o magnitud con que se define el problema se correlaciona también con la magnitud de las medidas que se adoptan.

Es así como por ejemplo se plantean diferentes esquemas de medidas de combate o prevención de la corrupción de acuerdo a la forma en que esta fue definida, como se detalla en la tabla que sigue en base a la corrupción según magnitud

Tabla 3: enfoques de medidas de combate y preventivas de la corrupción.

	<i>Gran corrupción</i>	<i>Pequeña corrupción</i>
<i>Medidas de combate o represión</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de unidades de investigación especializada (fiscales, jueces, procuradores, contralores, inteligencia, inteligencia financiera, peritos) articulados.</li> <li>• Determinación del daño y el cobro de la reparación civil.</li> <li>• Altos costos, tiempo y personal con entrenamiento especializado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control interno</li> <li>• Promoción de denuncias.</li> <li>• Estrategia mediática de difusión de sanciones.</li> </ul>
<i>Medidas de prevención</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco normativo sólido para detectar, perseguir y sancionar.</li> <li>• Legislación adecuada a estándares internacionales.</li> <li>• Transparencia y seguimiento de grandes obras y compras públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia.</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Participación ciudadana.</li> <li>• Promoción de valores.</li> <li>• Registro y transparencia de declaraciones juradas de patrimonio y conflicto de intereses.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3 Algunas consideraciones conceptuales

La forma en que se define el problema es dinámica en el tiempo y es influenciado por un sin número de factores contextuales en los cuales es delimitado. La corrupción o la forma en que esta se expresa no es la misma en todas las sociedades y presenta variaciones, lo que le da la característica propia de ambiguo y complejo al concepto.

La visibilidad que alcanza un hecho de corrupción están ligados al nivel de tolerancia social que existe sobre la ruptura de normas o acuerdos (Gil, 2008, p. 28) y resulta a su vez muy difícil, lograr hacer distinciones precisas de la corrupción política y la corrupción en general que hay en un país o sociedad producto, justamente, del grado de visibilidad que tiene la primera cuando estalla un escándalo de corrupción (Villoria & Izquierdo, 2016).

La construcción de propuestas y soluciones contra la corrupción se han generado principalmente desde tres enfoques: el jurídico o normativo, el organizacional y el económico (ver tabla), en base a los cuales se han tratado de aislar las variables explicativas del fenómeno, para tratar de controlar los niveles de corrupción que se generan en las sociedad o partes de ellas.

Tabla 4: Enfoques y argumentos entorno a la corrupción.

<b>Enfoque</b>	<b>Autor principal</b>	<b>Argumento</b>
<i>Organizacional</i>	Klitgaard	Cada organización es un sistema en el interior del cual los individuos se confrontan con una estructura de costos y beneficios que definirá si es más conveniente ser corrupto no serlo.
<i>Normativo</i>	Reisman	Problema que se genera por la distancia entre las normas míticas y los códigos operáticos.
<i>Económico</i>	Rose-Ackerman	Se produce en la interacción entre el Estado y el sector privado, y como consecuencia de la excesiva intervención del primero en la actividad económica, ya sea como productor o agente regulador.
<i>Sociológico</i>	Mujica Pereira	Se produce en la interacción entre las reglas formales e informales de las sociedades, de la forma en que se articulan las redes y las relaciones de poder. Las que van mutando a través del tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el enfoque jurídico se basa en un razonamiento simple, si la corrupción se reduce a rompimiento de normas, las soluciones están ligadas al robustecimiento de estas y al aumento de sus sanciones. Pero la ineficacia de esta lógica y la disparidad de capacidades institucionales para hacer cumplir las normas y aplicar de forma adecuada y oportuna las sanciones ha dado pie a que economistas argumenten, que los problemas son de fachas de regulación del Estado en la economía, al exceso de



1. El concepto de corrupción esta lógicamente vinculado con el sistema normativo, aunque no se puede reducir a ello solamente.
2. El sistema normativo es todo conjunto de reglas que regulan una práctica social.
3. Alguien es una autoridad cuando tiene competencia para tomar decisiones, ósea existe un decisor.
4. Los deberes derivados de la posición que es ocupada, deben ser claramente distinguibles de los deberes naturales que le corresponden a una persona por su naturaleza.
5. Hay un delito o infracción participativo en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra por medio de promesas, amenazas, compensaciones prohibidas por el sistema normativo.
6. Es siempre una fuente de recompensas, ya sean ingresos o beneficios materiales o simbólicos para los participantes.
7. Debe existir la violación de una obligación por parte de un decisor, pero también pueden ser consecuencias de acciones no intencionadas.
8. Tiende a existir un comportamiento racional.
9. Mayoritariamente operan bajo la lógica del secreto y la opacidad.

## 4. ¿CÓMO INFLUYEN Y CAMBIAN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS?

Tradicionalmente el estudio de las decisiones se ha centrado en un paradigma racional, basado en que las personas optimizan sus decisiones (Sanchez, 2009) y desde esa lógica se adoptaron las decisiones públicas. Sin embargo, no es hasta fines de los años 70 que los estudios promovidos por Simon, comienzan a cobrar relevancia en el debate. El principal argumento que se plantea es que las personas no son completamente racionales por dos factores, por una parte, a capacidades cognitivas limitadas que limitan la capacidad de procesamiento de información, generando siempre asimetrías, y porque las decisiones se toman bajo restricciones de tiempo y presupuesto (Simon, 1976), definiendo así, lo que se ha denominado, modelo de racionalidad limitada.

Con este cambio en los modelos de estudio de decisiones, comienza a abrirse la discusión a otras variables y posibles explicaciones del cómo se toman las decisiones y que influye en ellas, así en la década de los 70 aparece la propuesta de Cohen, March y Olsen (1972) *garbage can model* que incorpora la temporalidad en las decisiones.

No obstante, recién con los argumentos conductistas se comienza a incorporar el rol de las instituciones y sus dinámicas de organización y poder para explicar los factores que influyen sobre las decisiones de los actores. Bajo este contexto, aparece una nueva corriente de análisis, denominado nuevo institucionalismo, que se caracteriza por ser

un enfoque teórico que ha aparecido en las ciencias sociales anglosajonas durante los últimos 20 años como una re-acción en contra del éxito del enfoque racional. Típicamente, los modelos racionales prestan poca atención e importancia al contexto en que se desenvuelven los agentes (Sanchez, 2009, p. 70).

En este enfoque, es que profundizaremos, pues se basa en la premisa que los contextos institucionales, políticos, sociales y culturales en los que se devuelven los individuos son determinantes sobre su comportamiento y, por ende, sobre las decisiones que toman (Hall & Taylor, 1996).

### 4.1 Las instituciones y sus fines

Cuando nos referimos a institucionalismo, hablamos sobre una disciplina que toma como unidad de análisis “el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y que es conocido como marco institucional” (Sanchez, 2009).

Lo que se basa en la idea que “las instituciones como entidades que organizan la vida en sociedad” (Harguidéguy, 2015, p. 132) o, desde la mirada de Weber, una institución representa un tipo de asociación que impone sus criterios al conjunto de los miembros que componen una sociedad.

Debemos entenderlas como pautas o normas de comportamiento, que determinan las formas, códigos y procedimientos que ejercen las personas de forma individual como

social (Sánchez, 2009: p. 71). En este sentido, Zurbriggen (2006: p. 69) las aborda como formas de restricción social o productos necesarios para satisfacer un interés, agregándoles un rol normativo en el espacio social, es así como afirma que “la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan” (Zurbriggen, 2006: p. 71).

Peters (1999), destaca que las instituciones, ya sean formales o informales, representan rasgos estructurales de las sociedades, que, al permanecer estables en el tiempo, van moldeando el comportamiento individual y generando un valor compartido, de cierta forma, podríamos decir que las instituciones son como paradigmas o axiomas que definen el lugar de los diferentes actores, la forma en que se relacionan y la predominancia de ciertas ideas por sobre otras.

Pero, por otra parte, Berger y Luckmann (1967) proponen que todos los elementos de la vida social son instituciones o, en otras palabras, construcciones simbólicas. En este sentido, “las instituciones no existen de por sí. Nacen, se estructuran e incluso a veces mueren” (Harguidéguy, 2015, p. 133).

En el proceso desde que nace una institución y se desarrolla influyen las instituciones ya existentes, los actores y sus ideas (ver tabla). Pero lo complejo está en que a la vez las instituciones van moldeando “la forma de pensar de los actores y no simplemente su comportamiento” (Harguidéguy, 2015, p. 141), de cierta forma van poniendo trabas a las posibilidades de acción.

**Tabla 5: Componentes del proceso de institucionalización científica.**

<i>Instituciones</i>	Facultades, asociaciones profesionales, institutos especializados y programas
<i>Actores</i>	Autores individuales y centros de investigación
<i>Ideas</i>	Temas de estudio, teorías métodos

**Fuente:** Tomado de Harguidéguy y Echavarren, 2016, p. 665.

Por ello, el principal foco de estudio, es justamente “hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político” (Zurbriggen, 2006, p. 68). Por ello, se plantea la reflexión acerca del rol de las instituciones en las restricción y actuaciones que buscan satisfacer el interés para el que fueron creadas.

Hay que tener en cuenta que Meyer y Scott (1983), plantean que las instituciones hay que comprenderlas como algo más que reglas formales, procedimientos o normas; son más bien, convenciones sociales, símbolos, ritos costumbre y significados desde los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea.

En concreto, las instituciones se entienden como producto del contexto político, social e histórico que les dio origen, por lo que Zurbrigeen, plantea que “las acciones de los

individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios” (2006, p. 70).

## 4.2 Algunas consideraciones entorno a sus enfoques

Aunque el neo institucionalismo nace como una de las corrientes evolutivas que busca ser un contrapeso de los enfoques más racionalistas, también existen variantes dentro de esta área de estudio que mantienen con mayor presencia principios provenientes de dicho enfoque. Por ejemplo, cuando se afirma que los actores buscan asegurar su propio interés, en base a preferencias claras, jerarquizadas y estables, y que actúan en contextos en donde la información fluye sin obstáculos y que plantean estrategias dentro de las reglas para conseguir los fines que persiguen (Harguidéguy, 2015, p. 136).

En cambio, Robert North (1990), plantea que los acuerdos institucionales que se establecen en un momento, orientarán el comportamiento de los actores en el futuro, pues existen opciones que se priorizan y otras que son desechadas, siendo las ideas priorizadas aquellas que tienden a marcar el camino por el que seguirán evolucionando las instituciones, lo que se ha denominado *path dependence*.

Siguiendo la idea del *path dependence*, es que Moya y Figueroa, someten a examen dicho efecto en las regulaciones de financiamiento de la política en Chile y concluyen que “la materialización de una institución depende de las condiciones iniciales que le dieron origen. Específicamente, el origen de una institución moldea sus condiciones actuales y futuras, y las transformaciones institucionales tienden a fortalecer a los actores que cuentan con mayor poder de influencia” (Moya & Figueroa, 2018, pp. 196–197).

Sin embargo, la dependencia del sendero permite “analizar trayectorias de políticas a posteriori sin poder prever el comportamiento futuro de los actores” (Harguidéguy, 2015, p. 140).

Es por ello, que los institucionalismos sociológicos han ido incorporando en sus análisis aportes provenientes “de la psicología social sobre el comportamiento de los actores internos a la organización”(Harguidéguy, 2015, p. 141) como mecanismo para identificar variables, dimensiones y patrones que permitan generar una idea de la realidad que incluya el análisis de las agendas internas, los objetivos de los actores y grupos autónomos que interactúan en escenarios particulares y la racionalidad que le dan a la construcción de sus objetivos, las alternativas que conciben y las estrategias que generan para conseguirlos.

Sin embargo, el nuevo institucionalismo no se limita a describir la forma en que las instituciones influyen en las decisiones y comportamiento de los actores, busca además explicar cómo van cambiando, que elementos la hacen evolucionar o involucionar.

### 4.3 ¿Cómo entender el cambio institucional?

La estabilidad de los sistemas institucionales, en esta lógica es el resultado de la observancia de las normas acordadas. “Dichas reglas no necesariamente son formales, pero su obediencia está vinculada a una sanción para quienes la transgredan. En este sentido, el cambio institucional representa los ajustes y modificaciones que se les van introduciendo a estas reglas y la creación o aumento de sanciones” (Moya & Figueroa, 2018, p. 196).

Por su parte, Peters (2003) plantea que el cambio institucional es una suerte de aprendizaje de las instituciones, el resultado de identificación de circunstancias cambiantes en el entorno y la debida adaptación a esos cambios. Aunque Sánchez plantea que modificaciones en el entorno tensionan los equilibrios de poder y fuerzan el cambio, al constituir “un conjunto de oportunidades para la institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas” (2009, p. 72). Pero hay que tener presente que los cambios que se introducen no siempre son funcionales, pues pueden generarse malas lecturas de los cambios del entorno.

Lo complejo de entender el cambio en las instituciones, está dado porque es necesario evaluar el conjunto de acciones y decisiones de forma sistemática y la forma en que se fueron interrelacionando los diferentes actores en el proceso de un tiempo en determinado (Majone, 2014, p. 139). Por ello es que los trabajos de North (1990) se fundan en un análisis histórico para, así, generar una comprensión de la forma en que fue evolucionando una sociedad.

Por otra parte, Falletti (2010) asume una de las características de las instituciones es su dinamismo, por lo que el cambio es natural en las instituciones, lo que se va produciendo de forma gradual en relación a pequeños ajustes en relación a las mutaciones del entorno.

No obstante, los procesos institucionales tienen implícitas dinámicas distributivas, al ser procesos que se dan en relaciones de poder; por lo que “las formas de interacción que allí se producen generan disputas, acuerdos políticos y bloques que son centrales a la hora de ponderar los elementos” (Moya & Figueroa, 2018, p. 197), por lo que la posibilidad de estabilidad no es permanente. Mahoney & Thelen (2010) plantean la constancia de los cambios y que estos tienen como finalidad mantener las estructuras de poder funcional a los intereses de los actores que influyen en las decisiones.

En este sentido, “las fallas institucionales y/o sus debilidades son un espacio de gran valor para los agentes, ya que es la forma de obtener ventajas contra otros agentes que aún no las han identificado. Por lo que los espacios de ambigüedad institucional generan que ciertos actores las utilicen a su favor” (Moya & Figueroa, 2018, p. 198).

A pesar de ello, los cambios no siempre son una evolución temporal de meros ajustes a dinámicas del contexto, tienen una gran influencia las coyunturas críticas y las respuestas que se generan a partir de crisis institucionales (Pierson & Skocpol, 2008), las que se caracterizan en general por escándalos provocados por aprovechamiento de

algunos actores de las disfuncionalidades o ambigüedades del sistema institucional para privilegiar sus propios beneficios o intereses.

#### **4.4 El cambio en las políticas públicas desde el institucionalismo**

Uno de las características principales de los procesos políticos y sociales es su constante transformación o evolución. Es por ello, que, aunque las instituciones son reglas formales duraderas en el tiempo, estas no son inmutables, estas tienden a transformarse o adaptarse frente a circunstancias, contextos y tomas de decisiones (Trigo, 2016; Almond, 1996).

Trigo (2016) plantea una visión general sobre orden, continuidad y cambio político, poniendo foco principalmente en la forma en que las reglas, normas y las identidades constituyen instrumentos de estabilidad y del escenario en que se generan los cambios. Aunque Marsh y Olsen (2006), plantean que los cambios o las transformaciones son un elemento constante de las instituciones y que sus modificaciones e, incluso, pequeños ajustes en las instituciones generan impactos en la forma que nuevas instituciones nacen, se expanden, cambian y mueren.

Se debe tener en cuenta que el neo institucionalismo como enfoque conceptual, no constituye un “un cuerpo unificado, sino al contrario, subyacieron en él distintas corrientes para observar lo institucional, identificándose tres tipos de neo institucionalismos, institucionalismo histórico, el de elección racional (*rational choice*) y el institucionalismo sociológico” (Trigo, 2016: p, 227), aunque estos no hay que considerarlos excluyentes, sino como diferentes formas de ver un mismo enfoque.

North (1990) promovió un análisis histórico para entender y analizar el cómo las instituciones van cambiando, a partir de observar la evolución de las sociedades a lo largo del tiempo. Con el pasar del tiempo y la acumulación conceptual, el nuevo institucionalismo basa su argumento en descifrar el contexto político, social, económico y cultural en que actúan los actores es determinante sobre el comportamiento que adoptan (Sánchez, 2009: p. 70).

Así, desde la visión de Sánchez, se puede decir que:

el cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus propios mecanismos de sanción; los agentes del cambio son individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional (2009: p. 72).

Aunque se debe tener en cuenta que los cambios a las reglas, no necesariamente son funcionales a los intereses a los actores, pues quienes deben decidir esos cambios, pueden leer mal las señales sociales y generar respuestas disfuncionales (Sánchez, 2008; Zurbruggen, 2006). Pero, desde una visión adaptativa, las instituciones tienen varias oportunidades de ir haciendo pequeños ajustes y correcciones de comportamiento (Trigo, 2016).

Lo interesante de este enfoque es que no solo permite entender cómo ocurren determinados eventos, sino que permite comprender porque, en momentos

determinados, pueden ocurrir o no. Así mismo, permite identificar las ideologías, teorías y modelos interpretativo que utilizan los actores implicados en las decisiones para comprender la realidad (Sánchez, 2009).

Por ello, es que, desde la perspectiva De la Hoz, “el nuevo institucionalismo comprende el abordaje de las instituciones formales o informales que constituyen rasgos estructurales de la sociedad, en cuanto son estables en el tiempo, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos” (2016: 114). En otras palabras, lo relevante es cómo las instituciones influyen, condicionan o determinan las estrategias y ámbito de posibilidad que los actores consideran a la hora de decidir y cómo los balances políticos en dichas condiciones, resuelven un juego político en determinado momento para dar espacio a nuevos arreglos institucionales (Zurbriggen, 2006).

Aunque el nuevo institucionalismo, no ofrece una respuesta explícita al cambio en las políticas públicas, éste se puede entender como “consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan” (Zurbriggen, 2006: p. 81).

Sin embargo, Eslava (2010), tomando la tipología propuesta por Peters (1999) sobre el nuevo institucionalismo, plantea un esquema de comprensión entre tipos de institucionalismo y su relación con el análisis de políticas públicas, que se puede resumir en la siguiente tabla.

Tabla 6: Sub enfoques de neo institucionalismo.

<b>Tipo de Institucionalismo</b>	<b>Relación con <i>policy</i></b>
<i>Normativo</i>	Marco de referencia a los valores compartidos por los miembros de una institución. Se asocia al deber ser de las políticas, tiene mayor importancia en las fases de diseño.
<i>Elección racional</i>	Las instituciones ofrecen reglas e incentivos para los actores. Los individuos las toman como restricciones al comportamiento individual. Cobra mayor relevancia en las etapas de negociación e implementaciones de las <i>policy</i> .
<i>Histórico</i>	Se centra en cómo las decisiones y compromisos originales determinan el desarrollo de las políticas. Por lo que es útil para evaluar la secuencia de decisiones.
<i>Social</i>	Observa las formas de interacción entre actores, marcando especialmente las relaciones entre los actores estatales y los grupos de interés que los rodean. Resulta útil para identificar las redes y los modos de interacción.

Busca identificar la forma en que las estructuras de gobierno pueden promover o bloquear las acciones de los actores. Por lo que resulta aplicable a la etapa de ejecución de las políticas públicas.

---

**Fuente:** Elaboración propia en base a Eslava, 2010.

En este sentido, se debe comprender que tanto, instituciones, organizaciones, actores y las políticas resultantes se mueven en un espacio de interdependencia, donde el resultado concreto de la *policy* es el balance que se genera en dicha relación.

Para comprender la forma en que van mutando dichos balances institucionales, es que la perspectiva histórica, ofrece tres modelos para su análisis: *critical junctures*, *path dependence* y *punctuated equilibrium* (Trigo, 2016). Estos enfoques de análisis no deben entenderse como excluyentes entre sí, más bien como enfoques independientes que ofrecen respuestas a diferentes problemas metodológicos en el estudio de la evolución y decisión de las políticas públicas.

#### **4.4.1 Critical junctures**

Una coyuntura crítica se puede definir como “un periodo de cambio significativo, que sucede típicamente en distintas formas y países y que es presumida para producir distintos legados (Collier & Collier, 1991: p. 29). Desde esta perspectiva lo crucial para identificar una coyuntura crítica es la generación de un “legado” a partir del conjunto de condiciones que generó el quiebre. Sin embargo, Mahoney pone el acento de las coyunturas críticas en la decisión al definir las como “puntos de elección cuando una particular opción es adoptada entre dos o más alternativas. Si no hay una elección entre alternativas, no existe una coyuntura crítica” (2001: p. 113) y destaca que al optar por una determinada alternativa y ponerla en funcionamiento, a medida que más avanza el tiempo se va haciendo más difícil revertir la decisión.

Es así como Capocci & Kelemen (2007), resumen la idea de *critical junctures* en aquellas situaciones en que tanto los factores económicos, culturales, ideológicos y organizaciones se hacen significativamente diferentes en un periodo corto de tiempo, a partir del cual se abren diferentes alternativas de elección y los actores que influyen en la decisión se amplían notablemente y la decisión que es seleccionada tiene consecuencias trascendentes en el sistema institucional.

#### **4.4.2 Path dependence**

El rumbo que toma una decisión, está influenciado por el momento en que se enfrenta la elección, las circunstancias que lo detonaron (escándalos, acuerdos o presiones sociales, entre otros), la correlación de fuerzas políticas y los actores que influyeron en ellas, pero además por las decisiones previas, aquellas que los actores han adoptado en el pasado, sobre un mismo tema. Esta visión reconoce las instituciones como un proceso en construcción y transformación continua, pero en donde existe una concatenación de las decisiones que se van tomando.

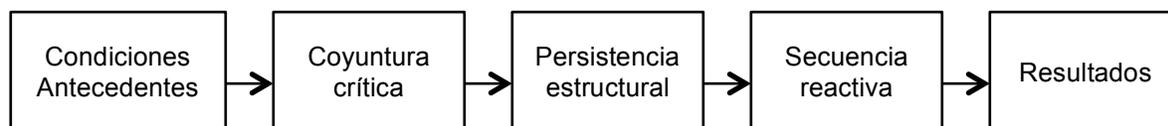
Es por ello, que Pierson (2004) pone su atención en el momento en cuándo ocurren los hechos, el *timing* y el orden en que estos se van desencadenando. Pues, desde la visión de Trigo (2016), lo que ocurre en un momento anterior, afectará los resultados posteriores que se puedan generar. Esto sucede porque “una vez tomada una opción, los costos de revertirla son muy altos. Habrá otras opciones, pero el auto resguardo de ciertos arregles institucionales obstruyen una fácil reversión de la opción inicial” (Pierson, 2004).

En palabras de Moya y Figueroa, la dependencia del sendero se refiere a:

la materialización de una institución depende de las condiciones iniciales que le dieron origen. Específicamente, el origen de una institución moldea sus condiciones actuales y futuras, y las transformaciones institucionales tienden a fortalecer a los actores que cuentan con mayor poder de influencia (2018: p. 196 – 197).

Aunque los procesos sociales no necesariamente son continuos ni lineales, Trigo resume la estructura analítica del *path dependence* de la siguiente manera.

**Ilustración 2: Estructura analítica del path dependence.**



**Fuente:** Tomado de Trigo, 2016: p. 234.

En resumen, se puede decir que este enfoque, se “refiere a una propiedad de contingencia, procesos dinámicos no reversibles, incluyendo una amplia variedad de procesos biológicos y sociales que bien pueden calificarse de evolutivos” (David, 2000).

#### **4.4.3 Punctuated equilibrium**

Los procesos de cambio o evolución no necesariamente son continuos o incrementales. En muchos casos los cambios se producen de forma rápida y radical. Es por ello, que la perspectiva de los equilibrios interrumpidos busca aplicar la teoría evolucionista, propia de las ciencias biológicas, a la forma en que cambian, se transforman o mutan los procesos institucionales (Trigo, 2016).

Lo que diferencia este enfoque es, que, a diferencia de los anteriormente analizados, considera los procesos de evolución, como procesos de transformación antes que un progreso (Trigo, 2016; Gersick, 1991; Eckstein, 1992). Resaltando que dichas transformaciones pueden ser regresivas o productivas.

En este sentido Goul & Eldredge (1977) resaltan que no se debe considerar la evolución o mutación desde el *punctuated equilibrium* como procesos graduales y lentos, pues muchas veces las transformaciones se dan en periodos cortos y producto

de convulsiones muy radicales, por lo que analizar el cambio desde esta perspectiva puede ser fundamental como indicadores de ámbito y transformación de los fenómenos sociales. Por ello, Gersick (1991), plantea que normalmente en periodos largos y con estructuras de gobiernos estable tienden a darse cambios más bien incrementales, al contrario, con instituciones más débiles y gobiernos volátiles, las adaptaciones tienden a ser muy puntuales y radicalizadas.

## 5. MARCO METODOLÓGICO

Esta sección desarrolla los aspectos metodológicos propios de la investigación llevada a cabo en esta tesis. Se detallan las herramientas utilizadas para construir, levantar, analizar e interpretar la información en relación a los objetivos planteados para esta investigación. Tomando la idea de Taylor y Bogdan, en este apartado se busca dar explicación sobre “el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas” (2000: 15). Aplicado al análisis de las trayectorias de los conceptos de corrupción asociado al diagnóstico del problema, y de integridad en cuanto a las soluciones que se plantean a los escándalos de corrupción que dieron origen a la acción del Estado.

Las explicaciones que se busca construir, no se elaboran desde cualquier óptica, sino que dese el enfoque neo institucionalista. Se pretende abordar particularmente “cómo se gestan [las políticas], lo que comprende desde la identificación de los problemas sociales hasta los desarrollos normativos vinculados a su solución” (De la hoz, 2016: p. 116). Reconociendo de esta forma el campo de complejidades en que se sitúan los problemas sociales.

Este enfoque teórico permite abordar los hechos de la experiencia, permitiendo explicar cómo se idean, se aceptan, modifican o desaparecen las políticas de integridad o anti corrupción.

### 5.1 Enfoque metodológico

La investigación se desarrolla desde un enfoque cualitativo, de tipo descriptiva y diacrónica, puesto que esta tesis busca analizar las trayectorias del concepto de corrupción desde un enfoque neo institucionalista, en donde los factores contextuales, el rol y relación entre los actores y su pronóstico son determinantes para entender las decisiones que estos adoptan.

Centrándose particularmente en los factores y circunstancias que los decidores identifican en cada coyuntura crítica. Buscando responder, cómo el significado que se le da a la corrupción al momento de definir el problema, limita las posibles soluciones a adoptar. Asimismo, considera las características del espacio temporal en que se tomaron las decisiones, reconociendo en sí, que los actores no toman decisiones racionales como lo proponen los análisis basados en un institucionalismo evolutivo, como North. Más bien, hay un conjunto de factores que complejizan la decisión, uno de ellos es la forma en que se construye el significado del problema que la política (*policy*) debe solucionar.

### 5.2 Unidad de análisis

La unidad que se analizó es la decisión pública, por medio de los actores que cumplen un rol de tomar de decisión o de influencia en ella. Entendiendo que dicha elección, se

toma en un espacio temporal que define el contexto en que se desarrolla el problema en estudio. Para esto, se buscó recoger la interpretación que hacen los actores de los problemas de corrupción en cada coyuntura crítica, relevando las percepciones, explicaciones e ideas representadas en sus discursos.

Por lo que la unidad de análisis se centra en los actores que tuvieron un rol de decisión o de influyentes en la construcción de las políticas públicas de integridad o lucha contra la corrupción en las diferentes coyunturas críticas que se han desencadenado entre los años 1990 y 2016 en Chile. Los que se pueden diferenciar entre cargos o posiciones vinculadas al poder ejecutivo, el legislativo o Congreso Nacional, organizaciones de la sociedad civil constituidas formalmente y miembros de comisiones asesoras que se crearon a partir de cada coyuntura y que tuvieron la responsabilidad de proponer soluciones.

Para lo cual consideramos actores vinculados a cada clasificación, bajo las siguientes definiciones:

**Tabla 7: Definiciones operativas para cada sector de actores en estudio.**

<b>Sector</b>	<b>Definición operativa</b>
<i>Ejecutivo</i>	Organismos vinculados a la Administración central del Estado, en donde se recoge la visión de los actores de gobierno y que tiene como responsabilidad construir las propuestas de políticas. Se incluyen aquí también representantes de organismos autónomos como la Contraloría General de la República por sus competencias directas con la Administración central del Estado. En este sector se incluyen autoridades sectoriales como Ministros de la Secretaría General de la Presidencia, Ministros de Interior y los respectivos funcionarios y/o asesores claves en cada repartición.
<i>Legislativo</i>	Se refiere a los actores vinculados al principal organismo encargado de la generación de las leyes, el Congreso Nacional, en cualquiera de sus dos cámaras (Diputados y Senadores). Se incluyen en esta categoría a Parlamentarios, asesores legislativos y funcionarios del Congreso Nacional como secretarios de comisiones legislativas.
<i>Sociedad civil</i>	Considera a las diversas organizaciones constituidas por ciudadanos individuales, con fines colectivos y que actúan para tomar decisiones o influir en el ámbito público. Este tipo de organizaciones normalmente se defienden derechos individuales, políticos y sociales. Se consideran aquí organizaciones formalmente constituidas que actúan sin ánimo de lucro y no están ligadas a una organización gubernamental.
<i>Comisión asesora</i>	Designa al conjunto de personas elegidas por la autoridad pública, en el caso de estudio, por el Presidente de la República, para buscar construir diagnósticos y soluciones en relación a los problemas de corrupción, en su sentido amplio.

**Fuente:** Elaboración propia.

Adicional a ello, se consideran unidades de análisis complementarias a la decisión pública y los actores involucrados. La complementariedad se intenciona con la finalidad de contrastar las percepciones de los actores con datos consensuados y hechos

relevantes de contexto que pueden ser determinantes para lograr un análisis más acabado de la forma en que se construye el problema en estudio.

De esta forma, se utilizarán datos provenientes de noticias de prensa escrita por medio de la consulta de medios digitales indexados en motores de búsqueda web, que considere temas vinculados a corrupción (integridad, probidad, transparencia, acceso a la información, etc.) entre los meses de marzo de 1990 y diciembre de 2016, en sus titulares para enmarcar el contexto en que se instalan y detonan los casos de corrupción ante la opinión pública y originan la coyuntura crítica.

Por otra parte, se consideran las normas legales, como resultado o materialización de las políticas anti corrupción, de tal forma de seguir la trayectoria entre las ideas discutidas por los actores y el resultado obtenido.

### 5.3 Muestra

La muestra se construyó buscando recoger las distintas perspectivas y experiencias frente a la elección de opciones de regulación frente a la corrupción en determinados espacios temporales, los que se han definido como coyunturas críticas desde la visión del neo institucionalismo histórico.

Razón por la cual se construyeron tipologías de actores vinculados a los diferentes sectores que tienen relevancia dada la unidad de análisis, decisores públicos y actores influyentes en la decisión, buscando generar heterogeneidad de visiones. De esta manera, se cubrieron así, los diferentes espacios de decisión en el sistema político, de tal forma de identificar coincidencias y diferencias en los discursos y sus contenidos.

De esta forma, se conforma un casillero tipológico que sirve como herramienta práctica para abordar de forma cualitativamente representativa el fenómeno en estudio (Valles, 1999). De esta manera, se conforma una tabla que en cada coyuntura crítica ofrece un número de actores que es representativo para analizar el cómo cambia el concepto de corrupción tras cada coyuntura crítica.

Tabla 8: Casillero tipológico selección de muestra.

	<b>Ejecutivo</b>	<b>Congreso</b>	<b>Sociedad civil</b>	<b>Comisión asesora</b>	<b>Total</b>
Coyuntura 1	1	1	-	1	<b>3</b>
Coyuntura 2	1	1	1	1	<b>4</b>
Coyuntura 3	1	1	1	2	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaboración propia.

Así, se estableció una muestra de 12 actores de las diversas coyunturas críticas. Teniendo especial consideración que lo que se busca, no es obtener una representación estadística, lo que estaría vinculado al tamaño de la muestra; sino que busca recoger la heterogeneidad del proceso social, resaltando diferentes experiencias de los actores seleccionados.

#### 5.4 Técnica de recolección de datos

Para la recolección de información se ha utilizado una entrevista semi-estructurada, basada en un guion de temas en relación a cuatro variables de análisis y vinculadas a cada uno de los objetivos específicos de estudio. Así, esta forma de recolección de información busca que “el entrevistado se puede expresar en su propio lenguaje y relatar hechos y experiencias desde su perspectiva, incluyendo cuestiones no previstas por el propio entrevistador” (Flores, 2013: 155).

La aplicación de la entrevista sigue una conversación abierta, atendiendo el tipo de perfil del entrevistado y se han ido adicionando o restando preguntas, no consideradas en la pauta original, en cada una de las conversaciones con la finalidad de profundizar en alguna variable o aspecto relevante de acuerdo al perfil de cada uno de los entrevistados.

Tabla 9: Variables, preguntas guías de entrevista y objetivos específicos vinculados.

Variable	Preguntas guía	Objetivos específicos
<i>Instituciones</i>	¿Cuál o cuáles son las reglas, formales o informales, que se quiebran para que se genere un caso de corrupción? ¿De qué forma influyen las reglas existentes en los nuevos acuerdos que se generan?	1. Coyunturas críticas
<i>Actores</i>	¿Se pueden asociar determinados discursos/ideas a organizaciones o actores particulares en torno a la corrupción? ¿Hubieron actores que se fueron facilitadores u obstáculos a la generación de acuerdos y nuevas reglas?	2. Discurso de los tomadores de decisiones 3. Ideas asociadas a corrupción e integridad
<i>Ideas</i>	¿De qué forma se valoraba el problema de corrupción cuando se tenía que adoptar una decisión? A la hora de generar acuerdos en torno a las políticas ¿Se privilegia la posibilidad de generar consenso o se promueven las ideas?	2. Discurso de los tomadores de decisiones 3. Ideas asociadas a corrupción e integridad
<i>Contexto</i>	¿En qué circunstancias se generan y deciden las políticas de integridad? ¿Las circunstancias en que se tomaron las decisiones limitaron o facilitaron ciertas posturas o ideas? ¿en qué medida?	1. Coyunturas críticas

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de mayo y junio, con una duración aproximada de 45 minutos. En todas ellas se informó al participante de las implicancias de participar de ellas, se registró el audio previo consentimiento expreso y se dejó constancia del consentimiento de participar en la investigación.

## **5.5 Estrategia de análisis**

El objetivo final de esta investigación es analizar las formas como han ido cambiando las ideas entorno al concepto de corrupción e integridad a partir de las políticas que se crean como respuestas a escándalos de corrupción, es por ello que el dispositivo de análisis que resulta más pertinente es el análisis crítico de discurso.

El análisis crítico de discurso, permite abordar responsabilidades, intereses y marcos interpretativos en los actores que ostentan el poder (Van Dijk, 1996) y que, por ende, tiene la capacidad u oportunidad de resolver los problemas.

Centrarse en el discurso, es reconocer que estos son producto de una construcción histórica, ya que son el resultado de interacciones, legitimidades y dominios de poder (Habermas, 2003). A esto, se suma la idea que promueve Matura (1991), la que sostiene que el lenguaje cumple una función de configuración de la convivencia de las personas y las sociedades.

Para lo cual, se elaboró una matriz con los discursos identificados, la que se agrupó por variables y actores que permitieran identificar las ideas en tensión y las ideas en encuentro, los símbolos transversales y los significados asociados a la corrupción detrás de cada coyuntura crítica y de las políticas que se generaron a partir de ellas.

## **5.6 Límites y restricciones de la investigación**

Aunque el enfoque del nuevo institucionalismo y sus herramientas metodológicas, ofrecen “claves interpretativas de una realidad compleja que no resiste análisis unidireccionales ni determinísticos” (De la Hoz, 2016: p. 118), tiene límites, que cobran mayor importancia cuando lo aplicamos a un fenómeno tan ambiguo y multifactorial como lo es la corrupción.

Por ello, los resultados que aquí se exponen, deben interpretarse asumiendo que el paso del tiempo puede cambiar la percepción inicial que se tenía del problema al momento de enfrentarlo, por lo que la reconstrucción narrativa que hacen los entrevistaos posterior a los procesos de decisión que enfrentaron pueden ser levemente distintas a las iniciales.

A su vez, el análisis que se incorpora a partir de las normas legales y la deducción del concepto de corrupción que ellas reflejan, es el resultado de un discurso dominante, es la materialización de quienes ganan en el juego político, razón por la cual no necesariamente reflejan el *frame* de todos los decisores públicos que participaron en el

proceso, ni de todos los que influyeron en él. No obstante, la combinación de fuentes de información permite mitigar estas limitantes.

## **5.7 Resultados**

Los resultados se presentan de forma narrativa, agregados por coyunturas críticas, que permiten comprender cómo la sucesión de hechos, su concatenación y el contexto político en que se desencadenaron, fueron determinantes en los resultados que se generaron. Por otra parte, esta forma de presentar la discusión permite diferenciar el concepto de corrupción presente en cada momento, con el que se analizaron los problemas y construyeron a las soluciones en cada momento.

Por ello, los tres capítulos que se presentan a continuación sintetizan los hallazgos asociados a los contextos que enfrentaron los tomadores de decisión, los actores que lograron influir en dichas decisiones, los cambios institucionales que se fueron desencadenado y finalmente los significados asociados al concepto de corrupción en cada coyuntura.

## **6. LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL DESPERTAR DE LA CORRUPCIÓN**

A fines del siglo XX, el tránsito hacia la democracia fue el tema principal del debate social en América Latina como en Chile. La agenda pública estuvo marcada por los problemas de desarrollo económico, desigualdad y pobreza, la recuperación de derechos políticos y sociales, pero por sobre todo por la constante fragilidad institucional de las instituciones democráticas que pusieron constantemente en riesgo la gobernabilidad (Walker, 2009; O'Donnell, 2004).

En Chile, el tránsito hacia la democracia, comienza simbólicamente en octubre de 1988, con un referéndum que sometió a cuestión la continuidad del régimen presidido por Augusto Pinochet. El triunfo del “No” generó la convocatoria, más tarde, de elecciones presidenciales y parlamentarias y el inicio al periodo de transición democrática.

### **6.1 La transición a la democracia y los primeros escándalos de corrupción**

El tránsito hacia la democracia, comienza en el año 1989 con las elecciones presidenciales. Estos comicios representan simbólicamente, que el control de las decisiones políticas y administrativas del país vuelven a ser ejercidas por una autoridad elegida por los ciudadanos (Dahl, 2012) después de 17 años de gobierno autoritario. Pero también representa el inicio gradual del ejercicio de la libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información y los derechos de asociación, entre otros.

Sin embargo, Silva (2018) destaca que lo relevante en materia de corrupción en este proceso, es la reactivación de las instituciones que cumplen un rol de fiscalización del actuar del gobierno como lo son los órganos superiores de control, los organismos de persecución, los partidos políticos, el parlamento y los medios de comunicación, entre tantos otros. Pues, en palabras del mismo autor, “los principales instrumentos de vigilancia de la probidad pública habían permanecido desactivados” (Silva, 2018, p. 199) durante toda la dictadura.

Dicha reactivación, permitió tanto a parlamentarios, autoridades de los órganos de la administración pública y a los medios de comunicación comenzar a indagar diversas irregularidades en el uso de los recursos públicos y posibles fraudes al fisco.

Los primeros casos que aparecen se relacionan con actividades ilegales de altos oficiales de las fuerzas armadas. Con ello se comienza a caer la imagen que Pinochet había construido de “un líder militar severo pero honesto” (Silva, 2018: p. 206). Incluso esta imagen de pulcritud ética era parte del argumento que las fuerzas armadas utilizaron para justificar el golpe militar haciendo referencia a la <reserva moral de la nación> (Salazar, 1996; Silva 2018).

17 años de secretismo y control total del poder ejecutivo, la ausencia del Congreso y el escaso rol de los tribunales de justicia, permitió la desviación de recursos públicos en beneficio de altos mandos de las instituciones armadas, el uso de bienes fiscales, el traspaso de propiedades y la existencia de severas prácticas nepotistas en la familia

Pinochet. El destape de estas prácticas, tensionó la instalación del gobierno de Aylwin, existiendo amenazas constantes de desestabilización por parte de los uniformados, las que se hicieron más agudas al conocerse el caso de pagos del ejército al general Pinochet por la supuesta compra de una empresa de la que este era dueño.

Sin embargo, no todos los casos estarían vinculados a los uniformados. Al poco tiempo de haberse instado los civiles en el poder, comienzan a conocerse algunos escándalos de corrupción que involucrarían a directivos públicos y gerentes de empresas estatales (ver tabla siguiente), dichas irregularidades se vincularían a la extracción de fondos públicos para el financiamiento de la actividad política, por medio de contratos pagados a sobre precio o por otros mecanismos de desfalco que no lograron aclararse con las investigaciones posteriores.

**Tabla 10: Escándalos de corrupción, 1990-1994.**

<b>Año</b>	<b>Caso</b>	<b>Descripción</b>
1991	Pinocheques	Por medio de una investigación parlamentaria, encabezada por el Diputado Schaulsohn, se indagó sobre la recepción de cheques por una suma aproximada de 3 millones de dólares de Augusto Pinochet desde la comandancia en Jefe del Ejército por la compra de una empresa de su propiedad.
1992	DIGEDER	Por medio de un proceso de auditoría realizada a la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), se descubrió un déficit de 1,5 millones de dólares. A la fecha no se ha logrado establecer el mecanismo para el fraude, ni la finalidad que se le dio a los recursos extraídos ilegalmente.
1993	ENAP	Por medio de una denuncia parlamentaria en marzo de 1993, se comienza investigar la presunta malversación de fondos públicos en la empresa estatal. La operación ilícita consistía en el sobre pago de servicios de desmalezado para posteriormente destinar el monto sobre pagado a cubrir gastos de campañas políticas.
1994	CODELCO	En febrero de 1994, queda en evidencia que la cuprífera estatal había perdido más de 200 millones de dólares de la época, por un fraude en las operaciones de futuro, las que consistían en consignar valores inferiores a los de venta estimada del cobre en contratos a futuro. Este fraude fue realizado por Juan Pablo Dávila, operador de mercados futuros, que recibió pago de sobornos por más de 12 millones de dólares entre los años 1991 y 1994 por favorecer a determinados agentes de la bolsa de metales de Londres.

**Fuente:** Elaboración propia en base a revisión de prensa.

A pesar de ello, la percepción de quienes ocupaban los espacios de poder y concentraban la toma de decisiones en la época, es que los hechos de corrupción conocidos, constituían acciones aisladas, no se trataba de un hecho generalizado en el aparato político chileno. Tal como lo afirma uno de los entrevistados:

La consideración que se le había dado a la ética pública en Chile, era todavía muy marginal, sin embargo se habían producido, a finales del primer gobierno democrático un par de hechos de corrupción que encendieron alarmas, no por su gravedad ni porque

hubiera un estado generalizado de corrupción [...] Chile no tenía tradición en la materia y, en esos mismos años varios otros países, particularmente Italia, habían tenido que enfrentar el tema y con relativa urgencia, porque la corrupción se había ido extendiendo rápidamente (Entrevistado miembro comisión asesora, E6).

## 6.2 El abrir los ojos a la corrupción y el caso Dávila

En enero de 1994, queda en evidencia el mayor caso de fraude al fisco en Chile. En la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) se generaron pérdidas por más de US\$200 millones en las operaciones financieras de mercados futuros<sup>4</sup>, por montos que no coincidían con los registros pactados.

Los hechos fueron informados por el Jefe del Departamento de Mercado de Futuro de CODELCO, Juan Pablo Dávila, quien señaló en dicha oportunidad

que, debido a errores cometidos en el registro inicial de una operación en el computador, consistente en registrar como compra una operación que era de venta, se había producido una pérdida de alrededor de US\$ 30.000.000 en una operación de mercado de futuro no asociada a contratos de venta de cobre físico. Añadió el señor Dávila que consciente de que este error lo colocaba muy por encima de las restricciones con que debía actuar en la materia, resolvió ocultar este hecho a sus superiores y realizar una serie sucesiva de operaciones especulativas que le fueron ocasionando pérdidas más y más sustanciales, en espera de que el precio del cobre bajara, lo que no ocurrió, por lo cual procedió a cerrar tales operaciones con una pérdida de alrededor de US\$ 100.000.000 (CODELCO, 1994).

La investigación judicial, demostró que Dávila, recibió comisiones comprobadas de *brokers*<sup>5</sup> internacionales por unos US\$ 10 millones aproximadamente, durante los años 1991 a 1995, depositados en cuentas extranjera e invertidos en propiedades, todas las cuales fueron incautadas por orden judicial.

Los efectos del fraude no solo afectaron las finanzas de la cuprífera estatal. La importancia que por ese entonces tenía las ganancias del cobre para el presupuesto público, generó una crisis política en los últimos meses del gobierno del presidente Patricio Aylwin y la salida de los ejecutivos de CODELCO, entre ellos, el vicepresidente ejecutivo de la minera estatal, Alejandro Noemi; el vicepresidente de comercialización, Gonzalo Trivelli; el gerente de ventas, Owen Guerrini, y el subgerente del área, Carlos Derpsch.

En la opinión pública, rápidamente se comenzó a sociabilizar el término “Dávilazo”, para hacer referencia a los actos de robo y estafa y poco a poco la idea del Chile un país probo se comienza a desdibujar. Las críticas apuntan a que los órganos de la

---

<sup>4</sup> Los mercados de futuro se refieren al conjunto de operaciones por medio de las cuales se realizan contratos de compra o venta de ciertas materias en una fecha futura, pactando en el presente el precio, la cantidad y la fecha de vencimiento. Normalmente estas negociaciones se realizan en mercados bursátiles.

<sup>5</sup> Se refiere a la persona que, por oficio, actúa como intermediaria en operaciones de compra y venta de valores financieros y de acciones que se cotizan en bolsa.

administración del Estado están infectados de funcionarios como Dávila, incluso el presidente Aylwin, antes de terminar su mandato, sale a la defensa de quienes ejercen funciones públicas y en un discurso afirma: “tengo la convicción de que la Administración Pública chilena es honesta y proba”.

Desde una visión más retrospectiva, uno de los actores de la sociedad civil afirma que,

Lo que hubo en el 94 generó una ventana de oportunidad para hacer una agenda en la que se modificaran muchos aspectos que venían heredados de la dictadura, pese a que fue un escándalo de corrupción quizás acotado a Codelco. El deseo que tenía la elite civil por legitimarse, o la necesidad que tenía de legitimarse en como gobernante produjo que se tuvieran que tomar cartas en el asunto y eso abrió una ventana de oportunidades en la que se combinó contexto político con capacidad técnica para el diseño de estas reformas (Entrevistado miembro comisión asesora, E2).

### **6.3 Abordar el problema. La Comisión Nacional de Ética Pública**

Las tensiones con la oposición en el Congreso, la fragilidad institucional por la que atravesaba el país y la constante amenaza militar llevan al, recién asumido, presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle buscar soluciones de la mano de la conformación una mesa de trabajo externa que pudiera proponer soluciones transversales a los problemas de corrupción. Bajo este contexto, se crea la Comisión Nacional de Ética Pública.

Esta Comisión se crea por la necesidad de generar un espacio para promover la reflexión sobre los problemas de ética en el sector público, por la ausencia de normas legales concretas que aborden este problema, por la falta de transparencia en las relaciones entre el sector público y privado, el retraso en los procesos de modernización del Estado y la necesidad de mejorar los mecanismos de control y fiscalización de los órganos que componen la gestión pública (Decreto 423/1994).

Resulta interesante la motivación del entonces Presidente de la República en la conformación de la Comisión, pues refleja implícitamente que los problemas reñidos con la ética pública que se conocieron entre los años 90 y 94, se debían, fundamentalmente a problemas de transparencia, falta de reflexión, antigüedad en los procedimientos y por, sobre todo, la falta de control sobre quienes ejercen la función pública.

Sin embargo, uno de los miembros de esta Comisión, refleja una visión crítica también del símbolo que hay detrás de la conformación de este tipo de instancias.

Las comisiones presidenciales, que a primera vista puede parecer muy interesante, son transversales existe un trabajo pre-legislativo e información, pero por otro lado tanta comisión refleja un déficit de la forma de gobierno (Entrevistado Comisión Asesora, E4).

Se convoca a ser parte de la Comisión Nacional de Ética Pública a 8 personas designadas por el Presidente de la República, el Ministro Secretario General de la Presidencia y a las autoridades de los órganos autónomos del Estado. Los que en un plazo de 100 días debían emitir un informe que considere “propuestas de políticas

públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública” (Art. 1° Decreto 423/1994).

Los miembros de la Comisión, afirman que, “la corrupción no está relacionado con una crisis o deterioro profundo de esta historia de probidad, sino como su actual difusión y mayor visibilidad en todos los regímenes políticos y en el sistema internacional. La perspectiva central que ha adoptado esta Comisión ha sido la prevención de este fenómeno” (CNEP, 1994: p. 202).

En este sentido, deciden proponer medidas enfocadas en evitar los riesgos de los funcionarios públicos de cometer actos ilícitos que atenten contra el bien común. Afirman que, “el fenómeno de corrupción, en sentido estricto afecta a la función pública. Conviene tener presente que toda función, regulada por alguna norma pública o privada, puede ser violada, y que quien lo hace, la corrompe” (CNEP, 1994: p. 202).

De ello, se deduce que la corrupción es un problema que afecta solo el ámbito de lo público y particularmente el ámbito funcional y no, necesariamente, es un problema del poder político. En base a dicha idea, se plantean más de 40 medidas para prevenir la corrupción (ver tabla siguiente) entre las que se plantean medidas para mantener la imparcialidad e independencia en el actuar público, nuevas normas para la celebración de contratos y licitaciones estatales, sanciones penales a la corrupción, financiamiento a la política, entre tantas otras.

Tabla 11: Número de propuestas por área Comisión Nacional de Ética Pública.

Área	Número de propuestas
<i>Integridad en la función pública</i>	10
<i>Gestión de personal</i>	4
<i>Delitos y persecución de la corrupción</i>	6
<i>Gestión pública</i>	13
<i>Financiamiento de la política</i>	3
<i>Sistema político</i>	3
<i>Otros</i>	3
<b>Total</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia.

Aunque lo novedoso de esta agenda, que focaliza sus medidas en la modernización de los procesos burocráticos y en las acciones de control y prevención del ejercicio de la función pública, es la inclusión del principio de la transparencia como un eje transversal, con el principal objetivo de permitirle a los ciudadanos conocer cómo se realiza la gestión del Estado.

Dicha idea, no logra generar arraigo en los sectores políticos oficialistas, por miedo a que el acceso a la información se convirtiera en una herramienta para la oposición que debilitara al gobierno.

Así lo confirma uno de los actores entrevistados, al afirmar:

La concertación de entonces pensaba que era una manera de debilitar al gobierno al ponerlo en el escrutinio público, y principalmente al escrutinio de la oposición. Políticamente era un error según ellos en abrirse y exponerse a la transparencia (Entrevistado miembro comisión asesora, E3).

Cabe destacar, de la poca producción académica que se encuentra de este periodo y de las reformas anti-corrupción, que se le atribuye a la transparencia la cualidad de ser un arma eficaz contra el combate a la corrupción (Rehren, 2008), sin contar con evidencia empírica que lo sustente. Sin embargo, no se observa ni deduce de los tomadores de decisión pública entrevistados una conciencia de lucha contra la corrupción en las medidas propuestas, sino más bien una intensión modernizadora del Estado que le permitiera contar con una estructura burocrática eficiente, eficaz y efectiva, pues de esa manera se podría prevenir la corrupción.

Uno de los entrevistados lo afirma, al decir:

no había plena conciencia que se estaba atacando el tema de la corrupción, pero al mismo tiempo la idea era que el país tenía que contar permanentemente con una política de ética pública y una formación en ese campo (Entrevistado Congreso, E7).

#### **6.4 Probidad Administrativa. La primera solución a la corrupción**

La corrupción a principios de los años 90 en Chile tiene un ámbito acotado a las personas que prestan funciones en las instituciones del Estado. De esta forma, la Comisión Nacional de Ética Pública declaró: “hay corrupción cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado” (CNEP, 1994: p. 203). Centrando el problema, específicamente, en el cuerpo burocrático del Estado el problema y excluyendo al poder político, los grupos económicos y a las personas que interactúan con dichos funcionarios.

El significado de la corrupción asumido por los integrantes de la Comisión y de los actores que influyeron en esta agenda, no es diferente a la visión que existía en el debate internacional. Un ejemplo de ello, es el ámbito de regulación que establece tanto la Convención Interamericana Contra la Corrupción, al delimitar el problema, como aquel asociado a la función pública, puntualmente a algunas acciones como el soborno, beneficios ilegítimos o la asociación con el sentido de sobornar (OEA, 1999).

El gobierno buscó consagrar rápidamente las recomendaciones de esta Comisión en una ley, por medio de un proyecto que fue ingresado al Congreso en enero de 1995 (Boletín N° 1.510). Por casi cinco años el proyecto tiene escasa discusión, logra encontrar apoyo cuando Chile comienza a negociar la adopción de un tratado con la

Organización de Estados Americanos (OEA) que busca crear un marco general de combate contra la corrupción.

Así, en poco tiempo se logra aprobar un conjunto de normas legales (ver tabla siguiente) que constituirían el primer intento de una política vinculadas al fortalecimiento de la integridad pública.

**Tabla 12: Primer conjunto de normas vinculadas a la integridad.**

<b>Año publicación</b>	<b>Número</b>	<b>Nombre</b>
1999	19.653	Sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del Estado.
1999	DS 1.879	Convención Interamericana Contra la Corrupción.
2000	D.S. N° 99 MINSEGPRES	Reglamento para la declaración de intereses de las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado.
2002	D.S. N° 496	Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y su Anexo.

**Fuente:** Elaboración propia.

Se debe tener presente en este caso, que el foco de la regulación fue prevenir la corrupción, pero entendiendo que esta era un problema exclusivo de los funcionarios públicos. Por esta razón, la respuesta fue crear un principio que guiara el actuar de las personas que trabajan para el Estado, al que se le denominó “probidad administrativa”. Este consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular” (Art. 2° Ley N° 19.653).

Desde el punto de vista de Poblete (2014), este principio incluye tres elementos:

- i. Observar una conducta funcionaria intachable.
- ii. Desempeñar honesta y lealmente la función o cargo.
- iii. Dar preeminencia al interés general sobre el particular.

Si bien, esta idea de corrupción es representativa de todos los actores que intervinieron en la formación de la política, ninguno de ellos hace referencia a la corrupción como un problema que escapa del ámbito funcional (ver tabla siguiente), casi se trata como un riesgo laboral más, que el Estado como empleador debe tratar de mitigar.

Esta idea acotada de la corrupción, a juicio de un parlamentario, se puede explicar también por el estilo de gobierno que desarrolló el presidente Aylwin.

Esta idea de “en la medida de lo posible” se aplicaba no solo en materia de derechos humanos, sino que también en todo orden de cosas, entonces yo tengo la impresión de que las instituciones funcionaron relativamente bien, no exenta de dificultades pero que de alguna manera se miró muy por encima de esas dificultades en pos de un objetivo mayor que era la vuelta al sistema democrático (Entrevistado Congreso, E7).

**Tabla 13: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 1.**

<b>Ejecutivo</b>	<b>Congreso</b>	<b>Sociedad civil</b>	<b>Comisión asesora</b>
Un problema de comportamiento individual de determinadas personas dentro del Estado	Falta de fronteras claras entre la vida pública y privada cuando se trabaja para el Estado	Sin información <sup>6</sup>	Un problema que se debe prevenir antes que sea tarde y que, por ahora, está acotado a los empleados públicos.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas.

Esta idea, de la corrupción como un problema aislado, está influenciada de cierta forma por un ideario histórico que se promovió desde la colonia hasta el término del gobierno de Pinochet, específicamente, la idea que Chile era la excepción en el continente y que existía en la sociedad chilena una cultura de la probidad (Silva, 2018, Lagos, 2018), que logró mantenerse no por la inexistencia de hechos corruptos en la sociedad o en el aparato estatal, sino por “la represión social, el desmantelamiento de las Universidades y el control de los medios de comunicación imposibilitó el conocimiento, registro y difusión de hechos contra los recursos públicos” (Lagos, 2017: P. 6) que se sostuvo por los 17 años de dictadura.

---

<sup>6</sup> A comienzos de los años 90 no existían en Chile organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los temas vinculados a la corrupción, probidad o transparencia que pudieran aportar a la discusión de esta investigación.

## **7. LA TENSIÓN PERMANENTE ENTRE LA ACCIÓN ESTATAL Y LA ACTIVIDAD POLÍTICA**

Al término del mandato del presidente demócratacristiano Frei Ruíz-Tagle, los problemas de corrupción parecían escasos, hechos aislados y acotados solo a funcionarios públicos que no habían sabido cumplir con su deber. La desaceleración económica, la caída en las exportaciones y la inercia de los mercados internos provocada por la crisis asiática que se desarrolla entre los años 1997 y 1998 contribuyen a que la agenda anticorrupción quede en un segundo plano.

Aunque lo que terminó por desplazar dicha agenda del escenario político, fue la detención de Pinochet en Londres, lo que ocurriría en octubre de 1998, por orden del juez español Baltasar Garzón, quien perseguía los delitos de genocidio, terrorismo, torturas y desapariciones de personas ocurridas durante el periodo de dictadura que este dirigió.

Estos hechos marcarían el término del gobierno de Eduardo Frei, las elecciones presidenciales de esa época y el inicio del mandato del presidente Ricardo Lagos.

### **7.1 Entre la sobriedad y la opulencia**

Una sociedad austera, donde la sobriedad tenga más valor que la opulencia y la riqueza que a tantos ofende. Una sociedad donde la humildad y el trabajo en equipo premien más que la prepotencia y el individualismo. Una sociedad donde la solidaridad sea más que la prepotencia y el individualismo. Una sociedad donde la solidaridad sea más valorada que el egoísmo, donde la corrupción sea combatida en todas sus formas y en todos sus niveles.

[...] Las instituciones tienen que ser cada vez más transparentes. No tener miedo al disenso es parte de nuestra riqueza como país. Queremos una sociedad abierta y plural, equitativa para todos, en donde los Nerudas y las Mistrales que están por allí dispersos, en el polvo del norte o en los fríos del sur, puedan desarrollar todas sus capacidades hasta el límite de sus fuerzas. Ese tiene que ser el sentido profundo de nuestra acción (Ortega y Moreno, 2004: pp: 226- 277).

Así proyectaba Ricardo Lagos su gobierno un día después de asumir su mandato, en un discurso en el Parque Forestal de Santiago, con el que fija las que serán sus prioridades y valores en su mandato. Además, de poner el acento en las reformas políticas necesarias para terminar con los enclaves autoritarios, fomentar el crecimiento e iniciar una política de protección social, una de las preocupaciones es combatir la corrupción.

Las primeras medidas adoptadas por su gobierno, están destinadas a frenar las altas tasas de desempleo, mejorar los indicadores macroeconómicos y profundizar las medidas de apertura económicas iniciadas por el Eduardo Frei. Los primeros años de su mandato trataron de mantener un Estado sobrio, con bajo gasto público y con medidas de austeridad fiscal.

Los casos de corrupción que se venían dando desde el gobierno anterior y que se conocerían bajo su mandato, como el pago de sobrepagos en la adquisición de material tecnológico para las escuelas del país, por cuestionamientos en la venta de empresas que ofrecen servicios en calidad de monopolios regulados y la evidencia de la extracción de recursos públicos para destinarlos al financiamiento de partidos políticos (ver tabla siguiente) comienzan a levantar la preocupación sobre problemas de probidad, que parecían haber encontrado una solución con la creación de la ley de probidad pública en 1999.

**Tabla 14: Escándalos de corrupción 1995-2007.**

<b>Año</b>	<b>Caso</b>	<b>Descripción</b>
1996	Aulas tecnológicas	Durante el gobierno de Aylwin se adquirió equipamiento educativo a la empresa estatal española Fomento de Comercio Exterior, Focoex. La inversión significó un costo estimado de US\$ 13 millones aproximadamente. Sin embargo, por medio de una auditoría de la Contraloría General de la República, se detectó que se habría pagado un sobre precio de casi US\$ 4 millones y la compra no se habría ajustado a las reglas establecidas a la época.
1997	Chispas	Seis de los altos directivos del grupo Enersis recibieron una multa por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros por la venta de la empresa a la española Endesa.
1998	INJUV	Por medio de una investigación de la Contraloría, se detectó que se realizaban compras respaldadas con cotizaciones y facturas de empresas que no existían. La investigación responsabilizó al director nacional del Instituto Nacional de la Juventud, Leonardo González, el que fue destituido junto a otros cuatro directivos de la institución.
2002	Plantas de revisión técnica	El empresario Carlos Filippi, habría pagado \$15 millones al, entonces, Subsecretario de Transporte Patricio Tombolini, para obtener la concesión de una planta de revisión técnica en la región de O'Higgins. Sin embargo, en las gestiones para el pago del soborno y la obtención de la concesión, participó Víctor Manuel Rebolledo, en ese entonces Diputado.
2002	MOP-GATE	El caso dejó al descubierto que en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se pagaban sobresueldos a más de 120 funcionarios, además de pagar sobrepagos a los servicios prestados por la empresa Gestión Ambiental y Territorial (GATE) por trabajos en autopistas concesionadas. Parte de los recursos además fueron destinados a financiar a partidos políticos oficialistas.
2003	Inverlink	La secretaria del presidente del Banco Central, Carlos Massad, filtraba informes reservados al grupo Inverlink. Lo que generó que la Corporación de fomento a la Producción (CORFO) perdiera más de \$84 mil millones por medio de operaciones de inversión.
2003	Aviones Mirage	Durante una compra de 25 aviones mirage en el año 1994 que hizo Chile a Bélgica por un monto de US\$109 millones, se descubrió que parte del monto pactado cubrió gastos de soborno de altos uniformados.
2004	Rigg	Una investigación iniciada por el Senado de Estados Unidos constato movimientos bancarios sospechosos en el Banco Riggs de Washington. La investigación termino revelando la existencia de 125 cuentas bancarias secretas de propiedad de Augusto Pinochet y sus

		cercanos en la que se mantenían más de US\$ 21 millones.
2005	Chile Deportes	Por medio de una auditoria de la Contraloría General de la República, se detectó que durante último trimestre de 2005 se registraban diversas irregularidades en más de 77 proyectos ejecutados por la entidad, los que tenían asignado más de \$400 millones. Las irregularidades detectadas iban desde uso de proyectos para pagar fiestas privadas de los funcionarios de la institución, personas fallecidas registradas como beneficiarios de proyectos en curso, hasta duplicidad de respaldos para justificar gastos
2007	EFE	La gerencia de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), contrato servicios de asesores durante los años 2005 y 2006, dichos servicios contratados nunca fueron prestados y los informes que se entregaron por los asesores, resultaron ser copiados de internet, por lo que la justicia determinó que los contratos celebrados por la gerencia de la estatal y los asesores resulto ser un acuerdo para defraudar al fisco.

**Fuente:** Elaboración propia en base a revisión de prensa.

A pesar de la preocupación que representan los casos que van dándose a conocer en la opinión pública, no es hasta que la prensa pública irregularidades entre políticos y empresarios, que pagaban coimas para obtener autorizaciones de plantas de revisión técnica, al que se suma el pago de sobresueldos a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas vinculados al caso MOP-GATE y, más tarde, se descubre el caso de uso de información privilegiada de la empresa Inverlink para la obtención de beneficios de CORFO, que el gobierno del Presidente Lagos comienza a perder legitimidad. La situación se tornó tan grave que “hacia fines de 2002 algunos empezaban a hablar de la existencia de una crisis de gobernabilidad e incluso de la posibilidad de que Lagos no llegara a terminar su periodo presidencial” (Silva, 2018: p. 228).

La mayoría de estos escándalos revelaría la desviación de fondos públicos, por diferentes mecanismos, para financiar campañas electorales y las actividades regulares de los partidos políticos. El Estado y sus instituciones se estaba transformando en la “caja pagadora” de la actividad política de los partidos oficialistas.

A juicio de quienes estaban en el Congreso en dicho periodo, el problema de corrupción que revelan estos casos es el afán por el poder, es utilizar los mecanismos que se tienen al alcance para mantener la posición que se ocupa, sin importar lo que se deba hacer para ello. En sus palabras: “al final siempre la gente que ocupa estos cargos tiene la intención de retener poder, de informar lo menos posible, de ser lo menos transparente” (Entrevistado Congreso, E7).

Estos casos revelan la opulencia con que se gestiona el poder, y una tensión permanente entre la actividad legal y lo que es éticamente aceptable en un momento determinado (Silva, 2018) para mantener espacios de poder.

Hay que tener en cuenta, que el hecho de darse a conocer los casos de corrupción, genera un contexto en el ámbito político, que obliga a la autoridad a dar una respuesta, así mismo lo afirma un actor del ejecutivo:

Yo creo que hay un contexto importante cuando empiezan aparecer casos de corrupción y eso se torna como intolerable y ahí la política tiene que responder, tiene que hacer algo, tiene que salir una comisión, tiene que alguien responder al caso del caballo corralero que recibió el ministro, tiene que alguien que responder frente al MOP-GATE o al caso de financiamiento irregular de los últimos años... que se vieron en los últimos años, yo creo que eso es una reacción. (Entrevistado Ejecutivo, E1).

## **7.2 Fortalecer la transparencia y la probidad**

La tensión permanente que se genera entre la legalidad y lo éticamente correcto, generada por los casos de corrupción conocidos por la opinión pública, sumado a la inestabilidad gubernamental, impulsaron al gobierno a convocar a 11 personalidades públicas, para proponer acciones que pudieran fortalecer los principios de probidad y transparencia, pues el ejecutivo consideraba que estos, “tienen una importancia fundamental para el recto funcionamiento de los poderes y órganos del Estado, para la concreción y mantención del Estado de Derecho y para la correcta vinculación entre el sector público y privado y de la ciudadanía en general” (Considerando 4, Decreto 77/2003).

A esta Comisión, al igual que la de 1994, se le encarga estudiar medidas que fortalezcan la probidad pública, analizar medidas en discusión y proponer medidas que fortalezcan la ética y la transparencia en el país. Para ello, la Comisión considera que son dos los problemas que se deben abordar: el reclutamiento de los altos funcionarios públicos y la inexistencia de una regulación en materia de financiamiento electoral. Particularmente, la Comisión señala que:

Las prácticas de reclutamiento de directivos hoy imperantes, que privilegian consideraciones político-partidistas, por otra parte, en algún grado inevitable, tienden a afectar negativamente tanto los niveles de calidad técnico-profesional históricamente alcanzados, como también los niveles de transparencia, probidad y desempeño ético funcionario al facilitar controles monopólicos que conllevan riesgos de cautiverio, presión e influencias ilegítimas sobre el actuar de los directivos públicos.

Estas prácticas están relacionadas con la ausencia de marcos regulatorios adecuados del financiamiento de la actividad política en sentido estricto: campañas electorales y actividad regular de los partidos. Existen así alimentaciones y retroalimentaciones importantes entre las lógicas de financiamiento de la política hoy imperantes y las prácticas de reclutamiento existentes (CFTYP, 2003: p 448).

Aunque el marco de propuestas, de esta Comisión para el fortalecimiento de los principios de transparencia y probidad fueron amplias y buscaban entregar una solución transversal al problema que las había originado (ver tabla de propuestas), su éxito y resultado posterior no se debió a la calidad de sus acciones, sino a la capacidad de generar acuerdos políticos que les permitiera ser aprobadas en el Congreso.

**Tabla 15: Número de propuestas por área Comisión para el fortalecimiento de los principios de transparencia y probidad pública.**

<b>Área</b>	<b>Número de propuestas</b>
<i>Gestión pública</i>	7
<i>Gestión de recursos humanos</i>	10
<i>Descentralización</i>	6
<i>Financiamiento de la política</i>	3
<i>Labor parlamentaria</i>	9
<i>Crecimiento económico</i>	14
<b>Total</b>	<b>49</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Dichos acuerdos, se generaron por las condiciones de ingobernabilidad que atravesaba el país y por la amenaza constante de que Ricardo Lagos no terminara sus 6 años de mandato, lo que facilitó que tanto el gobierno como oposición convergiera en una agenda de reformas (Navia, 2004; Silva 2018).

Se logran aprobar dos grandes nudos críticos, por una parte un sistema independiente de designación de altos funcionarios públicos, materializando lo que hoy conocemos como sistema de Alta Dirección Pública (ADP) y el correspondiente servicio que lo dirige (Dirección Nacional de Servicio Civil), el que buscó disminuir la discrecionalidad en el nombramiento de estas autoridades y, por otra parte, una ley de transparencia en el gasto electoral, regulación que reconoció la participación de las empresas en el financiamiento de la política, pero que además generó espacios de secreto o reserva de la identidad de los aportantes, por medio del sistema de donaciones reservadas y otras anónimas (ver tabla 16).

Además de ello, se logran incorporar dos medidas en la línea de fortalecer la gestión del aparato público. Por un lado, la Ley de Procedimiento Administrativo (N° 19.880) que establece bases comunes para la tramitación de actos administrativos en todos los servicios públicos del país, establecimiento un procedimiento reglado y plazos de cumplimiento y, por otro lado, la creación del sistema de compras públicas (Ley N° 19.886), que permite poner la transparencia como un valor fundamental en el proceso de compras de la instituciones públicas, generando un sistema web que permite seguir todo el proceso de compra y generar datos trazables sobre dichas transacciones.

**Tabla 16: Reformas aprobadas posterior a la agenda de fortalecimiento a la transparencia y probidad pública.**

<b>Año publicación</b>	<b>Número</b>	<b>Nombre</b>
2003	19.880	Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.
2003	19.882	Crea la Alta Dirección Pública profesionaliza la función pública establece la concursabilidad

		para la promoción de la planta de profesionales y fiscalizadores determina que el tercer nivel de una planta de personal sea de carrera y no de exclusiva confianza y fija nuevas políticas de remuneraciones.
2003	19.884	Transparencia límite y control del gasto electoral
2003	19.886	Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.
2005	20.050	Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la constitución política de la república.
2005	DS 342	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2006	D.S. N° 45 MINSEGPRES	Reglamento para la declaración patrimonial de bienes de la Ley N° 20.088.
2006	20.088	Establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública.
2007	DS 375	Convención de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción.
2007	20.205	Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad
2008	20.285	Sobre acceso a la información pública.
2010	20.414	Reforma constitucional en materia de transparencia modernización del estado y calidad de la política.
2014	20.742	Perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales

**Fuente:** Elaboración propia.

Pero, las medidas pro transparencia y de regulación de los procesos comienza a dejar en evidencia nuevos casos de corrupción, que sin dichas reglas no podrían haber sido descubiertas.

Estos escándalos, comienzan a conocerse a comienzos del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet. Ella debe enfrentar las consecuencias del caso Chile Deportes, del caso fragatas del ejército y las consecuencias del uso de información privilegiada en el caso LAN.

Ello llevó a la conformación de una tercera Comisión asesora presidencial en la materia, conformada por 7 personalidades públicas en este caso. la particularidad que tiene esta Comisión, a diferencia de las dos anteriores, es que comienza a operar de forma reservada y que, por otra parte, “esta vez la derecha no estaría dispuesta a cooperar con el gobierno en la búsqueda de posibles soluciones, como fue el caso durante el gobierno de Lagos” (Silva, 2018: p. 232), pues la oposición acusaba la existencia de una red de corrupción extendido en todo el Estado. Lo que es confirmado en diciembre

de 2006, por el ex Ministro y ex senador, Edgardo Boeninger, al afirmar que en el Estado existen un conjunto de “prácticas indebidas, corruptelas crecientemente difundidas en el Estado” (Ibídem: p. 234).

Las medidas de esta Comisión apuntaron a los siguientes temas:

- Transparencia activa y pasiva.
- Reforma al sistema de alta dirección pública.
- Financiamiento permanente de campañas y partidos políticos.
- Reforzamiento del sistema de control en el Estado.
- Medidas para favorecer la probidad y transparencia (denuncias, parlamento, lobby u compras públicas). (Informe para favorecer la probidad y eficiencia, 2006).

Esas propuestas se materializan en diferentes proyectos de ley enviados al Congreso y medidas administrativas tendientes a dar una señal de que se estaba avanzando. Sin embargo, entre los que alcanzan mayor debate, es la aprobación del Decreto supremo que obliga a las autoridades públicas declarar su patrimonio e intereses al asumir un cargo público, buscando con este instrumento contar con herramientas que permitan prevenir posibles casos de corrupción.

No obstante, desde el parlamento existen visiones críticas aún de dichos avances, los que se consideran ineficientes para prevenir la corrupción.

El país en general ha sido muy ágil para responder legislativamente algunos de estos temas, pero no ha sido muy eficiente en la respuesta, ejemplo... en el caso del MOPGATE y la regulación de la declaración de patrimonio de intereses esa declaración en mi opinión es un saludo a la bandera, porque en el fondo eso a mí y yo siempre lo dije en la tramitación, a mí me parece que obligar a los parlamentarios a declarar sus bienes no tiene ningún sentido (Entrevistado Congreso, E7).

Así mismo, se logra aprobar una regulación que busca incentivar a los funcionarios públicos a denunciar, otorgándoles protección laboral para evitar represalias. Pero no es sino hasta 2008, con la aprobación de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, que esta agenda alcanza su mayor nivel. Poniendo el foco de la lucha contra la corrupción en la transparencia, como un elemento disuasorio de prácticas ilícitas y detonando una serie de transformaciones en la gestión estatal y entregando una herramienta de empoderamiento ciudadano. Bajo la lógica que “la luz del sol es el mejor desinfectante”.

La Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, no solo consagra el derecho el derecho de las personas de acceder a información que esté en manos del Estado, sino que también crea una institucionalidad en materia de transparencia, el que será clave para ir formando una cultura de apertura en Chile. El Consejo para la Transparencia, se instala al alero de dicha regulación, como un organismo autónomo que busca garantizar el derecho de acceso a la información a todas las personas, pero además de promover en la sociedad una cultura del control social a partir de lo que se considera ‘un derecho llave’ de otros derechos.

Hay que tener en cuenta, en el caso de la ley de acceso a la información, que los factores de política interna, no fueron los únicos, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en donde se condenaba a Chile por la “negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y “podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile” (Sentencia de 19 de septiembre de 2006<sup>7</sup> (Fondo, Reparaciones y Costa) CIDH).

### **7.3 Entre la negociación y el acuerdo ¿dónde quedó la corrupción?**

El historiador y político inglés, Lord Acton, afirmaba “el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Tras más de 10 años de gobiernos de la coalición política de centro izquierda, Concertación de partidos por la democracia, los hechos de corrupción asociados a sus dirigentes y sector político comenzaron a aforar, confirmando la célebre frase de Lord Adam.

Una corrupción, primero asociada al desvío de fondos públicos para el financiamiento de la actividad política, luego asociada a la falta de reglas claras entre las obligaciones de un cargo y los intereses legítimos que tiene cualquier persona y más tarde directamente asociado al uso de poder público para la obtención de provechos personales.

Aunque el diagnóstico de las comisiones asesoras que se convocaron fueron claras en establecer que la causa del problema, en una primera instancia se asocia a la captura del empleo público y el favorecimiento de las decisiones para el sector político dominante y más tarde a la falta de transparencia como medida preventiva. Lo que primero a la hora de legislar y generar políticas, no fue una idea de corrupción que se debía proteger, sino la capacidad de lograr acuerdos que permitieran aprobar las medidas.

Así, las medidas que se logran aprobar en 2003 son el resultado de intereses contrapuestos, que logran un acuerdo en un proceso de negociación y que busca privilegiar los intereses de los sectores en disputa, pero no busca en sí mismo solucionar el problema de corrupción que generó el escándalo.

La Concertación de entonces [pensaba]: yo quiero que le matamos de una vez por todo al financiamiento de la política y que es lo que yo quiero, dice la derecha, es que le metamos mano al clientelismo en la conformación del Estado y, por tanto, venga el financiamiento de las campañas a cambio de la ley de alta dirección pública (Entrevistado Comisión Asesora, E3).

Tienen que conciliar las mejores prácticas con los intereses de los afectados (Entrevistado Congreso, E7).

---

<sup>7</sup> Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

Lo mismo sucede con las reformas plantadas por Bachelet. Silva afirma que “en círculos oficialistas se pensaba que era preferible sacar una legislación bastante débil que ver fracasar por completo las iniciativas legislativas del Gobierno” (2018: p. 237), obligando a negociar al ejecutivo con el Congreso para poder aprobar las medidas que se habían prometido para hacer frente a la corrupción.

Entre negociación y negociación, se avanza, se aprueban medidas, pero se cede en el valor que se le quiere dar a la política. Pues una de las causas del disenso, era la diversidad de ideas asociadas al problema de corrupción que circulaba entre los tomadores de decisión (ver tabla siguiente). Por un lado, enfocado a un problema de intereses, pasando por retrasos en las técnicas y procesos del aparato público, hasta el abuso del poder público para la obtención de ventajas personales.

Aunque se debe tener en cuenta, que el avance de esta agenda y la concreción de acuerdos políticos-legislativos, no está solo influenciada por la necesidad de salir del paso, sino también por la influencia y presión de diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) que ya sea por el condicionamiento de financiamiento o inversión al país coerciones la adopción de ciertas medidas en pro de la modernización del Estado y en el fortalecimiento de medidas normativas que apuntan a resguardar la inversión que están haciendo y, por otro lado, el incentivo por medio de leyes modelos, como la de acceso a la información, que llaman a los países a adoptar regulaciones similares.

Uno de los entrevistados, lo destaca: “existen también un contexto internacional que te empuja un poquito, ese contexto creo que es relevante” (Entrevistado ejecutivo, E1).

En esta misma línea de ideas, es que la inclusión de Chile en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) obligo a las autoridades a adoptar un conjunto de políticas, entre ellas algunas vinculadas a probidad y transparencia, que permitieran cumplir con los estándares que dicha organización promueve para poder ser parte de ella.

**Tabla 17: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 2.**

<b>Ejecutivo</b>	<b>Congreso</b>	<b>Sociedad civil</b>	<b>Comisión asesora</b>
Una situación en que los intereses personales se ven enfrentados a los deberes del cargo público.	Un problema de retraso en la modernización y de reglas claras para ejercer la función pública.	El uso de la autoridad pública para favorecer a diferentes sectores políticos y sacar ventajas personales.	El abuso del poder público para favorecer a grupos políticos que se da por la falta de reglas claras en el ejercicio de la función pública.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas.

Pareciera ser, que la promesa del Presidente Lagos, cuando afirmó en el discurso del 21 de mayo de 2003: “cada vez que se descubra a un funcionario público corrupto,

dejándose corromper por intereses privados o de cualquier tipo, mi Gobierno no será intransigente en la aplicación de la ley” (Lagos, 2003), podía ceder a la negociación de mantener el poder.

## **8. EL ESTALLIDO DE LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LA CONFIANZA INSTITUCIONAL**

El gobierno de la presidenta Bachelet se desarrolla en la continua tensión de fortalecer la función pública y poner fronteras entre la actividad política y las funciones propias del Estado, el gran avance en esta agenda, durante su mandato, fue la aprobación de la ley de acceso a la información pública como herramienta preventiva de la corrupción.

Buscando diferenciarse de ello, es que el presidente Piñera, en su campaña electoral busca marcar las diferencias con las irregularidades que se habían conocido, planteando que en su equipo “a todos se les exigirá un currículum de excelencia, honestidad y vocación de servicio público. Governaremos con los mejores. Con una verdadera selección nacional y la regla será muy simple: el que mete los pies, para su casa; el que mete las manos, a la justicia” (Piñera, 2009: pp. 6-7). No obstante, es la catástrofe, ocurrida el 27 de febrero, a días del cambio de mando, lo que marcará su mandato

### **8.1 De la catástrofe a las oportunidades**

Un terremoto 8,8 de magnitud en la escala de Richter sacudió al país el 27 de febrero, generando posteriormente un tsunami, generando más de 500 muertes, 24 desaparecidos y más de 800 mil damnificados a lo largo del país, el movimiento telúrico también remeció la agenda pública, transformándose en el principal problema y preocupación del país, a lo que se sumaría más tarde la tragedia de 33 mineros que quedan atrapados tras un derrumbe en la Mina San José.

A pesar de dichas dificultades, el gobierno de Piñera trata de promover el desarrollo económico, mejorar los indicadores de pobreza y hacer de Chile un país de oportunidades. Así lo afirma en el discurso del 21 de mayo de 2010,

Porque antes que esta década concluya, Chile habrá alcanzado el desarrollo y superado la pobreza.

Un desarrollo integral, que traerá oportunidades de progreso material y espiritual para todos sus hijos, como nuestra patria no ha conocido jamás.

Ese fue mi principal compromiso como candidato y será mi mayor motivación como Presidente (Piñera, 2010: p. 1).

Esas oportunidades, vendrían a instalarse de la mano de empresarios y personeros del mundo de los negocios, quienes tratarían de replicar sus éxitos del mundo privado en el sector público, para así extender las oportunidades a todos los chilenos. Sin embargo, “la fuerte presencia de colaboradores procedentes del mundo de los negocios, su gobierno se verá permanentemente cuestionado por acusaciones de conflictos de intereses por parte de las fuerzas de la oposición” (Silva, 2018: p. 240).

Y de esa forma, la promesa de “excelencia, honestidad y vocación de servicio público” (Piñera, 2009: p. 6), se comienza a desdibujar en el imaginario colectivo y comienzan a aparecer los primeros casos de corrupción.

Así, el fraude al Fondo de Utilidades Tributarias (FUT), significó el primer caso en dónde se genera un fraude al fisco, con la finalidad del enriquecimiento privado (ver tabla siguiente) y no desvíos de dinero para pagar actividades políticas como los casos que se habían dado en los años anteriores.

Este caso no sería el único que busca obtener beneficios privados por medio del soborno de agentes públicos. El escándalo producido en los procesos de acreditación de tres universidades privadas (ver tabla), para obtener beneficios estatales que se traducían en ganancias para los controladores de las casas de estudio superior, se sumaba a la lista anterior.

**Tabla 18: Escándalos de corrupción 2008-2016.**

<b>Año</b>	<b>Caso</b>	<b>Descripción</b>
2008	Subvenciones escolares	La Contraloría General de la República detecta que no existe suficiente respaldo para acreditar los trasposos de recursos de las subvenciones escolares para el periodo 2004 a 2008. Investigaciones posteriores constataron que más de \$300 millones fueron defraudados al fisco por un sostenedor privado que tenía un acuerdo con un funcionario del ministerio. Ello generó que la entonces ministra de educación, Yasna Provoste, fuera sometida a juicio político y luego destituida de su cargo.
2008	Frambuesas	La Subsecretaria de Transporte, Elinett Wolff, utilizaba el vehículo fiscal que tenía asignado para, distribuir frambuesas, de venta de su negocio particular a restaurantes capitalinos. La subsecretaria fue removida de su cargo por utilizar recursos públicos para beneficio personal.
2009	Fragatas	El General del Ejército (R), Víctor Lizarraga, quien actuaba como intermediador en la compra de armamento militar, soborno durante 2007 y 2009 al, entonces, asistente del agregado de Defensa de la Embajada de Corea, para que el funcionario diplomático beneficiara a la empresa SERLOG en la compra de embarcaciones marítimas.
2012	Fraude al FUT	El fraude al Fondo de Utilidades Tributarias se genera cuando el funcionario del Servicio de Impuestos Internos (SII), Iván Álvarez, se coordina con el contador Sergio Díaz para que sus clientes, presentaran declaraciones de impuestos fraudulentas. El hecho ilícito consistía en ingresar pérdidas ficticias y gastos inexistentes a los registros contables de las empresas, de tal forma de modificar la base imponible sobre la que se calculaban las utilidades tributarias, con ello, lograban simular que cumplían con los requisitos para obtener devolución de impuestos. Se estima el fraude en \$2.700 millones entre los años 2010 y 2012 y con más de 120 contribuyentes involucrados.
2012	CNA	El presidente del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), Eugenio Díaz, prestaba servicios a universidades que el Consejo que él dirigía debía aprobar. El negocio consistía en vender asesorías por

		<p>medio de una empresa a las universidades que se sometían al proceso de acreditación y luego aseguraba la obtención de la certificación estatal, esto permitía a las universidades ser susceptibles de diversos beneficios estatales. La investigación judicial, determinó que el presidente del CNA habría recibido sobornos de las Universidades del Mar, Pedro de Valdivia y SEK para obtener la acreditación por medio de su empresa, dichas universidades ganaron más de \$16 mil millones a consecuencia de haber obtenido la acreditación.</p>
2013	PENTA	<p>Por medio de las investigaciones de fraude al FUT, se constata que el ex gerente de la empresa PENTA (dedicada a las inversiones en previsión, seguros, finanzas, salud y otras áreas), Hugo Bravo, pagaba a funcionarios del servicio de impuestos internos para adulterar los registros tributarios de la empresa, de tal forma de aumentar sus gastos y reducir su carga tributaria. En declaraciones de Bravo, este reconoció que además realizaban pagos a políticos, sus asesores y cercanos para financiar sus campañas electorales, por medio de facturas y boletas falsas, vale decir emisión de documentos tributarios por trabajos no realizados. La autoridad tributaria estimó que la empresa defraudó al fisco en USD 2,5 millones aproximadamente y que con esos pagos financió campañas políticas de políticos de derecha pero también de la entonces Concertación y ministros de la Nueva Mayoría.</p>
2014	SQM	<p>Por medio de la misma investigación tributaria que reveló el caso de fraude al FUT y el caso Penta, se descubrió la emisión de boletas de honorarios por servicios no prestados a actores políticos y sus asesores para financiar campañas políticas. Las investigaciones determinaron que durante los años 2009 y 2011, la empresa pagó más de \$7.000 millones a todos los sectores políticos por medio de este mecanismo. Sin embargo, en este caso, además la empresa minera habría pagado a un familiar del Subsecretario de Minería, Pablo Wagner, para que este favoreciera el desarrollo del proyecto Minera Dominga y además de entregar información privilegiada al dueño de Penta, Carlos Eugenio Lavín.</p>
2015	CAVAL	<p>Por medio de una investigación periodística de la revista Qué Pasa, se revela un préstamo de USD\$10 millones por parte del Banco de Chile a la Empresa CAVAL, la que era de propiedad de Natalia Compagnon, casada con el hijo de la presidenta Bachelet, Sebastián Dávalos. Los fondos fueron utilizados para comprar terrenos en la comuna de Machalí, los que posteriormente aumentaron su precio por un cambio en el uso de suelo. El caso, se instala como un posible tráfico de influencias, al revelarse que el crédito fue autorizado un día después del triunfo electoral de la presidenta Bachelet y que la negociación habría sido de forma presencial entre el vicepresidente del Banco, Andrónico Luksic y la pareja Dávalos y Compagnon.</p>
2015	CORPESCA	<p>En medio de la discusión de la Ley de Pesca, presentada por el presidente Piñera en 2011, la Fundación Oceana comienza a advertir de posibles irregularidades en la tramitación de este proyecto de ley. En concreto acusa que la empresa Corpesca estaría entregando financiamiento a parlamentarios a cambio que estos los favorecieron en la tramitación de dicha ley. El caso se descubrió por</p>

---

una investigación de mal uso de asignaciones parlamentarias, en donde un ex asesor de la diputada Marta Isasi, declara que la parlamentaria recibió USD\$40.000 de la empresa Corpesca, investigaciones periodísticas revelaron correos electrónicos, que solicitaban pagos asociados al éxito de la tramitación de la ley.

---

**Fuente:** Elaboración propia en base a revisión de prensa.

Más allá de los casos que alcanzaron a tener una notoriedad pública, Sebastián Piñera y su círculo más cercano deben enfrentar el constante cuestionamiento por los conflictos de intereses que enfrentaban al tomar decisiones públicas que tenían consecuencias en varios de los sectores económicos en que el mismo y su círculo de autoridades tenían inversiones o negocios. Para Silva, esto “significó además el fin del alto grado de autonomía que por largo tiempo había caracterizado a los altos funcionarios públicos chilenos con respecto al sector privado” (2018: p. 244).

Ello no logró que la probidad administrativa, la integridad o la lucha contra la corrupción se convirtieran en temas relevantes durante el gobierno de Piñera, ni menos aún que fuera parte de las preocupaciones que los candidatos presidenciales tenían a la hora de pensar el país que proyectaban en las elecciones de 2013.

El triunfo de Bachelet en las elecciones de 2013, no tiene entre sus prioridades el fortalecimiento institucional, ni mejorar la integridad, más bien busca profundizar las reformas sociales que habían sido el sello de su gobierno, esta vez con demandas que habían estado desde el retorno a la democracia en las demandas sociales, la gratuidad en la educación.

Precisamente, eso es lo que marca el primer discurso de la presidenta Bachelet al asumir por segunda vez la presidencia del país,

¡Es la hora de poner esos sueños en marcha! [...] Creemos que puede haber un Chile diferente y mucho más justo. Quiero que el día que vuelva a dejar esta casa, ustedes sientan que su vida ha cambiado para mejor. Que Chile no es sólo un listado de indicadores o estadísticas, sino una mejor patria para vivir, una mejor sociedad para toda su gente (Bachelet, 2014).

Los primeros meses de gobierno, la corrupción no fue un tema de preocupación ante la opinión pública. Hasta que, a consecuencia de la investigación de fraude al FUT, se conocen las irregularidades en la empresa PENTA, la que además de adulterar sus balances contables para pagar menos impuestos, financiaba actividades políticas por medio de boletas falsas.

Los hechos afectaban principalmente, a políticos de la oposición (pertenecientes a los partidos de la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional), lo que le permitió al gobierno mantenerse en una posición de lejanía a los hechos. Incluso, los hechos vinculados al escándalo de corrupción de SQM, no logran afectar al gobierno.

Investigaciones posteriores de los mismos escándalos, PENTA y SQM, comienzan a vincular a personeros políticos de la Nueva Mayoría, el bloque político de gobierno, a las irregularidades, comenzando a deteriorarse la legitimidad del gobierno.

Sin embargo, no es hasta la publicación del reportaje de la revista Qué Pasa, titulado, “Un negocio CAVAL”, en donde se involucraba a la familia de la presidenta, particularmente a su hijo y su nuera, por la solicitud de un crédito, el que fue aprobado un día después de haber sido electa Bachelet y que estría destinado a financiar la adquisición de un terreno, el que luego sería revendido a un alto precio.

La misma Michelle Bachelet, que a poco más de un año de iniciado su gobierno, busca controlar la situación, declarando:

Chile es un país de personas trabajadoras, de políticos comprometidos y de empresarios esforzados. Unos pocos casos condenables no deben hacernos perder de vista lo que somos y de lo que podemos sentirnos orgullosos.

Pero tampoco podemos ignorar lo que se ha ido incubando en algunos lugares de nuestra sociedad. A veces hemos dejado que el poder del dinero colonice la convivencia social, y permitimos que una cultura de las ventajas individualistas le doble la mano al sentido del bien común (Bachelet, 2015: p. 13).

Esto ocurre, en un momento en donde las principales encuestas nacionales (CADEM y CEP) comienzan a reflejar un malestar ciudadano, desaprobación de la gestión del gobierno, altos índices de desconfianza en las instituciones públicas y una agudización del descontento de las personas con la política (Lagos, 2017). Esta situación de descontrol, no solo se reflejaba en las encuestas de opinión pública, sino que era parte del contexto que observaban los actores del momento.

No daba para más, empezaron a aparecer un caso tras otro y probablemente si tu tomabas una cuerdita la cuerdita de Penta y empezabas a tomar el hilo te ibas a encontrar con que prácticamente todos nuestros representantes habían sido elegidos con financiamiento ilegal (Entrevistado miembro comisión asesora, E5).

Obviamente parlamentarios y dirigentes de un partido político hoy día no tienen una autoridad para poder proponer reformas en materia de probidad, ética, financiamiento de la política, corrupción eh... y eso ha sido un proceso de desgaste en el largo plazo ha deteriorado el capital político que podrían llegar a tener los partidos para pensar o diseñar este tipo de reformas (Entrevistado miembro Sociedad civil, E2).

Las investigaciones judiciales comenzaron a evidenciar que gran parte de los actores del sistema político recibieron financiamiento ilegal de empresas para sus campañas y que incluso algunos de esos financiamientos estaban condicionados a gestiones de parlamentarios en la tramitación de leyes que les interesaban a las empresas financieristas.

La situación era grave, “es una corrupción en el centro del corazón del poder ¿ah? O sea, esto llega a la moneda, esto llega por distintas situaciones, o sea, llega a la moneda por el caso CAVAL y llega a la moneda también por tema de SOQUIMICH y llega al parlamento por las boletas de honorarios entregadas por personas vinculadas a algún parlamentario” (Entrevistado miembro comisión asesora, E11).

## 8.2 En búsqueda de la legitimidad y recuperar la confianza

Los casos que hemos venido conociendo desde hace ya un buen tiempo en el ámbito de los negocios o de la política, así como de la relación entre ellos, han generado una fundada preocupación y sobre todo malestar en la ciudadanía. Y tengo que decirlo, han sido dolorosos para aquellos que anhelamos un país equitativo y sin privilegios.

Son casos que se han llevado al margen de la ética o de la prudencia, y en algunos casos derechamente al margen de la ley. En ellos se han visto involucradas empresas, partidos políticos, dirigentes y también servidores públicos (Bachelet, 2015: p. 13).

Esta situación genera una profunda desconfianza que los actores políticos puedan generar soluciones legítimas y creíbles, poniendo al gobierno en una encrucijada, ¿quién debe proponer las soluciones? ¿es el sistema político lo suficientemente crítico para reconocer las faltas y buscar caminos para la generación de alternativas?

La respuesta a esas interrogantes, se materializó el 10 de marzo de 2015, con la creación de un Consejo Asesor Presidencial Contra los conflictos de Interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Este Consejo, fue integrado por personas que no han sido parte del poder político tradicional, que no habían ocupado espacios de poder vinculados a una colectividad política, que ofrecían garantías de profesionalismo y autonomía.

Se buscó conformar una comisión con personas que no estuvieran vinculadas a los casos de corrupción que se habían conocido, que no pudieran ser afectadas por las investigaciones que seguían en curso, pero por sobre todo que envistieran de legitimidad.

La autoridad crea una comisión precisamente para dotar de legitimidad las propuestas que de ella emana, al estar involucrado los partidos políticos, ser parte interesada en esas soluciones... hoy día el estándar es mucho más alto y por lo tanto obviamente no se ve bien que los mismos representantes de partidos políticos entreguen una propuesta... o sea, lo pueden entregar obviamente y las entregaron de hecho, pero no tienen legitimidad esas propuestas que por ejemplo afectan el financiamiento de los partidos políticos, eso no iba a tener legitimidad social y por lo tanto el efecto que se busca con la creación de este... de este tipo de instancia de discusión transversales etc., eh... se iba a ... y por lo tanto no iba a tener... no iba a hacer una instancia que pudiera generar reformas o propuestas de reforma legítima (Entrevistado miembro Sociedad civil, E2).

Sin embargo, la búsqueda de legitimidad, fuera del sistema político generó discordia entre quienes tenían la investidura legal de resolver los problemas públicos, de quienes habían sido electos para dichos fines.

Por qué existen ustedes, a quién le han ganado” ... “no tienen legitimidad” ... y tienen razón... “a ustedes nadie los ha escogido y nos vienen a delimitar a nosotros si ustedes no entienden lo que significa un partido político, no militan, no están... no saben...”, tienen un punto... sí es verdad, que uno lo mira con una distancia... con la distancia del computador, la teoría y los datos más que de la realidad del día a día, pero hubo resistencia (Entrevistado miembro comisión asesora, E5).

A pesar de ello, el Consejo logra construir propuestas, que fueron el resultado de un dialogo con movimiento sociales, ciudadanos, partidos políticos y congresistas, instituciones de áreas claves del Estado y actores en su rol de expertos. Por medio de reuniones de trabajo y audiencias públicas (incluida diferentes regiones del país), generaron un informe con 21 temas, presentados en 5 capítulos (Informe Consejo Anti Corrupción, 2015), en donde se presentaron 248 propuestas.

Las medidas propuestas buscaban fortalecer las medidas existentes y generar un circulo virtuoso en contra de la corrupción, que permitiera abordar acciones preventivas, normas que prohibieran o reglaran comportamientos y mejorar los sistemas de persecución (ver tabla siguiente).

**Tabla 19: Número de propuestas por área Consejo contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.**

<b>Área</b>	<b>Número de propuestas</b>
<i>Prevención de la corrupción</i>	105
<i>Regulación de conflictos de interés</i>	40
<i>Financiamiento de la política para fortalecer la democracia</i>	68
<i>Confianza en los mercados</i>	21
<i>Integridad, ética y derechos ciudadanos</i>	14
<b>Total</b>	<b>248</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Las medidas apuntaron a fortalecer el Estado, a mejorar la institucionalidad, pero por sobre todo a encontrar la transversalidad, tratando que las acciones que se tomaran no fueran el sello político de un gobierno. Así mismo, la presidenta Bachelet, trató de destacar: “para tener éxito en este ámbito, las soluciones deben ser institucionales. Una institucionalidad legítima que esté a la altura de los desafíos y las complejidades de la época que vivimos, pero también, a la altura de las demandas de nuestra sociedad. Por eso hoy debemos revisar y perfeccionar nuestras instituciones” (Bachelet, 2015: p. 14).

A pesar de lo amplia de las medidas propuestas, solo ocho leyes se logran aprobar en los dos primeros años posteriores a la urgencia de buscar soluciones a los problemas de corrupción que habrían detonado los escándalos (ver tabla 20). Las reformas aprobadas buscan regular el rol de las empresas en la política, establecer estándares más alto al ejercicio de la función pública y mejorar el funcionamiento de las instituciones estatales.

**Tabla 20: Reformas aprobadas posterior al Consejo anti corrupción.**

<b>Año publicación</b>	<b>Número</b>	<b>Nombre</b>
2015	20.860	Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al servicio electoral
2015	20.870	Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral
2016	20.880	Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses
2016	20.900	Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia
2016	20.911	Crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el estado
2016	20.915	Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización
2016	20.922	Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo
2016	20.955	Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del servicio civil

**Fuente:** Elaboración propia.

Lo que más destaca en este paquete de reformas es la introducción y precisión de un concepto de conflicto e interés, que para este caso, se entiende como: la circunstancia en que “concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias” (Inciso 3°, Art 1, Ley N° 20.880).

### **8.3 Delimitar lo político y los negocios**

La combinación dinero y política resulta peligrosa, desvía los intereses, captura autoridades y deslegitima las democracias, pero, pareciera, que no necesariamente genera corrupción a los ojos de quienes deben tomar las decisiones.

Los casos de corrupción que se conocieron a partir de 2008 y que detonan una crisis en 2015, es comprendida como un problema del poder, como una cuestión de abuso, pero sin referirse a una cuestión de corrupción.

La misma presidenta Bachelet evita hablar de corrupción:

Hemos visto como algunos usan el poder de su dinero para influir las decisiones de la democracia, es decir, para influir las decisiones que nos afectan a todos. Y hemos visto también como algunos usan la influencia que otorgan los cargos democráticos y públicos, que están para servir a todos los ciudadanos y ciudadanas, para obtener ventajas personales (Bachelet, 2015: p. 13).

Más bien, hay una idea de tensiones hacia donde se deben buscar las soluciones, pero no necesariamente, una conciencia de buscar soluciones a un problema de corrupción. Para uno de los entrevistados,

la tensión del financiamiento de los partidos políticos fue la más evidente [...] pero la tensión estuvo mucho en cuanto los partidos podían recaudar por sí solo, cuanto tenían que contar de donde venía la plata... qué se yo, y eso quedó plasmado en el informe o sea eso es abierto... eh... nadie tuvo que hacer grandes concesiones para llegar a estos acuerdos eh...no me alcanzo acordar así como muchos, pero era así como más bien el mundo que representaba a la derecha y que tenía más nexos con el mundo empresarial privado era... es menos favorable que se meta el Estado y eso tu podías adivinar que iba a pasar antes de la Comisión (Entrevistado miembro Sociedad civil, E5).

Sin embargo, al deducir de los discursos de los entrevistados, la idea de corrupción no representa un significado transversal entre los actores (ver tabla siguiente). Aunque se pueden deducir dos elementos comunes:

- i. Uso de un poder, y la
- ii. obtención de un beneficio.

**Tabla 21: Resumen de idea de corrupción asociada a cada actor para coyuntura 3.**

<b>Ejecutivo</b>	<b>Congreso</b>	<b>Sociedad civil</b>	<b>Comisión asesora</b>
El uso del poder público para la obtención de una ventaja que de otra circunstancia no se podría obtener.	Un problema que nos afecta a todos, porque los estándares sociales han cambiado y no hemos sabido responder a ellos,	El uso de la posición, pública o privada, para obtener beneficios (materiales o simbólicos) de tipo privado.	Es tensionar a otro, sea público o privado, en realizar una actividad ilegal para obtener un beneficio.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas.

En este sentido uno de los entrevistados, propone una definición amplia del concepto que está detrás de estas políticas en la actualidad,

yo creo que es uso del poder público o influir en ese poder público para obtener una ventaja que normalmente no hubiese obtenido por esa posición en que estoy y en esa posición la logró por una ventaja privada, por cierto (Entrevistado Ejecutivo, E1).

Pero, además se destaca sobre el concepto de corrupción, que este tiene transformaciones en las formas que se manifiesta, pero que tiende a representar un mismo fenómeno.

las formas de la corrupción van mutando, las maneras en que la corrupción se va comportando, pero claramente se llega a lo mismo que es abusar de una posición política, posición de poder en post de un beneficio privado  
(Entrevistado Ejecutivo, E1).

No obstante, el foco de los esfuerzos, en esta coyuntura, estuvieron puesto en poner barreras entre la actividad política y los negocios y no necesariamente en una lucha contra la corrupción.

## **9. A MODO DE CONCLUSIÓN: DINERO Y PODER EN EL CONSTANTE CAMBIAR DE LA CORRUPCIÓN**

Los problemas de corrupción no son nuevos y han estado presente en diferentes manifestaciones a lo largo de nuestra historia. A partir de los años 90 el tema comienza a cobrar relevancia en el debate público y, particularmente, con más fuerza desde la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994. No obstante, la época y el tiempo en que nos situamos es determinante en cómo entendemos el problema (Gil, 2008) así como en las respuestas institucionales que ofrecemos para solucionarlo.

Por ello, esta tesis se plantea analizar las formas como han ido cambiando las ideas entorno al concepto de corrupción e integridad, y lo hace desde el estudio de las políticas que se fueron originando a partir de coyunturas críticas detonadas por escándalos de corrupción, tomando como premisa que los cambios institucionales representan modificaciones a las reglas formales e informales pero condicionados por las condiciones iniciales que dieron origen a los cambios (contexto, actores e ideas).

En este sentido, las conclusiones que aquí se presentan se agrupan de acuerdo a los objetivos específicos, por un lado, evidenciando las coyunturas críticas y los factores que fueron determinantes en los escándalos de corrupción y, por otra parte, reconstruyendo los significados asociadas a la problemática. Además, se ofrecen otros hallazgos derivados del análisis evolutivo de los significados de la corrupción y cómo estos pueden ofrecer orientaciones para mejorar la actividad estatal en la lucha contra la corrupción.

### **9.1 Las coyunturas limitan las ambigüedades conceptuales**

La investigación empírica muestra y confirma que la ausencia de casos de alto impacto de corrupción en la historia institucional del país, generaron la idea que Chile tiene una sociedad apegada al cumplimiento de las normas y contratos sociales. Por mucho tiempo, estuvo la percepción de ser la excepción de América Latina.

La ausencia de escándalos, no se debe a la inexistencia de casos, sino más bien a la falta de instrumentos que permitieran el control social, es por ello que el retorno a la democracia, la reinstalación del Estado de Derecho y la recuperación de derechos políticos, sumado a la aprobación de herramientas como la ley de acceso a la información y el Consejo para la Transparencia se convirtieron en medios efectivos para descubrir y dar a conocer hechos irregulares presentes en la sociedad y en el sistema político chileno.

En este sentido, la prensa, particularmente el periodismo de investigación han sido claves en detonar procesos críticos que han obligado a la autoridad pública a tomar decisiones. En este sentido, se puede hablar de tres coyunturas críticas que han marcado la agenda anti corrupción en Chile entre los años 1990 y 2016.

Una primera coyuntura, que es detonada por el caso de fraude al fisco en la cuprífera estatal CODELCO y que generó la necesidad de conformar la Comisión Nacional de

Ética pública. Una segunda coyuntura marcada por la crisis de gobernabilidad bajo la presidencia de Ricardo Lagos producto de reiterados casos de corrupción que se conocieron en su periodo y que sumado a la tensa relación cívico-militar obligó a la autoridad a enfrentar el problema; y finalmente una tercera coyuntura producida por los casos de financiamiento ilegal de la actividad política, que encontró su cima cuando se dan a conocer los hechos vinculados al tráfico de influencias y especulación con terrenos agrícolas, que tocan directamente a la familia de la presidenta Bachelet.

En cada una de estas tres coyunturas críticas, los hechos que originaron los escándalos limitaron el margen de acción de la resolución del conflicto y las acciones en la *policy*, se enfocaron solamente a dar respuesta a los hechos que la originaron y no se buscó la construcción de una política integra y amplia en materia de integridad.

Así, se desprende del análisis que en un primer lugar el problema se acota a funcionarios públicos, particularmente a faltas de reglas que regulen las prácticas que pueden ser aceptadas o no, en un segundo momento, el margen de acción se restringe a los problemas de financiamiento político, el servicio civil y a la falta de transparencia como motivo de los actos ilícitos; en un último momento el foco está puesto, más bien en las relaciones público y privadas, en la forma en se limita la actividad política de los negocios.

Además, se evidencia que en cada coyuntura se ha puesto en cuestionamiento el rol de diferentes actores que participan en la resolución de los problemas públicos. En un primer momento, se cuestiona particularmente a los funcionarios del Estado, más tarde a los partidos políticos y el rol del Estado como botín electoral y, por último, el rol de las autoridades políticas y de los empresarios, generando como legado cada coyuntura una nueva reconfiguración de los espacios y roles que cada uno de estos cumple en la deliberación de los asuntos colectivos, pasando desde un primer momento de la ausencia de reglas, o prácticas más bien informales, a la prohibición formal de la participación de las empresas en la política y la creación de reglas para limitar las relaciones entre actores públicos y privados en los asuntos colectivos.

## **9.2 La corrupción proveer significados**

Cabe recordar que uno de los principales problemas conceptuales es lograr delimitar el significado de la corrupción, definir sus alcances, implicancias y manifestaciones. Esta tarea, normalmente recae en la autoridad política, el decidor que ha sido elegido para ello, el que implícitamente, a la hora de tomar decisiones, debe otorgarle significado.

No obstante, en materia de integridad la autoridad ha tomado un rol secundario, que busca evitar la responsabilidad política de tomar la decisión de qué considerar y de qué no. Esta decisión ha estado relegada a comisiones asesoras y restringidos a los casos que originaron el escándalo, por lo que se ha adoptado una actitud reactiva, que solo busca responder a la emergencia de la demanda social y no a dar espacio a una reflexión amplia sobre el fenómeno de fondo.

La mayoría de los casos que han generado la atención política en Chile evidencian el conflicto y tensión permanente que hay entre dinero y política. Problema que no ha sido enfrentado decididamente en una política pública, sino más bien, sólo objeto de agendas institucionales que no han logrado articularse de forma sistémica, así vemos como se ha tratado de atacar los problemas de corrupción incorporando restricciones al actuar estatal, más tarde profesionalizando la dirección de los asuntos públicos y regulando el financiamiento de la política y, finalmente, reconociendo y gestionando los conflictos de interés a los que se enfrentan las agentes públicos.

De cierta forma los esfuerzos en la materia representan una acción gradual e incremental más bien propiciando un ir “saliendo del paso” como plantearía Lindblom (1992) que con una política que atacara la raíz del problema. Ello, además, sin consensuar un significado compartido del cómo entender la corrupción. Siendo más crítico aún, se podría decir que en Chile se observan medidas, acciones y el desarrollo de instrumentos, pero no una política con un diagnóstico y un significado claro del problema que se está atacando.

En este estudio, por medio del análisis y deducción de los casos de corrupción, de los informes de las comisiones asesoras, de entrevistas de actores claves y de la revisión de las normas legales creadas como respuestas a la crisis. En base a ello, podemos decir que para cada coyuntura crítica identificada tenemos, respectivamente, tres significados de la corrupción:

- i. Corrupción como un problema de falta de normas que regulen el actuar funcionario en el ámbito público.
- ii. Corrupción como la desviación de recursos públicos para fines distintos al bien común.
- iii. Corrupción como el abuso del poder y el dinero para la obtención de un beneficio privado.

Los cambios en la idea de corrupción representan por un lado un paradigma conceptual dominante de cómo entender la corrupción y, por otro, el rol que han tenido las instituciones, formales e informales, sus influencias y los cambios que en ellas se detonan.

Desde el punto de vista conceptual, la idea de corrupción deducida del discurso de los actores, representa en la primera coyuntura (Caso Dávila, idea de falta de normas) un enfoque más bien normativo, en donde el problema se origina una diferencia entre las normas morales de los individuos y las conductas socialmente aceptadas y materializadas en normas formales; sin embargo, tanto en la segunda coyuntura (casos MOP-Gate y Chile Deportes), como en la última identificada (Casos SGM y Penta, idea de abuso de poder y dinero) se observa que la idea de corrupción ya no se asocia directamente a un problema normativo, sino a un enfoque de la corrupción más bien económico, en donde los hechos ilícitos ocurren en la interacción entre el Estado y organizaciones privadas, no necesariamente por la ausencia de acuerdos sociales o normas formales que lo regulen o lo prohíban.

Este cambio de enfoque en los paradigmas dominantes de entender la corrupción, ha tendido a ser un proceso evolutivo de cambio, el que no ha sido determinado por los contextos, temas y actores que se vieron involucrado en los escándalos. De cierta forma el caso dominante en cada coyuntura, aquel que logra cambiar la agenda, ya sea el caso Dávila, los caso MOP-GATE y los de financiamiento de la política (SQM y PENTA) han determinado la agenda de discusión de las políticas de integridad o anti-corrupción, facilitando la instalación de ciertos temas, pero a la vez generando un veto o restricción de entrada de otros. Los casos y entrevistas evidencian cierta dependencia del sendero, entre las medidas acciones que se consideran para dar solución a los problemas, advirtiéndose una cierta trayectoria de entender la corrupción más bien como un problema de orden económico. No obstante, se han logrado introducir reformas que han ido modificando estas trayectorias e introduciendo soluciones que están fuera de los paradigmas dominantes, como lo es las políticas en materia de transparencia, las que no pertenecen ni a la visión normativa ni económica del problema, más bien han sido foco de las medidas que entienden la corrupción como un problema más sistémico de la sociedad, ello ha sido posible más bien por la influencia de organismos multilaterales, que en la mayoría de los casos han condicionado la cooperación internacional a determinadas medidas de reforma institucional.

### **9.3 Alcances para la conformación de una política contra la corrupción**

La experiencia de Chile por medio de la conformación de comisiones asesoras, para establecer acciones y conformar políticas en la materia, han tenido como resultado más 300 medidas, entre los que se consideran reglas de funcionamiento de la Administración Pública, modelos de financiamiento de los partidos políticos, requisitos y mecanismos para ejercer un cargo de alta dirección pública, hasta medidas para promover la confianza en los mercados financieros.

Estas cuatro comisiones han sido respuestas a escándalos de corrupción, que han cuestionado la legitimidad de la autoridad pública y que han obligado a buscar soluciones desde fuera de los espacios políticos tradicionales, pero sin dar espacios a preguntarse ¿Cómo construir una política integral de lucha contra la corrupción?

Ello requiere, en primer lugar, que el Estado reconozca que ya no cuenta con el monopolio de las soluciones y que hoy debe potenciar su capacidad de articular y guiar debates amplios y transversales que incluyan a toda la sociedad (actores estatales, privados, la sociedad civil y el mundo académico).

Se trata, como dice Subirats de buscar “vías alternativas que no surgen de las instituciones del Estado, sino que nacen desde la ciudadanía y beben de una concepción plural y abierta de las responsabilidades colectivas, partiendo de la base de que estas responsabilidades compartidas deben perseguir la resolución de problemas de carácter colectivo sin que esto quiera decir que el Estado deba ser quien necesariamente asuma la única responsabilidad en el abordaje de “lo común” (2015: p. 14). Esto involucra, reconocer que la creación de valor público ya no es una capacidad exclusiva del Estado, sino que el producto de un conjunto de interacciones complejas entre grupos de intereses (Denhardt & Denhardt, 2000).

Lo que requiere, transformar el rol que cumplen los gobiernos, pasando de uno de control a otro que más bien establece agenda, que convoca a actores al debate y que es capaz de facilitar o promover negociaciones que construyan soluciones a los problemas públicos (Denhardt & Denhardt, 2000).

Construir políticas de integridad o de lucha contra la corrupción requiere en paralelo una transformación institucional, que pondere el balance entre alcance entendido como las funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la capacidad para promover políticas y aplicarlas con rigor y transparencia en todos los niveles estatales (Fukuyama, 2004). Sin que ello signifique dejar de reconocer las complejidades que se dan en las estructuras del Estado a nivel nacional y que logra la sutil flexibilidad y adaptación a cada uno de los contextos locales en los que es necesario tener impacto.

“Construir instituciones públicas marcadas por la integridad y la capacidad de respuesta” (Denhardt & Denhardt, 2000: p. 2), requiere pensar, diseñar e implementar una política anti corrupción capaz de romper todos sus mecanismos, instrumentos y prácticas, que mejore los elementos de prevención y sanción, pero sin olvidar que el monitoreo y las herramientas de persecución son de suma importancia cuando los obstáculos que se han puesto a la corrupción fallan.

**Ilustración 3: Elementos para la conformación de una política anti corrupción.**



**Fuente:** Elaboración propia

Sin olvidar, que “en un contexto sociopolítico cambiante, diverso y dinámico, “las ambigüedades podrán ser descritas y entendidas, pero no eliminadas. Las reformas podrán servir para remendar los problemas, pero [...] generan frecuentemente nuevos problemas” (Linz, 2007: p 304).

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G. (1996). Political Science: The history of the discipline. En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann: A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press.
- Alonso, J., & Garcimartín, C. (2011). Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica. (J. Alonso & C. Mulas-Granados, Eds.). Madrid: FCE.
- Artaza, O. (2016). La utilidad del concepto de corrupción de cara a la delimitación de la conducta típica en el delito de cohecho. *Política criminal*, 11(21), 307–339. Recuperado de [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_11/n\\_21/Vol11N21A11.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_21/Vol11N21A11.pdf)
- Bachelet, M. (2014). Presidenta Michelle Bachelet en su primer discurso al país. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-michelle-bachelet-en-su-primer-discurso-al-pais/> [Fecha de consulta el 25 de agosto de 2019].
- Balán, M. (2011). La denuncia como estrategia: escándalos de corrupción en Argentina y Chile. *Desarrollo Económico*, 51(202/203), 163–187.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1967). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (2010). El futuro de la democracia. México: FCE.
- Brioschi, C. (2010). Breve historia de la corrupción. Madrid: Taurus.
- Calderón, C. (2012). Otro gobierno. Granada: Alción.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. (2007). The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, (59), 341–369.
- CEP (2015). Encuesta Nacional de Opinión Pública. Diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2009-2018/estudio-nacional-de-opinion-publica-noviembre-2015> [Consultado el 3 de septiembre de 2019].
- Cheresky, I. (2015). El nuevo rostro de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chile Transparente (2018). Desafíos en torno a la construcción de una Política de transparencia e integridad en Chile. Santiago: Chile Transparente.
- Chile Transparente. (2007). Diccionario del corrupto de la lengua. Santiago: Chile Transparente.
- CNEP, 1994. “Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción”, en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 18, Nº 1-2: 202-247.
- CODELCO, 1994. Antecedentes básicos del caso. Disponible en: <http://www.archivospublicos.cl/uploads/r/archivo-institucional-universidad-alberto-hurtado/a/4/f/a4f704543812e2287799ac6747c6c6850d6736b58a2b84ea26273d236157cdeb/93-4-1.pdf> [Consultado el 20 de agosto de 2019].
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972). A Garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Collier, R. B., & D. Collier (1991): Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. New Jersey: Princeton University Press. Princeton.
- Dahl, R. (2012). La democracia. Madrid: Ariel.
- David, P. (2000). Path dependence, its critics and the quest for ‘historical economics’. En Pierre Garrouste y Stavros Ioannides (Eds.): *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*. 2001. In Association with the European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE).

- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. En *Justicia*, 30, 107-121. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- De la Mata, N. (2016). La lucha contra la corrupción política. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2016, núm. 18-01, pp. 1-25.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). El nuevo servicio público: Servir en lugar de dirigir. *Public Administration Review*, November/December 2000, Vol. 60, No. 6.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Eckstein, H. (1992). *A Theory of Stable Democracy*. En *Regarding politics: Essays on Political Theory, Stability and Change*. California: University California Press.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Falleti, Tullia G. (2010), *Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988*. En James Mahoney, & Kathleen Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 38-62). Cambridge, Cambridge University Press.
- Fiscalía (2018). *Boletín estadístico anual. Enero - diciembre 2017*.
- Flores, R. (2013). *Observando observadores. Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago: Ediciones UC.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, Grupo Z.
- Goul, S. & Rutherford, N. (1977). Punctuated equilibria: The tempo and mode of evolution reconsidered. *Paleobiology*, Vol. 3, Nº 2, Spring.
- Gersick, C. (1991). Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 16 (1).
- González, R. (2017). *¿Malestares en Chile?* Santiago: CEP.
- Gil, F. (2008). *La cultura de la corrupción*. Madrid: Maia Ediciones.
- Gilli, J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. En *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* Nº 61, octubre 2014, pp.39-63.
- Habermas, J. (2003). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political science and the new institutionalism. En *Political studies*, XLIV.
- Harguidéguy, J.B. (2015). *Análisis de políticas públicas (Segunda ed)*. Madrid: Tecnos.
- Heidenheimer, A. (1989). Perspectives on the perception of corruption. En Heidenheimer, A. et al. *Political corruption*. Transaction publishers. New Brunswick.
- Lagos, N. (2017). Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica. En XXX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Integridad y Ética en la Función Pública" Caracas.
- Lagos, R. (2003). Discurso del presidente de la república Ricardo Lagos Escobar 21 mayo 2003. Disponible en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/5/20030521.pdf> [Consultado el 16 de agosto 2019].
- Laporta, F. (1997). "La corrupción política: Introducción general. En Laporta, F. Y Álvarez, S. *La corrupción política*. Madrid: Alianza.

- Lindblom, C. (1992). "La ciencia del salir del paso". En Aguilar, L. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Linz, J. (2007). Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas. En Partidos políticos. Viejos Conceptos y nuevos retos. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010), A Theory of Gradual Institutional Change. En James Mahoney, & Kathleen Thelen (Eds.), Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, G. (2014). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (Primera ed). México: FCE.
- Malen, J. (2014). La corrupción algunas consideraciones conceptuales. Revista Illes Imperis N° 16. Pp. 169-178.
- Malet, M. (2014). La corrupción y su alcance. Revista de la Facultad de Derecho, (30), 195–213.
- Marsh, J., & J. Olsen (2006). Elaborating the new institutionalism. En Rhodes, R.A.W.; Binder, Sarah A. y Bert A. Rockman: Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.
- Maturana, H. (1991). El sentido de lo humano. Santiago: JC Sáez.
- Meyer, M. W. Y Scott, W.R. (1983). Organizational environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills: Sage.
- Moya, E., & Figueroa, M. (2018). El financiamiento electoral en Chile, una fuente de poder instrumental empresarial. En A. Madariaga & F. González (Eds.) (pp. 185–215). Santiago.
- North, D. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea", en PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Washington, D. C.: Naciones Unidas, pp. 149–191.
- Orellano, P. (2007). Chile, un caso de corrupción oculta. En Revista de Sociología N° 21, año 2007, pp. 257-272.
- Ortega y Moreno, 2004. ¿La concertación desconcertada? Reflexiones sobre su historia y su futuro. Santiago: LOM. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0055357.pdf> [Consultado el 16 de agosto 2019].
- Pereyra, S. (2013). Política y transparencia. La corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G. (1999). Institutional theory in political science: The "New Institutionalism". London: Printer.
- Pierson, P. (2004). Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis. New Jersey: Princenton University Press.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 17, 1, 7-38.
- Piñera, S. (2010). Mensaje a la nación, de s.e. el presidente de la república, don Sebastián Piñera Echenique. Disponible en: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo\\_2010.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo_2010.pdf) [Consultado el 3 de septiembre de 2019].

- Piñera, S. (2009). Programa de Gobierno. Disponible en: [http://www.archivochile.com/Chile\\_actual/elecciones\\_2009/pinera/doc\\_part/pinerapart0015.pdf](http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/pinera/doc_part/pinerapart0015.pdf) [Consultado el 3 de septiembre de 2019].
- PNUD. (2016). IV Encuesta auditoría a la democracia. Santiago: PNUD.
- Poblete, J. (2014). Ley de bases y Estatuto Administrativo. Santiago: Librotecnia.
- Qué Pasa (2014). Dávila, 20 años después. Disponible en: <http://www.quepasa.cl/articulo/negocios/2014/01/16-13644-9-davila-20-anos-despues.shtml/> [Consultado el 29 de agosto de 2019].
- Ramió, C. (2017). La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Madrid: Tecnos.
- Rehren, A. (2008). La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. En Temas de Agenda Pública. Santiago: PUC.
- Rose-Ackerman, S. (Ed.). (2006). International Handbook on the Economics of Corruption. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Salazar, M. (1996). Traficantes o lavadores. Santiago: Grijaldo-Mondadori.
- Sánchez, J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. Gestión y Políticas Públicas, XVIII (1), 67–105.
- Silva, P. (2018). La república virtuosa. Probidad pública y corrupción en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Simon, H. (1976) El comportamiento administrativo. Madrid, Aguilar.
- Solimano, A., Tanzi, V., & Del Solar, F. (2008). Las termitas del Estado. Ensayo sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Santiago: FCE.
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. Polis, 12, 1–12.
- Subirats, J. (2015). Introducción. El contexto de crisis y el cambio de época. En Subirats, J. (Dir.) Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activismo juvenil. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud y Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
- Taylor, S. y Bogdan, R. (2000). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Madrid: Paidós.
- Torres. P. (2007). De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo Político. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Transparency International. (2018). Anti-corruption Glossary. Recuperado de <https://www.transparency.org/glossary> [Consultado el 12 de agosto de 2019].
- Trigo, L. (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia policía. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 7 (1), pp. 224-241.
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexiones metodológicas y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- Van Dijk, T. A. (1996). "Discourse, power and access". En Caldas-Coulthard, R. y Coulthard, M., (EDS.). Texts and Practices. Reading in Critical Discourse Analysis, London: Routledge.
- Villoria, M. (2013). Corrupción pública. Revista Eunomía, 5, 159–167.
- Villoria, M. (2000). Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa. Madrid: Tecnos y UPF.
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2016). Ética pública y buen gobierno. Madrid: Tecnos.
- Walker, I. (2009). La democracia en América Latina. Entre la esperanza y la desesperanza. Santiago: CIEPLAN y Uqbar Ediciones.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: u na perspectiva analítica. En: Revista de ciencia política, 26(1), 67–83.

# ANEXO

## 1. HOJA DE INFORMACIÓN DEL PARTICIPANTE



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

### **LA CORRUPCIÓN Y SUS SIGNIFICADOS. UN ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN CHILE**

#### **Hoja de información del participante**

Usted ha sido invitado a participar en un proyecto de investigación. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

#### **¿Qué motiva esta investigación?**

Para obtener el grado académico de Magister, debo desarrollar un estudio de caso en un tema de política pública, y en este marco he escogido indagar sobre la forma en que han ido evolucionando las políticas anti-corrupción en Chile y el significado del concepto de corrupción tras ellas.

#### **¿Por qué ha sido usted seleccionado?**

Estoy buscando representar diferentes puntos de vista sobre esta materia, en base a entrevistas aplicadas a actores y participantes del proceso. Por esa razón, usted ha sido elegido en función de su experiencia al participar en dicho proceso.

#### **¿Cuál es el procedimiento si usted accede a participar en este proyecto de investigación?**

Después de haber leído esta información, si usted está dispuesto a participar en este estudio, encargaré una entrevista para el día y lugar que usted estime conveniente en relación a su disponibilidad. Usted tendrá el derecho y oportunidad de hacer preguntas antes de la entrevista, y yo por mi parte, solicitaré a usted que firme un formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

#### **¿Por qué debe usted participar en este proyecto?**

Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el conocimiento respecto del objeto de estudio, en este caso, las políticas anti corrupción en Chile.

Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

#### **¿Cómo se administrará la información por usted proporcionada?**

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a

MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
[www.mgpp.uchile.cl](http://www.mgpp.uchile.cl)



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

menos que usted consienta en que yo haga referencia a su nombre y organización. Por último, esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

**Contacto**

Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactar a mi supervisor, profesor Emilio Moya, E-mail: [figueroamardonesm@gmail.com](mailto:figueroamardonesm@gmail.com)  
Teléfono celular: +56 9 9322 8940, o a mí, E-mail: [figueroamardonesm@gmail.com](mailto:figueroamardonesm@gmail.com) Teléfono celular: +56 9 5090 5153.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
Departamento de Ingeniería Industrial  
República 701 Santiago, Chile.  
Tel.: (562) 978-4043

## 2. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

### Formulario de consentimiento informado

Por favor ponga un ticket si consiente:

¿Ha leído la Hoja de Información del Participante?

¿Tuvo usted la oportunidad de hacer preguntas acerca del proyecto?

¿Ha recibido información suficiente acerca del proyecto?

¿Comprende usted que es libre de retirarse como participante del proyecto en cualquier momento sin dar explicación alguna?

¿Está de acuerdo en participar del proyecto?

¿Está de acuerdo en anonimizar / no anonimizar las citas de su entrevista a ser usadas en el reporte de esta investigación? (POR FAVOR PONGA UN CIRCULO EN SU PREFERENCIA)

\_\_\_\_\_  
Nombre del participante

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma

\_\_\_\_\_  
Nombre de la persona que toma consentimiento

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma

### Contacto en caso de requerir información adicional

Directora de Estudios de Caso del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Profesora María Pía Martín Magíster en Gestión y Políticas Públicas Departamento de Ingeniería Industrial República 701, Santiago, Chile Tel.: (562) 978-4043 E-mail: [mpmartin@dii.uchile.cl](mailto:mpmartin@dii.uchile.cl)

MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
[www.upsu.cl](http://www.upsu.cl)