

Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas

Departamento de ingeniería Industrial

**LA CORRUPCIÓN Y SU SIGNIFICADO. UN ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN CHILE**

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

MICHEL FIGUEROA MARDONES

Profesor Guía

EMILIO MOYA DÍAZ

SANTIAGO DE CHILE

NOVIEMBRE DE 2018

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 3

TENEMOS UN PROBLEMA: ENTENDER LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO 6

Entre la percepción y la pérdida de confianza 6

La cotidianeidad de la corrupción 8

Los escándalos de corrupción 9

¿Estamos frente a un problema público? 10

LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, TENDENCIAS Y VARIABLES 12

Poniendo límites al concepto 12

Algunas clasificaciones del fenómeno 14

Según su magnitud 14

En base a la percepción social 14

Afectación económica 14

Sistémica o incidental 15

Corrupción Estatal 15

Algunas consideraciones en torno a las tipologías 16

Algunas consideraciones conceptuales 16

¿CÓMO INFLUYEN Y CAMBIAN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS? 19

Las instituciones y sus fines 19

Algunas consideraciones entorno a sus enfoques 20

¿cómo entender el cambio institucional? 21

CRONOGRAMA DE TRABAJO 23

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 24

# 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, en donde, las acciones estatales están cada día sometidas a estándares más altos 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. Además, se le asocia desigualdad y, de cierta forma, ha facilitado que se instale 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).

Sin embargo, para Subirats (2005) lo que enfrentamos, es más bien, un cambio de época, en donde se transforman las preguntas que puede responder el sistema político y no pasamos por una coyuntura critica, 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 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 ilegitimo 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 por ejemplo.

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 apodera del discurso público 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), 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 decidores públicos, ni de la sociedad en general.

Escándalos de corrupción que comienza a darse a conocer en la opinión pública en la década de los noventa, generan que este tema comience a tener 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.

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, las relaciones entre los actores, y 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 busca analizar las forma 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), en otras palabras, identificando 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

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” (Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, 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.

# 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.

## 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 ellas.

Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción[[1]](#footnote-1) (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).

Gráfico 1: Evolución de Chile en el IPC.



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

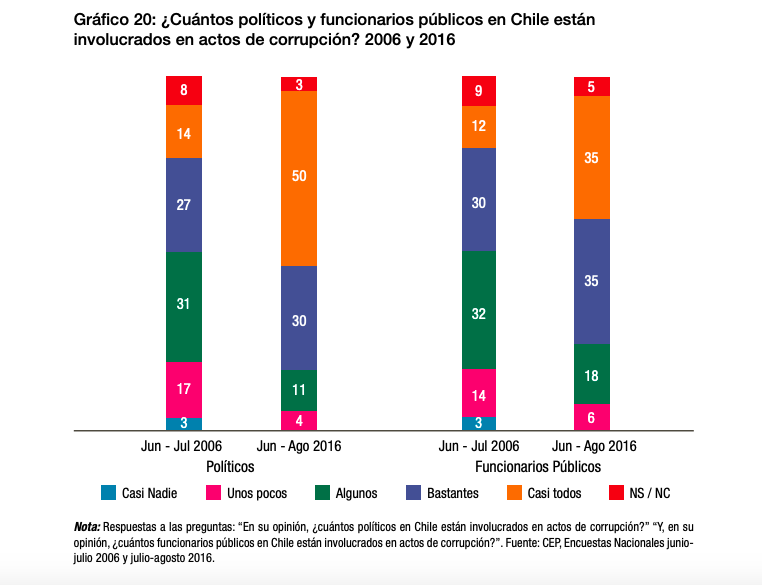
A pesar de los problemas que representa la percepción de hechos y las influencias que sobre esto tienen medios de comunicación, políticos y otros actores relevantes para las audiencias, otros instrumentos que busca tener la opinión de las personas, como la serie de encuestas de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) o la IV Encuesta Nacional de Auditoria 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, la corrupción es la principal causa que atribuyen las personas como motivo de la desconfianza en la política, alcanzando un 62% de las respuestas dadas por las personas en 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, lo que se ha más que 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).

## 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.
* Ahí redondeamos.
* Tener santos en la corte.
* Moler agua.
* Pasar bajo cuerda.
* Arreglarse los bigotes (Chile Transparente, 2007).

Todas ellas y tantas otros dichos del lenguaje cotidiano de las personas, representan lo que Gil (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[[2]](#footnote-2) trata de someter a examen la paradoja que se da en cómo es 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, para realizar trámites que las personas consideran 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, en donde los comportamientos positivos son asociados a la percepción propia o individual y los 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.



**Fuente:** Estudio Nacional de Integridad Pública y Privada 2017.

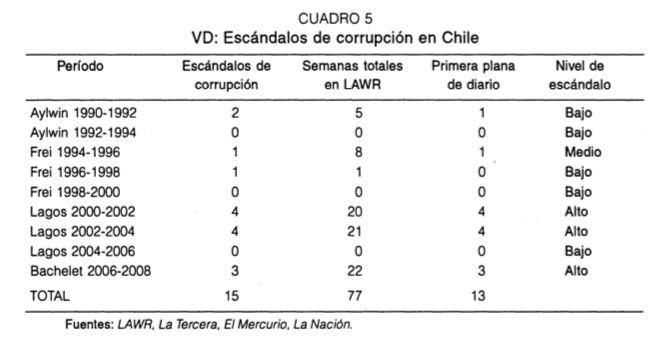
## Los escándalos de corrupción

Otro de los elementos que ha puesto la corrupción en el debate público se refiere a la difusión de actos de corrupción, principalmente por medio 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 de 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 15 casos documentados entre 1990 y 2008 (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, 1990-2008.



**Fuente:** (Balán, 2011, p. 179).

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 “Davilazo”, las perdidas fraudulentas en las Empresas de Ferrocarriles del Estado, distracción de fondos públicos en Chile Deportes[[3]](#footnote-3), 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.

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.

## ¿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).

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).

# 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.

Por ello, (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.

## Poniendo límites al concepto

La ruptura de un proceso, norma o convención social es la primera aproximación al termino 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 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 efectué 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, relativizando su concepto a la obtención de un algo por medio del rompimiento de mandatos o reglas.

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.

## Algunas clasificaciones del fenómeno

La corrupción se manifiesta de formas variadas, de acuerdo a las restricciones particulares de cada marco normativo, las prácticas culturales y las tecnologías disponibles en los lugares en que ocurre. 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:

### 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).

### 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 socia 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, mostrado cierta tolerancia.
* Negra: aquella en que todo el mundo condena.

### 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.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Agente afectado** | | |
| Tipo | 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.

### Sistémica o incidental

Esta tipología hace referencia más bien a las capacidades estatales, normativas y

* 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.

### Corrupción Estatal

Esta tipología 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.

### 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 de plantea 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.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | *Gran corrupción* | *Pequeña corrupción* |
| *Medidas de combate o represión* | * A través de unidades de investigación especializada (fiscales, jueces, procuradores, contralores, inteligencia, inteligencia financiera, peritos) articulados. * Determinación del daño y el cobro de la reparación civil. * Altos costos, tiempo y personal con entrenamiento especializado. | * Control interno * Promoción de denuncias. * Estrategia mediática de difusión de sanciones. |
| *Medidas de prevención* | * Marco normativo sólido para detectar, perseguir y sancionar. * Legislación adecuada a estándares internacionales. * Transparencia y seguimiento de grandes obras y compras públicas. | * Transparencia. * Rendición de cuentas. * Participación ciudadana. * Promoción de valores. * Registro y transparencia de declaraciones juradas de patrimonio y conflicto de intereses. |

**Fuente:** Elaboración propia.

## 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 argumentes entorno a la corrupción.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Enfoque* | *Autor principal* | *Argumento* |
| Organizacional | 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. |
| Normativo | Reisman | Problema que se genera por la distancia entre las normas míticas y los códigos operáticos. |
| Económico | 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. |

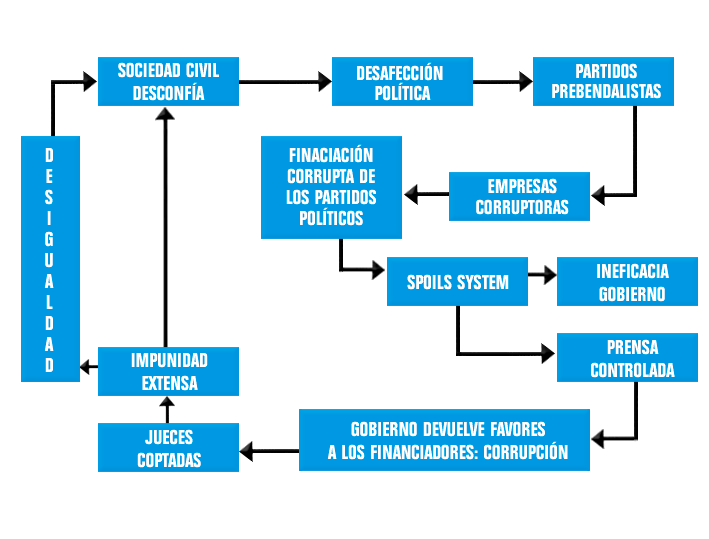
**Fuente:** Elaboración propia.

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 participación del Estado en el mercado y la mala ponderación de incentivos que facilitan actos corruptos.

Por otra parte, el enfoque organizacional, con un alcance más acotado a organizaciones a logrado tener mayor impacto en el control de la corrupción al lograr aislar en tres variables la ocurrencia de hechos de corrupción, por una parte, al monopolio del poder de decisión, al nivel de discrecionalidad y la existencia de mecanismos adecuados de *accountabillity*.

Una cuestión que las tipologías no logran abordar en su conjunto, son los múltiples factores que pueden dar origen o facilitar la corrupción y la forma en que estos se correlacionan o determinan el comportamiento de los demás. Villoria e Izquierdo, resumen el conjunto de factores que influyen en generar ecosistemas de corrupción en lo que denominan, el circulo virtuoso de la corrupción (ver ilustración.

Ilustración 1: Circulo virtuoso de la corrupción.



**Fuente:** Tomado de (Villoria & Izquierdo, 2016).

La presencia de todos sus elementos, sería el escenario perfecto para que actos de corrupción proliferaran, sin embargo, no se puede actuar sobre ellos de forma aislada o sin generar cambios o efectos no controlados en los demás factores, ello hace tan difícil abordar este fenómeno.

En resumen, podemos decir que:

1. El concepto de corrupción esta lógicamente vinculado con el sistema normativo.
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 posicionales deben ser distinguidos de los deberes naturales.
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 adicional del ingresos o beneficios para los participantes.
7. Debe existir la violación de una obligación por parte de un decisor.
8. Existe un comportamiento racional.
9. Necesita del secreto para poder operar.

# ¿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 esta 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 March, Olsen y Cohen (1972) *garbage can model* (modelo de botes de basura) 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. Es así aparece una nueva corriente de análisis, denominado nuevo intstitucionalismo, 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, las decisiones que toman (Hall & Taylor, 2003).

## Las instituciones y sus fines

Cuando nos referimos a institucionalismo, nos referimos a 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, en este caso a la sociedad.

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 esta 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.

|  |  |
| --- | --- |
| *Instituciones* | Facultades, asociaciones profesionales, institutos especializados y programas |
| *Actores* | Autores individuales y centros de investigación |
| *Ideas* | Temas de estudio, teorías métodos |

**Fuente:** Tomado de Harguindéguy 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 (1992), 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 roda.

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).

## 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 estrategías 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, orientaran 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).

Por su parte, los institucionalismos más sociológicos, incorporan en las variables de análisis aportes “de la psicología social sobre el comportamiento de los actores internos a la organización”(Harguidéguy, 2015, p. 141), pues se cree que las organizaciones no responden de forma pura a patrones de racionalidad dentro del marco institucional, sino que pueden existir agendas internas autónomas y objetivos alternativos que buscan conseguir.

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.

## ¿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 Sanchéz plantea que modificaciones en el entorno tensionan los equilibrios de poder y fuerzan el cambio, al constituir “un conjunto de oportunidades para la institución, así́ 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, esta 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 compresión de la forma en que fue evolucionando una sociedad.

Por otra parte, Falleti (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. Ahoney & Thelen (2010) plantea 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.

# CRONOGRAMA DE TRABAJO

|  |  |
| --- | --- |
| *Mes* | *Actividades* |
| Diciembre | Correcciones a marco teórico.  Diseño aspectos metodológicos. |
| Enero | Elaboración de instrumentos de levantamiento de información  Recolección antecedentes de prensa.  Recolección antecedentes legislativos.  Sistematización antecedentes prensa y legislativo. |
| Febrero | Validación de instrumento.  Análisis de información de prensa y legislativa. |
| Marzo | Gestión de agenda de entrevistas.  Aplicación de entrevistas.  Transcripción y análisis de entrevistas. |
| Abril | Aplicación de entrevistas.  Transcripción y análisis de entrevistas. |
| Mayo | Redacción de informe de tesis.  Validación de avances con profesor guía.  Correcciones y mejoras al texto. |
| Junio | Revisión documento final.  Entrega de tesis. |

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, J., & Garcimartín, C. (2011). *Corrupción, cohensión 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

Balán, M. (2011). La denuncia como estrategia : escándalos de corrupción en argentina y chile. *Desarrollo Económico*, *51*(202/203), 163–187.

Brioschi, C. (2010). *Breve historia de la corrupción*. Madrid: Taurus.

Calderón, C. (2012). *Otro gobierno*. Granada: Algón.

Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Chile Transparente. (2007). *Diccionario del corrupto de la lengua*. (C. Transparente, Ed.), *Development* (Vol. 134).

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.

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Fiscalia (2018).Boletín estadístico anual. Enero - diciembre 2017.

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.

Harguidéguy, J.-B. (2015). *Análisis de políticas públicas* (Segunda ed). MAdrid: Tecnos.

Heidenheimer, A. (1989). Persoectives on the percepcion of corruption. En Heidenheimer, A. et all. Political corruption. transaction publishers. New Brunswick.

Laporta, F. (1997). “La corrupción política: Introducción general. En Laporta, F. Y Álvarez, S. La corrupción política. Madrid: Alianza.

Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuación en la formulación de políticas* (Primera ed). México: FCE.

Malet, M. (2014). La corrupción y su alcance. *Revista de la Facultad de Derecho*, (30), 195–213.

Moya, E., & Figueroa, M. (2018). El financiamiento electoral en Chile, una fuente de poder instrumental empresarial. En A. Madariaga & F. Gonzalez (Eds.) (pp. 185–215). Santiago.

Orellano, P. (2007). Chile, un caso de corrupción oculta. En Revista de Sociología Nº 21, año 2007, pp. 257-272.

Pierson, P. (2004). Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis. New Jersey: Princenton University Press.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.

Rose-Ackerman, S. (Ed.). (2006). International Handbook on the Economics of Corruption. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Sanchez, J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestió y Políticas Públicas*, *XVIII*(1), 67–105.

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 transformacion social. *Polis*, *12*, 1–12.

Transparency International. (2018). Anti-corruption Glossary. Recuperado de https://www.transparency.org/glossary

Villoria, M. (2013). Corrupción pública. *Revista Eunomía*, *5*, 159–167.

Villoria, M., & Izquierdo, A. (2016). *Étca pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores : u na perspectiva analítica. En: *Revista de ciencia política*, *26*(1), 67–83.

1. 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 o es mucha corrupción y 100 nada de corrupción. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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> [↑](#footnote-ref-2)
3. Programa público que buscaba fomentar el desarrollo de actividades deportivas. [↑](#footnote-ref-3)