

V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina.

Divulgación del concepto de corrupción en la coexistencia de formalidad e informalidad en un contexto de pobreza (el caso de cuatro municipios de la Araucanía)<sup>1</sup>.

Diego Márquez Ossandón<sup>2</sup>  
Universidad Católica de Temuco  
[marquezdiego89@gmail.com](mailto:marquezdiego89@gmail.com)

El hablar de corrupción es un tema complejo de expresar sobre todo para los funcionarios municipales, ya que encuestas ciudadanas exponen que ahí se presenta este fenómeno de forma más frecuente. A partir de esa sensación conocer que entienden y divulgan sobre la corrupción estos funcionarios en un territorio como la Región de la Araucanía. Los principales resultados y conclusiones describen que ciertas prácticas sociales, además de ser un problema público acompañado con un discurso que rescata el contexto geográfico y social influyen en la descripción, la caracterizan en coexistencia a procesos formales/legales que cotidianamente deben realizar como funcionarios, entonces finalmente es entendida como pequeña y gran corrupción. El fin de esta investigación no pretende definir el concepto, más bien puede ser entendido como un aporte para su debate.

Palabras claves: CORRUPCIÓN – MUNICIPIOS - PRÁCTICAS.

---

<sup>1</sup> Estos son resultados parciales de una tesis de maestría. Se enmarcan dentro del proyecto Fondecyt 11170491: “Vínculos sociales y corrupción en el contexto público local la coexistencia de lo formal e informal” dirigido por Emilio Moya.

<sup>2</sup> Sociólogo UC Temuco/ Tesista de la maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

## 1. Introducción

En la actualidad el fenómeno de la corrupción es una problemática que cada vez es más importante para los ciudadanos de América Latina. Diversas encuestas como LAPOP o LatinoBarómetro centran a este fenómeno dentro de los 3 problemas más importantes a ser resueltos por los respectivos gobiernos. Cerca del 80 % de los encuestados en América perciben que la corrupción es generalizada o muy generalizada en su país (Zechmeister, 2014). Además, en países como Brasil (80%), Chile (69%) y Colombia (66%), los ciudadanos dicen que no se ha progresado en la reducción de la corrupción pública, cerca de 62% promedio para el continente según Latinobarómetro<sup>3</sup>. Estos antecedentes demuestran que el combate a la corrupción es un tema de importancia para el continente ya que se atenta contra uno de los principios fundamentales del quehacer democrático: “la igualdad frente a la ley” (Rehren, 1998). Además, daña la relación directa que hay entre la ciudadanía y el gobierno, dando como resultado, gobiernos con poca confianza por parte de la ciudadanía, lo que constituye una fuerza desintegradora de las instituciones sociales, económicas y políticas de una sociedad (Rehren, 1998). En temas de evaluación de las políticas de transparencia en Chile, existe un punto débil: los gobiernos locales (municipios).

Si observamos las fiscalizaciones sobre transparencia activa (es la información que todo servicio público debe publicar en su página web y debe estar actualizada cada 30 días según ley 20.285), los niveles de cumplimiento municipal llegan al 70 % promedio en comparación a la administración central y empresas del Estado que cumplen promedios cercanos al 98% (CPLT, 2018)<sup>4</sup>. Los ciudadanos también tienen visiones negativas de la relación municipios-corrupción ya que según datos de Libertad & Desarrollo<sup>5</sup>, estos son evaluados como la institución pública con la mayor percepción de la corrupción, con un promedio de 6,7 (un máximo de 10). Además, según los hechos de corrupción recientes, cerca del 25 % de los funcionarios involucrados pertenecían a municipios y 10 de los últimos 18 hechos de corrupción conocidos, se relacionan a gobiernos locales.

---

<sup>3</sup> Revisar informe de [Latinobarómetro 2017](#).

<sup>4</sup> Revisar fiscalización en [Transparencia Activa a municipios 2018](#) de Consejo Para la Transparencia.

<sup>5</sup> Revisar [Encuesta de Corrupción 2018](#) de Libertad y Desarrollo.

Esta investigación se centrará en la construcción y divulgación del concepto de corrupción de funcionarios municipales de cuatro municipios de la Araucanía. Los resultados exponen en primera instancia que existe una mirada legal, pero coexiste con prácticas y relaciones sociales tanto dentro de los municipios como fuera. Además, se pueden clasificar en pequeña y gran corrupción y es asociado a un problema público, ya que afecta a las instituciones más cercanas y necesarias para los ciudadanos.

## 2. Entendiendo la Corrupción

El ICHEM de la Universidad Autónoma de Chile realizó una encuesta el año 2012 sobre probidad y transparencia de autoridades municipales (Alcalde máxima autoridad y concejales miembros del Concejo Municipal). Los principales resultados indican que las áreas más vulnerables para cometer irregularidades son la Dirección de obras 53%, la Dirección de desarrollo comunitario 34% y la dirección de administración y finanzas con 23% (ICHEM, 2012)<sup>6</sup>.

La corrupción puede ser entendida desde dos posiciones: por una parte, aquellos que la observan como un hecho endémico, arraigado en la sociedad, que sólo se puede minimizar, pero no quitar (Klitgaard, 1992 en Orellana, 2004)<sup>7</sup>, mientras que, por otro lado, se encuentran los estudiosos que afirman que hay contextos en las que ésta no está presente, siendo un reto continuo lograr esta situación, conocida como probidad según Orellana. La existencia de corrupción en los organismos públicos trae consigo graves ineficiencias y problemas para la ciudadanía. Por una parte, se crean políticas públicas que son innecesarias, promoviendo, por tanto, un mayor gasto y pérdida de recursos estatales (Kaufmann, 2000).

Desde una mirada más política, este tipo de irregularidades deslegitima a las instituciones, merma la capacidad de influencia de los ciudadanos en los políticos y excluye a algunos sectores de la población en beneficio de los que pueden ser parte del juego clientelar (Echebarría, 2007), repercutiendo además, de manera negativa, en la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones y por ende, en el sistema democrático (Warren,

---

<sup>6</sup> Ver informe de [ICHEM 2012](#).

<sup>7</sup> Orellana propone leer a Klitgaard (Controlando la Corrupción, 1992), ya que es de los clásicos sobre cómo afrontar este fenómeno, ya que como problema social jamás podrá ser erradicado, pero si puede ser cada vez más controlado.

2004). Desde el imaginario sociológico me gustaría tomar la perspectiva de (Barozet, 2006) y su análisis del valor histórico del “pituto” en Chile. Su propuesta expone que “en los miembros de la clase media chilena existe una práctica muy anclada, que se representa en el “intercambio de favores”, lo que trae como beneficio, la obtención de bienes y servicios mediante vínculos amistosos. El contexto histórico en donde empieza a surgir este tipo de solidaridad se ha adscrito al nacimiento de la clase media, pero la investigadora, hace hincapié en una evolución de esta práctica, por medio de las macro transformaciones sociales y económicas que sufrió Chile (Barozet, 2006: 3). Un elemento central que surge de esta investigación, es que es, un recurso o capital con el que cuenta la clase media. “El pituto”, compadrazgo o favor, según Barozet es una forma extremadamente analítica de la propuesta de Capital Social de (Bourdieu, 2011). Este” intercambio de favores o pituto” es una forma de reciprocidad entre individuos del mismo círculo o nivel social.

## 2.1 Corrupción como Práctica social

Una de las propuestas investigativas para entender la corrupción es a través de sus prácticas. Para (Sautu et al, 2004: 83) se presentan dos criterios para definir una situación como corrupta: “legal y lego”. La primera, en términos prácticos, hace referencia al sistema legal (normativo), que fin al cabo impone sanciones. El lego hace referencia a las creencias y valores de la gente común, la cual no necesariamente o se relacionan con todos los que son definidos legalmente, o la inversa actos legales que pueden ser visualizados como corruptos”. Una propuesta sociológica de investigación propone que esa creencias y valores, serían parte de la cultura, es decir formas de relaciones y creencias de un contexto más específico (Elias, 1998) o también parte del habitus como resultado de la actuación de acuerdo a su origen y sus trayectorias sociales (Bourdieu, 1984). La valoración de la práctica también se conjuga con la definición que expresan los ciudadanos, ya que para éstos no existe un solo significado, éste posee multiplicidad de argumentaciones a partir de esas experiencias y sus relaciones. En referencia a la última (Moya & Dueñas, 2015) estudian las relaciones sociales en torno a la corrupción en municipios de Chile, principalmente concluyen que no sólo se obtienen provechos materiales o monetarios sino más bien integración social por la estrechez de este de tipo de vínculos, además de una serie de intercambio de favores. Para los investigadores se originan relaciones al interior de los municipios, basadas en vínculos

fuertes (Granovetter, 1973)<sup>8</sup> que generan un intercambio vertical de reciprocidad y lealtad, aspectos que para los estudios en Chile se vincularía al clientelismo político según (Rehren,1994). Por otro lado, las relaciones sociales con el exterior operan vínculos débiles, pero no sería sólo eso ya que también se hacen presentes los vínculos fuertes en la figura del tercero, por lo que estas relaciones coexisten en el ambiente local. Según estos autores “los vínculos cumplen un doble rol: por una parte, son fuente de integración social entre los individuos, pero, por otra, son utilizados como recursos para la consecución de ciertos fines, ya sean materiales o simbólicos” (Moya & Dueñas:26).

En una investigación sobre prácticas corruptas en Argentina, las entrevistas realizadas argumentaban que la definición de corrupción se describe como “violación de normas formales e informales, transgresión ética, la obtención desleal de beneficios o ventajas, el abuso de poder y el abuso de confianza” (Sautu et al, 2004:84). Los autores señalan que estos significados no son excluyentes, es decir coexisten en la misma perspectiva como se posibilitan las relaciones sociales en municipios en el caso de Chile.

En concordancia con las investigaciones anteriores, Jaris Mujica (2005) plantea que en los gobiernos locales del Perú, la corrupción se presenta como una práctica cotidiana que es posible encontrar en los espacios institucionales y en la vida diaria. El autor enfatiza que es un fenómeno social y a la vez una acción social. En un espacio político local (municipalidad) es posible entender cómo opera la lógica de la corrupción y cómo se vincula con la lógica de funcionamiento cotidiano de esta institución, aspectos que radicaría en relaciones entre funcionarios y ciudadanía, argumentando que el espacio público entre ciudadanía y gobierno local es un buen punto para investigar y entender prácticas de corrupción.

Las investigaciones sobre prácticas argumentan que ciertos componentes de valoración en el discurso van más allá de lo legalmente prescripto o proscrito, es decir, entender la corrupción desde lo lego se extiende más allá de lo legal (Sautu et al, 2004: Mujica, 2005). En principio se origina una tensión entre lo lego y legal, ya que el discurso argumentativo sobre este fenómeno pone en juego situaciones, culturales, sociales, relacionales y el contexto que se manifiestan en caracterizar como diversas las prácticas corruptas por los ciudadanos.

---

<sup>8</sup> Revisar a Granovetter, M. (1973). La fuerza de los vínculos débiles. *Revista americana de Sociología*; vol 78, n° 6., 1360 - 1380. Especialmente pag 1363 sobre “vinculos fuertes”.

Este abanico de prácticas corruptas que pueden ser o estar en lo legal o ilegales, principalmente debilita los sistemas democráticos, Para (Warren,2004) la principal consecuencia es que vuelve más cínica a la gente en sus virtudes y acciones, lo que daría pie a ciertas prácticas, en la misma línea de la tensión entre buenas prácticas y malas prácticas en relación a un funcionario público estaría dado por el desarrollo socio económico del país o región , ya que según (Orces, 2009) los ciudadanos que viven en países socioeconómicamente desarrollados tienen menos probabilidad de ser víctimas de corrupción , por el contrario, los que viven en un contexto de sub-desarrollo tiene más probabilidad de ser víctimas. El desarrollo de prácticas de corrupción se define más allá de lo legal y tal como Sautu la describe, son beneficios de particulares en detrimento del orden social.

## 2.2 Corrupción como base social y territorial.

En la perspectiva de las prácticas, también se encuentran sujetos, relaciones y un territorio que puede ser significativo en la visualización de la corrupción. Una de estas propuestas nos sitúa en un barrio obrero de Buenos Aires, en donde según (Boniolo,2011) se categorizan prácticas corruptas por el discurso de sus habitantes, que, además están alejados de los centros y ámbitos visibles de la misma sociedad argentina. En otra discusión cercana (Lommitz,1996) presenta que en el espacio nacional de México, la ritualidad, rumores y la corrupción ha sido fundamentales en su formación.

En la descripción de Boniolo se hace un énfasis que es importante describir un contexto socio-histórico donde tienen lugar las relaciones sociales en donde se asientan las tramas de corrupción. Para (Galvez, 2014) el lugar donde se entraman las relaciones sería una forma de apropiación del espacio, dando paso a un habitus territorial y su posterior disputa, en términos de Pierre Bourdieu, que para este caso sería en lo público. En el caso de México, esto se daría por el ritual, ya que para Lommitz así se formaron las comunidades políticas, en donde en primera instancia operan mecanismos de negociación y diálogo en esa comunidad nacional, posteriormente este ritual conforma alianzas en diversas colectividades, finalmente el rito conforma la esfera pública. En la discusión política de las relaciones (Vommaro & Combes, 2016) plantean que la amistad y el honor disponen las relaciones interpersonales, estas articulan los dos grados de la política local e inclusive nacional, paralelamente se origina una oposición ya que las relaciones de parientes vecinos y amigos son iguales , en contrariedad

se encuentra el de autoridad que se establece relacionamente entre el aparato gubernamental y la colectividad , ahí existen brechas que son cubiertas por relaciones de patronazgo.

El vínculo entre el habitus y el territorio, se da por un espacio social (Abstracto) según (Gálvez,2014) retomando conceptos de Pierre Bourdieu. El autor señala que se genera un territorio específico cuando la tensión y las relaciones de poder varían entre los diferentes grados de adquisición y acumulación de los capitales que los agentes poseen. En esa perspectiva el territorio no solo es físico también se explica de forma simbólica en donde se configura de forma colectiva social y deja de ser una categoría individual.

Retomando el trabajo de Boniolo, es importante en el estudio de las prácticas corruptas, pensar que el territorio es importante, sólo en ese espacio es factible poder observar el asentamiento de relaciones sociales y la coexistencia de procesos de dominación/subordinación que estos implican (Boniolo, 2011:288).

La autora señala que para los actores la corrupción ha permeado el entramado de relaciones sociales, que coexisten tanto en la que ellos participan personalmente como la de sus allegados y familias.

El discurso de los habitantes de este Barrio obrero bonaerense en referencia a la corrupción, se describe como algo más amplio que ciertas categorizaciones académicas e instituciones internacionales, es algo lego (Sautu, 2004). Los trabajadores del barrio ampliaron sus definiciones discursivas en referencia a las prácticas ya que estas se incluyen a las que suceden en el sector privado. En un segundo discurso esta definición se amplió a costumbres y prácticas, forma de cómo pudieron solucionar sus problemas y en el modo cómo enfrentarlo. En la práctica se explicita un abuso de poder y autoridad en el ejercicio del poder, desde otro. Se vuelve crucial para describir y comprender las prácticas corruptas, el territorio También éste conforma un espacio prefigurado en el que dejan su impronta los procesos de desigualdad social y reproducción de la pobreza (Boniolo, 2011:289).

### 2.3 Corrupción como problema público

El resurgimiento del estudio de la corrupción desde la década del 90 se ha originado, según el trabajo de Pereyra, por los movimientos anti-corrupción y las políticas de transparencia que han posicionado la corrupción como un problema público ,es decir, el discurso y movimientos en contra de este flagelo nacen al posicionarlo como un “problema” sobre todo

desde el mundo económico con el principal argumento que daña la inversión, la economía, desregula la libre competencia , destruye la democracia , etc (Pereyra,2013).

Uno de los actos centrales que volvió a poner a la corrupción en el debate público fue a la OEA y su Convención Interamericana de 1996 con sede en Caracas (Venezuela). De la cual surgen la forma de categorizar ciertos actos de corrupción y forman un convencimiento “que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”(OEA,1996:1)<sup>9</sup>, Paralelamente un par de años antes (1993) se había fundado Transparencia Internacional, una institución no gubernamental (ong) que busca a través de un movimiento mundial lograr que los gobiernos, negocios, sociedad civil y que en las actividades cotidianas de las personas no exista corrupción (TI,2018). Un concepto que engloba hoy a este tipo de organizaciones es el de sociedad civil. Según Cohen & Arato, una definición operativa de este concepto apunta hacia una interacción social entre la economía y el Estado , compuesta ante todo de la esfera íntima ( en especial la familia), en relación a las asociaciones( voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. “La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización” (Cohen & Arato, 2000:35). En la misma perspectiva este concepto surge según los autores desde occidente a la par de la democratización. El contexto social, político y jurídico en que se vuelve a posicionar la discusión de la corrupción es el de la democracia. La posición de Estados Unidos como potencia al desintegrarse la Unión Soviética a principios de los 90, según Atilio Borón (2012) supuso la victoria de un modelo capitalista con un discurso de libertad económica, democracia e integración en donde Latinoamérica que también venía de salir de una serie de Dictaduras cívico-militares también debía integrarse. Para Borón, la sumisión de Latinoamérica también pasa por la injerencia directa sobre todo en las políticas económicas y sociales, de instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, etc., ya que financiamientos, asesorías y políticas provienen de estas instituciones. El Banco Interamericano de Desarrollo en el subsector de “transparencia y lucha contra la corrupción” ha financiado cerca de 860 proyectos, siendo el subsector más financiado entre los 13 programas que componen el área

---

<sup>9</sup> Revisar en detalle la [Convención contra la Corrupción](#).



de reforma/modernización del Estado(iadb.org,2018)<sup>10</sup>. El Banco Mundial (BM.org,2019) desde el año 2010 tiene una línea de financiamiento a iniciativas de acceso a la información en diferentes países Paralelamente la ONG Transparencia Internacional<sup>11</sup> tiene como finalidad incidir en la reducción de la corrupción en temáticas como el sector privado, políticas públicas, pobreza y desarrollo, acceso a la información, educación y seguridad/defensa entre otros.

El gran aporte que realizó esta ONG es sin duda su Índice de Percepción de la Corrupción., El año 1995 se publicó el primero y calificó a los países más corruptos y a los menos corruptos, una medición que año tras año se realiza y que hasta su última edición mide a más de 180 países. Justamente ese índice sirvió como referente de la situación de la corrupción y visualizó a varios países de estas latitudes con una alta percepción de corrupción, lo que llevó a la creación de varios capítulos nacionales de TI, que impulsaron esta lucha contra la corrupción como una herramienta que sirve a la profundización de la democracia.

El desarrollo en gran medida de los movimientos anticorrupción (Pereyra, 2013), organismos internacionales y el discurso enfático que la corrupción atenta contra el desarrollo de las instituciones democráticas. materializaron cuerpos legales y la transformaron en problema público, hoy en día encuestas como LAPOP o Latino- Barómetro centran a este fenómeno dentro de los 3 problemas más importantes a ser resueltos por los respectivos gobiernos.

## 2.4 Metodología

### 2.4.1 Caracterización Regional.

La región de la Araucanía y su capital Temuco se ubican a 780 kms al sur de la ciudad de Santiago, Capital de Chile. El contexto de esta zona la hace particular para los fines de este trabajo según datos de la encuesta CASEN 2015. Por un lado, es la segunda región donde gran parte de su población vive en un contexto rural (28%) , además de tener municipios con más del 45 % de su población en situación de pobreza y cerca del 23% de su población está en situación de pobreza por ingresos . Si observamos en detalle, cerca del 53,6 % de su

---

<sup>10</sup> Revisar página del [Banco Interamericano de Desarrollo.](#)

<sup>11</sup> Revisar [Transparencia Internacional.](#)

población rural laboralmente activa gana el sueldo mínimo de Chile en 2015 (\$241.000 pesos chilenos) o \$ 384 USD.

La investigación se centrará en la Región de La Araucanía de Chile. La situación de esta región es muy particular ya que además de concentrar los niveles de desocupación laboral, pobreza y promedio de salarios más bajos (Duran & Páez, 2015), tiene una particularidad bien notoria: es un terreno en donde residen individuos que se declaran ser parte de la etnia Mapuche por lo que agrega generalmente al debate la situación de la multiculturalidad que estadísticamente significa una situación aún más vulnerable en temas de trabajo, pobreza y salarios (Kremerman & Durán, 2017). Un dato concreto, cerca del 58,3 % de su población rural se identifica como Mapuche según Casen 2015, un contexto particular muy distinto a otras regiones. Referente a los municipios, hay datos que demuestran que en la región se concentran municipios donde la pobreza está entre el 35 y 48% de sus poblaciones, de las más altas del país a nivel local (Asociación de Municipalidades, 2015). Además de tener otros municipios con población rural sobre el 50 % y una dependencia del Fondo Común Municipal (aportes del Estado y otros municipios) sobre el 60% de sus presupuestos.

#### 2.4.2 Comunas

#### 2.4.3 Curarrehue

Esta comuna se ubica a 143 kilómetros de la capital Regional, Temuco. Su descripción socio-demográfica según SINIM- CASEN (2017) señala que tiene una población de 7491 habitantes, y que el 27% de estos son pobres. Las características institucionales de su municipio indican que el 36,7 de sus funcionarios tienen profesionalización, los cuales se dividen en 24 funcionarios de planta, 6 a contrata, 3 honorarios y 68 a honorarios por programas de ejecución. El gasto anual en personas es de \$ 1.093.925. La participación del FCM es alta ya que significan el 88,5 % (\$ 1.610.298) de los recursos en el total de ingresos municipales (\$2.203.908). Además, la SUBDERE traspasa cerca de \$ 664 millones por conceptos de programas y fondos.

#### 2.4.4 Puerto Saavedra

Esta comuna se ubica a 85 kilómetros de la capital Regional, Temuco. Su descripción socio-demográfica según SINIM- CASEN (2017) señala que tiene una población de 12.706 personas en donde cerca del 43 % de su población es pobre. Las características institucionales nos señalan que cerca del 24% de sus funcionarios tiene profesionalización, los cuales se dividen en 28 funcionarios de planta, 22 a contrata, 4 honorarios y 105 a honorarios por programas de ejecución. El gasto anual en personal es de \$ 1.895.066. La participación del FCM es alta ya que significan el 91,04 % (\$ 3.056.658) de los recursos en el total de ingresos municipales (\$3.712.434), además la SUBDERE traspasa cerca de \$ 5.050 millones por conceptos de programas y fondos.

#### 2.4.5 Collipulli

Esta comuna se ubica a 99 kilómetros de la capital Regional, Temuco. Su descripción socio-demográfica según SINIM- CASEN (2017) señala que tiene una población de 24.708 personas en donde cerca del 32 % de su población es pobre. Las características institucionales nos señalan que cerca del 30% de sus funcionarios tiene profesionalización, los cuales se dividen en 44 funcionarios de planta, 20 a contrata, 11 honorarios y 202 a honorarios por programas de ejecución. El gasto anual en personal es de \$ 2.232.016. La participación del FCM es alta ya que significan el 65,15 % (\$ 2.925.092) de los recursos en el total de ingresos municipales (\$5.099.723), además la SUBDERE traspasa cerca de \$ 3685 millones por conceptos de programas y fondos.

#### 2.4.6 Lautaro

Esta comuna se ubica a 33 kilómetros de la capital Regional, Temuco. Su descripción socio-demográfica según SINIM- CASEN (2017) señala que tiene una población de 37.340 habitantes, el 30 % de su población es pobre. Las características institucionales nos señalan que cerca del 29% de sus funcionarios tiene profesionalización, los cuales se dividen en 58 funcionarios de planta, 32 a contrata, 7 honorarios y 154 a honorarios por programas de ejecución. El gasto anual en personal es de \$ 2.493.419. La participación del FCM es alta ya que significan el 56% (\$ 3.670.032) de los recursos en el total de ingresos municipales

(\$7.591.366), además la SUBDERE traspasa cerca de \$ 3084 millones por conceptos de programas y fondos.

Estrategia Metodológica	Diseño no experimental
Alcance de Investigación	Rasgos exploratorios y descriptivos
Diseño de cuestionario	Pauta de entrevista-semiestructurada
Estrategia muestral	No probabilística, estimada de Juicio.
Marco Muestral	32 municipios en la Región de la Araucanía
Muestra	Estudio de caso: 4 municipios.
Entrevistados	16 entrevistados
Perfil de entrevistados	<ul style="list-style-type: none"> <li>3- Directores de Control.</li> <li>2- Directores de Secplan.</li> <li>2-Jefes de Gabinete.</li> <li>2- Directores de Obras.</li> <li>1-Profesional de comunicaciones.</li> <li>1- Profesional de Dideco.</li> <li>1- Director de Finanzas.</li> <li>1- Director de Unidad de Desarrollo Local.</li> <li>1- Administrador Municipal.</li> <li>1- Director de Personal.</li> <li>1- Director de Unidad Jurídica.</li> </ul>

## 2.5 Análisis y resultados

En general, el acercamiento al concepto de corrupción en funcionarios de estos 4 municipios es diversa. Si bien la vinculación legal aparece en el discurso por el hecho de ser funcionarios acerca de deberes y derechos en la función pública , existen argumentos distintos al hablar sobre corrupción , tiene que ver con experiencias y la información disponible en este tema , los casos regionales y nacionales de corrupción y la defensa a la labor del funcionario municipal Los relatos describen que coexisten aspectos lego y legales como define (Sautu et al, 2004) pero la conceptualización y los beneficios producidos son materiales, simbólicos, poder y protección.

### 2.5.1 La corrupción como práctica: legal vs lego.

La idea de que la corrupción es un delito funcionario se puede apreciar en el relato y argumento. Su condición de funcionario municipal algún grado de conocimiento se tiene sobre lo que es el: soborno, malversación, cohecho, fraude al fisco y la función pública entre otros. Al indagar más, ciertas situaciones políticas, paternalistas y asistencialistas se hacen presentes.

“Está claro el tema jurídico de cosas que no puedes hacer...mira tampoco hay mucha capacitación legal pero ya viviendo el mundo desde adentro (...) te topas con todo lo demás, acá es bien paternalista (..) Mi equipo es un brazo político del alcalde, estamos en terreno... Somos visibles... Entonces eso de la corrupción se cruza en delgada línea con el paternalismo o asistencialismo que es muy fuerte acá”. Entrevistado 1.

El argumento radica en que lo legal siempre ha estado. Uno como funcionario municipal debe comportarse en virtud de la función pública, pero paralelamente hay acciones y situaciones a lo que debes adaptarte, las salidas a terreno, la visibilidad en donde se concentran las prácticas cotidianas entre lo institucional y lo cotidiano. Según Mujica, son prácticas que se generan en torno al paternalismo y asistencialismo.

“Salir del marco de la legalidad, tengo que regirme bajo un contrato de trabajo... es salirse de estos parámetros, es todo tan pauteado”.

“A ver el tema del pituto, cruza el límite a veces no es ilegal pero si quien lo vea lo pueda ver de forma negativa y de ahí se podría asociar a la corrupción (por la negatividad) en el caso de que sea un familiar del Alcalde, pero otras veces no es ilegal pero carga con una negatividad social y política, (..) por ej ..acá nosotros tenemos trabajando en la municipalidad a la esposa de un CORE, al esposo de una alcaldesa vecina y así otros.” Entrevistado 2

La primera descripción entorno a la corrupción se relaciona a su labor de funcionario público, al comentar en el marco de la legalidad, eso parece estar claro sobre todo en la relación laboral, también paralelamente aparecen menciones a prácticas y relaciones, si bien por ley

no pueden contratar familiares directos <sup>12</sup> hay formas de mantener esas prácticas como el pituto , que al ser más conocida la situación recibe una mayor negatividad desde los funcionarios , se presentan discursos a los vínculos fuertes (Granovetter en Moya & Dueñas,2015) es decir que dentro de los municipios se genera un intercambio vertical de reciprocidad y lealtad, para este caso en torno a un puesto de trabajo que en el discurso y análisis no está bien pero es la forma de cómo se hacen las cosas en un municipio. No son familiares directos, pero si de un entorno de amistad, militancia política o vínculo familiar.

"Que la corrupción es lo contrario de la probidad (...) es un sentido bien amplio, porque tú puedes ser corrupto por hacer un acto propio de corrupción o puede ser un corrupto indirecto, porque te hacen lesa..., ya que si la corrupción se da en un municipio es porque falta fiscalización, un vacío legal (...) a veces la gente no está capacitada para eso y eso pasa mucho en los municipios". Entrevistado 4

El relato apunta a que se vulnera la ley, originando una especie de debilitamiento del sistema público y de la confianza. Pero también existen prácticas por los mismos fallos del sistema sancionatorio, es decir este fenómeno tiene sentido por las deficiencias de lo legal que podrían afectar la democracia local como explica Rehren. También Warren señala que estas vulneraciones legales producen cierto cinismo en las acciones, entonces se pierden virtudes. El cómo se acciona la corrupción parece tener componentes particulares y no son generalizables.

"Es que hay diferentes tipos de corrupción (...), que alguien reciba horas extra y viáticos cuando en realidad no se han hecho va bordeando la legalidad. Por ejemplo :si yo aquí comenzará a llevarse las hojas de oficio, nadie me diría nada pero igual me estoy apropiando de insumos públicos..(...) otro ejemplo incluyen estafa, percibe económicamente valores, licitaciones truchas, pagos mal habidos otro caso sería(...) si yo en un momento determinado

---

<sup>12</sup> Revisar el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece que se encuentran inhabilitados para ingresar a un órgano de la Administración del Estado quienes tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la administración civil del Estado al que postulan, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive.

tengo un llamado a concurso donde van a postular 20 personas, pero una de esas personas es la hija de mi vecino que no cumple con los requisitos y yo la contrato igual eso también es corrupción". Entrevistado 5

La descripción de la corrupción se hace notar a través de ciertas prácticas y éstas se imbrican entre la probidad administrativa, mecanismos de control, uso de recursos, vínculos fuertes, licitaciones arregladas y beneficios económicos, en eso radica la corrupción. Estas prácticas que son descritas como corruptas se mueven entre lo legal y lo ilegalo

### 2.5.2 Corrupción como base social y territorial

En Chile son 345 municipios, dispersos a lo largo del todo el territorio nacional, el contexto socio-económico de sus habitantes, sus presupuestos además de las prácticas y relatos de sus funcionarios podrían influir en la descripción de la corrupción. Los relatos estarán orientados desde sus contextos.

#### Curarrehue

Descripción del relato de 3 funcionarios municipales:

"Es que a nivel nacional puede ser, pero acá no se da, porque acá uno hace el análisis, por ejemplo, las municipalidades en sí, porque Curarrehue tiene una planta de funcionarios muy chiquitita (...) no hay secretaria, no hay arquitecto, entonces no tengo como el panorama completo que existe en otras municipalidades". Entrevistado 6

"en municipios chicos como estos, es muy difícil que se dé, en cambio en los municipios más grandes, porque acá es una comuna tan chiquitita nos conocemos todos (...) esas cosas unas las ve en Santiago o Temuco donde hay plata, muchos funcionarios y empresas". Entrevistado 7

"Pasa por los municipios que tiene hartos ingresos, en sus arcas municipales, nosotros sobrevivimos, con el fondo común municipal, los ingresos en la comuna son muy pequeñas". Entrevistado 8.

Esta comuna geográficamente es la más alejada del centro del poder económico y político de la región, también es la más vulnerable según su caracterización. Los entrevistados relatan que, al conversar sobre corrupción, este es un fenómeno que ven lejano relacionado problemas que no se encuentran en el territorio que ellos administran. La descripción de este fenómeno se aprecia como algo relacionado a lo económico (dinero, presupuestos) y centros políticos y económicos relevantes, justamente donde se relaciona con las empresas. El discurso se caracteriza en torno a la realidad y prácticas que estos funcionarios tienen en el cotidiano, alejados del centro y visibilidad pública en palabras de Boniolo.

### Puerto Saavedra

Este Municipio se encuentra en el grupo 3 de vulnerabilidad. A continuación, se revisan sus relatos:

"Y lo otro es por los casos de corrupción que han salido últimamente Viña del Mar, Iquique, alcalde, concejales todo, esos son casos grandes (...) ¡ ahí se ve la plata que hay!" Entrevistado 9

"No podemos hablar acá del gran empresariado o de un empresario potente, sólo negocios locales de vecino (...) cuando licita el MOP o Minvu aparecen una o dos empresas, tampoco son 10... no es una zona de interés". Entrevistado 10

"Con las platas, este alcalde ha hecho mucho, pero con plata de afuera porque nosotros pagamos los sueldos, el aseo y hasta ahí rajuñando hacemos otras cosas". Entrevistado 11

El relato de los funcionarios demuestra que de cierta forma el tema de la corrupción lo ven lejano, se empieza a nombrar a la empresa privada y su falta de interés en la comuna como una variable, no es una zona de interés económica. Los casos de corrupción moldean el relato y se asocian a municipios más grande y zonas de interés. En una lógica interna el ajustado presupuesto municipal no dejaría espacio para que prácticas específicas de corrupción sean comunes.



## Collipulli

Los relatos de los funcionarios exponen:

“Ese fenómeno de corrupción como lo conocemos en la prensa no se da aquí, eso valores no se ven por estos lados”. Entrevistado 12

“Acá, el tema de las horas extras, los viáticos son las cosas que nos cuesta controlar y para mí, eso estaría dentro de la corrupción”. Entrevistado 13

La descripción del relato hace ver que se vuelve a repetir que existe una corrupción que en ese contexto no se da, según los entrevistados se asocia a valores y que se ve lejana paralelamente existía otra relacionada a falta de control y prácticas al interior del municipios referente a horas extras y viáticos.

## Lautaro

Es el municipio en categorización 5, el más grande de lo estudiados y sus relatos exponen lo siguiente:

“Hay muchas comunas que nos tiene cierta envidia (...) cuando corp Araucanía compra ese terreno pegado a la ciudad, todos decían: ¡ noo parque industrial, contaminación, sin embargo nosotros acogimos el parque industrial, lo incorporamos al límite urbano, y le instalamos la luz como municipio, le dimos dos años de franquicia sin cobrarle los costos municipales, aunque ahí nosotros estábamos cometiendo un error, porque hay cosas que hay que hacerlas, pero así se ha instaurando más industrias, cercana a las dos mil personas empleadas”. Entrevistado 14

“Para nosotros, el tema público y privado es esencial”. Entrevistado 14

“Nosotros con ciudadanía como con empresas privadas, por ejemplo, lo que hoy en día era una relación netamente privada, trece empresas llegaron para una licitación”. Entrevistado 5

En general los relatos apuntan a descripciones parecidas en torno a las prácticas y la condición económica de las comunas. El énfasis que se hace en esta comuna es que al hablar de corrupción si aparece como una variable la gran empresa privada. La existencia de un parque industrial entabla una relación distinta que no se ve en el relato de las otras comunas,

también en el discurso de la corrupción ya que la alianza pública/privada es importante para la cotidianidad.

### 2.5.3 La corrupción como problema público

El énfasis de esta investigación radica en la descripción de la corrupción desde la perspectiva de los funcionarios municipales, desde ese enfoque situamos a la corrupción como problema público, no sólo en el fin que esté arraigada en el sector público más bien está posicionada como un problema que daña la inversión, la economía, democracia y libre competencia, eso la traduce en un problema de interés según (Pereyra, 2013). El relato en torno a la corrupción deja entrever la importancia de este tema tanto para el mundo local, como nacional.

“como que en el público marca más, porque quizás en una empresa privada también existe esto de la corrupción, pero en la parte pública es donde está más marcado, afecta a todos”.

Entrevistado 15

Es decir, en su visión de funcionario la corrupción tiene una realidad en el servicio público, pero eso no quita que en sector privado estas cosas no pasen, es decir más allá que el impacto social y penal sea por los actos dentro de la esfera pública, el fenómeno es más complejo.

"para que pase el problema de la corrupción tiene que pasar el alcalde, los concejales, el director de administración y finanzas, el director de control, tesorero municipal, es mucha gente la que tiene que pasar (...) si hay licitación entran los privados". Entrevistado 16

La descripción del fenómeno también es colaborativo. Tienen que haber más de un funcionario, también se puede apreciar un vínculo político - administrativo, además si existe un vínculo contractual con privados de cierta forma el mercado público entra en una zona de corrupción, eso lo vuelve un problema.

"Entonces obviamente cuando hay casos puntuales o no tan puntuales empieza haber un tipo de cosmovisión social (...) Porque el municipio es como el servicio básico, el más cercano a la comunidad, al común de la gente" Entrevistado 9

La corrupción es un problema público ya que afecta a los municipios, como relata el entrevistado. Este es visto como servicio básico y el ente público más cercano a los ciudadanos, entonces cuando pasan cosas puntuales (casos de corrupción) este repercute en la confianza hacia sus funcionarios.

## 2.6 Conclusiones

En primera instancia, los resultados de este trabajo no son definitivos, son parciales dentro de un proceso de tesis. Pretenden abrir ciertas líneas de discusión para futuras investigaciones que presenten como objetivo entender cómo opera la corrupción, debatiendo sobre las variables expuestas aquí en pos de profundizar estas o nuevas líneas de investigación.

Una de las primeras conclusiones que se puede observar es que los procesos en la descripción de la corrupción no son excluyentes, es decir, prácticas corruptas en torno a lo legal/lego (Sautu et al, 2004), como también horas extras, viáticos, permisos de circulación licitaciones arregladas, pitutos laborales, soborno, fraude al fisco, malversación incluso clientelismo político y patronazgo coexisten en el ámbito municipal. La descripción legal de la corrupción aparece reiteradamente en el relato. Los entrevistados son funcionarios municipales y en mayor o menor medida manejan los conceptos de probidad administrativa, ciertos delitos asociados actos de corrupción, pero también se describen otras prácticas como vínculos fuertes que proveen integración social con el fin de lograr ciertos fines, para los casos estudiados radican en las redes de amistad para la consecución de opciones laborales en los municipios.

El relato también se desprende en el contexto desde que lo realizan, si bien todos están clasificados en grupos diferentes, 3 de ellos se encuentran geográficamente distantes del polo político-administrativo y económico de la región pero están insertos en la más vulnerable del país y desde ese relato surgen consideraciones interesantes de analizar, en primera instancia ven el problema de la corrupción de forma lejana, es decir lo que ellos

describen son casos que involucran grandes sumas de dinero o presupuestos en municipios más grandes, donde están involucrados los privados es decir zonas de interés económica. En los relatos también se expresa una lejanía de sus territorios de las zonas de interés que tiene la corrupción, entonces habría un discurso que en las realidades que ellos cotidianamente se relacionan eso no existiría, por estar alejados de los centros y ámbitos visibles de la misma sociedad en palabras de (Boniolo, 2011). En la misma dirección también se describen ciertas prácticas que para ellos no tienen tanta negatividad, como el daño patrimonial o fraude, si bien en la conversación son categorizadas como corruptas no tendrían el perjuicio económico al patrimonio municipal. Por ende parecen tener más tolerancia tales como el uso del teléfono, materiales de oficina, vehículos municipales y horas extras, entre otros. Ocurriría a lo que (Ackerman, 2002) categoriza como pequeña y gran corrupción, la primera involucra a funcionarios públicos de bajo rango, en este caso municipales en un contexto de bajos presupuestos y un incentivo desde el exterior casi inexistente, la gran corrupción involucraría grandes sobornos, en altas esfera del gobierno. En el caso de Lautaro, es el municipio más grande y geográficamente más central con una zona de interés industrial importante, influye en el relato en post de que si existe un agente al exterior del municipio con el que se debe relacionar.

La corrupción es un problema público ya que si bien por su condición de funcionarios municipales asocian mayoritariamente este fenómeno a lo público, existen casos noticiosos de corrupción que involucran a municipios con empresas privadas en torno a licitaciones millonarias que ha sido fraudulentas que han determinado sanción penal a funcionarios, por lo que ha afectado la visión pública de estas instituciones negativamente. Por otro lado, los municipios son la primera instancia de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, más aún en contextos más pequeños y aislados esta relación es más estrecha con los funcionarios por ende las situaciones tienen a sancionarse con mayor negatividad, también en el relato se menciona que la corrupción es asociativa, hay varias personas involucradas entonces si se descubre causa mayor impacto. En encuestas nacionales los municipios no cuentan con evaluaciones negativas, esto da paso para verlos como instituciones grises en donde la corrupción es latente, entonces podría dañar la inversión, la economía, afecta la libre competencia y la confianza en la democracia.

La corrupción es un fenómeno complejo que involucra diversos actores, prácticas, contextos y redes, pero también asociación. Para esta investigación habría tolerancia a ciertas prácticas corruptas y mayor negatividad asociada al beneficio económico.

## Bibliografía

- Anticorrupción, O. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Asociación de Municipalidades, C. (2015). *Municipalidades y diversidad*. Santiago: Amuch.
- Barozet, E. (2006). El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación en Chile. *Revista de sociología de la Universidad de Chile*, 66-96.
- Boniolo, P. (2011). *Las bases sociales y territoriales de la corrupción: Dominación y micro-resistencias en un barrio de la clase trabajadora en el Conurbano Bonaerense*. Buenos Aires: UBA.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Boron, A. (2012). América Latina en la Geopolítica del imperialismo. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- CGR. (2013). [www.anticorrupcion.cl](http://www.anticorrupcion.cl). Obtenido de [http://www.anticorrupcion.cl/web\\_site/appmanager/portal/main?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=page\\_Glosar\\_NC](http://www.anticorrupcion.cl/web_site/appmanager/portal/main?_nfpb=true&_pageLabel=page_Glosar_NC)
- Cohen, J & Arato, A. (2000). *Sociedad Civil y Teoría política*. Universidad Autónoma de Iztapalapa, Distrito Federal, México.
- CPLT. (2018). *8 Fiscalización de Transparencia activa a municipios*. Santiago de Chile: Consejo para la Transparencia.
- Duran, G., & Páez, A. (2015). *Desposesión Salarial en Chile : Panorama de los verdaderos sueldos usando la encuesta CASEN*. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Echebarría, Koldo (2007). *Corrupción: Un análisis de indicadores de Gobernabilidad*. IDB Publicaciones
- Galvez, M. (2014). El concepto de Habitus y su dimensión espacial: apuntes para un habitus territorial y regional, congreso postgrado en ciencias sociales México.
- Granovetter, M. (1973). La fuerza de los vínculos débiles. *Revista americana de Sociología; vol 78, n° 6.*, 1360 - 1380.
- ICHEM. (2012). *Encuesta sobre Transparencia y Probidad entre las Autoridades Municipales de Chile*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- INE. (2015). *Compendio estadístico Región de la Araucanía*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Kaufmann, Daniel (2000). Corrupción y Reforma Institucional: El poder de la evidencia empírica, *Perspectivas*, 3 (2) 367-387.
- Klitgaard, R (1990). *Controlando la corrupción*, La Paz, Editorial Quipus.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la Cepal* 69, 85-102.
- Kremerman, M., & Durán, G. (2017). *Los bajos salarios de Chile, Análisis de la Encuesta CASEN 2015*. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- L&D. (2016). *Encuesta de Percepción de la corrupción 2016*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Buenos Aires: Latinobarómetro.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder.
- Lomnitz, C. (1996). Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México. *Revista Mexicana de Sociología* 58.
- Monge, V. (2015). La codificación en el método de investigación de la Grounded theory o teoría fundamentada. *Innovaciones educativas*, 77-84.
- Moya, E., & Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: estudio de dos casos. *Transparencia & Sociedad*, 13-28.

- Mujica, J. (2005). Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. *XXVIII concurso de ensayos CLAD sobre reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.*, 1-38.
- Navarro, F. (2008). *Responsabilidad Social Corporativa. Teoría y Práctica.* Madrid: ESIC.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 1-25.
- Orellana, P. (2004). Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *Polis, Revista Latinoamericana*, 1-33.
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia: La corrupción como problema público.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Rehren, A. (1998). *Corrupción & Gobierno.* Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo.
- Rose- Ackerman, S. (2002). Grand corruption and the ethics of global business. *Journal of banking & finance*, Elsevier, vol. 26 (9), pag 1889-1918.
- Sautu, R. (comp.) (2004). *Catálogo de Prácticas corruptas: corrupción, confianza y democracia.* Buenos Aires: Lumiere.
- SUBDERE. (2005). *Tipología: Herramientas base para el reconocimiento de la diversidad comunal - municipal.* Santiago de Chile.
- Warren, M, (ed). (1999). *Democracy and trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zechmeister, E. J. (2014). *La cultura política de la democracia en las Américas 2014: Gobernabilidad democrática en 10 años del Barómetro de las Américas.* Universidad de Vanderbilt: USAID.