

PATRICIO ORELLANA VARGAS

**PROBIDAD Y CORRUPCIÓN EN CHILE,
EL PUNTO DE QUIEBRE**

e a e
editorial académica española

PROBIDAD Y CORRUPCIÓN EN CHILE,
EL PUNTO DE QUIEBRE.

Patricio Orellana Vargas

Diseño de la portada:
Patricio Orellana
sobre la base de una idea de Domingo Baño Ahumada

Probidad y corrupción en Chile, el punto de quiebre.
Patricio Orellana Vargas.
Santiago, Junio de 2018.
Registro de propiedad intelectual N°
ISBN N°

Editorial Académica Española
Madrid.

*Dedicado a mi amigo Nelson Ávila,
quien incorporó la ética a la política nacional.*

Índice

Introducción, 6

Corrupción y Probidad en Chile, el punto de quiebre, 7

Corrupción y Probidad: problemas y soluciones, 52

Cinco imágenes de Probidad y Corrupción, 82

INTRODUCCIÓN.

El artículo “Probidad y Corrupción en Chile, el punto de quiebre” fue escrito en el año 2003, desde entonces ha sido publicado en varias revistas académicas y ahora lo presentamos en forma de libro, acompañado de otros dos artículos que complementan y explican a nivel más sencillo algunos de los conceptos utilizados.

Advierto a los lectores que varios amigos historiadores, que eran de la clase alta y que lo leyeron, consideraron que la tesis planteada no correspondía a la realidad, pues la corrupción había existido siempre, a lo largo de toda la historia de Chile. Sin embargo, muchas veces conversé con ellos y me contaron las historias de sus familias, ya que entre sus familiares se contaba a senadores, diputados, ministros, obispos, jueces, candidatos a la presidencia de la República, presidentes del Partido Conservador, etc. Todas sus historias familiares me confirmaron que en Chile había habido probidad pública, como lo había leído en numerosos libros de historia chilena. Creo que mis amigos, como muchos investigadores del tema, incluyen en el concepto de probidad pública la injusticia social, la explotación, la cuestión social, las masacres obreras, los gobiernos oligárquicos y en especial el contenido histórico de la práctica de la probidad y corrupción en distintas épocas. Es evidente que cierta corrupción ha acompañado permanentemente al poder, pero hay diferencias sustanciales y cuantitativas en los períodos y en lo que se entendía por corrupción en cada uno de ellos.

En segundo lugar es necesario considerar que la probidad y corrupción que se mencionan en este trabajo corresponden a fenómenos sociales que ocurren entre el siglo XX y comienzos del XXI y en un lugar geográfico y político específico: en América Latina.

El lector podrá sacar sus propias conclusiones y mi interés es lograr que la gente de nuestra época se preocupe activamente de este tema y participe en la lucha por la probidad pública.

El autor.
Santiago, julio de 2018

Probidad y corrupción en Chile, el punto de quiebre.

Patricio Orellana Vargas.

Probidad y corrupción en Chile.

Chile es un caso de probidad pública. Así lo indica gran parte de su historia, según sus grandes historiadores, no hay casos de corrupción significativos. Sin embargo, a partir de la dictadura militar de Pinochet, la corrupción empieza a aparecer en el sector público subrepticamente hasta generalizarse. Con el retorno a la democracia, se considera que la probidad seguirá siendo una característica nacional, pero, la corrupción se mantiene y sigue desarrollándose mientras que, paralelamente, los nuevos valores en auge crean las condiciones para su expansión pasando de una corrupción de acuerdo a las normas a una corrupción hipócrita, hasta llegar a una corrupción justificada y cada vez más masiva que se ampara en la excepcionalidad global y regional, hasta llegar a una corrupción sistémica que en el plano ideológico se ampara en un cinismo materialista.

Simultáneamente las políticas públicas a favor de la probidad son inexistentes, ambiguas o débiles y finalmente meras formalizaciones legales u organizaciones burocráticas y simbólicas que se caracterizan por su inoperancia. El gobierno democrático que empieza negando la corrupción, trata de controlarla y limitarla, llega a convivir con ella, justificarla y finalmente ampararla, para lo cual establece acuerdos con la oposición que está interesada en preservar la imagen honesta de Chile, con el sistema judicial al cual le ofrece satisfacer la ansiada aspiración de la independencia financiera y calma a la Contraloría General de la República con la entrega de millones de dólares para su mejoramiento. La corrupción al generalizarse se difunde por toda la sociedad infectando a los partidos políticos, las empresas, las universidades y las directivas del sector público. La esperanza radica en un cambio de orientación en la lucha por la probidad generada por una catarsis social que se centre en la transparencia y la participación.

El tema de la corrupción política y administrativa o corrupción pública no era relevante en el mundo a pesar de que durante miles de años de historia había existido este flagelo y había sido generalizado en algunos países durante algunos períodos. Posiblemente se aceptaba la corrupción como un mal imposible de erradicar, pero que podía limitarse o controlarse. Aún hoy día hay dos posiciones extremas frente al problema, la primera, arraigada en el pensamiento funcionalista norteamericano es la de aceptar la corrupción como se acepta el delito, combatiéndolo, pero reconociendo que todas las sociedades y

en todas las épocas éste ha existido. La normalidad descrita por Durkheim no puede existir sin tener permanentemente elementos de anormalidad como es el caso del suicidio frente a la tendencia universal de protección de la vida humana, de la misma manera, la corrupción era considerada como un mal imposible de erradicar.

El autor más conocido e influyente que mantiene esta posición es Robert Klitgaard, (Klitgaard 1992) el título de uno de sus libros define claramente su posición: "Controlando la corrupción". Casi todos los autores que tratan el tema de la corrupción mantienen posiciones similares considerando a la corrupción como un proceso crónico e inevitable, tienden a minimizar el problema o a sostener que la corrupción es endémica de cualquier sociedad. Michael Hershman de Transparency International sostiene: "...aquellos que tratan de eliminar la corrupción en cualquier sociedad se están engañando a sí mismos. La corrupción nunca podrá ser eliminada, pero sí reducida" (Hershman 1996).

La otra posición sostiene que la probidad es ausencia de corrupción y conceptualmente la probidad es, por lo tanto, aquella situación en la cual la corrupción es cero o no existe. Si bien se define como un objetivo teórico, es una meta permanente y se agrega que hay situaciones concretas en que la corrupción política y administrativa no existe efectivamente. El autor de estas notas se adscribe a este enfoque llamándolo la teoría del cero absoluto (Orellana 1997).

El tema de la corrupción política y administrativa no tenía relevancia en Chile hasta comienzos de los años 90 del siglo pasado. Durante toda la historia de Chile, este tema había sido irrelevante, como describiremos más adelante. Desde 1973 a 1990, durante la dictadura de Pinochet no podía tratarse en ningún ámbito porque no existía libertad de opinión ni de prensa. En Chile, la preocupación académica sobre la corrupción es marginal ya que se parte del supuesto de que Chile ha sido siempre honrado y probo y lo seguirá siendo. Sin embargo, en 1994, el gobierno democrático empieza a preocuparse del tema y el 6 de abril de 1994 se crea la Comisión Nacional de Ética Pública, la que presenta un informe al Presidente de la República el 27 de junio de 1994 que sirve como base para la ley de Probidad y Transparencia del 14 de diciembre de 1999.

Sin embargo, las pocas referencias a la corrupción expresadas en algunos artículos académicos y en denuncias de casos de corrupción presentados en la prensa fueron minimizadas. Había unanimidad que este flagelo no afectaba a Chile, lo que se justificaba porque los casos eran pocos e insignificantes comparados con lo que ocurría en la región. Esta percepción se fortaleció cuando se empezaron a divulgar las primeras mediciones internacionales sobre la materia y Chile figuraba como el país más probo de América Latina y superaba a muchos países europeos como Francia, España, Italia, etc. en América estaba por sobre Estados Unidos, posición que más tarde perdió. Además otros indicadores sobre la calidad de la Administración Pública chilena eran coherentes con esta visión que se afincaba en la tradición histórica de siglos de probidad pública. Los pocos académicos que trataron el tema fueron descalificados bajo el argumento de que no entendían nuestra excepcionalidad, especialmente por los personeros de gobierno que mantuvieron una actitud altanera y de desprecio frente a las voces que preconizaban medidas preventivas para impedir la generalización de la corrupción. Sin embargo, hubo algunos seminarios y reuniones en torno al tema positivo de la ética, especialmente para adoptar posiciones frente a la forma de enfrentar las violaciones a los derechos humanos, en torno a la cual se configuraron las ideologías éticas predominantes durante los primeros tres gobiernos democráticos posteriores a la dictadura militar.

En el año 2004, no cabe duda que ya había una corrupción generalizada en el país, sin embargo, se prosigue negándola, explicándola o justificándola. Incluso la oposición, que podría haber levantado la bandera de la probidad y la lucha en contra de la corrupción, no lo ha hecho por consideraciones de táctica política que sintéticamente consiste en que denunciar la corrupción generalizada podría deteriorar la imagen del país que aseguran que gobernarán en los próximos años. Este deterioro en un mundo globalizado podía acarrear negativas consecuencias a los próximos gobiernos.

Hasta aquí hemos planteado tres tesis:

Chile tiene una larga historia de probidad pública.

Con la dictadura militar (1973-1990) se produce un quiebre de esta tendencia

Actualmente hay un proceso de generalización de la corrupción política y administrativa (1991-2018).

No es necesario demostrar la primera, ya que hay unanimidad sobre el tema, pero trataremos de intentar explicar por qué hubo altos niveles de probidad. La segunda tesis es difícil de demostrar dado que durante ese período no hubo libertad de prensa ni fiscalización parlamentaria y que la actual Cámara de Diputados carece de función fiscalizadora para antes de 1990 como imposición de los militares, de manera que es un tema muy difícil de investigar, pero hay casos masivos que muestran la punta del iceberg de la corrupción en ese período.

La tercera tesis la demostraremos con los datos acumulados especialmente de investigaciones periodísticas.

Estas tesis generan de inmediato dos preguntas: ¿Por qué se han producido estos cambios? Y derivada de la respuesta, también se podrá concluir el por qué del quiebre y desde cuándo surge el proceso generalizado de corrupción.

Si bien la intención de este trabajo es esencialmente de diagnóstico, se hacen referencias a la modernización de la gestión pública y a las estrategias para combatir la corrupción y su fracaso y se insinúan otras centradas en las personas del servicio público y en la participación. El anexo y los cuadros estadísticos permiten ver cuantitativamente los niveles que ha alcanzado la corrupción política y administrativa en Chile.

La trascendencia de la corrupción-probidad en el mundo actual.

La preocupación de la opinión pública, de los políticos y académicos sobre el tema es nuevo. No más de una década atrás casi no existía interés sobre este fenómeno. Este surgió cuando el fin de la guerra fría impulsó cambios en muchos organismos internacionales de financiamiento. Se dejó de considerar como un elemento esencial para otorgar créditos o ayudas, la lealtad al capitalismo o a "occidente" como se sostenía. Se empezó a considerar que en muchos casos los recursos destinados a inversiones o ayudas sociales desaparecían en los bolsillos de los gobernantes, políticos y funcionarios corruptos y no producían los efectos que habían justificado su otorgamiento. Ésta no es una verdad oficial y es reiteradamente negada por los mencionados organismos, aunque James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, advirtió hace algunos años que se les podría cancelar los créditos a las naciones afectadas por el cáncer de la corrupción. Peter Eigen, ex presidente de ese Banco quien

después fue presidente de Transparency International, es muestra de la preocupación por esta materia. También un convenio regional de la OEA en contra de la corrupción y la OECD ha propiciado una convención sobre la materia, todas medidas posteriores al fin de la guerra fría.

La estrategia de Transparency International se basa en el siguiente supuesto: "Mientras las instituciones financieras internacionales estén dispuestas a prestar dinero a gobiernos que lo roban, la corrupción no es combatida. Fue una batalla perdida hasta que se designó a James Wolfensohn, un australiano como presidente (del Banco Mundial)" (Jeremy Pope y Petter Langseth 1997). Pero no se trata sólo de cambio de personas, lo que ocurría es que el contexto internacional había cambiado haciendo más propicio el combate a la corrupción. El FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano, la OECD y agencias oficiales de países desarrollados coincidieron en cambiar sus políticas y exigir garantías a los solicitantes para asegurar que los fondos no desaparecerían en los procesos de corrupción. Al mismo tiempo estas instituciones empezaron a respaldar el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales (ONGs) especializadas en probidad, como Transparencia Internacional y sus capítulos nacionales en más de un centenar de países. Amparados en este proceso, algunas ONGs nacionales empezaron a trabajar en este ámbito y con el fundamental aporte que hicieron los periodistas al empezar a denunciar estos temas, que habían estado vedados por mucho tiempo, permitieron ir apreciando la dimensión de la corrupción en el mundo.

El Fondo Monetario Internacional, FMI, exigió al Banco Central de Rusia que mejorara sus sistemas de control interno para obtener el próximo tramo de un préstamo pendiente. El Banco ruso se comprometió a realizar controles trimestrales y cooperación en cualquier investigación.

También el FMI suspendió créditos por 220 millones a Kenya porque el gobierno había fallado en bajar los altos niveles de corrupción (*The Guardian*, 1997).

La preocupación mundial por el tema tiene sólidas bases económicas pues en el comercio internacional la corrupción es un factor esencial que ahora hay que considerar para hacer negocios. Los países de la OECD destinan ochenta mil millones de dólares por año a pagar sobornos para obtener contratos o ventajas en sus negocios según el ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Con una suma similar podría resolverse el problema de la pobreza mundial (Aga Khan, 2003). El presidente de la Conferencia Latinoamericana de Obispos CELAM, Oscar Rodríguez ha declarado que la corrupción "es la amenaza más grande para el desarrollo de los pueblos, para la superación de los problemas económicos y la convivencia social, la armonía y la equidad" (Bárceñas 1997).

Se estima que en Europa del Este las compañías destinan el 3,3% de sus ingresos al pago de sobornos, en Rusia este porcentaje se eleva al 5,7%. En Estados Unidos, según la Comisión de Supervisores del Fraude Certificado estableció que las empresas destinan el 6% de sus ingresos anuales al pago de fraudes y comisiones para sus negocios, lo que alcanza a los cuatrocientos mil millones de dólares anuales. (*El diario financiero*, 2002)

En América Latina el 80% de los ciudadanos cree que la corrupción se ha desbordado y está fuera de control según encuesta del Latinbarómetro (*Latinbarómetro*, 2001). En

Argentina, la corrupción tiene un costo de siete mil millones de dólares anuales según lo denunció el ex Ministro del Interior de Carlos Menem, Gustavo Béliz y calificó la situación de hiper corrupción., (*El Mercurio* 1996). El mismo presidente Menem ha sido procesado por corrupción, así como presidentes de Perú, Argentina, Brasil, Guatemala y otros países de la región.

Chile, un caso de probidad pública.

Mientras en América Latina la corrupción ha sido un fenómeno endémico desde la independencia, con algunas excepciones temporales como Uruguay, Costa Rica y Argentina, Chile ha sido permanentemente un país de probidad. Dejando de lado explicaciones absurdas como vincular la corrupción al clima tropical o a la presencia de población negra, la única explicación plausible es que la corrupción se instaló en las dictaduras que plagaban la región y la probidad sólo existió en los países que excepcionalmente cultivaron y mantuvieron una sólida democracia, entre los cuales sobresalió Chile.

Esta democracia era esencialmente oligárquica y la participación política era reducida y durante casi todo el siglo XIX un partido conservador fue el gobernante y de él se desprendieron ramas que dieron origen a otros similares o más liberales. Sólo en el siglo XX surgieron partidos demócratas, socialistas y comunistas.

El escritor Marco Antonio de la Parra, dramaturgo y siquiatra ha definido a Chile como "país pobre pero honrado". Esa era la visión que los chilenos tenían de su país hasta el golpe militar de 1973. Los grandes historiadores como Francisco Antonio Encina en su magna historia de Chile no hace referencia a la corrupción (Encina 1984) y Gonzalo Vial, otro historiador, destaca que en siglo XIX hubo muchos políticos y pensadores de corte liberal que propagaron y defendieron rigurosos principios éticos, frente a la dominante y también difundida ética católica sustentada por los conservadores (Vial 1981). Diego Barros Arana, historiador y político del siglo XIX tiene discursos donde destaca el contenido ético de la doctrina liberal y rechaza la tesis católica que la única fuente de la ética es la religión. Claudio Matte, filántropo y educador, ya en el siglo XX, preparó un silabario con el cual se masificó la alfabetización. Este silabario estaba apoyado en narraciones y cuentos de claro contenido ético. La pugna ética entre conservadores y liberales permitió que el tema ético siempre estuviera en la palestra política.

El parlamentarismo establecido después de la revolución de 1891 dejó un recuerdo de corrupción, pero referido especialmente a la volubilidad de los distintos partidos y fracciones para formaban mayorías sin contenidos programáticos. Sin embargo, no hay registro de grandes escándalos de corrupción pública.

El Partido Radical que desde 1939 a 1952 tuvo el control del gobierno fue también acusado de corrupción y se le identificaba con un cucharón, que simbolizaba la apetencia insaciable de esos políticos. Sin embargo, tampoco hay evidencia que hubiera un nivel significativo de corrupción, excepto lo señalado antes: el cohecho o compra de votos y el reparto de cargos públicos. Sin embargo, no hay registro de casos de coimas, sobornos o enriquecimientos ilícitos. Los historiadores modernos tampoco han mencionado la corrupción pública como un fenómeno destacado (Salazar y Pinto 1999), aun que no existe una investigación profunda del tema.

En este aspecto, una diferencia esencial con el resto de América Latina, fue la inexistencia o intrascendencia de partidos populistas. Solo entre 1952-58 surgieron transitoriamente partidos populistas que luego desaparecieron. En otros países como Argentina, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., los partidos populistas estuvieron directamente conectados con la corrupción. En Chile sólo hay referencias de testimonios de dirigentes de que el llamado Partido Feminista, típicamente populista, estuvo vinculado al populismo peronista argentino y recibió aportes de ese gobierno. La escritora Matilde Ladrón de Guevara, que fue una dirigente de ese partido, relata en sus memorias que permanentemente las dirigentes del Partido iban a Buenos Aires, entre 1950 y 1960, a buscar fondos, parte de los cuales ni siquiera ingresaba en las arcas partidarias (Ladrón de Guevara 1998). La Senadora María de La Cruz, presidente de dicho partido, fue exonerada de su cargo senatorial por actos delictuales, aunque posteriormente, en el juicio que se le siguió, los Tribunales de Justicia declararon su inocencia.

Los partidos tradicionales, conservador y liberal así como los nuevos que surgían como el radical, comunista y socialista eran "partidos ideológicos" con fuertes doctrinas e ideologías forjadas en el nivel filosófico y ético, en cambio, los partidos populistas no tenían esa fortaleza y en general eran organizaciones nucleadas en torno a un líder carismático, careciendo de bases filosóficas y éticas, factor que contribuyó a que en ellos la corrupción política y administrativa fuera una práctica constante que incorporaron a la vida pública. Pero en Chile estos partidos fueron de corta duración o insignificantes, mientras que en otros países pasaron a tener una trascendencia fundamental como ocurrió en México, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina, donde el Partido Peronista sigue siendo el principal del país.

Una imagen que encanta a los chilenos es la de destacar que en Chile sus presidentes nunca se enriquecieron en el poder. En efecto, en la historia republicana no hay ni un solo caso de un presidente que se hubiere enriquecido en el poder. La imagen corriente era de que el Presidente que terminaba su período volvía a la docencia, como lo hizo el Presidente Aníbal Pinto, o a la judicatura como ocurrió con el Presidente Manuel Montt, al ejercicio privado de la abogacía o simplemente a sus negocios particulares o pensión de jubilación. La presidencia de José Joaquín Pérez, que fue caracterizado como hombre sin ambiciones por el historiador Francisco Antonio Encina, es el modelo de presidente que prima en el país y que es secundado por figuras políticas de primera importancia como Diego Portales o Antonio Varas, que eran el poder detrás del trono, pero que nunca aspiraron a ocupar los primeros cargos. Portales no cobraba su sueldo y ni siquiera retiró el saldo que el Fisco debía su favor, después de la liquidación de su empresa que había ejercido el estanco estatal del tabaco. En este período de más de 160 años no hay ni un solo caso de primer mandatario que se enriqueciera en el poder. Esta vara se mantuvo alta durante toda la República y sólo dejó de tener vigencia con la dictadura militar de Pinochet. Los tres últimos presidentes democráticos, anteriores a la dictadura, Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, que eran respectivamente de derecha, centro e izquierda, son recordados como ejemplos de probidad.

Salvador Allende en su programa estableció que su gobierno podría cometer errores, pero nunca se aceptarían actos de corrupción (en lenguaje popular "Podemos meter las patas, pero jamás las manos").

La dictadura militar encomendó como tarea prioritaria a la Corte Suprema demostrar que durante el gobierno de Allende había habido corrupción. Todas las rigurosas investigaciones que se realizaron mostraron que no había casos de corrupción. Incluso se detuvo durante varios años al contador del palacio presidencial La Moneda y de Allende, Sr. Carlos Lorca y con sopletes se abrió la caja de fondos, porque había sido deformada en el bombardeo y se demostró que todo estaba en orden, lo que fue supervisado por la Contraloría General de la República. A pesar de ello, Lorca debió permanecer mucho tiempo en cárceles y campos de concentración. (Patricia Lorca, a)

El único caso conocido de enriquecimiento ilícito en el poder es el del general Augusto Pinochet, que no sólo construyó una gran fortuna personal sino que también enriqueció a los miembros de su familia. Además, muchos de sus colaboradores también resultaron ricos, especialmente después del proceso de privatizaciones de las empresas públicas, pues los privatizadores las privatizaron (los compradores eran los mismos que las vendían).

El Partido Radical tuvo la imagen de un partido de clientela que otorgaba cargos públicos, pero, al mismo tiempo, los funcionarios, una vez que eran nombrados adquirían gran independencia frente a quienes les habían ayudado en su nombramiento, sin existir dependencia de ese patronazgo. Las organizaciones sindicales de los funcionarios fueron el baluarte de esa independencia.

El cohecho terminó con la dictación de la ley de cédula única en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-58). La ausencia de concursos para llenar los cargos públicos sigue siendo una tradición, con contadas excepciones en algunos servicios como Impuestos Internos, Aduanas y en las universidades. Sin embargo, existió siempre una tolerancia con lo que se identificaba como corrupción blanca, especialmente las dádivas pequeñas a funcionarios para acelerar ciertos trámites, aunque nunca se generalizaron ni existió una práctica de la coima como requisito para obtener el servicio público. La cultura vigente rechazaba la corrupción negra, como la compra de un funcionario o su compromiso de apoyo en licitaciones a cambio de grandes sumas. Para un cientista político "En los casos de la corrupción negra y blanca hay percepciones compartidas entre las elites y la sociedad civil, en la gris... hay desacuerdos" (Godoy 1996).

La tradición de probidad parecía haberse restaurado con la vuelta de la democracia según parecen mostrar los indicadores de Transparency International.

Cuadro N° 1
Percepción de la Corrupción, Chile

Año	Ubicación de Chile	Número de países	Nota *	Índice** 1995=100
1995	14	41	7,9	100
1996	21	54	6,80	86,1
1997	23	52	6,05	76,6
1998	20	85	6,8	86,1
1999	19	99	6,9	87,3
2000	18	90	7,4	93,7
2001	18	91	7,5	94,9
2002	17	105	7,3	92,4
2003	20	133	7,4	93,7

Fuente: Transparency International

* Nota: escala de 0 a 10 (0 mal, 10 excelente)

** Cálculos nuestros.

Esta información es una imagen positiva de Chile que aparece como el país más probo (o menos corrupto) de América Latina y el tercero de América, superado sólo por Canadá y Estados Unidos. En 1998 ocurre este repunte, pero en 1996 y 1997 había experimentado una caída y se sigue en una situación levemente peor que en 1995. A partir del 2000 la situación tiende a mejorar y en términos relativos aparentemente es mejor aún, considerando que se incluyen más países, pero los 40 primeros países siguen siendo los mismos y son los que ocupan los primeros puestos desde el comienzo. En el 2003, a pesar de que los dignatarios nacionales se felicitaron por la calificación obtenida olvidaba que Peter Eigen, presidente de TI, al presentar los resultados sostuvo que "ejemplos notables de empeoramiento son Argentina, Bielorrusia, Chile, Canadá, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo, Polonia y Zimbawe". Como se sabe este Índice se construye a través de encuestas, generalmente a hombres de negocios que tienen relación con el país respectivo y es un reflejo de la tradicional probidad reinante en Chile, la que puede seguir siendo válida, especialmente en materias de comercio exterior y recepción de inversiones, áreas donde la corrupción nunca se ha presentado en forma significativa.

Los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial, aunque no todos están referidos a la corrupción pública confirman esta visión de un Chile excepcionalmente probo en la región latinoamericana:

Cuadro N° 2
Chile
Indicadores de gobernabilidad
Porcentaje de países en el mundo que son peores

Año	Libertades fundamentales y rendición de cuentas	Estabilidad política y falta de violencia	Eficacia gubernamental/ Burocracia	Calidad del marco regulatorio	Aplicación de las Normas de derecho	Control de la corrupción
1996	74,9	76,2	84,4	93,9	86,7	86,0
1998	67,0	72,1	87,4	92,4	85,4	85,8
2000	64,9	79,4	88,6	90,3	87,0	90,2
2002	70,7	82,1	86,3	92,9	86,5	90,1

Fuente: Banco Mundial: www.worldbank.org/governance/govdata2001.htm

A pesar de que el Banco Mundial declara que no se intenta jerarquizar a los países con estas fuentes externas, sino estudia los retos a nivel micro, los indicadores muestran que Chile está en una excelente situación y supera a todos los países de la región. Sólo en dos indicadores es superado en año 2002 por Costa Rica. En el caso específico de la corrupción puede destacarse que el control en Chile es el más efectivo de América Latina según el Banco Mundial.

Esquizofrenia ética.

Sin embargo, estos índices no reflejan lo que se puede llamar corrupción pública "interna" que no afecta a los negocios internacionales y que se refiere especialmente a coimas, sobresueldos ilegales, indemnizaciones superiores a lo legal, pluriempleos, honorarios injustificados, triangulaciones, etc. Fenómenos que son las actuales expresiones de la corrupción y que no corresponden a los negocios internacionales. Sin embargo, no se puede eludir que sería incomprensible tener dos éticas, una interna y otra externa, a no ser un rasgo esencial de la chilenidad como es su hipocresía y uso de dobles estándares. Este es una característica nacional e incluso la tradicional (y evidentemente presuntuosa) definición que los chilenos hacemos de nosotros mismos la incluye: somos "los ingleses de América del Sur, expresión que cuenta con adeptos hasta el día de hoy" y es "la autoimagen de la elite chilena" (Larraín 2001) que la señora Margaret Thatcher reconocía en un discurso que pronunció en una visita a Chile, al destacar el carácter insular del Reino Unido y de Chile (Thatcher 1994). George Orwell al analizar el carácter inglés reconoce que un rasgo típico es "su mundialmente famosa hipocresía, su actitud doble" (Orwell 1982) y la época victoriana es su máxima expresión. De manera que si aceptamos esta idea, debería ser integra (Allende 2003 A). Otra explicación posible es el mestizaje como característica esencial de los chilenos y la presencia simultánea de una cultura barroca y otra moderna (Larraín 2001), que nos permite convivir con conceptos y principios antagónicos.

Nuestra percepción es que el país tiene una conciencia y una práctica esquizofrénica. Por una parte no hay corrupción significativa en las transacciones internacionales: importaciones y exportaciones, inversiones extranjeras y quizás hasta en las licitaciones internacionales, lo que se refleja en los excelentes indicadores de Transparency International y del Banco Mundial y por otra, hay una corrupción que tiende a ser generalizada en las operaciones públicas internas como sobresueldos; indemnizaciones excesivas; honorarios; triangulaciones; asesorías falsas; horas extraordinarias inexistentes pagadas; nepotismo; etc., pero la coima no es una institución generalizada. Se convive con esos dos niveles, lo que sirve para identificar la probidad o la corrupción vigentes, sin entender que ambas se dan simultáneamente.

La visión de sí mismos que tienen los chilenos en materia de honradez se refleja en una encuesta realizada por el CERC y es posible compararla con España, donde se hizo otra similar:

Cuadro N°3
Pregunta ¿Diría Ud. que los chilenos-españoles son mucho, bastante, poco o nada honrados?

Respuestas	Chile %	España %
Mucho	4	7
Bastante	29	56
Poco	54	30
Nada	10	4*
NS/NR	4	2
Total encuestados	1.200	2.497

Fuente: CERC, Encuesta Nacional, junio, 1997 (Citada por Hunneus s. f.)

España: Estudios 2079 del Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1994.

*Corresponde a la respuesta "muy poco".

Esta información resulta doblemente contradictoria, por una parte se muestra que los chilenos no se consideran honrados, lo que es contradictorio con lo que indica el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International y a la inversa, los españoles se consideran honrados, mientras que Transparency International los ubica muy por debajo de Chile. La solución de esta paradoja, en el caso chileno, es que hay dos percepciones: una de la corrupción en los negocios internacionales y otra en los negocios y asuntos nacionales. Esta es la esquizofrenia ética: dos comportamientos simultáneos contradictorios que corresponde al rasgo de hipocresía de nuestra nacionalidad.

El quiebre de la tradición de probidad.

¿La probidad tradicional de Chile desapareció o disminuyó durante la dictadura militar de Pinochet? La actitud de algunos tratadistas es que no hay pruebas de corrupción, por lo tanto hubo probidad. Esta versión de los partidarios de la dictadura considera que si la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia no encontraron casos de corrupción, ésta no existió. Evidentemente que ello es una ingenuidad o una pillería porque las dictaduras se caracterizan por establecer un solo poder central, negando autonomía a todos los otros. Ello se ve muy claro frente a las violaciones a los derechos humanos durante toda la dictadura de Pinochet, los tribunales las negaron e incluso no acogieron los recursos de amparo. Un Contralor que discrepó en una norma dictada por la Dictadura fue removido en 24 horas y se colocó en el cargo a un ex Ministro de Pinochet. Sin independencia, tanto los Tribunales como la Contraloría, no pueden sino subordinarse al poder militar, porque entre sus dirigentes no existió ninguno (excepto el caso mencionado) que se opusiera a las orientaciones del gobierno.

La paradoja de la ausencia de corrupción en las dictaduras.

Para algunos autores, la probidad sólo puede ser exigida a los gobiernos democráticos, porque sólo en ellos hay fiscalización de poderes autónomos, transparencia y libertad de prensa. En las dictaduras, que los cientistas políticos simpatizantes de ellas denominan "gobiernos autoritarios" es absurdo exigir probidad porque no es posible verificar si ella existe o si hay una corrupción generalizada. Incluso si la dictadura es honesta y limita la corrupción, por razones de prestigio y legitimidad ocultará los casos de corrupción descubiertos y no aplicará sanciones para evitar que se conozcan. Según un autor "... en ausencia del Estado de derecho y la participación de todos en el establecimiento de la ley, no puede haber transgresión a la función pública regulada o normada por la ley,

solamente hay sujeción a la voluntad del que manda. Y a contrario sensu, es en el Estado de derecho donde se da la posibilidad de alterar, corromper o violar la ley y la institución regulada por la norma jurídica" (Godoy1996).

Este enfoque es dejar al margen de la civilización a las dictaduras y reconocerle un status especial, olvidando que hay legislación nacional anterior y legislación internacional. Con el mismo argumento señalado por Godoy, sería absurdo pedirle cuentas a una dictadura por las violaciones a los derechos humanos, ya que en su esencia es una autoridad basada en la fuerza que no reconoce ningún derecho. Pero este hecho cierto, no la releva de la responsabilidad que le cabe en los crímenes cometidos.

Desde un punto de vista ético, los actos de corrupción de una dictadura no existen porque así lo declare una institución de la misma dictadura, en este caso la Contraloría o los Tribunales de Justicia, sometidos a la dictadura, sino porque son hechos fehacientes. Aceptar el formalismo de que la corrupción existe por declaración de una institución es una expresión de fetichismo institucional totalmente ajeno a la ética, que busca el bien, la verdad y la justicia por sobre los formalismos. Si nos sujetáramos a lo que sostuvieron los Tribunales o la Contraloría bajo el régimen militar, en Chile no habría habido ni violaciones a los derechos humanos ni actos masivos de corrupción política y administrativa, lo que es negar la historia.

Dictadura y opacidad.

Sin embargo, ni la propia dictadura podría aceptar la paradoja de que porque es ajena a la justicia y el derecho no se les puede pedir respeto a los derechos humanos y a la probidad. Al contrario, las dictaduras son las que más se preocupan de borrar las huellas de sus acciones y tender un manto de opacidad para obtener la impunidad definitiva, no solamente durante el período dictatorial sino que para siempre, de manera que si bien actúan bajo el criterio del poder absoluto, saben que a futuro hay que rendir cuentas, entonces la opacidad y el ocultamiento previo de los hechos es el manto protector. Esto se prueba claramente con los procedimientos utilizados para ocultar sus crímenes: desaparición de los cuerpos de los asesinados, entierros y des entierros de esos cadáveres para impedir que se conozca el cuerpo del delito, etc.

Es evidente que en el campo de la ética pública usaron procedimientos similares y amparados en la opacidad reinante, falta de control de los Tribunales, de la Contraloría, de la sociedad civil y de la prensa, realizaron los actos corruptos. De manera que el iceberg de la corrupción durante una dictadura es menos visualizado por los observadores. Pero ello no significa que no existieron, sólo impide saber su real volumen.

Ideología globalizadora y neo liberalismo.

Además del marco ideológico de ausencia de Estado de derecho, que a las autoridades de las dictaduras les daba impunidad asegurada, en el mundo se desarrollaba una nueva anti-ética que algunos autores han llamado "eticidad" (Roa 1992), entendiendo por tal la flexibilidad de colocar en primer lugar los intereses egoístas materiales del sujeto por sobre los intereses de la comunidad o el bien común. Toda la cultura masiva difundida por la globalización exalta al triunfador como aquel que acumula riqueza sin tener ninguna consideración sino sus propios intereses. El neoliberalismo exalta esa

concepción y hasta Milton Friedman declara taxativamente que el empresario tiene una sola obligación, cual es la de maximizar los beneficios. Asignarle funciones sociales o altruistas va en contra de la naturaleza de la función que le exige el mercado (Friedman 1970).

Los grandes casos de corrupción de la dictadura militar.

Sin embargo, hay constancia y datos concretos que prueban que durante la dictadura militar, el poder absoluto fue aprovechado por algunos, empezando por el dictador, para enriquecerse. Aunque la opacidad y el secretismo caracterizaron a la dictadura, la punta del iceberg de la corrupción que se ha podido conocerse es impresionante:

- a) El despido arbitrario de 200.000 funcionarios
- b) La exoneración de 2.000 profesores universitarios.
- c) Los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la Administración Pública.
- d) Las privatizaciones de las empresas públicas y su venta a los mismos privatizadores.
- e) La manipulación del poder judicial.
- f) Las indemnizaciones a todo evento de los directivos de las empresas públicas.
- g) La ley de amarre de los directivos públicos.
- h) La compra y venta de empresas al hijo del dictador.
- i) Los contrabandos de armas a Croacia.
- j) El enriquecimiento de la familia Pinochet.

Un breve detalle de estos casos es el siguiente:

a) El despido arbitrario de 200.000 funcionarios.

Desde el punto de vista neo liberal, el mejor Estado es el más pequeño, bajo esta premisa la dictadura militar hizo una reducción muy drástica del sector público, que de proporcionar el 12,5% del empleo, lo redujo a menos de la mitad. Esta medida en sí no puede ser considerada un acto de corrupción, pero si lo es cuando se analiza cómo se seleccionaron los funcionarios que eran exonerados. No hubo ningún procedimiento que respetara los derechos de esos trabajadores y se exoneró a los que no simpatizaban con la dictadura, mientras que se mantuvo o se incorporó a los que eran sus partidarios. Esto es un acto de corrupción, pues la decisión se basaba en obtener un beneficio personal del que decidía, porque se ganaba la lealtad de los funcionarios que quedaban y eliminaba a los que discrepaban, de manera que se torcía el sentido de la decisión ya que no se perseguía el bien común sino los afanes de poder del que decidía. Si era necesaria una reducción, lo correcto era eliminar a los funcionarios más ineficientes en primer lugar, pero la eficiencia no tuvo ninguna injerencia en la decisión de despido. Así como se ha señalado que en la democracia la designación de los funcionarios no se hacía por el sistema de mérito y se señalaba que era un tipo de corrupción, en el caso de los despidos durante la dictadura hay que aplicar el mismo criterio, por lo tanto, también son casos de corrupción, ya que no se respetó el mérito sino las ventajas políticas de los directivos de la Administración. El líder de la oposición y antiguo partidario de Pinochet, en el libro que elogia la dictadura señala "entre 1977 y 1986, el número de personas que trabajaban para el Estado disminuyó en 208.963" (Lavín 1987). Hay que destacar que esta cantidad se refiere a un período posterior a 1973-1977, que es cuando los despidos de partidarios de la democracia fueron masivos. La cantidad total debe haber sido por lo menos el doble ya que simultáneamente se permitió el ingreso masivo

de partidarios de la dictadura a la Administración Pública, sin ningún sistema de concursos.

En algunos servicios, como en Aduanas, que tenía una escuela que formaba a los profesionales aduaneros, se optó por cerrar la Escuela y exonerar a cientos de profesionales, los que fueron reemplazados por parientes de miembros de la Armada, los que no tenían ninguna formación para esos cargos, pero eran totalmente confiables para la dictadura.

b) La exoneración de 2000 profesores universitarios.

Por lo menos unos 2000 profesores universitarios que habían sido nombrados por sistemas de concurso y oposiciones fueron exonerados por no compartir los principios de la dictadura y fueron reemplazados por personas que no rindieron ningún examen de competencia. Al retornar la democracia no se les reintegró y se mantuvo a aquellos que ocupaban las cátedras sin haber concursado, posiblemente por el temor de las autoridades políticas de la reacción de los militares, muchos de los cuales se transformaron en académicos, sin rendir los concursos tradicionales. En cambio, en España, Argentina, Brasil y Uruguay, después de las dictaduras respectivas los académicos exonerados fueron reintegrados.

c) Los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la Administración Pública.

Otra premisa neoliberal es que los agentes del cambio son los gerentes y ello determina que sean altamente valorados en el mercado. Este mismo criterio se aplicó en el sector público, se consideró que los políticos de derecha que asumían los cargos directivos en las instituciones del sector público debían ser bien remunerados. Las escalas de sueldos de este sector eran de 1 a 20 entre el empleado de menores ingresos (auxiliares) y los directivos. En Japón es de 1 a 3 en promedio en las empresas privadas, (Sakaiya1995). Durante la dictadura militar se estableció la costumbre de pagar sobresueldos a los directivos, estos sobresueldos eran equivalentes al sueldo normal, por lo que duplicaban o triplicaban sus remuneraciones pasando la relación mencionada de 1 a 20 a un nivel de 1 a 40. Estos sobresueldos no figuraban como ingresos y no se llevaba registros de ellos y eran secretos, de manera que ni siquiera se tributaba sobre esos montos. Esta perniciosa costumbre se mantuvo durante la democracia y cuando fue denunciada provocó un gran escándalo. Se financiaba con los fondos reservados que disponen las autoridades. De manera que si ahora el pago de sobresueldos secretos es considerado un acto de corrupción, también debe serlo durante la dictadura. Actualmente están legalizados en virtud de la Ley de Nuevo Trato Laboral del año 2003 y de algunas sentencias de los Tribunales de Justicia, pero lo que la ley o el fallo judicial sacralizan, no necesariamente la Ética lo acepta.

d) Las privatizaciones para los privatizadores.

Las concepciones neo liberales preconizan como gran solución a las crisis financieras del Estado que haya una reducción en su tamaño y traspase todas las funciones posibles al sector privado, quedándose sólo con las más imprescindibles como defensa, justicia, seguridad, relaciones internacionales y dirección política y las que denomina como subsidiarias. En consecuencia, casi todas las empresas públicas se privatizaron y éste fue un proceso de enriquecimiento de los políticos que estaban en el gobierno, ya que establecieron procedimientos que tendían a favorecerlos a ellos mismos como compradores. De nuevo tenemos una paradoja: los compradores son los vendedores, los privatizadores son los privatizados. A menudo los que compraban las empresas a vil

precio ni siquiera tenían recursos para comprarlas, pero como tenían la garantía de que ellos iban a ser los únicos compradores, la banca comercial apreció de inmediato que se trataba de buenos negocios e hizo los préstamos necesarios, ya que además se tenía la garantía de la empresa que se compraba a precios subvalorados. Sobre el tema hay varias investigaciones que muestran éste como el caso de máxima corrupción y en el cual intervino todo el sistema político vigente. Un detallado estudio de las privatizaciones está en la obra de la periodista Olivia Mönkeberg, (Mönkeberg 2001).

En virtud de esta política se privatizaron casi todas las empresas públicas mineras, navieras, aéreas, siderúrgicas, manufactureras, alimentarias, agrícolas, pesqueras, portuarias, de la construcción y hasta las de investigación y tecnología. Sólo dos grandes empresas públicas mantuvieron su propiedad estatal: CODELCO Y Ferrocarriles del Estado.

Una de las empresas públicas que se mantuvo fue CODELCO, la principal productora de cobre. La razón de esta excepción fue porque el cobre, que era y es, a principal exportación del país, según el decreto ley 239 de 1974 estableció que se debía destinar el 10% del valor de sus **ventas** (no de sus ganancias) a financiar a las Fuerzas Armadas. La segunda excepción fue Ferrocarriles del Estado, la principal empresa ferroviaria del país, que tenía una red de unos 2000 Kmts desde Iquique a Puerto Montt. Sin embargo, esta situación de empresa pública se estableció con el fin de liquidarla y convenía hacerlo discreta y lentamente para no provocar reacciones en contra. La razón fue que Ferrocarriles del Estado competía con las empresas privadas de buses y camiones y existía un compromiso político con los sindicatos patronales de estas empresas, que habían sido la punta de lanza en el golpe militar. En efecto, paulatinamente, se fueron clausurando líneas como la de Santiago-Puerto Montt, Santiago-Valparaíso, Santiago-Iquique, etc. Simultáneamente no se hicieron más inversiones ni infraestructura ni en equipos ferroviarios, al extremo que ni siquiera hubo mantención de las líneas existentes, las que se deterioraron rápidamente.

Esta política de transportes era total ente contraria a la tecnología, ya que los ferrocarriles son más eficientes en el transporte a larga distancia que los otros medios, según sostienen los expertos, en especial en el caso de Chile, que es una larga geografía, que requiere de una sola línea ferroviaria matriz. Además, desde el punto de vista estratégico militar, los ferrocarriles son fundamentales.

e) La manipulación del poder judicial.

La Dictadura militar contó con el total respaldo del Poder Judicial, con la excepción de unos pocos jueces que fueron exonerados de inmediato, el apoyo de las instancias de ese poder, en especial la Corte Suprema, le brindó una aureola de legitimidad al golpe militar. Este apoyo fue fundamentalmente por razones ideológicas ya que casi todos los jueces eran de una posición de extrema derecha, aunque declaraban no tener compromisos políticos. Obviamente esta definición política de los Tribunales puede ser cuestionada éticamente por no proteger los derechos de las personas como era su competencia, pero es un fenómeno distinto a la corrupción que es el tema de estas notas. Sin embargo, en los casos de corrupción descritos en los párrafos anteriores los tribunales se mantuvieron totalmente ajenos y hay denuncias de que para conseguir el silencio y la neutralidad de los jueces se usó la presión indirecta y las dádivas para ganarse el apoyo de los jueces importantes, como el caso de un juez contrario a la dictadura que fue amenazado de revelar ciertos hechos, como el de que tuviera 50

parientes en el poder judicial (Matus1999). Este nepotismo era generalizado en el poder judicial desde antaño y todos los cargos de notarios, por ejemplo eran otorgados a parientes de Jueces de la Corte Suprema pero no era conocido públicamente. También se otorgaron crecientes recursos al poder judicial, a pesar de la estrechez económica que existía y los mejoramientos presupuestarios permitieron que en 1977 aumentaran sus remuneraciones en el 76% y los más altos magistrados mejoraran sus remuneraciones hasta en un 86,3% mientras que los subalternos sólo obtenían 48,9% pero sin llegar a los jueces de primera instancia: También en 1981 se otorgó atención de salud a los jueces en los hospitales militares, que son los mejores del sector público de salud.

El pago de coimas a los jueces parece haber comenzado y en 1993, ya en democracia, se destituyó a un juez del Tribunal Supremo (Matus 1999). Las relaciones entre el Poder Judicial y la dictadura parecen haber sido excelentes y una razón que influyó fue que se le otorgaron permanentemente más recursos para aumentar los sueldos de los jueces superiores mientras que en las otras áreas de la Administración, mucho peor pagadas, no se hicieron esfuerzos para mejorarlas en la misma medida.

f) Las indemnizaciones a todo evento.

La legislación chilena establece indemnizaciones por años de servicio para aquellos empleados que son despedidos, bajo ciertas condiciones. Pero los directivos de las empresas públicas durante la dictadura, valiéndose de las facultades disponibles como directivos de esas empresas aprobaron en sus directorios remuneraciones y garantías superiores a todas las existentes en el país. Las indemnizaciones superaron los límites basados bajo la seguridad de que con el advenimiento de la democracia serían despedidos, en total se pagaron por estos conceptos, según la Contraloría General de la República 22 millones de dólares, más de la mitad de los cuales corresponden a los que se pagaron a fines del régimen militar (Mönkeberg 2001). Según otras fuentes la suma fue de 111 millones de dólares y benefició a 875 altos funcionarios de la dictadura, (Brescia 2001). También esta corrupción "de acuerdo a las normas" fue mantenida por los directivos de la Concertación durante la democracia y generó el escándalo de las indemnizaciones, que alcanzaron a 29 millones de dólares a 275 directivos incluyendo a 27 que se llevaron 13 millones de dólares (Brescia 2001), determinando que el Presidente de la República solicitara a estos ejecutivos que devolvieran los excesos que habían recibido, recomendación que sólo fue acogida por un par de indemnizados, mientras que el resto se negó a hacerlo amparados en los reglamentos de sus empresas que ellos mismos o sus predecesores habían arreglado.

g) La ley de amarre de los directivos públicos.

Conforme al derecho vigente antes de la dictadura y que fue mantenido por ésta, el Presidente de la República es quien designa a los altos directivos de la Administración Pública y a otros del siguiente nivel. Estos funcionarios son de "la exclusiva confianza del presidente de turno" y generalmente son cambiados por el nuevo mandatario. Pero Pinochet dictó la ley 18.972 el 10 de marzo de 1990, poco antes de tener que dejar el poder. Esa ley llamada "ley de amarre" estableció que los funcionarios de su confianza no podían ser despedidos y en caso que se designase a alguien para el cargo actualmente ocupado debía crearse un cargo paralelo e igual para que el funcionario designado por Pinochet siguiera obteniendo la misma renta o se les pagaran altas indemnizaciones, totalmente superiores a las vigentes legalmente si deseaba irse, éstas serían las únicas excepciones. En estas circunstancias, el Presidente democrático sólo podría nombrar a los subsecretarios, SEREMIS y jefes de servicio. En algunos Ministerios donde el

Presidente tenía derecho a nombrar 360 funcionarios su facultad quedaba reducida a 13. En la Administración Pública chilena había 5.658 cargos calificados de directivos, de los cuales 5.100 tenían que quedar en manos de los funcionarios leales a Pinochet o pagarles altas indemnizaciones para estimular su retiro o crearles cargos paralelos si deseaban seguir en sus puestos (Marcel 1999; DIPRES, 1999; Ley 18.575; PREAL, 1987; LA EPOCA 1989 A y B; y, HOY, 1990). Esto significaba prácticamente duplicar la jerarquía funcionaria y destinar grandes recursos a pagar remuneraciones a funcionarios innecesarios, lo que era una forma de corrupción porque es destinar recursos públicos a funciones que se sabía que no eran necesarias.

Además los funcionarios que estaban en los otros cargos en la Administración, habían quedado después de sucesivas purgas que eliminaba a cualquiera que simpatizara con la democracia, de manera que masivamente estaban comprometidos con la dictadura. Estos funcionarios eran considerados "de carrera" y tampoco podían ser despedidos. A pesar del contenido totalmente corrupto de la medida, el gobierno democrático debió aceptarlo so pena de crear conflictos con la estructura militar dominante en el plano político.

h) Los contrabandos militares.

Algunos hechos descubiertos en el período democrático indican que la Clase Política Militar (CPM) que había gozado de la total impunidad en todos los planos, también había realizado contrabando de exportaciones e importaciones. Los dos hechos más conocidos fueron el contrabando de armas a Croacia y las importaciones de pertrechos de guerra.

En junio de 1990, ya en democracia, personal de FAMAE (Fábricas y Maestranzas del Ejército) envió a Croacia como "material humanitario" un cargamento que en Budapest fue revisado y se descubrió que eran armas. Entre los implicados estuvo el coronel Gerardo Huber Olivares, encargado de importaciones y exportaciones del Ejército, quien señaló a sus amistades que había decidido confesar la vieja práctica de contrabandear armas, inmediatamente Huber desapareció y en 1991 su cuerpo fue encontrado en un río, la declaración oficial fue que se había suicidado, lanzándose desde un alto puente, pero las pericias demostraron que tenía el cráneo destruido a consecuencias de una bala de rifle militar. Las investigaciones continuaron latamente sin llegar a conclusiones, excepto que hay fuertes presiones que consiguieron que el caso fuera sobreseído temporalmente, pero a instancias del Consejo de Defensa Fiscal se logró que la Corte Suprema designara un nuevo juez y se ordenó el procesamiento de 14 personas y hay un suboficial detenido y figuran involucrados el General Carlos Krumm, el general Vicente Rodríguez, ex jefe de inteligencia y además directivo de ENAER (Empresa Nacional de Aeronáutica). El juicio prosigue y no hay certeza de cuándo terminará. Los bultos, avaluados en US\$200.000 fueron devueltos y se llegó a la conclusión que su valor era de tres millones de dólares. En la investigación judicial se descubrieron conexiones entre estos contrabandos y la Operación Cóndor, que coordinaba a las policías políticas de las dictaduras militares de América Latina.

Hasta ahora se sabe que en el contrabando de armas se hizo con la colaboración de oficiales chilenos de origen croata para ayudar a Croacia, violando la prohibición de Naciones Unidas. Otros oficiales que no tenían ese vínculo con Croacia parece que participaban solamente por razones económicas. Las posibilidades de llegar a un conocimiento de los hechos parece imposible, ya que el juicio duró 12 años sin

resultados precisos, excepto la identificación del suboficial que embarcó las armas en el avión y que dice que cumplía órdenes. Otro contrabando descubierto en 1997, que parece corresponder a una vieja costumbre de la Fuerza Aérea de Chile, consiste en importar pertrechos de guerra que no son tales. En efecto, se descubrió que varios contenedores así calificados eran artículos personales para oficiales de la institución, comenzando por su general en jefe. Los bultos traían muebles de ratán, licores, artículos deportivos, botes a motor de último modelo y otros artículos de lujo. Al declararlos como pertrechos de guerra, los oficiales lograban eludir el pago de impuestos en Estados Unidos, de los derechos aduaneros y el impuesto de compraventa en Chile, además de que fletes y seguros corrían por cuenta de la institución. La denuncia formulada por un diputado generó una violenta reacción del alto mando de la FACH que negaba los hechos y hacía un llamado al patriotismo. Finalmente el general implicado debió renunciar y jubilar honrosamente. El proceso prosiguió sin llegar a resultados definitivos.

i) La compra y venta de empresas a parientes del dictador.

Uno de los beneficiados con las privatizaciones a bajo precio fue Julio Ponce Lerou, quien había sido yerno de Pinochet y simple funcionario público, siendo nombrado gerente de empresas y gerente general de la CORFO (institución que privatizó muchas empresas públicas) desde donde se elevó en pocos años en llegar a ser uno de los hombres más ricos del país, adquiriendo la empresa estatal SOQUIMICH, de la cual era el gerente comercial y que además era miembro de la Comisión de Venta de Activos, encargada de vender estas empresas (actualmente con un patrimonio de 1.400 millones de dólares y el mayor productor mundial de yodo y litio) y filiales. Ponce Lerou creó una empresa llamada Pampa Calichera con el único objeto de comprar las acciones de SOQUIMICH. En esta actividad participó el general Guillermo Letelier Skinner que participó en el proceso de privatizaciones y después asumió como Director de SOQUIMICH. Así como varios ex ministros del gobierno de Pinochet. En 1991 la Contraloría General de la República emitió un informe, en el se señala que las acciones de SOQUIMICH vendidas entre 1983 y 1988 tenían un precio inferior a los valores estimados y que sólo se ingresó el 29%, 53% y 39% de lo que correspondían en los años 1986, 1987 y 1988. (Mönkeberg 2001).

Ponce Lerou siguió controlando SOQUIMICH hasta 2018 y creó un sistema para financiar candidatos a cargos parlamentarios de casi todos los partidos. El sistema consistía en que SOQUIMICH pagaba altos honorarios por asesorías o investigaciones inexistentes, lo que, además de conseguir la subordinación de los parlamentarios, le permitía reducir el pago de impuestos. El ejemplo de SOQUIMICH pronto fue seguido por otras empresas y en investigaciones judiciales posteriores se demostró que numerosos parlamentarios habían emitido facturas por honorarios falsos, suyos o de sus familiares y amigos. Los parlamentarios de la UDI (Partido de extrema derecha), defendió y justificó a los suyos, el Partido Socialista suspendió la militancia de un senador imputado y no apoyó su re elección, la Democracia Cristiana defendió legalmente a sus parlamentarios afectados y lo mismo hizo el PPD. El único partido que tenía parlamentarios y que no tuvo cargos de este tipo fue el Partido Comunista. Este cúmulo de hechos demostró que el sistema democrático estaba corroído por la influencia empresarial.

Para enfrentar ésta y otras situaciones de corrupción partidaria y electoral se aprobó una ley que financia a los partidos en su participación electoral.

Otro caso de corrupción fue la venta de fábricas militares al hijo mayor de Augusto Pinochet. El escándalo surgió cuando se descubrió que Pinochet le había entregado a su hijo dos cheques por una suma cercana a los tres millones de dólares como pago por la compra de la misma fábrica que su hijo devolvía al ser incapaz de dirigirlas. Esta operación fue totalmente secreta, pero se filtró a la prensa y ameritó la iniciación de las respectivas investigaciones. Pinochet entonces realizó maniobras militares, movilizándolo a las tropas en Santiago, operaciones destinadas a atemorizar al gobierno democrático, lo que finalmente obligó al presidente Eduardo Frei a ordenar al Consejo de Defensa del Estado que suspendiera todas las acciones judiciales por razones de Estado. De esta manera Pinochet logró la impunidad en este otro hecho de corrupción (Brescia 2001).

j) El enriquecimiento de la familia de Pinochet.

El único caso de la historia de Chile de un jefe de gobierno que se enriqueció en el cargo es el de Augusto Pinochet, además de que los miembros de su familia y muchos oficiales de alta graduación también lo hicieron. Un general de ejército en Chile, a pesar de que tiene altas remuneraciones, no puede acumular grandes sumas, sin embargo, el Diario Excelsior de México publicó los comprobantes del Banco norteamericano RIGSS donde había una cuenta de Augusto Pinochet Ugarte y de su esposa con un millón de dólares en marzo de 1987. Un senador norteamericano que estaba investigando casos de financiamiento de delitos descubrió cuentas de Pinochet en varios bancos americanos. En total se llegó a la suma de \$ 21.320.110 dólares en cuentas de Pinochet en el Banco Riggs y el Citibank, las que estaban bajo distintos nombres como Ramón Ugarte, Augusto Ugarte y otros totalmente distintos.

Otra cuenta de Pinochet en la Standard Life Assurance Company filial de una empresa de Hamilton, capital de Las Bermudas, se congeló de acuerdo a las normas legales británicas según informó el vicegobernador de Las Bermudas, Tim Gurney (Brescia 2001). Posteriormente se supo que los bienes de una fundación dedicada a las madres CEMA, que había recibido muchos aportes fiscales era administrada como bien particular por Lucía Iriarte, viuda de Pinochet y debió restituir unos 100 bienes inmuebles aunque ya había vendido otros 85 y la Fundación ya no funcionaba.

El nepotismo de Pinochet ha sido manifiesto, designó en altos cargos a su yerno Ponce Lerou, su hijo Augusto recibió tres millones de dólares del ejército, y además fue nombrado funcionario de LAN Chile que según denuncias era una empresa que colaboró en contrabando y narcotráfico, cuando era funcionario de esa empresa en Estados Unidos, compró una propiedad por 300.000 dólares en Los Ángeles e hizo negocios como representante de CODELCO (otra empresa estatal chilena). La hija de Pinochet, Lucía, crea una empresa de seguros que llegó a controlar a la empresa de seguros del Estado y una mansión donada por Francia para que funcionara la ENA chilena en Santiago, pasó a su propiedad. El mismo Pinochet adquirió terrenos en San José de Maipo para tener una casa de recreo, a un determinado precio e inmediatamente se lo vendieron a Pinochet a menos de la mitad de lo que habían pagado. Otros terrenos comprados a un precio irrisorio por Pinochet fueron vendidos casi de inmediato a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional que los compró al 230% de su valor original a pesar de ser terrenos inundados, no aptos para viviendas. La misma Caja hizo préstamos a Pinochet a 24 años plazo. Las denuncias de estos hechos significaron la clausura de la revista *Cauce*, la dictación de una nueva ley de Prensa y unos de los denunciantes, Jorge Lavandero recibió una paliza que casi le cuesta la vida. Lavandero publicó estos hechos

en un libro (Lavandero s.f.). En 1984 se presentó una denuncia ante los tribunales en contra de Pinochet por fraude al Fisco y utilización de alto cargo público en beneficio propio. Los Tribunales no investigaron la denuncia.

Las propiedades de Pinochet en Chile suman varios millones de dólares: Dos departamentos en Reñaca (balneario de lujo); otro junto al mar en Iquique, dos casas con parque en El Melocotón (en las montañas), una residencia en el lujoso barrio de la Dehesa en Santiago y una finca rústica en Bucalemu avaluada en dos millones de dólares cuya propiedad es confusa, ya que aparece a nombre del Ejército. (Lavandero s.f.).

Otro hijo de Pinochet, Marco Antonio mantuvo negocios con Yamal Edgardo Bathich un destacado narcotraficante, siendo socios en Chile Motors, empresa que cambió de nombre a Focus Chile Motors con la incorporación del narcotraficante colombiano, Jesús Ochoa Galvis. Según Hugh O`Shaughnessy, autor de un libro sobre los negocios y política de Pinochet, sostiene que el narcotráfico era la actividad que permitía financiar la acción de la DINA (policía política) fuera de Chile. En los envíos de bombas de racimo que se exportaban se incorporan remesas de cocaína (O`Shaughnessy 1999). Existen otros dos libros de investigadores norteamericanos y chilenos que denuncian las relaciones entre el narcotráfico y las empresas del mencionado hijo de Pinochet y algunas dependencias del ejército.

Frankell Barambyka, norteamericano y ex infante de marina declaró que traficó droga y dinero en Centroamérica en beneficio de "los contras" para lo cual mantuvo relaciones con organismos de las Fuerzas Armadas chilenas y entre 1986 y 1987 organizó viajes aéreos con cocaína desde Chile por un total de 12 toneladas que fueron llevados a Port au Prince o a las islas Canarias (*El Siglo* 2003).

Posteriormente, después de la dictadura, Pinochet fue detenido en Londres por las violaciones a los derechos humanos, pero se suspendió debido, principalmente porque los políticos chilenos, entre ellos los presidentes Frei y Lagos que aseguraron que debía ser juzgado en Chile, aunque sabían que la debilidad y lentitud de la justicia chilena sería incapaz de realizar un juicio oportuno. De manera que Pinochet debió su libertad a sus propias víctimas. Efectivamente el juicio en contra de Pinochet terminó con la muerte natural del dictador y la justicia dictaminó, además, que los bienes incautados debían devolverse a su herederos porque "no es posible mantener dicha retención por encontrarse fallecido el responsable de un eventual delito de malversación" y los generales que habían participado en estas gestiones dolosas fueron liberados por la prescripción de los delitos correspondientes.

Conclusión: el poder absoluto corrompe absolutamente.

La corrupción durante la dictadura fue masiva según se ilustra en estos casos y de acuerdo con la mencionada opacidad, sólo se logrará ver la punta del iceberg de la corrupción, pues el poder total, con la ausencia de entidades fiscalizadoras independientes, sin prensa libre y con un poder judicial que adhería políticamente a la dictadura que se expresa en la impunidad en casos muchos más graves que los de corrupción, no hay posibilidad de saber la exacta dimensión de ese iceberg, pero se puede concluir que durante la dictadura militar ocurre lo que lord Acton sostenía como inevitable: "el poder absoluto corrompe absolutamente".

Este es el punto de quiebre de una historia de más de 160 años de una trayectoria republicana de probidad. El énfasis militar al exigir que la Cámara de Diputados no tuviera atribuciones de fiscalización de los actos de la dictadura demuestra el profundo interés en que no haya investigaciones de ese período oscuro de la historia de Chile. La aceptación de los gobiernos democráticos muestra la debilidad de la democracia vigilada que existe en el país.

La corrupción se transformó en "sistémica" o generalizada durante la dictadura, pero por el férreo control de la prensa y la opinión pública, pasó desapercibida para la población. Sin embargo, con ello terminaba la historia de la probidad, que había sido una característica distintiva de la historia de Chile.

El retorno a la democracia.

El 5 de octubre de 1988 se realizó el plebiscito convocado por el gobierno militar. Pinochet que tenía el control absoluto del país, tenía la seguridad de ganar, especialmente considerando la desorganización de los partidos, el control de la prensa y la televisión y el buen momento económico internacional. Sin embargo, al atardecer de ese día los cómputos de la oposición señalaban el rechazo a Pinochet, quien ordenaba que sólo se transmitieran resultados parciales favorables a sí mismo, mientras movilizaba las tropas. Sin embargo, la actitud de algunos miembros de la Junta Militar era aceptar los resultados y el Ejército quedó aislado.

Después de un proceso electoral, el 14 de diciembre de 1989 gana las elecciones presidenciales el representante de los partidos democráticos y en 1990 asume el poder Patricio Aylwin. Todo parecía indicar que se recuperaría la trayectoria de probidad que caracterizó la historia de Chile y que el intermedio de la dictadura sería superado rápidamente. Sin embargo, la situación es muy distinta: Pinochet y la Clase Política Militar (CPM) habían instaurado una Constitución que creaba un sistema político sui generis, era una democracia protegida y otorgaba al Ejército la facultad de garantizar el sistema, pudiendo intervenir si considera que hay cambios que afecten la institucionalidad. Para asegurarse una mayoría en el Parlamento, se otorgó la facultad de designar senadores, aceptados por el gobierno pasado, etc. Esto le permitía el control del Parlamento reforzado por un sistema binominal que asegura al segundo partido obtener tantos escaños como el que obtenga la mayoría. De esta manera, la derecha, que perdía las elecciones ganaba la mayoría en el Parlamento. En estas condiciones estaba garantizada la impunidad para los violadores a los derechos humanos y también para los que se enriquecieron con la corrupción generalizada.

Los políticos de centro y de izquierda que componen la coalición triunfante han aceptado esta situación como la única salida posible. Evidentemente estaban deseosos de recuperar el poder político del cual se debieron marginar por 17 años. Es posible que las grandes aspiraciones y deseos de cambio que traían se frustraran rápidamente, ya que el poder era compartido y supervigilado por Pinochet y su ejército, de manera que sólo se podía hacer lo que la Clase Política Militar autorizaba.

Continuidad dictadura-democracia.

La democracia debía implicar cambios y en el tema específico que aquí se analiza, tenía que haber un retorno a la tradicional probidad chilena aunque "algunos tratadistas sostienen la tesis de que la corrupción existe solamente en las democracias, porque sólo en ellas se consagran normas de derecho participadas por todos" (Godoy 1996). Según Hunneus, quien sigue a Emilio Lamo Espinosa sostiene que "Legalmente la corrupción no existe en las dictaduras, sino que surge con la democracia pues en ésta se dan las condiciones para que se conozcan los hechos porque la oposición puede controlar al gobierno, la prensa tiene la posibilidad de informar de ello y los órganos fiscalizadores actúan con mayor libertad" (Hunneus).

Nuestra tesis es la opuesta y se fundamenta en el concepto de Orwell, quien sostiene que al hablar de ley, se está mencionando a principios vigentes: "La idea totalitaria de que no hay cosas como la ley, que sólo existe el poder, nunca ha echado raíces. Incluso la *intelligensia* la ha aceptado sólo en teoría"(Orwell 1992). La corrupción o la probidad son fenómenos que existen socialmente y no están sujetas a un régimen u otro, no dependen del poder vigente, porque creer esto es subordinar la ética al formalismo legal y la relación debe ser la inversa: Puede ocurrir que se dicten leyes que definen la corrupción o la probidad o el poder puede ejercerse al margen de toda ley, pero pueden ser opuestas al sentido ético de esos conceptos porque el poder no explica la naturaleza de estos fenómenos, ello le corresponde a la Ética y la ley, en este caso, para ser legítima, debería subordinarse a la Ética. Un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago reconoce esta situación en el siguiente fallo al tratar el caso de los sobresueldos en el 2003: "Si bien el delito se corresponde con aquellos que la sociedad considera reprochable, no lo es menos que el depositario de concretar este sentir, tanto para establecer o derogar conductas típicas, es el legislador" (*El Mercurio D*). De manera que éticamente el acto es un delito, pero al no haber ley, no lo es, según la vieja tradición romana de que sin ley no hay delito.

Eso no impide sostener simultáneamente que la democracia es la única que permite efectivamente combatir la corrupción con la transparencia, el estado de derecho y especialmente con la participación de la sociedad civil. Pero la democracia restablecida en Chile en 1990 se transformó al poco tiempo en la continuidad del régimen militar en muchos aspectos y sólo pudieron hacerse algunos cambios, como la restauración de los derechos humanos. Pero los nuevos políticos que ocuparon los cargos directivos de la burocracia se adaptaron casi de inmediato a la estructura autoritaria vigente, especialmente porque asignaba a los jefes un rol destacado. En consecuencia, nadie rechazó las costumbres establecidas por los militares como los sobresueldos no declarados, el pluriempleo, las indemnizaciones a todo evento y la exaltación jerárquica, propia de la estructura militar.

Simultáneamente, la ideología de la globalización impregnaba a la clase política civil (CPC) y el materialismo y el exitismo se transformaban en valores vigentes. La Teoría Administrativa moderna exaltaba el rol del gerente público y justificaba que como agentes del desarrollo debían recibir altas remuneraciones. Esta teoría desplazó todos los nuevos aportes de la Teoría Administrativa que no eran funcionales al objetivo central de los directivos, que siempre es acrecentar sus privilegios: los nuevos enfoques como la participación, la valorización del conocimiento, la desjerarquización, el aplanamiento, la cooperación, la organización en redes, la institución inteligente y que

aprende, etc. fueron ignorados. Se encerraron exclusivamente en el enfoque del gerente público y en el e-gobierno. En esta situación se generaron las condiciones para que los nuevos jefes disfrutaran de los privilegios formales e irregulares que había establecido la CPM.

La incapacidad para llevar a cabo la democratización del país que era la misión de la CPC concertacionista (coalición de gobierno), dado el sistema de democracia protegida, produjo una frustración en todos los que traían esos ideales y rápidamente la *real politik* y el relativismo ético primó sobre los principios que inicialmente tenía esta CPC. El mundo globalizado y el triunfo del neoliberalismo se establecían como paradigmas distintos que pronto acataron como normales y naturales. Además, el derrumbe del socialismo había dejado sin base ética a los partidos de izquierda y el Partido Demócrata Cristiano chileno, eterno protegido del PDC italiano, vivía el derrumbe del gobierno demócrata cristiano en Italia en medio de una corrupción generalizada que se había hecho insostenible, de manera que los principios éticos de toda la coalición gobernante pasaban por una crisis existencial terminal. Las condiciones para proseguir con la corrupción reinante se hicieron cada vez más legítimas socialmente al interior de la coalición.

El deterioro ético.

En el plano ético es notable el abandono que se hace de los principios. El presidente Aylwin se declara partidario de la ética de la responsabilidad al señalar que "se hará justicia en la medida de lo posible" y acepta como gran solución a las violaciones de los derechos humanos que se publique un informe con "la verdad", en el cual hay todo tipo de concesiones, como el de considerar igual la violencia política de personas o grupos con las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado o bajo su amparo o protección y no se hace referencia a la tortura, que había sido el instrumento central del control social de la dictadura. El razonamiento weberiano de la ética de la responsabilidad (Flisfisch 1982), que hay detrás de esta política, es la de realizar exclusivamente actos que no impliquen reacciones que generen situaciones más graves que las que se pretende solucionar, es decir, si ha habido tantas violaciones a los derechos humanos su denuncia o procesamiento judicial puede provocar una reacción de los militares de tal envergadura que estos crímenes se multipliquen. El resultado es establecer la impunidad a esas violaciones y como subproducto, paralizar cualquier investigación en el plano de la corrupción que provoque reacciones similares. La receta es el olvido. En estas condiciones, se mantenía oculta la vigencia de los cánones de corrupción de la dictadura y en función de que había alguna libertad de prensa (aunque las leyes de control de prensa seguían vigentes) se empezaron a develar algunos hechos de corrupción que sumados a la corrupción vigente en América Latina empezó a obligar a la dirigencia política a preocuparse del tema. Pero había factores que condicionaban tanto a los partidarios del gobierno como de la oposición. Muchos partidarios del gobierno consideraban que denunciar la corrupción era atacar la democracia y no entender su fragilidad. A su vez muchos miembros de la oposición creían que convenía "mejor no menearlo" porque también iban a salir a la luz los escándalos de la corrupción de la dictadura. De manera que durante el gobierno de Aylwin se extendió un tácito manto de silencio sobre el tema, bajo la razón oficial de que había otros problemas que eran más importantes: las relaciones cívico militares. El Presidente Frei insistió en la misma política y la profundizó. Su orientación pasó a ser claramente una "*real politik*" pragmática que culminó cuando ordenó al Consejo de Defensa del Estado que

suspendiera las investigaciones sobre los cheques por tres millones de dólares de fondos del Ejército que Pinochet había pagado a su hijo. Este acto definió con precisión su política frente a la corrupción: no persecución legal de los actos corruptos y creación de una gigantesca estructura de auditorías ministeriales preventiva (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno), que a poco andar se transformó en asesora de las autoridades para evitar "errores" que implicaran riesgos de investigaciones de la Contraloría y de la Justicia. La ley de Probidad y Transparencia, dictada en ese gobierno cambió los principios éticos vigentes en la Administración Pública y de una ética de principios se pasó a una ética relativista, lo que se destacó con la disposición que los funcionarios públicos pueden recibir regalos de los usuarios, lo que estaba taxativamente prohibido en la ley anterior. El resultado de esta política fue el de un boom de corrupción que se extendió por toda la Administración Pública, el que adquirió dimensiones incontrolables en el siguiente gobierno de Lagos. Ricardo Lagos representaba una orientación más de avanzada en la coalición gobernante, sin embargo, parece ser el más conservador de los tres presidentes de la democracia. Su enfoque ético quedó registrado con la definición de su política al respecto: "dejar que las instituciones funcionen", es decir que para combatir la corrupción existían las instituciones pertinentes: Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Esta política suponía que las instituciones "funcionaban", aunque los hechos lo contradecían. Habían surgido cerca de 300 casos de corrupción y había muchos otros de la época militar. Los últimos casos sumaban a lo menos 800 millones de dólares, pero sólo había dos personas condenadas, una por delitos tributarios por tres años y otro, un alcalde, por una suma mínima en comparación con las pérdidas por corrupción. Muchos de los casos descubiertos eran "corrupción de acuerdo a la ley" y significaban que estaban amparados por leyes o reglamentos que en muchos casos los mismos implicados habían dictado. La Contraloría se especializaba en vigilar el uso de los vehículos fiscales, que eran delitos insignificantes en relación a fraudes de millones de dólares y los Tribunales demoraban 20 o más años en terminar los procesos, la mayoría de los cuales no terminaba nunca. De manera que lo menos que puede decirse es que en Chile las instituciones no funcionan, lo que posiblemente generó el boom de corrupción que se describe a continuación. Los primeros casos de corrupción: Gobierno de Aylwin 1990-94. El gobierno de Aylwin debió soportar todo el sistema corrupto impuesto durante la dictadura y que se ha mencionado antes: indemnizaciones a todo evento, sobresueldos irregulares, mantención de cargos innecesarios, etc. Pero según sus máximos orientadores no quedaba otra solución sin arriesgar la estabilidad democrática, lo que coincidía con los que ocupaban cargos de jefatura y se beneficiaban del sistema.

Sin embargo, la corrupción excedió el sistema vigente y surgieron otros. El primero fue de tal envergadura que no pudo pasar desapercibido. Era el caso CODELCO, empresa estatal del cobre, generadora de una cuota muy importante de recursos fiscales y militares.

a) El caso Dávila-CODELCO.

Éste ha sido el caso de corrupción de mayor envergadura por la suma de dinero que perdió la empresa estatal del cobre. A pesar de que la pérdida total fue de 218,3 millones de dólares se asegura que se recuperaron 58,7 millones de dólares y dejó una pérdida neta de 136,6 millones de dólares. Los hechos fueron investigados por los Tribunales y hubo sanciones muy rápido que se hicieron efectivas en sólo cuatro años, aunque quedan pendientes partes del proceso.

El caso se presentó con una declaración del Presidente de la empresa, el demócrata cristiano Alejandro Noemí, destacado empresario de empresas privadas de cobre que informó a los trabajadores que por "errores sistemáticos" la empresa perdió 200 millones de dólares. Después de largas y complejas investigaciones del Consejo de Defensa de Estado y los Tribunales de Justicia, se pudo entender los mencionados "errores". En CODELCO se había designado como vendedor de cobre a futuro a un contador auditor, Juan Pablo Dávila, el que se llevó un computador de la empresa a su casa y desde allí, durante años, efectuó estas operaciones, casi sin conocimiento de sus superiores. Los resultados fueron ventas a precios muy inferiores al precio de mercado, razón por la cual vendió tanto, incluyendo ventas a la empresa del propio presidente de CODELCO, Alejandro Noemí. Algunos gerentes de CODELCO y el mencionado presidente renunciaron, razón por la cual se les pagaron varias decenas de miles de dólares como indemnizaciones y quedaron libres de responsabilidad al no ser funcionarios de la Empresa y sólo estuvieron detenidos unos días los funcionarios de menor categoría. Finalmente se determinó que J.P. Dávila fuese condenado a tres años de cárcel por evasión tributaria, ya que había recibido 12 millones de dólares por concepto de comisiones sin pagar impuestos. Después de investigaciones, demandas y presiones, algunas de las empresas devolvieron parte de lo que habían ganado en estas operaciones fraudulentas, pero el saldo en pérdidas sigue siendo de 136,6 millones de dólares. Dávila cumplió con su pena y pagó una multa. Actualmente goza de libertad y es predicador evangélico. Se descubrió que tenía depósitos en dólares en las Islas Caimán. Si Dávila ganó sólo los 12 millones de comisiones y cumplió una condena menor, en una cárcel especial, quiere decir que cada año de cárcel le significó unos 4 millones de dólares en ingresos ya legalizados. Los gerentes directos de Dávila se acusaron mutuamente de no cumplir los roles de control y el Presidente de la empresa no asumió ninguna responsabilidad por los "errores" aunque una de sus empresas devolvió 6,4 millones reclamando que no sabía que había obtenido esas utilidades, lo que se logró saber cuándo se tuvo acceso a los libros de esa empresa de Alejandro Noemí.

Las recuperaciones se hicieron mediante acuerdos con los que reconocían que habían obtenido las ganancias en forma indebida, pero era una parte marginal y no se emprendieron acciones legales en contra de ellos. Según diputados que fiscalizaron los hechos, hay otros muchos implicados que han quedado totalmente impunes. El Sr. Noemí no recibió ninguna sanción y sólo renunció a su cargo. Actualmente se discute en los Tribunales si J.P. Dávila puede ser acusado de fraude, pero su defensa sostiene que al cumplir con la condena por no pago de impuestos, ya se legalizaron las transacciones y no se le puede procesar dos veces por lo mismo. Otros parientes y sus abogados también están siendo procesados por negocios incompatibles y encubrimiento. Si Dávila sale del país podría llevar una vida de lujos en el exterior, sospechosamente se ha instalado cerca de la frontera con Perú, Bolivia y Argentina.

b) Caso ONEMI.

Otro caso emblemático de corrupción fue el de encargado de la Oficina Nacional de Emergencia, nombrado en ese cargo porque había actuado como "guardia papal" único antecedente que lo ameritaba (los guardias papales eran voluntarios que colaboraron en esa materia durante una semana, no tenían ninguna preparación). Este personaje regaló o vendió los materiales y objetos de algunas bodegas de la institución sin seguir ningún procedimiento legal. Sólo debió renunciar a su cargo, sin sufrir pena alguna.

c) Indemnizaciones a todo evento, ley de amarre y otros.

El gobierno de Aylwin debió legalizar los pagos de 111 millones de dólares a los gerentes y jefes del régimen militar que dejaron las empresas públicas y aceptar pagar remuneraciones indefinidamente a unos dos mil jefes de los servicios públicos que habían sido designados por la dictadura, aunque sus cargos eran innecesarios. También debió aceptar que una gran mansión construida para los presidentes de Chile, pero que tenía como finalidad servir de residencia a Pinochet, se dejara de habitar y no se entregara para su función oficial. Esta residencia, denominada "el búnker" costó 20 millones de dólares e incluye una fortaleza subterránea, piscinas, canchas deportivas, centrales eléctricas, 200 estacionamientos y una extensión de 80.000 metros cuadrados. Además implicó la construcción de un puente, caminos y luminarias para facilitar su acceso.

Otros casos de corrupción descubiertos en el gobierno de Aylwin y que correspondían a la dictadura militar fueron dejados sin sanción bajo el supuesto de que había que evitar conflictos con los militares. Simultáneamente instituciones corruptas como el pago de sobresueldos y honorarios extras a los jefes de la Administración Pública se incorporaron como prácticas habituales constituyendo el eslabón entre la corrupción del régimen militar y el régimen civil.

La corrupción de este período pasó casi desapercibida, dada la euforia del retorno a la democracia, pero el caso de CODELCO descrito, conmocionó al país y se reconoció la existencia de la corrupción como un cáncer develado que ponía en peligro la existencia misma de la democracia.

En el anexo figura un listado de casos de corrupción y los del período 90- Silva Muñoz, el Director de la Casa de Moneda (empresa estatal productora de billetes, monedas y especies valoradas) fue designado por el presidente Frei sin reunir la condición de ser ingeniero como exige la ley para el cargo de Director de esta institución. El mencionado no tiene profesión y el mérito para su designación fue el de ser dueño de una imprenta que colaboró en la campaña electoral del presidente Frei. En su desempeño como Director, enajenó bienes fiscales sin los procedimientos legales, empleó recursos fiscales para pagar gastos personales, hizo uso indebido de vehículos fiscales (se iba de vacaciones en estos vehículos), regalaba medallas de oro a sus amigos o servidores, se llevó por varios días matrices fotográficas de billetes de \$10.000 a lugares o instituciones desconocidas (estas matrices son muy caras, fáciles de fotocopiar y son imprescindibles en las licitaciones), compró maquinarias innecesarias (nunca se usaron), etc. Uno de los hechos más escandalosos fue el otorgarle una medalla de oro al Inspector de la Contraloría que estaba a cargo del control de la Casa de Moneda. También regalo una colección de medallas de oro a la Contraloría General de la República para que el Contralor las regalara a sus pares en un congreso internacional de Contralorías. El mencionado Director justificó estos regalos y otros similares, señalando que usaba el oro sobrante o "mermas" de la fabricación de monedas. A pesar de las denuncias de parlamentarios y de la Asociación Gremial respectiva se mantuvo en su cargo hasta el fin del gobierno de Frei y sólo fue sancionado con una pequeña multa por la Contraloría General de la República por uso indebido de vehículos fiscales.

c) Las casas COPEVA.

La empresa COPEVA construyó 6.358 viviendas en la Comuna de Puente Alto, pero poco después de una lluvia, en 1997, se verificó que todas se filtraban. El servicio fiscal a cargo, SERVIU, justificó a la empresa constructora porque la impermeabilización no estaba reglada y era un error. La empresa era de una familia importante ligada al PDC e incluía al Ministro de Defensa. Algunos funcionarios públicos fueron sancionados y las casas fueron cubiertas con telones de plástico mientras se hacían reparaciones, las que fueron asumidas por el fisco a un costo inicial de cinco millones de dólares y simultáneamente se demandó a COPEVA. Sin embargo, COPEVA no estaba dispuesta a reparar las casas, excepto en unos pocos casos, entre los socios de COPEVA había altos funcionarios de gobierno. El resultado final fue que casi todas las reparaciones parciales fueron de cargo del Fisco y la empresa COPEVA no asumió su responsabilidad por construir casas que se llovían y los pobladores mantienen juicios en contra de COPEVA durante muchos años sin resultados. Se descubrió que el dueño principal de COPEVA había regalado caballos "corraleros" de su criadero de fina sangre al Ministro de la Vivienda, Sergio Hermosilla. El dueño de COPEVA fue sancionado por el Comité de Ética de la Cámara de la Construcción y al Ministro se le pidió la renuncia. Al dejar el cargo, Hermosilla fue con su señora a despedirse cordialmente y a agradecer al Presidente Frei. La empresa COPEVA, que construía también casas para el Ejército, declaró que esas y futuras construcciones para los militares, no tenían relación con que el dueño de COPEVA fuera hermano del Ministro de Defensa.

Corrupción durante el gobierno de Lagos.

En este gobierno explotó el boom de la corrupción en Chile. Probablemente muchos de los casos de corrupción venían de antes, pero en este período se generalizó la corrupción en el país.

Los casos más graves y significativos demuestran que se han articulado redes de corrupción que mueven millones de dólares y alcanzan a las más altas esferas. Los casos MOPT-GATE, Coimas e Inverlink son los más increíbles por la magnitud alcanzada, en el primer caso con cientos de personas involucradas, en el segundo, mafias capaces de repartir concesiones de empresas de control de vehículos y en el tercero, redes capaces de robar títulos por cientos de millones de dólares, transándolos en los mercados bancarios y bolsas de comercio. Las indemnizaciones a todo evento, que se utilizaban desde la dictadura fueron descubiertas y escandalizaron al país por la actitud insaciable de los directivos políticos de las empresas públicas, que aparecían en los medios de comunicación señalando que ellos se estaban sacrificando por el país ya que sus sueldos eran miserables.

a) El caso coimas.

La red constituida por empresarios, funcionarios, políticos y diputados consistía en otorgar concesiones para empresas que realizan la función de controlar el parque vehicular del país. Estas concesiones se hacían eludiendo las licitaciones regulares y los empresarios pagaban sobornos a los políticos involucrados. El juez a cargo de la investigación solicitó el desafuero de seis diputados y los procesó junto con un Subsecretario de Transportes. Anexo a este caso se descubrió que una empresa de capacitación en manejo de vehículos recibía las subvenciones por capacitaciones

inexistentes. La Corte de Apelaciones aprobó el desafuero, pero posteriormente la Corte Suprema ha empezado a rechazar esos desafueros desautorizando las investigaciones.

b) El caso GATE.

La empresa GATE fue creada para asesorar a instituciones del Ministerio de Obras Públicas y recibía fondos de las empresas privadas de la construcción y los traspasaba, en parte, como pagos de sobresueldos u honorarios a los directivos políticos del mencionado Ministerio y para otros fines. En las licitaciones, las empresas tenían que incluir en los costos, estos traspasos a GATE. El ex Ministro de Obras Públicas aparece implicado en el caso. Hay una nómina de 245 funcionarios del Ministerio de Obras Públicas que recibían honorarios de GATE. Este caso se conoció cuando una secretaria integrante robó 19 millones de pesos (unos 30 mil dólares) a GATE. En junio del 2004, este caso había provocado un nuevo escándalo ya que la jueza a cargo denunció ante la Corte Suprema que había sido objeto de presiones por parte de diversas instituciones, A pesar de que el Presidente de la Corte Suprema intentó bajar el perfil a esta denuncia que lo afectaba a él, entre otros, la Corte designó un Ministro en visita para investigar la denuncia.

c) El Caso Inverlink.

Esta empresa fantasma movilizó gigantescos recursos mediante la venta, arriendo o depósito como garantías de títulos de la CORFO (Empresa estatal que administra a las empresas del Estado que aún restan). Funcionarios de CORFO estaban a cargo de esos títulos y eran a la vez miembros de NVERLINK. Un informe de la Contraloría General de la República había solicitado a CORFO que se hicieran arqueos, CORFO no los realizó y Contraloría se conformó con haber entregado la recomendación. La suma robada en títulos supera los 200 millones de dólares. Algunos de sus directivos se encuentran procesados y detenidos. El ex Ministro Álvaro García, implicado en el caso, estuvo en prisión por haber defraudado a la Municipalidad de Viña del Mar al presionarla para que depositara fondos en NVERLINK.

d) El Caso de las indemnizaciones a todo evento.

Los directivos de las empresas públicas habían establecido indemnizaciones al dejar la empresa, lo que ocurre al cambiar gobierno. Estas indemnizaciones eran muy superiores a las contempladas como normales en la legislación y práctica laboral chilena e implicaron un costo de más de 200 millones de dólares. El detalle de este caso se presentó en el apartado sobre la corrupción en la dictadura, ya que allí se establecieron y sólo durante el gobierno de Lagos fueron develadas, pues hasta entonces se habían mantenido ocultas. Un sindicato las denunció.

e) Caso PROCHILE.

PROCHILE es la institución encargada de promover las exportaciones en el mundo. Siempre ha estado dirigido por un profesional de alto nivel. Sin embargo, durante el gobierno de Lagos, su canciller, Soledad Alvear, destacada líder política y gestora de dos cambios institucionales importantísimos como son la reforma del sistema de justicia y los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y Corea, decidió nombrar en ese cargo a su amiga Gabriela Riutort, sin ninguna profesión ni experiencia en comercio exterior (era dueña de una pequeña boutique). Para eludir el cumplimiento del requisito de formación profesional se le nombró como "encargada" y no Directora. La mencionada Riutort colocó a 15 amigos, entre ellos varios parientes, en cargos destacados de PROCHILE y según los empresarios que se relacionan con la

institución la transformó en una agencia de viajes. Las irregularidades están siendo investigadas por la Contraloría como el pago de "mochilas" (remuneraciones adicionales como honorarios por trabajos no realizados a jefes y personas designadas por ella en PROCHILE). Estas "mochilas" se generalizaron y de 39 funcionarios de jefaturas sólo 6 no las recibían y ascendían hasta los 1.500 dólares mensuales. La señora Riutort cobraba una cuota extra a los que viajaban, la que se dividía entre la empresa de turismo COCHA de su amiga Rosario Seijas y PROCHILE, pero la parte de PROCHILE no se ingresaba en la contabilidad de la institución. Esto implicó un reparto de 300 mil dólares entre COCHA y PROCHILE.

f) La feudalización de la Administración Pública.

Un proceso que comenzó con el retorno a la democracia es el de la feudalización de la Administración Pública. Poco a poco los partidos de la Concertación empezaron a adquirir derechos sobre ciertos servicios públicos y ellos quedaban a cargo de un partido determinado incluso cuando había cambios de presidentes. La feudalización se concentró especialmente en el Partido Demócrata Cristiano, que por ser el más importante y tener en sus filas a los dos primeros presidentes pudo institucionalizar estas prácticas.

El Partido Demócrata Cristiano ejerce el derecho de tener la dirección casi absoluta del Servicio de Aduanas, INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario), ENAP (Empresa Nacional del Petróleo), CORFO, CODELCO (Corporación del Cobre), ESVAL (Empresa Sanitaria de Valparaíso), etc. Además tenía el control de casi todos los servicios públicos de la Región de Valparaíso, lo que permitió a la revista QUÉ PASA bautizar a esa ciudad como "la capital de la corrupción de Chile". Para muchos, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), estuvo involucrado en casi todos los casos de corrupción y por eso es llamado PDC como Partido de Corrupción.

Sin embargo, no sólo el Partido Demócrata Cristiano cayó en ese nivel de descomposición, el PPD (Partido por la Democracia) es otro partido que ha institucionalizado la corrupción y su presidente, vicepresidente, ministros y varios parlamentarios se han visto envueltos y procesados en casos de clara corrupción y los servicios dirigidos por sus militantes han sido ejemplos de corrupción y mal manejo desarrollando internamente una doctrina formal de cinismo al darse el caso de un Ministro, destituido por mal manejo de recursos, que es nombrado Presidente del Tribunal Supremo partidario mientras que el Senador que ha sido el parlamentario de gobierno que más ha denunciado la corrupción de su propio gobierno ha sido expulsado del Partido. Los restantes partidos de la Concertación no van a la zaga y el Partido Socialista que controlaba el Ministerio de Obras Públicas ha debido soportar la prisión y el desafuero de parlamentarios y ministros por causas de corrupción y el Partido Radical se ha visto envuelto en los más escandalosos casos de corrupción, incluyendo la desaparición en el interior del Partido de fondos cuantiosos provenientes de indemnizaciones que el gobierno le paga por los locales que la dictadura militar les había requisado. En realidad, todos los partidos de la Concertación tienen un comportamiento similar y es difícil distinguir al más corrupto del menos corrupto. Comparten la misma ideología de frustración frente a la incapacidad de brindar verdad y justicia en el caso de las violaciones a los derechos humanos y también comparten la ideología del cinismo que permite, aprueba y justifica la corrupción.

Los servicios dirigidos por estos partidos han seguido el ejemplo de los servicios controlados por la Democracia Cristiana y en muchos casos, todos los dirigentes partidarios de todos estos partidos reciben pagos indebidos como sobresueldos, honorarios por trabajos no realizados y hasta pagos millonarios por llenar una encuesta que demora 15 minutos. Ha habido un proceso de "democratización" de la corrupción, a todos los políticos les toca algo, casi nadie queda exento de estas prebendas, excepto casos aislados y realmente insignificantes.

Este proceso de corrupción partidario es realmente preocupante y es global si se considera que la oposición no ha desarrollado una campaña centralizada en la lucha en contra de la corrupción por las por las razones explicadas antes. A su vez, las municipalidades dirigidas por la oposición no han estado ajenas al proceso de corrupción, lo que hace concluir que Chile esté entrando en una situación de corrupción sistémica como lo han destacado los indicadores construidos por institutos de estudios de partidos opositores como el Índice Nacional de Corrupción (Instituto Libertad).

La corrupción generalizada.

Las limitaciones de la información cuantitativa.

La corrupción ha sido definida siempre como un fenómeno elusivo, difícil de cuantificar y representada por un iceberg que sólo muestra un volumen insignificante, que corresponde a los casos conocidos. Tanto los corruptos que se han beneficiado de estos actos como los directivos ajenos, están interesados en ocultarlos, los unos para no ser sancionados y los otros para no ser desprestigiados porque han ocurrido bajo su supervisión. Incluso cuando los casos se conocen, los directivos públicos tratan de ocultar los hechos, incluso cuando los repudian y los combaten. Finalmente, existe una "omertà" implícita de que nadie debe hablar del tema porque pueden conectarlos con los hechos corruptos o porque denunciarlos implica riesgos muy grandes. Por otra parte, algunas instituciones que funcionalmente les corresponde "mantener los niveles de probidad pública", como la Contraloría General de la República, son reacias a brindar información sobre el tema o la información que brindan es intrascendente. La Contraloría, por ejemplo tiene información del uso indebido de vehículos fiscales que afecta generalmente a unos cuantos choferes, pero carece de información de los grandes escándalos o no brinda información en virtud a que figuran nombres de personas y debe preservar la privacidad. Los Tribunales de Justicia, por su parte, procesan los caso con gran lentitud y mientras ello ocurre rige "el secreto de sumario" de manera que los hechos finalmente se podrían conocer 20 o 30 años después, cuando ya no tengan ninguna relevancia; Finalmente, los Tribunales en sus cuantificaciones estadísticas no tienen información separada de casos de corrupción pública pues está entremezclada con otros hechos o figuran junta con fraudes privados, giros dolosos de cheques y otros casos que no tienen relación con el fenómeno. Esta maraña informativa configura así una red que mimetiza la corrupción e impide que sea sabida por la sociedad.

En estas circunstancias, la única información disponible es la que aparece en la prensa y que generalmente está en el nivel de denuncias, lo que implica que finalmente los hechos pueden ser falsos o puede no haber delito. Con esta observación que limita la validez de la cuantificación, por lo menos permite tener una aproximación de la trascendencia que tiene la corrupción como denuncia.

Esta información también está limitada por el control de la prensa. Durante el período de la dictadura militar había muy pocas denuncias en la prensa, pues el periodista que lo hacía podía arriesgar su vida, de manera que en esas circunstancias la cantidad de información no tiene relación con los hechos. Sin embargo, durante la democracia esta información tiene más relevancia, aunque en Chile las leyes de libertad de prensa fueron las de la dictadura militar hasta más de una década después de que ésta dejara de existir, y mantenía vigentes fuertes sanciones si había denuncias en contra de las autoridades. Lamentablemente, la única información cuantitativa disponible sólo es de los últimos años, cuando el boom de la corrupción es evidente. Hay constancia que en los años anteriores fue mucho menor, pero no hay información sistematizada. Los partidos de derecha cuentan con institutos de investigación asesores muy bien equipados y uno de ellos ha tenido especial preocupación en investigar el tema de la corrupción. Sus datos son los siguientes:

Cuadro N° 4
Chile
Casos de corrupción
1990-2002

Años	Sector gubernamental	Sector municipal	Total
1991	-	3	3
1992	4	16	20
1993	11	53	64
1994	6	46	20
1995	18	24	42
1996	12	16	28
1997	14	3	17
1998	8	-	8
1999	11	-	11
2000	6	1	7
2001	9	4	13
2002	2	-	27
2003	9	-	9
Totales	113	169	282

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo

Publicado en *El Mercurio* 03-11-02 (hasta esa fecha)

*Información nuestra sólo hasta fines de agosto del 2003.

Esta misma información se presenta a continuación, clasificada según los sectores institucionales, destacando que las municipalidades son dirigidas tanto por la Concertación como por la oposición. También los Gobiernos Regionales pueden tener mayoría de la coalición gubernamental (Concertación de Partidos por la Democracia) o de la oposición de derecha (Alianza por Chile), aunque el Intendente, funcionario del gobierno, es quien la preside. Los Tribunales, las policías y las fuerzas armadas son casi autónomos y no son dirigidos directamente por el gobierno, excepto la Policía de Investigaciones.

Cuadro N° 5
Chile: Casos de corrupción, por sectores institucionales
1989-2003*

Sectores institucionales	Casos denunciados
Municipalidades	169
Servicios Públicos	37
Empresas del Estado	26
Ministerios	23
Tribunales	11
Policías y Fuerzas Armadas	10
Gobiernos regionales	4
Otros	2
Total	282

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo
 Publicado en *El mercurio* 03-11-02
 Actualización nuestra hasta el 31 de agosto del 2003

Cabe destacar que la cuantía de cada caso es muy diferente, hay casos que superan los 200 millones de dólares y otros de sumas insignificantes, por lo tanto las cantidades de casos son sólo una aproximación de cómo se difunde la corrupción en las estructuras administrativas públicas, pero no su magnitud en valor monetario.

Los casos más divulgados son los de CODELCO, SERVIU, JUNAEB, Aduanas, ENACAR, ONEMI, MOPT, INDAP, FACH, CORFO y el Instituto Nacional de la Juventud. Todas instituciones públicas.

El diputado derechista opositor, que tiene una página WEB sobre el tema (denunciamos.cl) Maximiano Errázuriz, sostiene que el monto global de lo afectado por los casos de corrupción asciende a \$110.000.000.000 (unos 185 millones de dólares, considerando un dólar promedio entre 1999 y el 2002), (*El Mercurio*, y www.denunciamos.cl), aproximación bastante reducida si se recuerda que sólo tres casos superan los 500 millones de dólares: CODELCO es de 137 millones de dólares, el de INVERLINK es de otros 200 millones de dólares, las indemnizaciones superan los 200 millones de dólares, etc.

Otra forma de tener un indicador indirecto de la corrupción es el número de artículos sobre el tema publicados en la prensa en distintos períodos, lamentablemente la información disponible es para el período 2000-2003. Hay certeza que en los períodos anteriores la cantidad de artículos fue mucho menor, pero la información respectiva aún no se incorpora en el sistema computacional.

Cuadro N° 6
Chile
Artículos de prensa sobre corrupción
2000-2003

Años	Artículos
2000*	2.733
2001	1.717
2002	3.348
2003**	4.059

Fuente: Biblioteca del Congreso

NOTAS. Los registros de artículos de prensa corresponden a *El mercurio, la tercera, La nación, La segunda, La hora, Publimetro, El diario financiero, Estrategia, La cuarta, Qué pasa, El periodista, Punto final, El siglo, Ercilla, 7+7, Cosas y Caras.*

*La información para este año no es completa pero abarca los diarios principales

** La información es de enero-agosto para el año 2003

El cinismo como ideología predominante.

La experiencia de Italia muestra que la sociedad empieza a tener un comportamiento cínico cuando se generaliza la corrupción, este cinismo se expresa en conformidad con la corrupción, justificación y finalmente convivencia con ella, la que pasa incluso a ser un hecho que es objeto de bromas y chistes. Sólo una fuerte catarsis retrotrae a la sociedad a recuperar sus valores, que es lo que ocurre en Italia a partir de la operación "mane pulita" iniciada por los jueces de Milán y después generalizada alcanzando su crisis en la lucha entre las mafias y el Estado italiano. Este cinismo comienza a rechazar la existencia de la corrupción, a pesar de que es un fenómeno generalizado, quizás Chile está en esa etapa.

Los tres presidentes democráticos últimos, al conocer los casos de corrupción han tenido reacciones similares: El Presidente Aylwin juró que su gobierno sería "implacable contra la corrupción". Eduardo Frei Ruiz Tagle declaró que actuaría "con el máximo rigor, al costo político que fuere" y el Presidente, Ricardo Lagos manifestó que no habría contemplaciones "caiga quien caiga" (Aravena 2002). Sin embargo, estas declaraciones fueron perdiendo contenido, especialmente en los gobiernos de Frei y de Lagos. Aylwin sostuvo en el plano moral la ética de la responsabilidad y el principio del mal menor inspirados en Weber y en Maritain a quien cita recordando que "se sepa aplicar el principio del mal menor y tolerar ciertos males cuya prohibición acarrearía males mayores". El sistema político impuesto en Chile por los militares exige que los jefes políticos opten el principio de "la justicia en la medida de lo posible", que fue el lema ético del gobierno de Aylwin (Aylwin) y que es simplemente la muestra de la debilidad del poder civil frente al militar, porque éste último era el que en los hechos fijaba el límite de lo posible.

Sin embargo, es evidente que así como la CPM se había corrompido con el poder, otro tanto ocurrió con la CPC. El cuadro N° 7 muestra un listado de ministros y parlamentarios que se han visto involucrados en casos de corrupción, si se compara con cualquier otra etapa de la historia de Chile nunca ha habido tantos casos. La única etapa en la que no hay información es la dictadura militar, en todas las otras etapas no hay casos similares (los datos del mencionado cuadro se refieren a casi 13 años de gobierno de la Concertación, 1990-2003). Eso es lo que nos permite señalar que en Chile se está viviendo un boom de la corrupción, además de saber que a hay cerca de 300 casos de corrupción y que la suma de recursos involucrados es más de 800 millones de dólares.

Cuadro N° 7
Ministros y parlamentarios del Gobierno imputados en casos de corrupción*
1990-2003

Nombre	Cargo	Partido	Caso
Germán Correa Carrocería de	Ex Ministro del Interior	PS	Quiebra Empresa de Buses lo demanda
Carlos Massad	Ex Ministro de Salud	PDC	Inverlink
Víctor Manuel Rebolledo	Diputado, Ex Ministro	PPD	Caso Coimas, evasión tributaria.
Guido Girardi	Diputado, presidente PPD	PPD	20.000 Cartas personales pagadas por la Cámara de Diputados
Juan Pablo Letelier	Diputado	PPD	Caso Coimas Diputado procesado por el Juez de Rancagua y desaforado por la Corte de Apelaciones respectivas. En 2003 fue sobreseído por la Corte Suprema.
Patricio Tombolini	Subsecretario Transportes	PRSD	Caso Coimas
Jorge Heine	Ministro Bienes Nacionales	PPD	Uso indebido de vehículos fiscales y gastos personales declarados como públicos
Edmundo Hermosilla	Ministro de la Vivienda	PDC	Aceptación de caballos regalados por contratistas. Caso COPEVA
Germán Molina V.	Ministro del Trabajo	PPD	Remuneraciones por asistencia a reuniones inexistentes,
Carlos Cruz	Ministro Obras Públicas y T	PS	sobresueldos y otros. Sobresueldos y casos GATE e INVERLINK, Honorarios por trabajos no realizados, licitación anulada La Pólvora
Luciano Foullioux	Subsecretario Carabineros	PDC	Caso DIPRECA, Dirección de Previsión de Carabineros (policía uniformada)
Cristián Pareto	Diputado	PDC	Caso coimas
Jaime Jiménez	Diputado	PDC	Caso coimas
Eduardo Lagos	Diputado	PRSD	Caso Coimas, falsificación de documento público
Aníbal Pèrez	Diputado	P.P.D.	Caso coimas
Alvaro García	Ministro Economía Ministro de la Presidencia	P.P.D.	Caso INVERLINK, fraude a la Municipalidad de Viña del Mar.

Fuente: Artículos de prensa.

* El derecho chileno establece que mientras no termine el respectivo proceso las personas se presumen inocentes. Los procesos duran 20 o más años en el sistema antiguo (está renovado recientemente).

Hay que destacar que nunca antes, en la historia de Chile ha habido tantos políticos destacados involucrados en casos de corrupción. Durante la dictadura militar hubo un Ministro procesado por uso indebido de información reservada, que empleó para obtener beneficios personales, pero después de ser condenado, la Corte Suprema cambió la sentencia por sobreseimiento definitivo (caso Ministro Lüders).

Hay muchos casos que demuestran la vigencia de un cinismo como ideología predominante en la CPC. Una expresión ideológica es la de sostener que gran parte de los dineros desaparecidos corresponden a honorarios pagados por trabajos realizados fuera de las horas de trabajo, lo que resulta increíble pues tienen jornada completa. La Contraloría hasta ha elaborado una doctrina (Doctrina Feliú) que los justifica y sostiene que la administración puede contratar para trabajos específicos de asesoría a quien estime conveniente y estas asesorías pueden ser de cualquier naturaleza (como llamadas telefónicas, llenado de encuestas, conversaciones o conferencias, etc., sin que haya necesidad de que existan pruebas de los trabajos realizados). En la Administración Pública todos saben que esos honorarios son simplemente sobresueldos y que no hay trabajos adicionales, sin embargo, quien sostenga esto puede ser procesado de inmediato. Esta doctrina ha sido acogida por los Tribunales de justicia conforme a lo señalado por la Corte de Apelaciones de Santiago: "no corresponde a este órgano jurisdiccional entrar a pronunciarse sobre el mérito de la labor contractual privada realizada por el amparado ni tampoco los honorarios por ello pactado" (*El Mercurio*, B). Como parece indicar, tal doctrina se afianza en la teoría de la separación de poderes y fortalece la concepción formalista predominante en Chile.

Esta ideología afecta principalmente a la coalición de gobierno pero es compartida secundariamente por la oposición de derecha o de izquierda, según el gobierno vigente. La izquierda extraparlamentaria, comunistas, humanistas y otros grupos no tenían ningún acceso a los niveles de poder, por lo cual están al margen de estas consideraciones.

Los casos de nepotismo son claros y algunos de los que se han descrito en estas notas fueron los de ONEMI, PRO CHILE, Casa de Moneda, etc. Lo grave de estos casos es que a pesar de las denuncias, los afectados fueron mantenidos en sus puestos el máximo de tiempo posible. Estos casos son múltiples y a pesar de haber sido denunciados casi todos los personajes se mantienen en sus cargos. Algunos de estos casos son los siguientes:

En el poder judicial es una tradición de larga data que los Ministros de la Corte Suprema colocan parientes en cargos importantes del Poder Judicial y muchos de los cargos de notarios tienen este origen. El juez, Rafael Retamal, Presidente de la Corte Suprema durante un período de la dictadura tenía 50 parientes en el Poder Judicial. Esta costumbre se mantiene (Matus 1999).

Víctor Manuel Rebolledo, ex Ministro, diputado desafortado y ex vicepresidente del PPD tenía a su esposa como directora de la empresa de Correos de Chile. Cuando fue desafortado por un caso de coimas reconoció que había recibido sumas de dinero y se había olvidado declararlas como ingresos y había olvidado pagar los impuestos correspondientes. Su Partido no le aplicó ninguna sanción. En cambio, el senador Nelson Ávila, que como diputado fue el que realizó una campaña en contra de la corrupción, denunció que el Presidente del Senado iba a votar la Ley de Pesca siendo accionista de una empresa pesquera. Esta denuncia generó una violenta reacción de toda la clase política y fue expulsado de su Partido, a pesar de que efectivamente el Presidente del Senado y su familia eran accionistas y finalmente no pudo votar la ley mencionada.

La Presidenta del Consejo de Defensa del Estado CDF, Clara Szczaranski fue sancionada dos veces por la Corte Suprema de Justicia por cuestionar procedimientos en su labor particular de árbitro, que delegaba en otro abogado del CDF y en la que participaba, además su secretaria. Esta Presidenta, a cargo de la dirección de la defensa de las cuestiones fiscales, le sobraba tiempo para dedicarse a negocios particulares con el personal del mismo Consejo (lo que hacían fuera de las horas trabajo según declararon, aunque en las boletas de cobro la dirección era la misma que la del CDE). Después expulsó del Consejo a un abogado que insistió en pedir el desafuero de seis diputados de gobierno envueltos en casos de corrupción. La tradición es que el Presidente debe renunciar si es sancionado por la Corte Suprema, pero siguió en el cargo con el respaldo del Presidente Lagos.

A pesar de las numerosas denuncias por la corrupción generalizada en INDAP, Aduanas y otros servicios, el presidente Lagos respaldó a sus directivos, siguiendo la tradición de Aylwin y Frei.

La oposición también practica el cinismo como ideología. Los sobresueldos, que consistía duplicar o triplicar los sueldos de los directivos políticos y eran pagados sin seguir los procedimientos legales (se usaban fondos reservados que tienen otro fin u obtenidos como coimas) fueron legalizados en una ley aprobada por gobierno y oposición en un plazo vertiginoso. El procedimiento se había empezado a usar en la dictadura y siguió en la democracia.

Hay senadores de derecha que reconocen que todos los fondos para pagar asesorías que les corresponden, los asignan a sus parientes... porque son excelentes asesores.

Otro caso de extremo cinismo es el del ex senador Errázuriz, según denuncia del gerente general de sus empresas, el mencionado Errázuriz iba al senado a hacer las llamadas telefónicas internacionales de sus negocios. Errázuriz era uno de los empresarios más ricos del país, pero ahorra hasta en las llamadas telefónicas.

Otro senador de derecha fue denunciado porque enviaba miles de faxes y de cartas a sus electores pagando el franqueo con fondos del Senado. Cuando no fue reelecto prometió pagar en cuotas la deuda olvidada. El Diputado Girardi del PPD, envió cartas a todos los militantes de su partido para ganar las elecciones internas, el franqueo era pagado por la Cámara de Diputados. Cuando se descubrió este hecho prometió pagar la cuenta con la ayuda de otros diputados. Otro caso de mayor cinismo general fue la aceptación de fondos norteamericanos para derrocar el gobierno de Allende. Según los archivos de la CIA se entregaron fondos a la Democracia Cristiana y los partidos de derecha, pero ninguno de estos partidos se refiere a esos hechos y como es la norma nacional preconizan el olvido como la mejor terapia social.

La ideología del cinismo penetra a toda la sociedad y es difícil distinguir entre probidad y corrupción. Una doctora, María Luisa Cordero, que fue sorprendida recibiendo dinero a cambio de certificados de enfermedades inexistentes a personas sanas (para obtener descansos pagados) ha demandado a los que la denunciaron porque violaron su intimidad y la relación médico-paciente. La mencionada doctora, que es además un personaje público, sigue en los programas de televisión y radio a pesar de haber estado procesada por los tribunales y por el Colegio Médico, que finalmente en el 2004 la expulsó de la orden, lo que no afecta su ejercicio profesional.

Otra forma de cinismo muy discreto es la de los académicos que generalmente han empezado a incursionar en el tema de la ética pública al generalizarse la corrupción, pero siempre lo hacen sin hacer ninguna referencia a personas, en un nivel de abstracción y dentro de la paradoja de un Chile con corrupción, pero sin corruptos (ICHEH, Godoy s.f.). Muy distinto ha sido el análisis realizado en el periodismo de investigación que ha producido las obras más completas y serias sobre la corrupción en Chile (Brescia 2001, Matus 1999, Mönkeberg 1999).

Finalmente hay casos de muertes vinculados a la corrupción, como el del coronel Huber en el contrabando de armas a Croacia, el de un contador de la Universidad de Chile que aparentemente se suicidó con relación a la triangulación de honorarios entre esa Universidad y el MOPT y el caso de un suboficial del ejército que declaró haber descubierto un caso de corrupción y se suicidó, aunque la familia rechaza esta causa de muerte, lo que se investigó y finalmente, se verificó que se trataba de un asesinato y no de un accidente o suicidio. Pero estos casos se mantienen totalmente separados de los casos de corrupción a los cuales están conectados y se tratan como casos policiales.

Cómo se controla el control.

El Presidente Frei debió enfrentar el problema de la corrupción que se desbordaba. Las soluciones llevadas a cabo fueron dos: crear el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno que se ramificó a todos los ministerios, lo que significó crear una inmensa burocracia muy bien pagada. El balance de este esfuerzo es simple: se burocratizó y se hizo mucho más complejo el control y se probó una vez más que dos aparatos de control (Contraloría y Auditoría) no significan el doble control, sino que menor control efectivo. Lo prueba el hecho de que la corrupción se ha generalizado. Con mucha razón Isabel Allende dice que Kafka es chileno (Allende 2003 B).

Sin embargo, la Contraloría, que se asigna la misión de velar por la probidad en Chile, ocasionalmente ha realizado algunas denuncias, pero nunca ha logrado sancionar y detener efectivamente la avalancha de corrupción. Como corresponde a una organización formalista, considera que carece de recursos para hacer más y que con más recursos podrá hacer mucho. Otro tanto ocurre con los Tribunales de Justicia, que reconocen carecer de recursos para enfrentar los problemas de corrupción.

Indira Gandhi sostenía que una institución que dice que no puede hacer nada por carecer de recursos es tan ineficiente como aquella que dice que puede hacerlo todo con recursos. Los casos de la Contraloría y de los Tribunales parecen ser el caso descrito por la señora Gandhi. Pero los gobernantes chilenos han entregado 25 millones de dólares a la Contraloría para su modernización, de los cuales una parte se usará para indemnizar a los funcionarios que se retiran, además de haberle dado altas indemnizaciones en otra ley simultánea y que les duplica el sueldo a los jefes de esa institución (Ley de Nuevo Trato Laboral). A su vez, el poder judicial que procesa a varios ex Ministros y ha desaforado a varios diputados del gobierno, fue manipulado para obtener una relación menos confrontacional y se le ha ofrecido satisfacer una apetencia centenaria de dicho poder: la independencia presupuestaria. Lo que ha provocado efectos inmediatos ya que la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones han enmendado las decisiones de varios jueces en casos de corrupción, dejando en libertad a los acusados rechazando las decisiones de los respectivos jueces.

Por otra parte, la fiscalización parlamentaria ha tenido mucha relevancia en el plano de la transparencia y llamado de atención a la opinión pública, pero escasa efectividad en la sanción de los delitos, ya que éstos son de competencia de la Contraloría y principalmente de los tribunales. Además los diputados de la Concertación han asumido en muchos casos una defensa cerrada de los acusados por ser parte del gobierno, la excepción significativa fue un diputado que fue capaz de denunciar los casos más graves de corrupción, a pesar de ser de la coalición de gobiernos, porque se declaró leal a los principios y no a las conveniencias partidarias, pero el mencionado diputado fue elegido Senador en las últimas elecciones y como tal no tiene facultades fiscalizadoras que son exclusivas de la Cámara de Diputados, sin embargo, al presentarse a la re-elección, declaró que no aceptaba aportes empresariales ... y en consecuencia no fue re-elegido.

¿Cómo enfrentar la corrupción?

Sin pretender tener la solución para resolver la crisis ética que vive Chile, algunos conceptos generales son válidos en cualquier circunstancia. En primer lugar el rol activo de la sociedad civil. No hay sociedad civil en el mudo que justifique la corrupción, porque ella perjudica a los más pobres y porque crea un ambiente de frustración nacional al generar un sistema donde ascienden y disfrutan de privilegios los personajes que no han aportado nada real al país. Siempre se podrá establecer que en el caso de Chile la sociedad civil está atomizada después de 17 años de dictadura que destruyó todas las organizaciones populares y las únicas instituciones que subsisten son los partidos políticos, pero ellos son maquinarias personalistas que marginan la participación y que están totalmente centralizadas y operan disfrutando la corrupción.

La ideología predominante del cinismo y la hipocresía hace difícil enfrentar la corrupción y la política esquizofrénica que genera. Los que la combaten son calificados simplemente como personas que envidian las oportunidades de los poderosos y sólo esperan desplazarlos para tener la oportunidad de aprovechar el poder.

Sin embargo, en este oscuro panorama hay algunas luces que provocan esperanzas. En primer lugar la generalización de la corrupción provoca una reacción que genera una catarsis social profunda como ha ocurrido en Italia y en alguna medida en Argentina. En esa condición el rol de algunos políticos que han luchado por la probidad puede potenciarse, como es el caso de un senador que fue elegido en las listas del gobierno y de algunos diputados de oposición que si se conciertan con las asociaciones de funcionarios, que son las únicas instituciones sociales que han jugado un rol de primera importancia en la denuncia de la corrupción. Además, secundariamente se puede obtener el apoyo de organizaciones de trabajadores y consumidores (en general muy débiles en Chile) y especialmente de organizaciones de la juventud que deben entender que la única posibilidad de generar empleo para los nuevos profesionales es eliminar el pluriempleo, la gerontocracia burocrática y establecer un sistema de mérito tanto en el sector público como el privado que brinde oportunidades justas. Las Universidades pueden ser significativas en estos procesos al aportar conocimientos, estrategias y estudios para desguazar a la ideología del cinismo predominante.

Esta solución pudo parecer una ilusión, pero poco antes del derrumbe del muro de Berlín no había ni un solo cientista político que pensara que eso era posible y en el caso de Chile nadie anticipó la revuelta de los “pingüinos” (estudiantes jóvenes) y posteriormente las grandes movilizaciones de los estudiantes, de las mujeres y de los pensionados, que culminó con la formación del Frente Amplio y la incorporación al parlamento de diputados y senadores de esa corriente renovadora.

Pero en términos más realistas, se pensaba que es posible un cambio en el proceso de corrupción con un gobierno de derecha, lo que sería el coste de la corrupción para los que apoyaron la vuelta a la democracia, pero un gobierno apoyado por una derecha que poco ha hecho denunciando la corrupción actual, no es garantía de probidad, pero puede generar a lo menos un gobierno como el del PP en España que empezó combatiendo la corrupción que el PSOE había generalizado y después el PP fue aún más corrupto. Sin embargo, en Chile, rápidamente, los dos gobiernos de derecha elegidos posteriormente no han enfrentado la corrupción y al contrario, la siguen amparando y practicando.

Paralelamente, las Fuerzas Armadas y Carabineros que se habían transformado en instituciones casi autónomas, como herencia de la dictadura militar, se transformaron en focos de corrupción. Las denuncias de “Milico Gate” y “Paco Gate” (Milico=militar y paco=policía) iniciaron un proceso de cuestionamiento de las oficialidades superiores, empezando por Carabineros. Estas investigaciones empezaron en el último gobierno de la socialista Bachelet y han seguido en el gobierno del derechista Piñera, obligando la renuncia de decenas de generales de carabineros, pero insistiendo en la necesidad de mantener el prestigio de estas instituciones como garantía de

sus intereses. Simultáneamente, los empresarios han realizados actos de corrupción respecto de las reglas que rigen los mercados, multiplicando sus ganancias mediante colusiones (papel confort, pollos, etc.) , algunos de estos casos han sido denunciados y finalmente han debido devolver a la comunidad parte de sus ganancias indebidas

Las soluciones formales empleadas hasta ahora: creación de sistemas de auditoría, más recursos a la Contraloría, independencia presupuestaria del Poder Judicial y dictación de leyes confusas de probidad y transparencia han probado ser medidas tecnocráticas destinadas al fracaso. Una fuente de inspiración para combatir la corrupción desde la sociedad civil se encuentra en las obras de Transparency International (Transparency International 1994, 2003) o el enfoque más administrativo desarrollado por la OECD (Rivlin). La alternativa propuesta por el autor se presenta en otros trabajos (Orellana 1994).

Conclusiones.

La información y análisis presentado nos lleva a las siguientes conclusiones anunciadas:

- Chile tiene una larga historia de probidad pública.
- En la dictadura militar se crean las condiciones para encubrir el proceso naciente de corrupción, lo que permite su desarrollo amparado por la impunidad.
- Pinochet es el primer caso en Chile de un mandatario que se enriquece en el poder.
- Se produce el punto de quiebre de la tradicional probidad chilena.**
- La democracia adopta la herencia de corrupción y la desarrolla.
- Las asociaciones de funcionarios y los sindicatos denuncian la corrupción y lo conocido por todos se hace público.
- La corrupción es un proceso esquizofrénico, por una parte se registra probidad en los negocios públicos internacionales y por otra, corrupción en las operaciones públicas nacionales.
- En el gobierno de Ricardo Lagos la corrupción se generaliza llegando a ser un boom.
- Se manipula a los tribunales, Contraloría y sistema de auditoría para conseguir su pasividad, lo que permite que la autonomía de las Fuerzas Armadas y Carabineros se fortalezca aún más ante el temor de la Contraloría de controlar a los uniformados.
- Las políticas para frenar la corrupción han fracasado por su carácter formalista y burocrático (leyes y organizaciones).
- Hay una ideología del cinismo que impregna a toda la sociedad.
- Así como hubo impunidad para muchos de los casos de violaciones a los derechos humanos, todo parece indicar que habrá impunidad para los corruptos. De los 300 casos denunciados sólo hay 2 personas condenadas a penas leves.
- Chile país con corrupción, pero sin corruptos.
- Las únicas esperanzas de cambio radican en una catarsis social como expresión del hastío social.
- Tanto la Concertación como la derecha consideran a la corrupción como funcional al sistema de gobernar.

Epitafio: ¿corruptos o corruptos y violadores?

El sistema político vigente en Chile, basado en el binominalismo, no permite el acceso al sistema a ningún otro grupo político. No hay opciones diversas, sólo una alternativa de derecha o de centro, una tercera posición sería a costa de la alternativa de centro y no tendría perspectivas de triunfo a corto plazo. La situación política en Chile hacia el 2003 es la de que el próximo gobierno puede ser un retorno de la derecha por el repudio a la corrupción pública generalizada. Sin embargo, la derecha es la heredera ideológica de la dictadura militar y tiene un pesado fardo histórico a su espalda: la violación a los derechos humanos y la inauguración de la corrupción. La elección que haga Chile en los próximos años es compleja. Jacques Maritain recomendaba buscar el mal menor, pero en este caso, ¿Cuál es el mal menor?

BIBLIOGRAFÍA.

- Brescia, Maura (2001), *Manos limpias, La corrupción en las empresas públicas chilenas, 1980-2001*. Ed. Mare Nostrum, Santiago (de Chile).
- Caciagli, Mario (1996), *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada, evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Centro de Estudios Contemporáneos, Madrid.
- Cincunegui, Juan Bautista y Juan de Dios Cincunegui (s.f.), *La corrupción y los factores del poder*, FUNDAPLAN, Buenos Aires.
- Hunneus Madge, Carlos (s.f.), *Las herencias del régimen autoritario y la corrupción*, en POLÍTICAS PÚBLICAS, PROBIDAD O CORRUPCIÓN, pp. 47-54 Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago (de Chile).
- Klitgaard, Robert (1992), *Controlando la Corrupción*, Ed. Quipus, La Paz.
- Idem, Ronald MacLean-Abaroa y H Lindsey Parris (2001), *Corrupción en las ciudades. Una guía práctica para la cura y prevención*, Aguilar, La Paz.
- Lavandero, Jorge, *El precio de sostener un sueño*, Ed. LOM. Santiago (de Chile).
- Matus, Alejandra (1999), *El libro negro de la justicia chilena*, Ed. Planeta. Santiago (de Chile).
- Mönkeberg, María Olivia (2001), *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Ediciones B. Santiago (de Chile).
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1993), *Principios de Ética Pública, ¿Corrupción o servicio?*, Ed. Montecorvo, S. A., Madrid.
- Transparency International (2003), *Caja de Herramientas para el control ciudadano de la corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil*, Transparency International, Berlín
- Idem (1998), *Sistemas de Integridad Nacional, La hora de la transparencia, Guía Anti-corrupción* (1998), preparado por Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, Transparencia International, Berlín.

REFERENCIAS.

- Hoy*, N° 651, 8 al 14 de enero de 1990
- *El diario financiero*, *La corrupción golpea el capitalismo*, Santiago (de Chile). 19-02-02. P. 25.
- *El Mercurio* (A) *La costosa corrupción*, en *El mercurio*, Santiago (de Chile). 22-01-96
- *La época*, (A) del 26-12-89.
- *La época*, (B) del 05-11-89.
- *El Mercurio* (B)G-7 *Pidió a Moscú atacar la corrupción*, en *El mercurio*, Santiago (de Chile). 26-09-99.
- *El Mercurio* (C) *Impactante catastro de 300 irregularidades*, en *El mercurio* MERCURIO, Santiago (de Chile). 03-11-02. Pág A-1.
- *El Mercurio* (D) *Un empate triunfal para el gobierno*, en *El mercurio*, Santiago (de Chile). 01-06-03, pp21-22.
- *The guardian* (1997) News Service, Johannesburg, South Africa, August 26.
- *El siglo* (A) *Los Negocios de Pinochet y familia*, Santiago (de Chile). *El siglo*, 01-07-03
- *El siglo* (B) *Historia de la Narcodictadura*, Santiago (de Chile). *El siglo*, 01-07-03
- Aga Khan, Sadruddin (2003), *Desarrollo sustentable, una idea desvirtuada*, en *Ecología y desarrollo sustentable, Salvar el Planeta*, en selección de artículos de *Le monde diplomatique*, Ed. Aún Creemos en los Sueños, pp. 19-23.

- Allende, Isabel (2003), *Mi país inventado*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires. 2003, pp. 111.
- Aravena Bolívar, Pamela, *Irregularidades en democracia*, en *El mercurio*, 03-11-02, Págs. D2 A D8.
- Aylwin, Patricio (s.f.), *Ética y política*, en **Políticas públicas, probidad o corrupción**, pp. 21-32 Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago (de Chile).
- Bárcenas, Magdalena (1997), *La corrupción se ha convertido en la génesis de todos los males en América Latina*, en **Veneno** N° 1, (www.veneno.com/1997/v-1.html)
- Brescia, Maura (2001), *Manos limpias, La corrupción en las empresas públicas chilenas, 1980-2001*, Ed. Mare Nostrum. Santiago (de Chile).
- Catalán Olivares, Luis (1999), *Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de probidad administrativa*, en **Informe técnico** N° 24, Septiembre de 1999. pp.4-6, Santiago (de Chile).
- Chile, Estado de, *Ley 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda, DIPRES (1999), Santiago (de Chile)
- *Estadísticas de las finanzas públicas, 1989-98*, DIPRES, Santiago (de Chile).
- Encina, Francisco Antonio (1982), *Historia de Chile*, Ed. Ercilla, 1984, Santiago (de Chile).
- Flisfisch, Angel, *En torno a la relación entre moral y política en Max Weber*, Ed. FLACSO, marzo de 1982. Santiago (de Chile).
- Friedman, Milton, *La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades*, en **York times magazine**, 13-10-70.
- Godoy A., Oscar (1996), *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*, en **Revista chilena de ciencia política**, N° XVIII-1/2-, 1996. Santiago (de Chile).
- Hunneus Madge, Carlos, *Las herencias del régimen autoritario y la corrupción (s.f.)*, en **POLÍTICAS PÚBLICAS, PROBIDAD O CORRUPCIÓN**, pp. 47-54 Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago (de Chile).
- ICHEH, Instituto Chileno de Estudios Humanistas, *Probidad o corrupción*, en **SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS**, ICHEH, s.f. Santiago (de Chile).
- Instituto Libertad, Informe Especial, *Índice Nacional de Corrupción*, Instituto Libertad, N° 35, abril de 1997, Santiago (de Chile).
- Hershman, Michael J. (1996), *Métodos para la investigación de la corrupción*, en **Revista chilena de ciencia política**, N° XVIII-1/2-Santiago (de Chile)..
- Klitgaard, Robert (1992), *Controlando la Corrupción*, Ed. Quipus, La Paz.
- Ladrón de Guevara, Matilde (1998), *Leona de invierno (desmemorias)*, Sudamericana, 1998. Santiago (de Chile).
- Larraín, Jorge, *Identidad chilena* (2001), Santiago, Ed. LOM, 2001, pp 190 y 263. Santiago (de Chile).
- Latinbarómetro, <http://www.undp.org/hdr2001/spanish/spcpind.pdf>
- Lavandero, Jorge, *El precio de sostener un sueño*, Ed. LOM, Santiago (de Chile).
- Lavín, Joaquín (1987), *Chile: Revolución silenciosa*, Ed. Zig-Zag, 1987. Santiago (de Chile).
- Lorca, Patricia (1990), *El día que nos cambió la vida*, FASIC, 1990, Santiago (de Chile)
- Marcel, Mario (1999), *Recursos humanos en el sector público, experiencia, análisis y propuestas*, Ed. DOLMEN. Santiago (de Chile).
- Matus, Alejandra (1999), *El libro negro de la justicia chilena*, Ed. Planeta, Santiago (de Chile).
- Mönkeberg, María Olivia (2001), *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Ediciones B., Santiago (de Chile).
- Orellana Vargas, Patricio, (1994), *Un estrategia administrativa para combatir la corrupción*, en **Revista chilena de administración pública** N° 2, Octubre de 1994. pp.23-46. Santiago (de Chile).
- Idem (1997), *Cinco imágenes de probidad y corrupción*, en **Revista chilena de administración pública** N° 17, 1997-98. pp.63-83. 1999, Santiago (de Chile).
- Idem (1999), *Un terrible retroceso en Ética Pública*, en **Informe técnico** N° 23, Julio de 1999. pp.4-6. Santiago (de Chile).

- Idem (2001), *Chile: corrupción y probidad, problemas y soluciones*, en **Probidad** N° 17, dic, 2001, enero 2001 (probidad.org).
- Orwell, George(1982), *England, your England*, en *Inside the whale and other essays*, Harmondworth, Peguin Books, pp 63-90.
- O`Shaughnessy, Hughh(1999), *Pinochet, The Politics of torture*.
- Pope, Jeramy y Petter Langseth (1997), *Public lecture on TI corruption issues*, en Prosi Magazine, N° 347, Diciembre 1997, (<http://prosi.intnet.mu/347dec/corup347.htm>).
- PREAL(1987), *Un índice de la escala única de remuneraciones del sector público chileno*, PREAL, Santiago (de Chile).
- Rivlin, Alice (1997), *Managing government ethics*, OECD, París.
- Roa, Armando (1992), *Modernidad y posmodernidad. Coincidencias y diferencias fundamentales*, Santiago (de Chile)., Ed. Andrés Bello. Santiago (de Chile).
- Sakaiya, Taichi (1995), *¿Qué es Japón? Contradicciones y transformaciones*, Andrés Bello, Santiago (de Chile).
- Salazar, Gabriel y Julio Pinto (1999), *Historia contemporánea de Chile*, Santiago (de Chile)..
- Thatcher, Margaret (1999), *Los retos del siglo XXI*, en **Estudios públicos**, N° 55, Invierno 1994, Págs. 315-328. Santiago (de Chile).
- Transparency International (1998), 1998, *Sistemas de Integridad Nacional, La hora de la transparencia, Guía Anti-corrupción*, preparado por Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, Berlín,
- Transparencia International (2003), .2003, *Caja de Herramientas para el control ciudadano de la corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil*, Transparency International, Berlín.
- Vial Correa, Gonzalo (1981), *Historia de Chile*, Ed. Portada, Santiago (de Chile).

ANEXO
LISTADO DE IRREGULARIDADES
(CASOS DE CORRUPCIÓN PÚBLICA, 1990-2003)

Fuente:, Pamela Aravena Bolívar, Irregularidades en democracia, El memorial de la corrupción, **El mercurio**, 03-11-2002; Cuerpo A Pág.1, D. pp 2-3. (Datos del 2003 nuestros.)

AÑO MUNICIPALIDAD, HECHO

- 1994 Algarrobo Apropiación de fondos de permisos de circulación
- 1992 Alhué Apropiación de fondos fiscales
- 1995 Ancud Distracción de recursos
- 1992 Antofagasta Permisos indebidos
- 1992 Arica Mal uso de recursos para acción social
- 1993 Arica Venta ilícita de patentes
- 1994 Aysén Falsificación de documentos
- 1993 Cabrero Nepotismo
- 1995 Calama Gastos indebidos
- 2001 Calama Alcalde detenido por fraude
- 1994 Calera de Tango Permiso indebido
- 1993 Calle Larga Permiso indebido
- 1993 Carahue Pagos indebidos
- 1992 Cerrillos Contrato de servicios
- 1993 Cerrillos Ausencia de licitación
- 1993 Cerrillos Nepotismo
- 1996 Cerrillos Irregularidades
- 1994-5 Cerrillos Mal uso de vehículos
- 1994 Cerro Navia Gastos excesivos
- 1994 Chanco Irregularidades en venta
- 1995 Chanco Irregularidades en la dirección de obras
- 1996 Chépica Permisos de circulación
- 1996 Chile Chico Irregularidades en la contratación de personal
- 1994 Cisnes Malversación de recursos

1994 Codegua Mal uso de auto municipal
 1994 Codegua Irregularidades en contrato de obras
 1995 Codegua Notable abandono de deberes
 1993 Coihueco Pagos indebidos
 1994 Coínco Defraudación de recursos municipales
 1992 Colina Irregularidades en suscribir convenios
 1993 Conchalí Contratación de servicio de aseo
 1993 Conchalí Contratación de servicio de aseo
 1993 Conchalí Asesorías de concejales
 1994 Conchalí Irregularidades en liceo
 1995 Conchalí Recolección de basura
 1994 Contulmo Adulteración de rendición de gastos por concejal
 1994 Copiapó Irregularidades en arrendamiento de un vehículo recolector
 1993 Coquimbo Concesión casino
 1993 Coquimbo Adulteración de boletas
 1993 Coquimbo Compra de automóvil de alcaldía
 1993 Coquimbo Gastos indebidos
 1993 Curicó Irregularidades administrativas
 1992 Diego de Almagro Emisión fraudulenta de cheques
 1993 Diego de Almagro Irregularidades en la construcción de casetas sanitarias
 1993 Diego de Almagro Apropiación de fondos en el Juzgado de Policía Local
 1993 Diego de Almagro Irregularidades de fondos municipales
 1993 El Bosque Asesorías de concejales
 1994 El Bosque Gastos indebidos
 1995 El Bosque Distracción de recursos
 1996 El Bosque Irregularidades en recolección de basuras
 1994 Empedrado Ausencia en licitaciones
 1992-5 Ercilla Irregularidades financieras
 1994 Graneros Defraudación de recursos municipales
 1995 Huechuraba Irregularidades administrativas
 1996 Isla de Pascua Tráfico de Influencias
 1993 Independencia Contrataciones
 1994 Independencia Actuación irregular del Administrador Municipal
 1996 Independencia Irregularidades
 1992-3 Iquique Irregularidades graves Corte de Apelaciones
 1996 Iquique Soborno de la Municipalidad -DERMACO
 1994 Isla de Maipo Malos manejos de dinero
 1993 La Cisterna Asesorías de concejales
 1993 La Cisterna Falta de austeridad
 1994 La Cisterna Gastos excesivos y malversaciones
 1995 La Cisterna Déficit por mal manejo
 1996 La Cisterna Alcalde de la Cisterna
 1993 La Florida Asesoría de concejales
 1993 La Granja Asesorías de concejales
 1993 La Pintana Asesorías de concejales
 1994 La Pintana Mal uso de auto municipal
 1995 La Pintana Mal uso de dineros
 1994 Laja Fraude con fondos fiscales
 1994 Lampa Licitaciones irregulares
 1995 Lanco Irregularidades en fondos municipales
 1991 Las Condes Irregularidades en licencias de conducir
 1994 Lebu Fraude de fondos municipales
 Llay-Lay Liquidaciones de estados de pago
 Lo Espejo Asesorías de Concejales
 1993 Lo Espejo Compras indebidas

1993 Lo Espejo Gastos en viajes
1993 Lo Espejo Gastos indebidos
1995 Lo Espejo Nepotismo
1993 Lo Prado Asesoría de Concejales
1993 Lonquimay Apropiación de fondos municipales
1994 Los Lagos Apropiación de fondos municipales
1992-93 Los Lagos Licitación indebida
1994 Los Vilos Irregularidades administrativas
1996 Maipú Irregularidades
1993-94 Maipú Corrupción alcaldes y concejales
1995 María Pinto Otorgamiento de conducir falsos
1995 Melipilla Falsificación de expedientes de edificación
1995 Melipilla Venta de seguros automotrices por funcionarios
1993 Monte Patria Falsificación de documentos
1992 Ñuñoa Gastos indebidos
1992 Ñuñoa Distracción de recursos
1993 Pedro Aguirre Cerda Gastos excesivos
1993 Pedro Aguirre Cerda Asesorías de concejales
1993 Pedro Aguirre Cerda Licitaciones indebidas
1993 Pedro Aguirre Cerda Irregularidades en permiso de aseo
1992 Paine Apropiación de fondos fiscales
1995 Panquehue Apropiación de fondos de terceros en depósito en Municipio
1996 Peñalolén Irregularidades
1996 Peñalolén Subvenciones
1996 Placilla Viviendas del Hogar de Cristo por las que se cobró.
1993 Porvenir Nepotismo
1993 Porvenir Asesorías de concejales
1993 Puente Alto Áreas verdes
1993 Puente Alto Apropiación fondos municipales
1994 Puente Alto Gastos excesivos
1996 Puente Alto Recolección de basuras
1994 Puerto Saavedra Tráfico de influencias
1993 Punta Arenas Patentes indebidas
1996 Quilicura Caso soborno por contrato de obra
1995 Quinta Normal Irregularidades Administrativas
1996 Quinta Normal Gastos indebidos
1994-95 Quinta Normal Concesiones de contratos
1994-95 Quinta Normal Adulteración de boletas
1994 Quirihue Falsificación de documento
1996 Rancagua Caso soborno por contrato
1994 Recoleta Cometer delitos
1993 San Pedro de Atacama Ocultación de informe de fiscalización
1994 San Pedro de Atacama Contratación de hermana y cónyuge del alcalde
1993 Salamanca Falsificación de instrumentos
1994 Salamanca Adulteración de boletas
1994 Salamanca Irregularidades administrativas
1992 San Bernardo Compras
1993-94 San Bernardo Mal Manejo de dinero
1994 San Fernando Ausencia de Licitación
1994 San Gregorio Gastos indebidos
1994 San Joaquín Ausencia de licitaciones
1995 San Joaquín Déficit por mal manejo
2001 San Miguel Pérdidas financieras en Corporación Municipal
1993 San Ramón Asesorías concejales
1993 San Ramón Gastos excesivos

1994 San Rosendo Apropiación indebida de fondos
1992 Santiago Gastos de honorarios en Museo de Santiago
1992 Santiago Gastos excesivos
1995 Santiago Transferencia de terrenos
1997 Santiago Cesión de derechos de terrenos
1995 Talca Compra irregular de terreno
1992 Talcahuano Gastos indebidos de terrenos
1993 Talcahuano Gastos indebidos
1994 Teno Irregularidades Dirección de Obras
1995 Til Til Distracción de Fondos FNDR
1993 Tocopilla Obras comunales
1997 Tomé Inversiones no terminadas con Prg. Mej, Bar Favorece DC
1993 Valparaíso Licitaciones indebidas
1994 Vichuquén Pago de obras no ejecutadas
1991 Viña del Mar Gastos excesivos
1991 Viña del Mar Corrupción del alcalde
1993 Viña del Mar Concesión casino
1994 Viña del Mar Patente Municipal irregular
1994 Viña del Mar Nepotismo
1995 Viña del Mar Corrupción
1995 Viña del Mar Permisos indebidos
1995 Viña del Mar Coimas
1997 Viña del Mar Caso de Marina en viña, viajes de concejales
2001 Viña del Mar Denuncian irregularidades en déficit de fondos
2001 Viña del Mar Irregularidades
2000 Viña del Mar Irregularidades en alcaldía
1995 Vitacura Permisos indebidos

MINISTERIOS : GOBIERNO CENTRAL

1999 Bienes Nacionales Mal uso de recursos Santiago
2002 Justicia Cae Defensor Público; Alex Aroca Santiago
2000 MIDEPLAN Mal uso de aportes de UE Santiago
1996 Educación Créditos irregulares País
1994 Transportes Caso aulas tecnológicas Santiago
1992 Salud Central Abastecimientos, compras irregulares País
1996 Salud Central Abastecimientos, compras irregulares País
1997 Vivienda Casas COPEVA Santiago
1997 Vivienda Regalo de caballos a Ministro Santiago
1997 Vivienda Irregularidades viviendas básicas Melipilla
1995 Obras públicas Concesiones IX región
2001 Obras Públicas Pago a empresa contratista cuestionada Santiago
2000 Obras Públicas Caso TRIBASA Los Vilos
2003 Obras Públicas Licitación La Pólvora Valparaíso
2003 Obras Públicas Reuniones pagadas y no realizadas Valparaíso
2003 Obras Públicas Encuestas pagadas País
2003 Obras Públicas Caso Gate País
1989 Relaciones Exteriores Financiamiento a Partidos desde Italia Italia-Chile
1993 SERNAM Malversación de fondos Punta Arenas
2000 Todos los Ministerios Contratos Paralelos, honorarios Santiago
1999 Todos los Ministerios Pago de honorarios Santiago
2003 Todos los ministerios Sobresueldos País
2003 Transportes Caso coimas Rancagua

EMPRESAS DEL ESTADO

1996 Banco del Estado Contratación de créditos Angol
1995 Banco del Estado Irregularidades en otorgar créditos País

1998 Banco del Estado Recursos para retornados de Alemania Santiago
 1999 CODELCO Libros comprados a Joaquín Lavín Santiago
 1994 CODELCO Operaciones a futuro. Caso Dávila País
 1993 CODELCO El Teniente, contrataciones irregulares VI Región
 2003 Economía. CORFO Caso INVERLINK País
 1993 Correos de Chile Apropiación de fondos públicos Juan Fernández
 1995 Correos de Chile Licitaciones indebidas País
 1996 EMOS Irregularidades en pagos colector La Aguada Santiago
 1996 EMOS Negocios irregulares Chile
 1993 EMOS Pagos indebidos Santiago
 1993 EMPREMAR Compra de motonave Valparaíso
 1995 EMPREMAR Fraude al Fisco V Región
 1995 EMPREMAR Compra irregular de computadores País
 2000 ENA Honorarios Santiago
 1992-4ENACAR Narcotráfico VIII Región
 1997 ENAMI Pago de duelo de funcionaria de diputado DC Santiago
 2001 ENAP Escándalo de las indemnizaciones Santiago
 1993-5 ESVAL Nepotismo V Región
 1996 FFCC Irregularidades País
 1996 METRO Contratos Santiago
 1993 RPC-ENAP Desmalezamiento Valparaíso
 1997 ZOFRI Irregularidades Iquique
 2003 CORFO Caso INVERLINK, robo de títulos Santiago
 2000 Empresas del estado Indemnizaciones a todo evento País

SERVICIOS DEL ESTADO

1995 Aduana Contrabando ropa Aeropuerto
 1994 Aduana Conflicto de intereses País
 1995 Aduana Fraude Chacalluta
 2001 Aduana Fraude al Fisco. Suspensión de Director País
 1996 Aduana Irregularidades en pago simultáneo País
 1995 Aduana-SAG Corrupción País
 1995 Banco Central Falta licitación Pública País
 2003 Banco Central Filtración de información reservada País
 1995 Biblioteca Nacional Desorden financiero País
 2002 Casa de Moneda Problemas de gestión, salida Director Santiago
 2001 C. de Defensa del Estado Defensora incompatible con árbitro Santiago
 1997 COMPIN Actividad incompatible Santiago
 1997 CONADI Compra de terrenos y de derechos de agua IX Región
 2001 CONADI Irregularidades en fondo de tierras Temuco
 2001 CONAMA Irregularidades en licitación de contenedores Santiago
 1994 CORFO VENTA IRREGULAR Santiago
 2003 CORFO Caso INVERLINK, robo títulos de valores Santiago
 1997 DIGEDER Pago propaganda política M. Bustos Santiago
 1997 INJ Irregularidades manejos de fondos (cuotas pol.) País
 1993 INP Compra de computadores País
 1995 Inspección del Trabajo Exacción ilegal de dinero Santiago
 1999 ISP Empresa de fachada Santiago
 1999 ISP Irregularidades Santiago
 1997 JUNAEB Caso pago adelantado de concesiones Santiago
 1998 JUNAEB Entrega irregular de raciones VII Región
 1994 Oficina de Retorno Distracción de recursos País
 1996 SAG Diferencia entre suma pactada y pagada País
 1997 SEREMI Bienes Venta irregular de terrenos Puerto Natales
 1994 SEREMI Transportes Extorsión Concepción

1999 Servicio de Salud Maule
1996 MIMSAL, Bío-Bío Servicio de Salud Concepción
1993 SERVIU Cobros indebidos La Granja
1999 SERVIU Compra de terrenos Rehue Osorno
1995 SERVIU Fiscalización de viviendas País
1997 SERVIU Fraude al fisco, cobro indebido de subsidios Concepción
1995 SERVIU Fraude al Fisco
1993 SERVIU Irregularidades: boletas de garantía País

GOBIERNO REGIONAL

1996 Intendencia Destitución Intendente Hardy Knittel Valparaíso
1999 Intendencia Uso de recursos fiscales II Región
1998 Intendencia FNDR Fondos desviados para campañas políticas XII Región
1999 Gobernación Apropiación de dineros Tocopilla
POLICÍA, FUERZAS ARMADAS Y GENDARMERÍA
1998 Carabineros, DIPRECA: Asociación ilícita, fraude Santiago
1996 Carabineros DIPRECA: Irregularidades País
1993 Carabineros Coimas I Región
1998 Ejército Hospital Militar Santiago
2001 Ejército Hospital Militar: investiga denuncia licitación Santiago
1998 FACH Caso pertrechos falsos País
1998 Gendarmería Arriendo casa Director Santiago
2001 Ejército Irregularidades San Felipe
1995 Investigaciones Corrupción Iquique
1992-3 Investigaciones Préstamos en dinero Calama

OTROS

1999 Servicios Públicos Descuentos a funcionarios para campaña de Lagos Santiago
1992 FECH Irregularidades en uso de dineros Santiago

TRIBUNALES

1990-4 Irregularidades Coihaique
1995 Tráfico de drogas Santiago
1995 Corrupción Santiago Poniente
1995 Corrupción Judicial: Ministro en visita Viña del Mar
1995 Apropiación en dineros en juzgado laboral Santiago
1997 Irregularidades en Corte de Apelaciones Valparaíso
1997 Caso Jordán Santiago
1998 Financiera ilegal Santiago
2000 Tráfico de Influencias: Correa Buló Santiago
1995 Tráfico de Influencias: caso Germán Hermosilla San Miguel
2001 Corrupción Viña del Mar

CORRUPCIÓN Y PROBIDAD: PROBLEMA Y SOLUCIONES¹

“La corrupción es uno de los mayores desafíos de nuestra época, un desafío que debe y puede ser enfrentado. No hay atajos, no hay respuestas fáciles. La plaga de la corrupción de una forma u otra está siempre presente”.

Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional

1. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.

La corrupción a la que nos referimos en estas notas es específicamente la corrupción administrativa. Este fenómeno delictual siempre tiene el contenido de traspaso indebido de recursos desde un fin legítimo a otro ajeno a las finalidades del servicio público. Considerando a la corrupción política, aquella que realizan los políticos en el ejercicio de sus cargos políticos o de elección popular, la corrupción administrativa se define por su actor principal: el funcionario público (o los políticos que ejercen funciones administrativas), de manera que el político que asume un cargo administrativo también pasa a ser sujeto posible de la corrupción administrativa. El tema que nos convoca es el de la corrupción administrativa, sin que esto implique minimizar la política o desconocer las profundas relaciones entre una y otra. Sólo por razones lógicas se aísla la corrupción administrativa para poder analizarla más específicamente. Además, para simplificar la redacción, se utilizará la palabra "corrupción" como sinónimo de la corrupción administrativa.

Es necesaria esta precisión porque el objeto de estudio se diluye cuando en el concepto de corrupción se incluyen delitos comunes, aborto, fraudes electorales, drogas, divorcio u otros fenómenos ajenos a la temática tratada y que es sostenida por algunos fundamentalistas como un fenómeno global e inseparable.

La Comisión Nacional de Ética Pública (de Chile) ha definido la corrupción de la siguiente manera: "Hay corrupción cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado (que puede ser monetario o de otra naturaleza). (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994).

Transparencia Internacional la define de acuerdo con Gianfranco Pasquino: "se designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal" (Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, 1999).

¹

Algunos párrafos de este libro provienen de: Patricio Orellana, *Ética Pública, Apuntes de clases*, Santiago, Universidad Central, 1999.

Desde un punto de vista ético general, esta corrupción es de carácter político, pues siempre se trata de fondos públicos o del Estado que a través de procedimientos delictuales son apropiados indebidamente por algún corrupto, de esta manera los recursos que son de todos pasan a ser propiedad privada. En este sentido difiere en su naturaleza de la corrupción que puede darse en este ámbito entre privados, los que habitualmente son delitos comunes.

Aquí intentamos poner el acento en los agentes de la corrupción, partiendo de la metáfora de Klitgaard del triángulo de hierro de la corrupción: este triángulo en realidad es un proceso en el que intervienen tres agentes: el directivo o jefe, el funcionario y el usuario (Klitgaard, 1990).

En esta metáfora el usuario aparece como el que lleva la corrupción a la administración al pagar coimas para obtener servicios especiales de los funcionarios.

El jefe aparece como el encargado de combatir la corrupción. En el libro de Klitgaard mencionado, los héroes de la lucha anti corrupción considera que son los nuevos directivos que figuran en la cruzada en favor de la probidad administrativa y así se ilustra al analizar los casos de Hong-Kong, Las Filipinas, Corea del Sur y el de un país imaginario (Klitgaard, 1990).

Para efectos de este trabajo se entenderá por funcionario público a todos los trabajadores que tienen una relación laboral con el Estado y sus dependencias, incluyendo municipalidades, entes autónomos y empresas del Estado.

Una crítica a estos enfoques.

Tanto las definiciones propuestas como la naturaleza del triángulo de hierro de la corrupción parecen no penetrar en la esencia y complejidad de este fenómeno.

Las definiciones propuestas consideran implícitamente una apropiación indebida de recursos como la esencia del fenómeno- lo que es correcto- pero dejando de lado situaciones más complejas como la que indica Rodríguez-Arana al señalar que esa corrupción no es la principal, sino que es el mal servicio o ineficiencia con la cual, deliberadamente o no, muchos funcionarios realizan sus funciones (Rodríguez-Arana, 1993). Para el tratadista español, Jaime Rodríguez-Arana la Ética pública tiene su idea central en el concepto de servicio y la corrupción más grave que acecha a la Administración es "el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor del servicio público, cualquiera sea el puesto que se ocupe en la maquinaria administrativa" (Rodríguez-Arana, 1993). Sin duda, aquel funcionario que dedica el tiempo del servicio a sus negocios personales es el más mediocre e incompetente porque no tiene ni un ápice de conciencia del valor del servicio público.

En ambos casos mencionados, hay pérdida de recursos, pero en el segundo, ni siquiera se tiene noción del hecho y muchas veces no existe la intención de que los recursos o servicios no lleguen a los usuarios. El mismo fundamento tiene el antiguo Código de Ética de los funcionarios federales de los Estados Unidos que establece en su punto III "Cumplir con la jornada laboral para merecer un día completo de paga; poner todo su esfuerzo y su mente en el desempeño de los deberes". Desde esta perspectiva, actos tan "naturales" como la costumbre de tomar desayuno al llegar al trabajo, es un acto de corrupción pues, el funcionario, en vez de cumplir sus funciones, por ejemplo, atender

público a partir de las 9.00 horas lo hace a partir de las 9.30. Esta costumbre está muy difundida en Chile y difícilmente algún funcionario la consideraría como un acto de corrupción, pero constituye un ejemplo de lo que se llama "corrupción blanca".

Además, muchas veces, la corrupción administrativa aparece envuelta en un formalismo que la legitima y que impide apreciar su sentido perverso. Esta corrupción ha sido identificada como "corrupción de acuerdo a las normas" o corrupción gris y se refiere a aquellos actos administrativos que cumplen con las formalidades legales, pero que en los hechos significan actos de corrupción, el ejemplo más típico en Chile y en otros países como México y Argentina es el pluriempleo y las horas sobrepuestas, es decir trabajos paralelos asumidos por funcionarios públicos, los que están autorizados por la ley, los principios o la costumbre y que resultan en el hecho extremo de que una persona puede tener simultáneamente varios empleos, que si se sumaran las horas de trabajo que implican requerirían días de más de 24 horas (se han descubierto casos de este tipo). También están aquí las horas de clases realizadas por funcionarios públicos simultáneamente a sus actividades oficiales y los contratos a honorarios. En Chile se autoriza esta simultaneidad, bajo ciertas condiciones, que según la costumbre no se cumplen, como es la reposición de las horas de ausencia laboral dedicadas a esas clases. (Si esta norma se cumpliera, servicios como la Contraloría General de la República deberían funcionar varias horas adicionales con todos sus empleados que hacen clases en universidades y otros centros docentes).

En síntesis, la corrupción administrativa es un proceso perverso realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir, además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no deliberada y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de su destino legítimo.

Sin embargo, hay que precisar que no toda ineficiencia puede ser considerada un tipo de corrupción. Hay deficiencias estructurales que devienen de fallas de estrategia, programación, organización, control o coordinación que no son atribuibles al funcionario. Las deficiencias a que nos referimos son aquellas que implican una actitud funcionaria de incumplimiento de sus deberes u olvido de los principios fundamentales de la Administración.

De esta manera, el proceso es mucho más complejo de lo que se presentaba inicialmente y reviste tonos, no solamente negros (representativos de la corrupción), sino que grises y tonalidades que se aproximan al blanco (representativo de la probidad)

El sujeto de la corrupción.

Conforme a la metáfora de Klitgaard el proceso de corrupción implica a tres sujetos: usuario, funcionario y jefe o directivo (Klitgaard, 1990). Según otros, como fueron los planteamientos en un seminario virtual organizado por el CLAD en 1999, es siempre una relación entre dos: funcionario y usuario (que se ilustra con la expresión "el tango se baile de a dos"), lo que no difiere mucho de lo sostenido por Klitgaard, porque en el rubro funcionario se incluye a los jefes.

De nuevo se puede sostener, que esta visión no agota la complejidad del proceso perverso de la corrupción, porque, la experiencia administrativa muestra claramente que puede haber actos corruptos realizados por:

- funcionarios (la micro corrupción como el robo de material de oficina).
- por jefes (apropiarse indebidamente de fondos públicos a su cargo).
- por una asociación delictiva entre jefes y funcionarios.
- por una relación de corrupción entre usuario y funcionario.
- por una relación de corrupción entre usuario y jefes, y,
- por una asociación de corrupción entre usuario, funcionarios y jefes.

En los enfoques tradicionales, el usuario es el sujeto infaltable, al que generalmente se le atribuye el rol activo, mientras que funcionarios y/o jefes tienen un rol pasivo de aceptación. Es el caso típico de la coima o soborno. Para los funcionarios, la creencia común- o excusa- es que la corrupción la inician los usuarios al tentar a los funcionarios con el ofrecimiento de coimas (esta es la opinión unánime de los funcionarios que han asistido a cursos dictados por el autor de estas notas).

Este enfoque, le atribuye al usuario el rol corruptor y se ilustra con el aforismo, "el culpable no es el cerdo, sino quien le da el afrecho". De esta manera la corrupción aparece como una intromisión al proceso administrativo.

El jefe o directivo aparece como quien emprende la lucha para eliminar esas influencias externas que han corrompido a la administración. Este es el enfoque de Klitgaard (Klitgaard, 1990).

Desde la perspectiva de estas notas, el sujeto de la corrupción efectivo no es otro que el jefe, porque es el que tiene el poder, que en este caso es la facultad de desviar los recursos de un fin social a un fin individual. En efecto, la experiencia administrativa de los países latinoamericanos demuestra que muchísimos de los casos de corrupción conocidos han sido realizados por las jefaturas. En Chile, por ejemplo, casi todos los casos denunciados en la prensa corresponden a jefes o profesionales (gerentes, directores, jefes de departamento, etc.). El último escándalo conocido en Chile, el de "las indemnizaciones millonarias" afecta a casi todos los que se habían desempeñado en cargos de jefaturas en las empresas del Estado.

¿Significa que los funcionarios no tienen cabida en la relación corrupta? Evidentemente que no, pero su rol no es el de sujeto, por dos motivos: primero porque carecen de poder, que es lo que posibilita la gran corrupción y la impunidad, y segundo: porque quien debe asumir la responsabilidad por los actos de sus subordinados es el jefe. Si éstos son corruptos, es por la permisividad implícita otorgada por el jefe o por la incapacidad del mencionado jefe de controlar y sancionar a los funcionarios corruptos. Muchas veces los jefes permiten cierto grado de corrupción de los subordinados para ganar su complicidad o pasividad en los actos corruptos que el jefe realiza.

Los usuarios no son inocentes en esta relación. Obviamente que si intervienen en una relación corrupta, también lo son. Pero hay que comprender que habrá corrupción sólo si el jefe o funcionario acepta las coimas. Aquí está el dique de la corrupción. Además hay que considerar que el usuario que paga coimas o sobornos, sólo lo hace porque no puede conseguir el servicio de manera normal, para el usuario pagar coimas significa un sobreprecio, que voluntariamente pocos están deseosos de asumir. Esta actitud general

tiene excepciones y ocurren cuando el precio más la coima son ampliamente resarcidos por el servicio obtenido, como ocurre por ejemplo en un contrato de obras públicas, pero ello sólo ocurrirá si el funcionario o jefe apoya esa relación perversa.

En conclusión quien toma la decisión en la realización o no del acto corrupto es el que tiene el poder. El usuario puede ser un corrupto que ofrezca succulentas coimas, pero la decisión siempre será del jefe.

Este enfoque entrega luces nuevas para estudiar el fenómeno de la corrupción y constituye una plataforma para diseñar estrategias para combatir la corrupción.

2. LA PROBIDAD ADMINISTRATIVA.

La contradicción o el opuesto a la corrupción administrativa, es evidentemente, la probidad administrativa. Esta simple conclusión tiene la ventaja de despejar el terreno de la investigación. No se trata en consecuencia de la Probidad en general, como virtud social en todos los actos de la vida.

La probidad es el actuar recta y honradamente en la vida. Esta es la probidad individual o personal.

La probidad que interesa desde el punto de vista de la Ética Pública se refiere al comportamiento de los servidores públicos y de los políticos en dos aspectos esenciales: en la realización eficiente del servicio y en el uso de los recursos del Estado en cumplir sus fines, sin desviaciones que signifiquen traspaso de recursos públicos a fines particulares, ajenos al servicio. Desde el punto de vista de su relación con corrupción se puede establecer la siguiente definición:

PROBIDAD= (CORRUPCIÓN=0)

Donde la probidad definida se exige que no haya corrupción, sosteniendo la teoría fundamentalista del cero absoluto.

La legislación chilena tiene una excelente definición de este concepto: "El principio de la probidad administrativa consiste en observar un conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular"(Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1999). Esta disposición recoge disposiciones del Estatuto Administrativo y de la tradición fundamentalista de la Administración Pública chilena.

Esta definición establece el carácter absoluto de la probidad al establecer la conducta "intachable" y además lo refuerza con los principios de la honestidad, la lealtad y la superioridad de lo social sobre lo individual.

Sin embargo, esta definición es anulada al establecer, en la misma ley una serie de disposiciones que la socavan, tales como "la aceptación de donativos oficiales y protocolares y **aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación**". (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1999), que rompe una tradición centenaria de la vigencia de la probidad absoluta, reemplazándola por el relativismo ético que erosiona los principios.

En Estados Unidos existe una norma que acoge los mismos fundamentos: "El servicio público es un patrimonio público que exige que los empleados **le deban lealtad** a las leyes y **a los principios éticos, por encima de la ganancia personal**" (Departamento de Estado, 1990).

La probidad

Estas definiciones de lo que debe ser la probidad ponen el énfasis en la vigencia de principios generales, además de las leyes y reglamentos. Esto es muy importante porque para muchos funcionarios la probidad consiste en cumplir formalmente las leyes, olvidando su espíritu.

La otra falla en la concepción de probidad vigente es que se la entiende como una conducta pasiva. Los funcionarios chilenos en general, son probos, pero nada hacen cuando ven desarrollarse procesos corruptos en su servicio. Esto se fundamenta en que a ellos no le compete porque no interviene en el proceso o por temor, ya que muchas veces los involucrados son poderosos, o un sentimiento irracional de lealtad institucional mal entendido (que no se sepa lo que puede afectar la imagen de la institución, porque perjudica a todos) o por simple desidia. El caso ejemplar es la corrupción existente en Carabineros de Chile, donde muchos generales y altos oficiales eran corruptos, lo que era sabido por casi todos y formaba parte de la cultura institucional fundada en la lealtad con los superiores (no con la institución).

La probidad que se privilegia es una conducta activa, no basta ser honesto, hay que lograr que el servicio sea honesto y que la totalidad de los miembros de él lo sean. Nadie puede excusar su deber de denunciar la corrupción, especialmente si es funcionario público.

El mencionado código ético norteamericano es explícito en este tema y establece "Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso y corrupción". En Chile hay normas similares.

El objetivo de estudiar el tema corrupción-probidad es el triunfo de la probidad y la erradicación de la corrupción. Es una tarea ardua porque en muchos países se ha creado una cultura global que ampara la corrupción y la considera normal o inevitable. Algunos casos como Italia, China, Perú, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador, México, Bolivia, Nigeria, Kenya encabezan la lista de estos países, que constituyen la mayoría de la población mundial.

Chile y su gobierno se vanaglorian de no formar parte de esa mayoría y más aún constituía el país latinoamericano más probo. Sin embargo, este balance positivo no significa que Chile esté libre del flagelo. La corrupción administrativa existe masivamente y aunque no alcanza los niveles escandalosos del resto de los países latinoamericanos (especialmente en Chile la corrupción política es mucho menor) la amenaza existe y es elemental combatirla antes de que se transforme en una "normalidad social". Además en Chile predomina una cultura hipócrita que considera que si los fenómenos no se conocen, éstos no existen. Esto es notorio en la conducta de los jefes de servicios y ministros que siempre tratan de ocultar o minimizar los casos de corrupción que surgen en sus áreas de la misma manera que se ha institucionalizado en la Iglesia Católica.

La situación actual de nuestro país es la de un exitismo eufórico, justificado mercedamente en el inobjetable desarrollo económico logrado en las últimas décadas. Además, los últimos indicadores existentes sobre corrupción/probidad, especialmente el de Transparency International, muestran una situación positiva para Chile que aparece como el más probo (o menos corrupto) de América Latina y el tercero de América, superados sólo por Canadá y Estados Unidos. En 1998 ocurre este repunte, pero en 1996 y 1997 había experimentado una caída y se sigue en una situación peor que en 1995. Pero posteriormente dejó de ser el más probo (o menos corrupto) siendo superado por Uruguay.

El gobierno ha manifestado su complacencia por el hecho de que Transparency International presentó su Índice de Percepción de Corrupción 1998, ubicando a Chile en el lugar 20 entre 85 países, con una nota de 6,8. Tal complacencia debe mirarse con cierto cuidado, pues la situación efectiva de la Ética pública en Chile está mostrando graves fisuras que pueden provocar un derrumbe de esta fachada pública.

3. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

La forma de combatir la corrupción es un debate generalizado y es lo más importante al enfrentar este tema, porque no basta conocer el fenómeno y los conceptos relacionados. Lo que interesa es el cambio social positivo.

Una forma de enfrentar este problema es basarse en la experiencia. ¿Qué países son probos? ¿Cómo se ha superado la corrupción en algunos países?

Otra forma es la de definir una teoría o principios en torno a la cual elaborar una estrategia y la tercera -que no se opone a las anteriores- es definir la estrategia estableciendo el énfasis en un aspecto determinado que se considera fundamental para el cambio.

Un esquema de las estrategias empleadas es el siguiente:

- Estrategias globales
- Estrategias legales
- Estrategias de control
- Estrategias administrativas

La opción que aquí se sustenta es la estrategia administrativa, fundada en el hecho de que la corrupción administrativa es un fenómeno administrativo y que la ciencia de la Administración ha desarrollado instrumentos y técnicas capaces de enfrentarla (Desarrollo organizacional, cultura administrativa, control, liderazgo, etc.).

3.1 Estrategias globales.

Sin embargo, es necesario comentar otra estrategia racional: la estrategia global, Esta estrategia aparece como la más racional y expresa que para resolver el problema hay que actuar sobre todas sus causas y con una perspectiva de largo plazo. Generalmente comienza con una definición de programas de Ética que se aplicarán en la educación y permitirán cambiar la manera de pensar de las nuevas generaciones, simultáneamente se empiezan a dictar nuevas leyes de probidad y se fortalecen las normas represivas para

sancionar a los corruptos: Finalmente se fortalecen las contralorías y los mecanismos de control.

La estrategia más común y muchas veces muy demagógica es enfrentar el problema en su conjunto, actuando sobre todos los elementos de la sociedad que influyen en él. Esto, naturalmente implica una revolución y estas posturas comienzan con la intención de cambiar los valores de la sociedad.

Según los militares, la estrategia es una maniobra destinada a ganar libertad de acción. La administración incorpora el concepto de estrategia porque estamos en tiempos tormentosos y vertiginosos y porque se enfatiza lo conflictivo de los problemas. El fracaso de la planificación normativa obliga a pensar en la Planificación Estratégica. (Testa, 1989).

Gran parte de estas experiencias militares, políticas y administrativas podrían emplearse en la lucha en contra de la corrupción. En primer lugar concebirla como una guerra ofensiva, reprimiendo y castigando violentamente a los corruptos (cortando las cabezas como se hace actualmente en China). Otra forma es pensar en utilizar instrumentos que convenzan a la población y la hagan participar en la lucha en contra de la corrupción creando una cultura nacional reacia a este cáncer social. Otro enfoque es utilizar como instrumento a la ley y hacer buenas leyes para combatirla, Otra estrategia puede ser esencialmente administrativa dándole importancia fundamental a la cultura organizacional y a las técnicas de control. Esta es la estrategia que se desarrollara aquí.

Generalmente este es el discurso de los gobiernos que surgen después de un largo proceso de corrupción generalizado. Se ha aplicado en México, Colombia, Venezuela y Perú. Hasta ahora ha sido meramente discursivo y no ha arrojado frutos concretos. Poco a poco se ha ido diluyendo en generalidades y retórica. Probablemente el fracaso de estas estrategias es que se ha intentado abarcar todo y no se ha logrado focalizar nada. En última instancia es volver a los conceptos de la revolución cultural de Mao Tse Tung.

Sistema Nacional de Integridad (SNI).

Otro enfoque global, pero con énfasis en lo técnico es proponer soluciones complejas para un problema tan complejo. Así Transparecy International propone un sistema integrado:

El Sistema Nacional de Integridad propuesto por Transparecy International (Transparencia Internacional, 1998), cabe dentro de la estrategia administrativa, con las adaptaciones evidentes de nuestra condición de individualidad histórica. Es decir, progresivamente se puede avanzar en:

-Modernización de la gestión pública, que considere la Ética pública una de sus líneas matrices - Un sistema de pesos y contrapesos (Check and balances) -Fiscalización centrada en la Cámara de Diputados -Reemplazo del control formal por un control finalista y de gestión.

-Refundación de la Contraloría General de la República, en función de su inoperancia para combatir la corrupción, especialmente su timidez para enfrentar la corrupción cuando se trata de las instituciones armadas trasladando sus funciones y recursos a la

función de la fiscalización parlamentaria y a la Dirección de Presupuestos lo relativo a contabilidad de la nación.

-Desarrollo de Códigos de Ética.

-Creación de los Ombudsmen.

-La participación de los funcionarios y los usuarios en la dirección y control de los servicios públicos.

-La participación de la sociedad civil.

- Apoyo de los medios de comunicación y definición de su rol en una sociedad democrática para educar y fomentar la probidad pública.

El SNI (Sistema Nacional de Integridad) no es una organización nueva ni menos una frondosa legislación específica, se orienta en la tradición anglosajona y escandinava, que ha sido exitosa.

Esta estrategia global, sin embargo, puede relacionarse con la estrategia administrativa porque privilegia los aspectos administrativos ante que los sociales.

3.2 La estrategia legal

La solución práctica es recurrir a lo que la ley define como probidad.

La estrategia legal le otorga a la ley el carácter de sanalotodo. Buenas leyes resolverán los grandes problemas. América Latina está llena de leyes que pretenden resolver el problema. Winston Churchill decía: “A grandes problemas, grandes soluciones”, en Chile se traduce así: “A grandes problemas, grandes leyes”, lo que muestra una cultura formal y legalista. En Chile se ha seguido esta orientación y la expresión máxima es la ley de probidad y transparencia dictada en 1999. Esta ley es un fracaso total, como se argumenta más adelante.

Pero esto lleva al problema de la legalidad y la legitimidad. Un acto puede ser definido por la ley como probado y puede estar en contra de los principios éticos fundamentales. De tal manera que la ley puede ser ilegítima.

Conforme a lo señalado respecto del fin ético del servicio público y del concepto de probidad, se puede sostener que el servicio público se humaniza en el funcionario y éste asume las responsabilidades de la acción del servicio, ya que en última instancia, cada una de sus decisiones es resultado de un proceso el que intervinieron seres humanos responsables.

No siempre la acción del servicio público será ética. La aberración es parte de la normalidad.

Pero cuando esto ocurre, hay tres aspectos que analizar: la responsabilidad del servicio y del funcionario que está detrás, la acción de la justicia que debe corregir y castigar esos excesos y la acción que corresponda a instituciones de defensa del ciudadano, tales como el ombudsman.

El actuar ético del servicio obliga, inexorablemente, a sus funcionarios, que son sus responsables humanos, a actuar con una probidad especial.

Esta es la probidad pública, atinente a los funcionarios públicos y por extensión a los políticos, ya que ambos se pueden agrupar bajo el concepto de miembros del sector público ya sean efectivos o potenciales. Enfrentar estas complejidades con la ley como instrumento esencial result, muchas veces, totalmente nulo. Países con altos niveles de corrupción tienen severas leyes de probidad que son rebasadas por la cultura organizacional y por las costumbres sociales.

3.3 Estrategias de Control

El énfasis en esta estrategia está en entender que si se desarrollan buenos sistemas de control la corrupción no podrá existir. Este control puede (y debe ser político), meramente técnico y formal (rol de las Contralorías), o un control que ponga énfasis en los resultados y la finalidad (gestión).

El ombudsman es otra forma de control vinculado al control finalista y otra forma importante es el control popular (que está incluido parcialmente en otros controles).

Fiscalización de la Cámara de Diputados.

En primer lugar hay que construir o reconstruir un sistema de pesos y contrapesos, de checks and balances, de controles y equilibrios. Parte de reconocer que el rol fundamental debe realizarlo la fiscalización de la Cámara de Diputados, porque sólo un poder político puede controlar a otro poder político, con el requisito de que el poder que controla sea a su vez controlado, dilema que los romanos resolvieron con el control social y que en nuestro caso significa el control ciudadano frente a la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

Hay que aceptar que la creencia de que es posible crear un aparato técnico y apolítico que pueda controlar al Ejecutivo ha fracasado estrepitosamente en América Latina con todas las Contralorías creadas en la región, ante cuyas narices América Latina se ha transformado en un lodazal de corrupción.

La idea es que el Parlamento utilice la técnica del control, pero con la fortaleza e independencia efectiva del poder legislativo. Por ello debe traspasarse el Departamento de Inspección de la Contraloría como dependencia de la Cámara de Diputados, creándose los Auditores Parlamentarios. El resto de la Contraloría, puede dividirse entre la Dirección de Presupuestos (lo relativo a la contabilidad) y el Tribunal Constitucional (el control previo de legalidad o toma de razón).

El control formal.

En Chile el control que predomina es de este tipo. El fracaso de la Contraloría es porque ha caído en la trampa del control formal, dejando de lado el control finalista de principios y de respeto al espíritu de la ley sin poner énfasis en la transparencia.

Los casos denunciado por el Diputado de la República, don Nelson Ávila ilustran muy bien este caso (Martínez, 1997).

El derecho administrativo chileno, en numerosas disposiciones establece que hay que velar por la transparencia y probidad, en las compras y en las ventas que realicen los

entes del sector público, especialmente cuando se refieren a montos significativos. Para ello se establecen las licitaciones o remates como procedimientos que garantizan la transparencia y probidad.

Sin embargo, recientemente, la Ilustre Municipalidad de Santiago procedió a comprar al contado un sitio en Alameda con San Martín a ENTEL. Esta compra era por más de 3.000 millones de pesos, Inmediatamente, la Municipalidad vendió este sitio a una empresa de papel, en una suma muy favorable, a cuatro años plazo, sin intereses y sólo con el 13% al contado. La empresa de papel pagará con unos 7.000 metros cuadrados de oficinas. Además la Municipalidad entrega a esta empresa la concesión de bienes nacionales de uso público para construir estacionamientos subterráneos, garantizando que no se harán concesiones similares en las proximidades para impedir la competencia. (Silva, 1998).

De acuerdo con el espíritu de nuestro derecho, dado que se trataba de las compras y ventas muy importantes debieron realizarse licitaciones o remates y según las mismas normas de la Contraloría, las obras municipales deben realizarse a través de licitaciones públicas. Además, la compra de las oficinas por construir, como puede observarse, se paga anticipadamente, lo que también es totalmente irregular.

Sin embargo, el Contralor General de la República avaló todas estas operaciones, (Contraloría, 1997) fundado en formalismos realmente barrocos. Declaró que no había ni compra ni venta de terrenos, sino cesión de derechos (lo que es efectivo), pero que estos derechos eran bienes muebles. Como los bienes muebles también deben comprarse o venderse por licitación o remate, el Contralor señaló que estos bienes eran de un tipo especial, eran bienes incorpóreos y la ley establece que los bienes muebles que se pueden vender deben ser dados de baja. Pero como estos bienes son incorpóreos, no pueden darse de baja, por lo tanto no es necesario que se vendan en licitación o remate. De manera que toda la transacción fue aceptada con dictámenes fundados en derecho. La única cláusula no aceptada fue la de otorgarle gratuitamente el monopolio de la concesión de bienes de uso público para estacionamientos.

De esta manera la compra de bienes inmuebles, la venta de ellos y la compra de oficinas no construidas no fueron licitadas, aunque la operación, en conjunto significaba unos 10 mil millones de pesos. En cambio es necesario hacer una licitación si se va a comprar un bien, supongamos de 1 millón de pesos. La Municipalidad de Ñuñoa ha utilizado procedimientos similares en la compra de bienes inmuebles.

La empresa que realizó estas compras y ventas con la Municipalidad de Santiago, se creo para estos fines específicos, se llama Alameda 2001 S. A., tiene un capital de sólo 10 millones de pesos y es capaz de realizar transacciones de decenas de miles de millones de pesos sin ninguna garantía. Además, no tiene dirección, ni teléfono, ni personal y como corresponde a una sociedad anónima, sus socios responden hasta el valor de sus acciones, es decir, diez millones de pesos.

Todos estos antecedentes no fueron considerados por la Contraloría y primó el hecho - evidentemente discutible- que los derechos no pueden ser dados de baja.

Esta orientación, ilustrada en este ejemplo, es lo que ha reducido a la Contraloría en el organismo encargado de velar porque los vehículos fiscales sean usados debidamente y

sancionar de vez en cuando a uno que otro chofer, dejando de lado la preocupación que existe frente a la violación del derecho de mérito en la carrera funcionaria y el olvido de la transparencia y la interpretación finalista de la ley.

Sin embargo, alguna esperanza existe de un vuelco en el formalismo anti principista de la Contraloría.

Control de gestión.

Dentro del SNI, el control no se concibe como el ritualismo formal actual, se trata de controlar para funcionar mejor y las conclusiones de este control no se conciben como una persecución a los funcionarios por el incumplimiento de detalles sin trascendencia. Se trata de desarrollar un control que privilegie el respeto de los principios esenciales de la Ética pública: que el servicio público cumpla sus fines y que se privilegie lo social por sobre lo individual. Este control debe hacerse aprovechando el desarrollo de las técnicas de control de gestión, que pone énfasis en los resultados y en la resolución de los problemas más que en el control de legalidad del gasto, dejando en claro que no significa propiciar la violación de las normas sino su interpretación finalista y no del detalle barroco que paraliza la construcción de una obra trascendente.

La planificación estratégica que se intenta implantar en Chile no funcionará si no funciona su complemento indispensable: el control de gestión.

Los Ombudsmen

El éxito de la institución sueca de los Ombudsmen, ahora reproducida en numerosos países, se basa en que ha eludido resolver los problemas de la relación usuario-servicio público a través del sistema judicial de lo contencioso administrativo, porque es un sistema caro, lento y de débiles resultados. Los Ombudsmen no son instancias judiciales ni emiten sentencias. (Transparencia Internacional, 1998)

Actúan en función de la recepción de denuncias, la investigación, la publicidad de lo investigado y la presentación de recomendaciones. Este sistema se basa en la transparencia y en la divulgación a través de la prensa de las denuncias, investigaciones y recomendaciones. Estas últimas tienen un peso impresionante y significan correcciones casi automáticas en los servicios públicos que han sido criticados o cuestionados por los Ombudsmen. En la tradición escandinava, estos ombudsmen no existen para combatir la corrupción propiamente tal, sino para proteger los derechos de los usuarios frente a la todopoderosa administración pública o resolver casos de violación de los derechos de las mujeres o las minorías raciales o de otro tipo. Sin embargo, este control sobre los servicios públicos produce efectos generales que fortalecen la Ética pública.

Esta institución debe incorporarse, precisamente para superar la parálisis del sistema judicial y conforme a su esencia debe ser una proyección del Parlamento y en estrecha vinculación con la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados. El proyecto para crear la institución del Ombudsman en Chile fue presentado al parlamento por el Presidente Patricio Aylwin, pero no progresado desde 1991 (Cámara de Diputados, 1991). En el 2001 se creó el Defensor del Pueblo, que es la versión latina del Ombudsman, pero no tiene carácter oficial, pues es meramente un asesor del Presidente y no ha sido refrendado a través de una ley,

En muchos países de América Latina el Ombudsman se denomina Defensor del Pueblo y hasta ahora no parece haber producido los mismos resultados que en otros países. En España, el Defensor del Pueblo es una institución prestigiosa y en año 2000, Mugica, (el Defensor del Pueblo) recibió más de 30.000 denuncias y reclamos referidos principalmente a quejas por la lentitud de muchos servicios públicos, incluidos los tribunales de justicia.

La participación social.

La concepción de combatir la corrupción mediante el desarrollo de las técnicas de control y la existencia de organismos autónomos ha sido una teoría tecnocrática fracasada.

La idea defendida en estas notas es destacar el rol de la Cámara de Diputados, con equipos técnicos y con los Ombudsmen parlamentarios. Pero el rol de la sociedad civil en esta materia sigue siendo esencial.

En la medida que la Administración se descentralice corresponde a las comunidades locales el control de sus acciones. Para fortalecer esta acción se debe instituir el principio de la participación doble: de los funcionarios y de la Comunidad. En la medida que esta participación se fortalezca, según señalan las más modernas técnicas administrativas como la gerencia participativa, la descentralización, la desjerarquización, el control ciudadano, el aplanamiento y la organización en redes, estaremos en presencia de una Administración Pública al servicio de la comunidad efectivamente y con altos niveles de probidad y transparencia. (Anthony, 1984; Simrell King et al 1998; Menzel, 1998, Peters, 1993; Osborne y Gaebler, 1994; Linton, 1995; Ray y Linzler, 1997; Vignolo, 1992; Hax, 1994; Phillips, 1994; Motta, 1995; Bendersky y Alvarez, 1994; Gates, 1996; Sakaiya, 1994).

3.4 Las estrategias administrativas.

La Ética pública se refiere esencialmente a la actuación de los funcionarios públicos y por extensión a los políticos. La Ética pública es muy precisa y tiene dos aspectos centrales, como lo sostiene Jaime Rodríguez Arana (Rodríguez, 1993) y la Escuela Gallega de Administración, el cumplimiento de los fines del servicio, esto es servir a la comunidad anteponiendo lo social a lo individual o el servicio a la gente antes que el beneficio personal. De esta manera, la Ética pública se refiere tanto al cumplimiento de los fines del servicio como a la moral de trabajo que está directamente relacionada.

La Ética social o global es de difícil transformación, por lo cual en vez de pretender esa transformación- lo que implica una revolución cultural- se debe optar por cambiar la Ética pública. Porque a través de políticas de desarrollo ético y especialmente mediante el uso de las técnicas del desarrollo organizacional y cultura organizacional centrados en la Ética, la eficiencia, la eficacia y la efectividad puede alcanzarse la probidad (Estrategia de las cuatro E, Orellana, 1994).

En segundo elemento de este enfoque es utilizar pragmáticamente las experiencias exitosas de lucha en contra de la corrupción y en ese sentido afirmarse especialmente en las experiencias de Singapur, Hong Kong (Klitgaard, 1990) y Estados Unidos (Bowman y Williams, 1997).

La experiencia de Singapur es la que ha obtenido éxitos más radicales y se inspira en la teoría de la corrupción=0, es decir se combate cualquier nivel de corrupción, rechazando la orientación de la política de la Contraloría General de la República de Chile que concibe que el combate a la corrupción debe considerar el costo y nunca realizar acciones en contra de la corrupción que cuesten más que el acto corrupto, como lo señala el Oficio Circular N° 01418 del 2 de septiembre de 1996 que aprueba Normas de control interno de la Contraloría General (Contraloría General de la República, 1997), que en su número 12 señala que los controles deben "ser rentables (es decir, el costo de su aplicación no debe exceder el beneficio resultante)". Este enfoque es el relativista o permisivo y en vez de eliminar la corrupción prefiere el concepto de limitar la corrupción.

Otro aspecto, muy desarrollado en la experiencia norteamericana y en la de Hong Kong es el de la previsión. La lucha en contra de la corrupción debe ser muy clara, que a nadie le queden dudas respecto de la decisión de perseguir la corrupción y los corruptos, pero el elemento esencial es el cambio de mentalidades y el de la cultura organizacional, para lo cual el instrumento esencial es la capacitación de los funcionarios públicos en Ética pública.

Estados Unidos ha mejorado sus niveles de probidad pública mediante la capacitación y una política global de previsión, respaldado por una masa de 20.000 funcionarios federales que trabajan en este aspecto, capacitando y preparando material docente, especialmente videos y también desarrollando códigos de Ética para servicios específicos, así como cambios en la legislación como la Sunshine Act que brinda protección a quienes denuncian actos de corrupción.

Estudios realizados por la Universidad de Chile y la encuesta realizada por DESUC a los funcionarios públicos chilenos muestran que los funcionarios no han tenido capacitación en Ética, por una parte, y por otra, creen que en la Administración Pública hay corrupción. (DESUC, 1997).

El problema práctico que surge es: ¿Quién capacita? Actualmente la idea es que cualquiera empresa de capacitación puede hacerlo. Lo ideal es que esta tarea la emprendiera una Escuela Nacional de Capacitación de los Funcionarios Públicos, pero dado el avasallante predominio del neoliberalismo es muy difícil imponer este criterio cuando el mito del Estado pequeño y la disminución del gasto público son las panaceas para los problemas del país. Quizás la única solución viable es encomendarle esta tarea a las Universidades que tienen Escuelas de Administración Pública, para garantizar una excelencia académica y una orientación pragmática y no meramente burocrática.

Pero es necesario insistir, el marco general debe ser la doctrina de los derechos humanos y no caer en los excesos autoritarios ocurridos en Singapur ni en atropellos a la dignidad humana, ocurridos en Estados Unidos al combatir la delincuencia con la política de cero permisividad.

Una proposición para combatir la corrupción.

El primer Paso para elaborar una estrategia para enfrentar la corrupción es precisar el objeto de estudio y preocupación, dejando de lado expresiones similares, y parecidas.

En este sentido, la preocupación de estas notas no es la corrupción política, ni la corrupción privada. La atención se centra en la corrupción administrativa, entendiendo por tal los actos ilícitos y arbitrarios o la omisión de ciertos actos que realicen funcionarios públicos o personas adscritas a la administración pública o sector público (que se engloban como funcionarios públicos para estos efectos), con el objeto de obtener cierto provecho personal, ya sea pecuniario, de prestigio o simple simpatía. (Pérez Perdomo, 1994; EL MERCURIO, 3-10-93; Godoy, 1994; Pacheco, 1994, Velasco, Belisario, 1993)

Finalmente, la variable decisiva, sin la cual, el cambio valórico organizacional y la catarsis propuesta pueden anularse por el mero paso del tiempo, es el Control.

El Control es el aporte técnico para enfrentar y prevenir la corrupción. Hay que repetir que el control es altamente rentable, basta recordar que el caso CODELCO, se explica sólo por la ausencia de controles. Unos pocos pesos empleados en establecer mecanismos mínimos de control habrían ahorrado millones, medidas tales como la prohibición de llevarse equipos computacionales a los domicilios particulares, podría haber frustrado toda la estrategia del operador responsable de uno de los mayores escándalos financieros del país.

El control requiere, en primer lugar, de un sistema de información eficiente y como hemos señalado, debe informarse sobre lo sustancial. Hay que construir y probar unidades de medida significativas en cada caso, si estas unidades son significativas se pueden descubrir los atrasos y sus causas o el respeto a la precedencia, etc. Además, la descripción de cargos debe ser una obligación en todo nivel, pues de su análisis se pueden descubrir los riesgos de corrupción que implica el cargo. La información y el control son, además, fundamentales para medir la eficiencia y la productividad, como se ha demostrado últimamente en el sector salud.

Ética y Política.

La necesidad que la política se subordine a la lógica Ética se presenta como un problema difícil en el mundo moderno. Una Ética rigurosa puede ser un obstáculo rígido para lograr acuerdos, esta rigidez puede llevar a quiebres y sectarismos sin solución civilizada.

El presidente Aylwin fue un defensor de la Ética de la responsabilidad frente a la Ética de las convicciones. Si se actúa sólo por las convicciones o principios, se puede caer en situaciones sin salida, en el nivel de la política. El caso más dramático de nuestra historia es el de las violaciones a los derechos humanos y la ley de amnistía que se dictó el gobierno militar. Frente a este dilema, Aylwin sostuvo la tesis de alcanzar toda la justicia posible. Es decir, reconoció que la exigencia de una justicia total llevaría a enfrentamientos de otra índole, aunque la Ética de las convicciones señalaba claramente que si la justicia no era total, sólo sería un remedo de la justicia y de su sentido profundo.

Según Husser sólo es un buen político el que obra según una Ética de la responsabilidad. Weber establece con precisión los límites: “No es que la Ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad o la Ética de la responsabilidad a la falta de convicción. No se trata en absoluto de esto.” Se trata de tener en cuenta las consecuencias previsibles de la acción.(Ffliflish, 1982).

Frente a la corrupción hay que adoptar una posición similar, no aceptando la corrupción, sino partiendo del supuesto que la corrupción no puede ser eliminada totalmente. Es el

simple resultado del concepto de normalidad desarrollado por Durkheim: en una sociedad el suicidio atenta en contra del instinto de conservación biológico, del derecho a la vida de carácter filosófico y jurídico y de la sacralidad de la vida de base religiosa cristiana. Sin embargo, no hay ninguna sociedad en la cual no haya suicidio.

De lo que se trata es que el suicidio no llegue a niveles masivos, ni hacer lo que ocurrió en Cuba, que al aumentar significativamente la tasa de suicidios se optó por suprimir la información estadística sobre este problema.

Siempre o casi siempre, para no ser “conviccionista”, habrá alguna corrupción que no se detecta o es tan pequeña que no justifica un sistema de control. De lo que se trata es establecer valores que limiten la corrupción a hechos excepcionales susceptibles de ser aislados y sancionados, es eliminar un cinismo cultural que conciba que si hay tanta corrupción, es una ingenuidad no ser corrupto.

Hay que aclarar que la realidad es la corrupción y que es muy difícil eliminarla totalmente, pero cualquiera estrategia sensata debe partir del objetivo final, que es llegar a corrupción=0 aunque la realidad existente y permanente siga siendo la existencia de alguna corrupción, de otra manera es aceptar esa “alguna corrupción” permanentemente.

Una tarea organizacional.

La creación de un Sistema Nacional de Integridad parece una tarea colosal, pero realmente no lo es. Simplemente significa definir una posición Ética clara por parte del gobierno, lo demás es tarea organizacional que probablemente ni siquiera implique gastos adicionales significativos, pues, la creación de los Ombudsmen y el fortalecimiento de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados se haría con los recursos que actualmente son asignados a la Contraloría de la República y el mayor gasto en capacitación puede significar simplemente una priorización de la Ética pública entre las materias que actualmente se brindan en los cursos de capacitación en los servicios públicos. Lo esencial es un cambio de actitud del Ejecutivo y que el Parlamento asuma su rol fiscalizador.

En Chile ha ocurrido un fenómeno muy interesante, la acción de un solo diputado, el Sr. Nelson Ávila ha significado que la Cámara de Diputados asuma un rol fiscalizador como nunca antes lo tuvo en su historia. Ha sido una campaña sin recursos. Un hombre, bajo el lema de "pondremos mil ojos sobre los que manejan las platas públicas" ha producido un cambio institucional efectivo. El liderazgo, la claridad de propósitos y el coraje es lo que se necesita para derrotar la corrupción en Chile y entender que la fiscalización es una forma de fortalecer la democracia.

Una solución operacional

Desde esta perspectiva, los enfoques académicos, políticos y jurídicos carecen de racionalidad, sentido práctico y operatividad en diversa medida, aunque no hay posibilidad de hacer una campaña global en contra de la corrupción sin sus aportes.

La solución a través de leyes ya se mencionó antes, pero hay que recalcar que además de la dificultad de lograr un consenso en lo esencial, es que las leyes constituyen sistemas míticos, del deber ser, de la Ética de las convicciones, carentes muchas veces de operatividad. Es por ello que hay que darle mucho énfasis a los códigos de ética, entendidos, no como leyes formales, sino como orientadores del comportamiento y asumidas por grupos de la sociedad civil, por trabajadores del Estado o por servicios públicos específicos, en el ámbito de sus atribuciones.

Sin embargo, la urgencia del problema demanda soluciones rápidas y efectivas. Es por ello que este enfoque consiste en poner énfasis en los siguientes aspectos:

Ética, Eficiencia, Eficacia, Efectividad

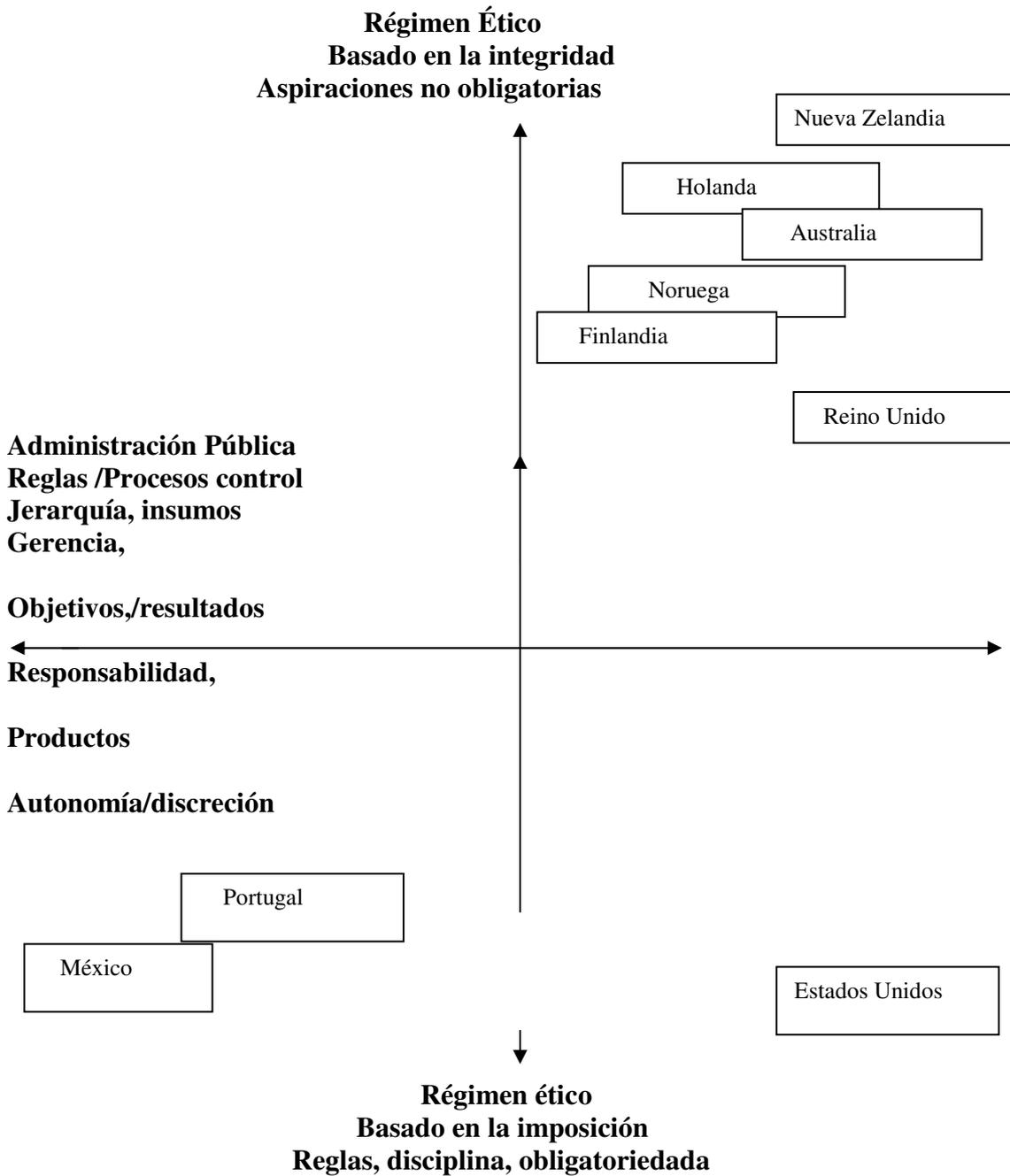
Por eso esta estrategia puede llamarse como Cuádruple E o de las 4 E.

Conjugando estos aspectos, se pueden construir diques que limiten la corrupción, impidan su difusión en las estructuras administrativas, establezcan controles efectivos y procedimientos que permitan sancionar a los funcionarios corruptos.

La importancia del enfoque administrativo basado en el desarrollo organizacional (D.O.) es fundamental como arma para combatir la corrupción. En efecto, la OECD ha investigado países con distintos sistemas administrativos y sus niveles de corrupción. La conclusión es que aquellos países que han incorporado los principios de una administración moderna o "managerialisme", tienen bajos niveles de corrupción, mientras que aquellos que viven en estructuras burocráticas, donde el formalismo es la esencia, la corrupción se masifica. Un gráfico de la OECD es muy ilustrativo al respecto:

Gráfico N° 1

RELACIÓN ENTRE TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y RÉGIMEN ÉTICO



Fuente: OECD, **Managing government ethics, en Public management service.**
París, Febrero 1997

Incorporar la Ética a la cultura organizacional

La causa fundamental de la corrupción administrativa es la debilidad o ausencia de los valores éticos en la cultura organizacional.

En un sentido macro social, la cultura es lo que impregna al hombre de los valores, prácticas y actitudes. En el caso del funcionario público, en su rol de tal, es la cultura organizacional la que le suministra estos valores. Esta cultura organizacional es la expresión actual del desarrollo del sistema administrativo y naturalmente cambia en forma permanente, ya sea imperceptible o violentamente.

La administración pública, como un sistema abierto, recibe orientaciones, costumbres, ideologías, teorías y pensamientos que provienen de la sociedad o de otros sistemas relacionados. La cultura organizacional procesa estos elementos y los descarta, transforma, adapta o adopta.

Sin embargo, la cultura organizacional, no es una y única. Puede aparentar ser una y en realidad ser diversa o se puede imaginar como una serie de cáscaras o capas sucesivas. Puede ser diversa según el nivel de la burocracia o los valores externos (de fuera del sistema administrativo) de cada funcionario. Hasta puede ser discreta, hipócrita y contradictoria.

No cabe duda que el problema de la corrupción ha pasado a ser uno de los grandes temas nacionales. La cuantiosa información de los medios de comunicación así lo demuestra. Al mismo tiempo, la corrupción es uno de los asuntos debatidos en -la aldea global- el mundo. La conferencia de los jefes de Estado de Iberoamérica celebrada en Cartagena de Indias y la entrevista Clinton-Frei en Washington tuvieron esta materia en el temario. .

La eficiencia como control.

Sin embargo, la existencia y vigencia de valores éticos en la Administración son totalmente inútiles si no existen los procedimientos que permitan efectuar controles y evaluaciones.

La gran falla de la administración pública chilena no es la ausencia de controles, sino el formalismo y ritualismo de ellos.

En realidad, para controlar, la etapa previa es la de generar información. Esta información, habitualmente, es cuantitativa. Cuánto se hizo, cuánto debió hacerse.

La cuantificación es la tarea que significaría la tecnificación de la Administración. Ahora hay cuantificación, pero muchas veces no es lo sustantivo. Por ejemplo, se cuantifica el número de prestaciones, pero no se relaciona con el número de funcionarios, de tal manera que un servicio que señala que aumentaron en un 30 %, puede estar falseando los resultados porque podría ocurrir que se ocupó 300% más personal que antes. Los estudios de eficiencia y productividad son fundamentales y los rechazos que tienen de ciertos sectores, como ha ocurrido en salud, muestran su importancia porque conmueven lo estático.

La cuantificación de las actividades y su distribución en el tiempo -su programación- son medidas imprescindibles para controlar efectivamente.

Finalmente la evaluación debe ser un ejercicio permanente que permita corregir. En nuestra administración, se diagnostica, se planifica, se programa y se controla, pero lo débil es la cuantificación en unidades significativas que permitan dar sustancia a esos procesos, que de otra manera son rituales, como es el hacer una carta Gantt o una red PERT y jamás controlarlas y evaluarlas. El control de gestión es lo que se requiere, con normas y procedimientos que consideren la calidad total.

Actualmente el control que existe es el externo, esencialmente de legalidad, que realiza la Contraloría General de la República. La escasa importancia que tiene el control interno se puede ilustrar con un dato disponible. En una subsecretaría, el 0,14% del presupuesto se destina a control ex post y auditoría.

El control y la evaluación son los medios técnicos que permiten descubrir las ineficiencias y las corrupciones. Sin esos mecanismos, ni siquiera se sabe si hay o no corrupción.

La eficacia como resultado

El problema pendiente es qué hacer si se descubren casos de corrupción.

En primer lugar conviene recordar qué es lo que se hace actualmente: dependiendo de la magnitud de la incorrección, su divulgación y la política que aplique el jefe respectivo, las probables soluciones son las siguientes:

Se hará un sumario interno, el que probablemente dure varios meses.

Se hará un sumario a cargo de la Contraloría.

Se buscaran soluciones informales.

En los dos primeros casos, si hay antecedentes ciertos del caso de corrupción se enviarán los antecedentes a la justicia ordinaria. La expresión que indica lo que ocurre allí es graficada por los funcionarios: ¡Hasta allí no más llegó!, pues el proceso será interminable y muchas veces se reintegrará al funcionario mientras dura el proceso.

También en los dos primeros casos, si los hechos investigados ameritan alguna sanción administrativa, el afectado puede apelar o presentar un recurso de protección, que habitualmente significa la reintegración del funcionario o un proceso interminable.

El jefe a cargo del servicio o de la unidad respectiva, sabe lo que ocurre en los dos primeros casos y sabe que en la práctica no hay sanción posible y en cambio habrá publicidad y ni su propio nombre ni el del servicio quedarán libres de la corrupción ocurrida (aunque se haya denunciado y perseguido).

En estas condiciones, es probable que el jefe se limite a amonestar verbal e informalmente al delincuente, estableciendo algún tipo de compromiso y alguna sanción irregular, como cambiarlo de puesto. En casos extremos conseguirá la renuncia por escrito del afectado, el que la presentará para eludir el sumario o el proceso. En ambas situaciones, el delincuente queda con sus antecedentes limpios y legalmente puede optar a otros cargos públicos.

El jefe habrá considerado que esta última solución es la mejor, pues se eludió el escándalo, el delincuente fue sancionado moralmente y se ahorraron los costes de un proceso carísimo.

En estas condiciones se puede concluir que el proceso judicial es inútil y casi se constituye en una protección para el delincuente.

La solución informal -e ilegal- sólo sirvió para oscurecer el caso ante los funcionarios honestos y demostró que no hay sanciones efectivas para los casos de corrupción.

Ante esta situación, lo que corresponde es aplicar las sanciones máximas posibles, seguir los procedimientos hasta las últimas consecuencias.

Los valores vigentes. El rol de la jefaturas.

Según el enfoque tradicional, al jefe le corresponde el rol estelar en contra de la corrupción (Klitgaard, 1989). Sin embargo, los nuevos enfoques administrativos proponen la desjerarquización y la construcción de una escala en función del valor intelectual de los funcionarios para salir del esquema obsoleto y fracasado de la concepción burocrática.

Líderes o buscadores de privilegios y prestigio.

El elemento esencial es el liderazgo. El Jefe del servicio y los jefes del servicio, no pueden entenderse a sí mismos como personas que disfrutaban de los privilegios de un alto status. Antes que jefes “de status” deben ser líderes. Conforme a los principios de Administración de Personal el jefe debe ser nombrado oficial o formalmente, debe ser técnico en la materia y ético en su desempeño.

Entendemos aquí por líder, aquel individuo que tiene desarrolladas las condiciones para que un grupo vea en él a un dirigente que es capaz de guiar debidamente al grupo, que es capaz de dar un ejemplo que eduque y ayude en el crecimiento y desarrollo de los demás, creando mecanismos efectivos de participación que dignifiquen la función pública.

El jefe no es sólo el que manda, reparte y controla el trabajo. Es quien tiene competencia técnica y valor ético para enseñar, corregir, orientar y sancionar si corresponde.

La incubadora de la corrupción administrativa es aquel ministro cuyo primer acto al asumir es ordenar que se cambie el auto ministerial por uno último modelo. O el caso de un Ministro de Bienes Nacionales que incluía las cuentas del supermercado de su hogar como gasto oficial e intentaba usar los vehículos oficiales en el transporte de sus bienes. Es el jefe que encarga a su secretaria que le escriba cartas personales, al junior que le haga trámites personales, a su chofer que le haga compras y lleve a su señora a gestiones privadas. Es el jefe que no cumple horarios y que exige a sus subordinados que prolonguen sus horarios por sus atrasos. Es el jefe que firma la orden oficial de hacer fotocopias de una novela que le interesó a su amiga o el libro de estudio para su hijo, presentándolos como documentos del servicio. Es el jefe que ordena registrar en la caja chica el café, azúcar y galletas como compras de útiles de escritorio. Es el jefe que se va becado a Europa y llama por teléfono a su señora al Servicio Público para que éste pague la llamada y usa el auto oficial para enviar a sus hijos al colegio todas las mañanas.

De manera que el modelo de jefe que se critica no es el que llamaríamos corrupto, pero que efectivamente lo es o crea las condiciones para que sus subordinados justifiquen sus “micro corrupciones” en virtud del ejemplo de su jefe.

Estas sencillas orientaciones aplicadas en nuestra administración serían una verdadera revolución.

Se obedece pero no se cumple

Actualmente, los jefes nuevos se incorporan, con una increíble rapidez, a esta rutina de privilegios que vienen de décadas de tradición. Esta situación la justifican míticamente con la creencia de que hacen un gran aporte, que realizan grandes sacrificios y que en la empresa privada tendrían un status aún mejor. Estas justificaciones, normalmente no tienen ningún asidero en la realidad, sino en la autoestima, propia de los niveles altos de cualquier jerarquía.

Los jefes, encargados de aplicar las líneas que fija el gobierno, habitualmente cumplen con el ritual colonial. Reciben las órdenes superiores y formalmente dicen aceptarlas, pero en la práctica la rutina sigue imperando (Frei, 1994).

Naturalmente que esta imagen esquematizada del rol del jefe en la Administración Pública no es real, hay toda clase de jefes, unos que entienden su función como servicio y otros, los más, se inclinan más o menos hacia el estereotipo presentado

Pero los jefes son la columna vertebral de la administración pública y sin su colaboración ningún proyecto de probidad puede funcionar.

La cultura organizacional

El antropólogo iba a estudiar las culturas en regiones lejanas. La Polinesia fue el paraíso de estos investigadores, Malinowski y Margaret Mead hicieron valiosos aportes al avance de la antropología con sus investigaciones en esos lugares. Hoy se entiende que la cultura se puede estudiar en cualquier lugar y ha habido un notable avance en el campo de la cultura organizacional.

Sin embargo, la emoción de entrar en un cuadrante cultural específico e intentar desentrañar su cultura sigue siendo el mismo, aunque ya no sea necesario viajar a la Polinesia. Basta llegar a una empresa, a un club deportivo o a un servicio público. Una obra pionera en este plano fue "**El hombre organización**", de William White (White, 1961), pero el aporte esencial, de carácter metodológico proviene de Edgar Shein, quien definió la cultura organizacional en los siguientes términos: "un conjunto complejo de supuestos básicos subyacentes y creencias profundamente arraigadas, que comparten todos los miembros de la empresa y que operando a un nivel preconsciente influyen de forma importante sobre la conducta de todos ellos"(Shein, 1976; 1985).

La relación entre probidad pública y cultura organizacional configuran la posibilidad de combatir la corrupción desde la misma organización, sin recurrir a nueva legislación o a utópicos cambios en la cultura de la sociedad.

A menudo se argumenta que para cambiar la cultura organizacional, es necesario cambiar la cultura de la sociedad en su conjunto. Pero, transformar la cultura de la sociedad es un mega proyecto social y político, pero, cambiar la cultura institucional u organizacional es más factible, lo que se prueba con las distintas culturas institucionales que existen.

El primer paso consiste en llegar a conocer la cultura institucional vigente en cada servicio específico.

A continuación se presentan algunos "valores" y argumentaciones que forman parte de la cultura organizacional registrados en una auditoría cultural realizada en un servicio público en relación a la Ética pública. Ninguna de estas declaraciones es la expresión coherente de

algún funcionario específico, sin embargo, son fragmentos ordenados y rearmados a partir de declaraciones emitidas en conversaciones y entrevistas realizadas durante este trabajo y anteriormente en clases participativas sobre eficiencia y probidad. Esta es la cultura que hay que cambiar en nuestros servicios públicos.

La capacitación y los códigos de Ética.

Pero, para tener una administración proba es imprescindible crear una cultura organizacional proba, o modificar, cambiar esa cultura para dotarla de esos valores.

Cuando en el nivel concreto, uno se pregunta cómo cambiar una cultura organizacional, hay dos elementos -entre otros- que son las llaves del cambio. Ellos son la educación o capacitación y el liderazgo.

Hay que actuar sobre estos dos elementos.

Estudiar Ética.

En primer lugar hay que incorporar la Ética a la formación funcionaria. La Ética figura en los programas de las escuelas formadoras de detectives y gendarmes.

Paradójicamente, la única Escuela formadora de Administradores Públicos que incluye esta cátedra es la de la Universidad Central. Las otras no tratan el tema o lo incluyen marginalmente en alguna otra cátedra. En algunos cursos destinados a funcionarios públicos, la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Chile incluye la Ética como parte de la cátedra de Administración Pública Profundizada..

Los valores morales y la Ética deben estar integrados en todos los cursos que se dicten, pero también deben tener su expresión específica, especialmente en los cursos de introducción al Servicio (que debería dictarse a todos los funcionarios que recién ingresan al servicio público).

En segundo lugar, deben realizarse estudios de casos de corrupción para saber enfrentarlos y actuar.

En tercer lugar, deben prepararse Códigos de Ética Funcionaria del servicio público y que estos documentos sean verdaderos manuales operativos para actuar, desarrollando el valor de denunciar lo corrupto y no aceptarlo indiferentemente. Contra la corrupción hay que actuar. Actualmente hay una reacción de la sociedad civil y los códigos de Ética están surgiendo en los colegios profesionales, las empresas, las municipalidades, las organizaciones internacionales y las ONGs.

Una declaración de principios que es necesario establecer previamente como base Ética de este enfoque es considerar inaceptable relacionar el sueldo con la probidad. Es anti-ético creer que se deben aumentar los sueldos para evitar la corrupción. Además no es operativo. No hay forma de establecer cuánto cuesta la probidad. Lo más probable es que no tenga precio ni se transe en el mercado, a pesar de que hay confusión entre valor y precio. La remuneración debe establecerse en base a la productividad, la importancia del cargo y la dignificación de la función pública.

La penetración de los valores éticos en la Administración, no puede entenderse como una labor de catequización, No se trata de ganar adeptos para una nueva religión. Se trata, simplemente de divulgar los valores aceptados socialmente.

Las preocupaciones centrales que deben existir en torno a un código de Ética son dos, por una parte el que se transforme en una declaración programática y una bandera reivindicativa de los derechos del funcionario y por otra que se convierta en un mero ritualismo carente de contenido, acatando las formas, pero ejerciendo costumbres que al margen del código ético puedan ser fuentes de corrupción.

Finalmente hay una amplia gama de actos que lindan con lo delictual y lo deshonesto, que al no definirse, se prestan para interpretaciones de diversa índole, que finalmente crean desigualdades injustas.

En síntesis, el código de Ética entra en el difícil campo de sugerir comportamientos y da base para calificar al funcionario. Esta es la razón porque el código de Ética es un buen instrumento para ayudar en el proceso de calificación. Estas calificaciones en Chile han sido un mero ritualismo pues casi la totalidad de los funcionarios son calificados en la categoría de excelencia.

El Código de Ética no resuelve la corrupción en el sector público, pero junto con el control contable y jurídico, el control de gestión y una política de personal sana, constituye una herramienta eficaz para un mal que puede amenazar hasta la existencia de la democracia.

El establecimiento del Código de Ética, sin constituir un cuerpo normativo de carácter legal, por lo menos inicialmente, será un instrumento que llevará a ver los actos funcionarios desde una perspectiva diferente, contribuyendo a enfrentar uno de los problemas esenciales de las administraciones públicas: la corrupción o la falta de probidad, que es fácil detenerla cuando comienza a corroer las instituciones, pero que es parte de la cultura, cuando esa corrupción se entiende como normal o imposible de evitar. El paso de un nivel a otro es el que lleva a una sociedad proba al triángulo de la corrupción, que no existirá si uno de sus lados -el Estado-, rompió la cadena triangular Estado-Empresa-Mafia.

ANEXO

Ley de Probidad, Transparencia y Responsabilidad: un consenso contradictorio y amenaza a la probidad

El 5 de abril de 1994, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, llamó a la constitución de la Comisión Nacional de Ética Pública. De esta manera se convocaba a la sociedad civil para que colaborara con el gobierno en un objetivo de carácter nacional: desarrollar y fortalecer la probidad pública. Esta Comisión pluralista elaboró un Informe titulado **Ética pública: probidad y transparencia al servicio de los ciudadanos** en el que se presentó una definición de lo que se entendía por corrupción, se elaboró un diagnóstico de la corrupción en nuestro país y una estrategia para combatirla basada en la prevención, las que fueron formalizadas en proyectos de ley que se enviaron al parlamento presumiendo que como era un tema de interés general, se lograría un apoyo general y una rápida aprobación. Grave error, pasaron cinco años, para lograr que el Parlamento aprobara el proyecto presentado por el Ejecutivo pero con profundas modificaciones, lo que finalmente, el 3 de junio de 1999 se envió como proyecto de ley aprobado al Presidente de la República, pero quedaba pendiente la decisión del Presidente de la República y otros trámites para saber si este proyecto de ley sobre

probidad administrativa de los órganos del Estado, finalmente se promulgó en diciembre de 1999 y como contenía numerosos errores y contradicciones denunciados por la ANEF y académicos, no se hizo ninguna ceremonia de promulgación y se prometió hacer arreglos imprescindibles. La intención clara del gobierno es que esta ley no provocara un escándalo y se publicó en el Diario Oficial al día siguiente de las elecciones presidenciales, eliminando hasta la ceremonia oficial para que pasara desapercibida.

No sólo es desesperante la lentitud medieval del Parlamento para discutir y aprobar leyes importantes, sino que lo preocupante es la técnica legislativa agregativa, por la cual se fueron pegando a este proyecto una gran cantidad de disposiciones que terminaron en un texto incoherente y contradictorio y que afectan desde la Constitución hasta aspectos fundamentales de la Ley Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley del Estatuto Administrativo y la Ley del Estatuto de los Funcionarios Municipales. Algunas de estas disposiciones están muy lejos del campo específico de la ética pública.

La tradición chilena de Ética Pública estaba plasmada en las disposiciones del Estatuto Administrativo y en el Estatuto de los funcionarios Municipales, allí se establece uno de los pilares de esta tradición: los funcionarios públicos no pueden “solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza”.

Esta disposición es la barrera legal a las presiones permanentes de algunos funcionarios y usuarios que pretenden institucionalizar la coima o soborno, cada vez más común en nuestra Administración Pública.

Sin embargo, con un fariseísmo extremo, esta misma disposición se mantiene en la nueva ley, pero a continuación se ha agregado otra totalmente contradictoria que prácticamente la anula y que oficializa la corrupción. Ella dice: “**Exceptúanse de esta disposición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación**”.

Primero se levanta un principio justo probado en la práctica administrativa y a continuación se le anula, abriendo cinco gigantescas fisuras, ya que ahora se pueden recibir regalos o donativos, siempre que sean oficiales, protocolares, manifestaciones de cortesía o manifestaciones de educación. Estas cuatro brechas destruyen totalmente la barrera legal que impedía la generalización de la coima. Ahora ésta puede asumir cualquiera de las cuatro justificaciones. Además, para reforzar la ética relativa, agrega como justificación la costumbre, con lo cual no quedaría ni un ápice de la barrera legal que existía antaño.

La inmensidad de este daño, que ha sido advertido oportunamente por la ANEF y otras organizaciones de los funcionarios públicos y por académicos interesados en el tema, no fue considerada en absoluto por los fabricantes de esta ley.

En Brasil, Colombia, Venezuela, Paraguay y Argentina, por ejemplo, la coima está institucionalizada, precisamente por las mismas razones. De manera que ahora tenemos el mismo esquema que en los países más corruptos de América Latina.

Muchos actos cuestionados por la sociedad, pasan a ser absolutamente legítimos. Las donaciones de caballos que recibía un Ministro de la Vivienda, pueden entenderse, de acuerdo a la nueva legalidad, como regalos protocolares; la reventa de entradas que realizaba un funcionario de DIGEDER quedan dentro de actos avalados por la costumbre; la donación de medallas de oro con metal de propiedad del Fisco que realizaba el Director de la Casa de Moneda, podría entenderse como manifestación de cortesía. Como puede apreciarse los valores han sido totalmente trastocados, es el reino del relativismo, donde no hay principios definidos y precisos como se establecían en los estatutos administrativos vigentes.

Se ha retornado a la vieja costumbre de dictar una norma que acompañada de un listado de excepciones se transformaba en lo opuesto. La excepción se ha transformado en norma. Pero lo más grave de esta ley es que es el triunfo del relativismo ético y la eliminación total de la ética de principios. . Se dice que Alfred Einstein sostenía que la relatividad se aplica en la Física, no en la ética.

REFERENCIAS

Anthony, William P. (1984), **Gerencia participativa**. México, Fondo Educativo Interamericano, 1984.

Benderesky, Sally y José Álvarez, **Rediseño de redes**, Santiago, Universidad de Chile, 1994.

Bowman, James B. Y Russell L. Williams, **Ethics in government: from a winter of despair to a spring o hope**, en PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, November/Decenber, 1997, Vol 57, N°6.

Cámara de Diputados, Chile, **Proyecto de reforma constitucional sobre poder judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del pueblo**, Santiago, Cámara de Diputados, Boletín 332-07 del 1 de abril de 1991.

Contraloría General de la República, (1996) Oficio Circular N° 01418 del 2 de septiembre de 1996 que aprueba normas de control interno de la Contraloría General de República, en Bernardo Ojeda Ojeda, Probidad Administrativa, Santiago, Editorial Jurídica Cono Sur,

Comisión Nacional de Ética Pública, **Proposiciones de la Comisión Nacional de Ética Pública**, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, n° 2, Octubre de 1994.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, **Principios de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno de los Estados Unidos**, Orden Ejecutiva del 12 de abril de 1989, Departamento de Estado, Washigton, 1990.

DESUC, (1997) **Clima organizacional, Administración Pública, Resumen Ejecutivo**, Santiago, DESUC, 1997.

DESUC, Pontificia Universidad Católica de Chile, **Clima organizacional**.
Administración Pública, Santiago, DESUC, 1997.

EL MERCURIO (1993) del 26-09-93 Declaraciones de Bernardino Lira.

EL MERCURIO (1993) del 31-10-93.

EL MERCURIO (1994) del 10-07-94 Declaraciones de Giovanni Salvi.

EL MERCURIO (1997) del 26-01-97.

EL MERCURIO (1997) del 26-04-94 Declaraciones de Oscar Godoy.

EL MERCURIO (1997) del 3-10-93. Declaraciones de Belisatrio Velasco.

Ffliflish, Angel, **En torno a la relación entre moral y política en Max Weber**, Santiago,
FLACSO, Documento de Trabajo N°17, marzo de 1982.

Frei Ruiz Tagle, Eduardo, (1994), **Instructivo Presidencial** del 24.03.94.

Gates, Bill, **Camino al futuro**, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España, 1996.

Gobierno de los Estados Unidos, **Código de ética para los funcionarios del gobierno**.
s.e.; s.f.

Hax, Arnoldo, **Gestión de Control, una perspectiva estratégica**. Santiago,
Universidad de Chile, 1994.

Klitgaard, Robert , **Controlando la corrupción**, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

Linton, Ian , **Gestión empresarial centrada en el cliente**, Barcelona, FOLIO.,1995.

Martínez Ocamica, Gutemberg , **Oficio 11691 del 2 de noviembre de 1997 enviado al
Ministro del Interior**. Santiago, Cámara de Diputados.

Menzel, Donald C., **Ethics and chalanges facing public managers**, En PUBLIC
ADMINISTRATION REVIEW September/October 1998. Vol 58, N°5.

Ministerio Secretaría de la Presidencia de Chile, Ley N° 19653, **Sobre probidad
administrativa aplicable de los órganos de la administración del Estado**, Santiago,
DIARIO OFICIAL del 16-12-99.

Motta, Paulo Roberto, **La ciencia y el arte de ser dirigente**, Bogotá, Ediciones
Uniandes-TM Editores, 1995.

Munford, Lewis, (s.f), **The city in history, its origins, its transformations and its
prospects**, New York, Harbirger Book.

Muñoz Gerhard, Carlos, **Eficiencia, calidad de la gestión y probidad**, en REVISTA
CHILENA DE ADMINISTRACION PUBLICA, N°2, Santiago, 1994.

OECD, **Managing governement ethics, en Public management service**. París,
Febrero 1997

Orellana, Patricio, **Corrupción de acuerdo a las normas**, en revista PROBIDAD, N^a 12 enero-febrero del 2001.

Orellana, Patricio, **Una estrategia administrativa para combatir la corrupción**, Santiago, REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2, octubre, 1994.

Osborne, David y Ted Gaebler, **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.

Pacheco, G., Máximo, (1987) **Los derechos humanos, documentos básicos**, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Pérez Perdomo, Rogelio, Corrupción, **¿Qué hemos aprendido en Venezuela?**, Santiago, "II Seminario sobre el Estado y la prevención de la corrupción", julio de 1994
Peters, Tom, **Liberation Management, la gerencia liberadora**, Buenos Aires Editoriasl Atlántida, 1993

Phillips, Nicola, **Nuevas Técnicas de Gestión**, Barcelona, Folio, 1994..

Ray, Michael y Alan Linzler, **The new Paradigm in business, emergin strategies for leadership and organizational change**, New York, , G p: Putnam's Sons.1997.

Roa, Armando, **Modernidad y posmodernidad. Coincidencias y diferencias fundamentales**, Santiago, Editorial Andrés Bello.

Rodriguez-Arana, Jaime, **Principios de Ética pública. ¿Corrupción o servicio?**, Madrid, Editorial Montecorvo, 1993.

Sakaiya, Taichi, **Historia del futuro, la sociedad del conocimiento**, Santiago, Editorial Andrés Bello, segunda edición, 1995.

Salvi, Giovanni, **Aspectos de la corrupción en Italia: represión y prevención**, Intervención de Giovanni Salvi en el II Seminario sobre "Estado y la prevención de la corrupción, Santiago, 4-5 de julio de 1994.

Schein, Edgar, **Career dynamics**, Nueva York, Addison Wesley.

Schein, Edgar, **Organizational culture and leadership: a Dynamic view**, San Francisco, Jossey -Bass, 1985.

Silva Solar, Julio, **Carta dirigida al Contralor General de la República** de septiembre de 1998.

Simrell King, Cheryl, Katryn M. Feltey and Bridget O'Neill Susel, **The question of participation: toward authentic public participation in Public Administration**, en PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW July August 1998. Vol 58, N°4.

Testa, Mario, **Pensamiento estratégico y lógica de programación (el caso de salud)**, Washington, OPS, 1989

Thevenet, Maurice, **Auditoría cultural de la empresa**, Madrid, Diaz de Santos, 1992.

Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, **Guía anti corrupción, La hora de la transparencia en América Latina**, Berlín, Transparency International, 1998.

Vignolo, Carlos, **Gestión pública en la era de la gestión: Modernización para la post-modernidad**, Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Ciencias Físicas y Matemáticas, 1992.

White, William, **El hombre organización**, México, FCE, 1961.

CINCO IMAGENES DE PROBIDAD Y CORRUPCION

Patricio Orellana Vargas

CINCO IMÁGENES DE PROBIDAD Y CORRUPCIÓN

Patricio Orellana Vargas

1. INTRODUCCIÓN.

En la práctica docente del tema de la Ética Pública existe una difícil relación entre la vivencia de los funcionarios participantes de los cursos de capacitación -habitualmente funcionarios públicos- y los planteamientos conceptuales del profesor. Algunos conceptos que se presentan chocan con un rechazo casi absoluto de parte de los funcionarios. Este rechazo se debe a dos factores esenciales: en primer lugar a la ausencia de estudios previos sobre el tema (la ética pública es un tema nuevo en el sector público) y en segundo lugar, a la preeminencia del relativismo conceptual, el que se fortalece con un relativismo ético, propio de la eticidad o "ética de bolsillo" reinante en nuestra cultura. Sin embargo, los conceptos presentados, poco a poco van siendo internalizados por los participantes, superando el rechazo inicial.

La utilización de estas imágenes tiene un fin esencialmente pedagógico, delimita con precisión los conceptos y le atribuye un nombre que los identifica plenamente, de manera que son conocimientos que impactan y que quedan fácilmente grabados en la memoria de los participantes, porque provocan un rechazo y choque inicial que a través de un proceso dialéctico pasan a ser aceptados e internalizados por la mayoría de los alumnos.

Los imágenes que provocan un abierto rechazo inicial son:

- La teoría del cero absoluto.
- La dimensión de la corrupción.
- El iceberg de la corrupción y el ejecutivo público.
- El precio de la probidad.
- El triángulo de hierro de la corrupción.

Este rechazo no es igual en todos los casos y es más cerrado en lo relativo al cero absoluto y al precio de la probidad.

2. LA TEORÍA DEL CERO ABSOLUTO

Una vez llegado a cierto nivel de confianza entre alumnos y profesor la discusión comienza con la consulta dirigida a los participantes si ellos consideran que deben recibir regalos de parte de los usuarios. Hay varios participantes que ven en esta consulta una trampa y se niegan a opinar, pero no faltan los osados que declaran que consideran lícito recibir regalos de los usuarios, siempre que se cumplan algunas condiciones como:

- Que el regalo no sea solicitado por el funcionario público.
- Que el regalo sea dado por iniciativa del usuario.
- Que el funcionario no ofrezca nada a cambio del regalo.
- Que el regalo no sea dinero.
- Que el regalo sea de poco valor.
- Que no haya mala intención.
- Que la propina no es delito.

Estas condiciones son presentadas por diferentes personas y no necesariamente se exige que sean copulativas.

Otros argumentos que se agregan son:

- Que un regalo es lícito como reconocimiento por la atención eficiente y cordial brindada por el funcionario.
- Que el rechazar un regalo puede significar la ofensa o molestia del usuario.
- Que dentro de ciertos sectores sociales es habitual y lícito hacer regalos. Como ejemplo siempre se señala que en el campo es costumbre regalar cajas de frutas a los funcionarios públicos y que su rechazo sería considerado un insulto. Con esto se le da una fundamentación antropológica y cultural.

En el fondo lo que se pretende es relativizar el concepto de probidad pública.

El paso siguiente en la clase consiste en intentar cuantificar los límites de lo que es probidad y de lo que es corrupción. ¿Cuándo estos regalos pasarían a ser un acto de corrupción? Se intenta que los participantes hagan un esfuerzo que establezcan una cuantificación y esto se ilustra con el siguiente caso:

El profesor estuvo un tiempo haciendo una consultoría en materia de centralización en el usuario y le correspondió estudiar cómo era la atención al público en un servicio público. En una oportunidad, observó que un usuario le regalaba un paquete de chocolates a la funcionaria que lo atendía. Posteriormente conversó con las funcionarias de atención al público y les mencionó el caso, sosteniendo que los funcionarios públicos no deben aceptar regalos de parte de los usuarios. Las funcionarias, masivamente, rechazaron esta idea sosteniendo que era absurdo creer que unos chocolates que costaban mil pesos iban a ser una "coima", que la funcionaria recibía este regalo porque era atenta y eficiente, porque no se podía provocar al usuario rechazando un pequeño regalo y repitieron casi todos los argumentos resumidos en la clase.

El profesor les argumentó que así como se recibían \$1000 en chocolates se podrían recibir \$2.000, \$3.000, \$5.000, \$50.000, \$100.000 o un camión cargado de chocolates y les pidió a las funcionarias que señalaran cuando se convertía en corrupción el regalo. Al comienzo todas rechazaron establecer una suma, pero se les insistió hasta que una dijo que se podría aceptar hasta \$3.000, otra se atrevió y dijo que hasta \$5.000, otra que hasta \$10.000 y así, sucesivamente, dieron cantidades relativamente bajas. A continuación se les preguntó si esas cantidades eran diarias, semanales, mensuales o anuales y hubo un abanico de respuestas.

Para hacer una descripción más sencilla se presentó en forma de una curva, señalando, que de acuerdo con los valores dados por las funcionarias A hasta la funcionaria U, bajo esa curva estaba la probidad y por sobre ella estaba la corrupción y la curva era la frontera entre probidad y corrupción:

Esto significaba que la probidad y la corrupción eran totalmente subjetivas, ya que para A tenía una frontera y para B otra y así sucesivamente, sin perjuicio de que hubiera algunos límites iguales en algunos casos. De tal manera que los conceptos de probidad y corrupción eran relativos, por lo cual su definición conceptual era imposible, ya que estaba en relación a cada persona.²

Se argumentó de que lo que podía hacerse era ordenarlos de menor a mayor o de mayor a menor, lo que conduciría a mostrar conjuntos que indicarían fronteras más cerca o más lejos del nivel cero, pero ello sólo conduciría a agrupar los relativismos sin poder eliminarlos. Otro argumento fue el de calcular la media de todas las subjetividades, para construir una media subjetiva. Pero esta construcción era contraria a toda lógica, ya que podía ocurrir que esa media no correspondiera a ninguna (o a unas pocas) subjetividades individuales. Además, en cada grupo o servicio podrían resultar medias distintas.

Aceptar estos criterios era instaurar el relativismo personal o grupal y en ética, el relativismo no tiene cabida. Como decía Albert Einstein, la relatividad se aplica en la Física, no en la ética. La Ética intenta encontrar valores absolutos.

El paso siguiente fue presentar la tesis del cero absoluto, que se puede plantear así:

-Hay corrupción cuando se supera el límite cero, es decir cuando se acepta cualquier regalo, dádiva, coima, soborno, cohecho, etc., que es apropiado por el funcionario público, por la prestación de un servicio público.

-Hay probidad cuando el funcionario rechaza cualquier regalo, dádiva, coima, soborno, cohecho por la entrega de un servicio público o información lícita, propios del servicio público.

Es decir hay probidad cuando el funcionario no acepta ningún tipo de regalos ilícitos por darle al usuario lo que le corresponde.

² Si fuera posible considerar la opinión de los Ministros (julio de 1997) se llegaría a términos más imprecisos aún. El

Ministro de la Vivienda, Sr. Hermosilla, aceptó un regalo de un usuario consistente en un caballo cuyo costo era de \$200.000-\$300.000. de esa época, El Ministro de Hacienda declaró que "el regalo debía ser siempre de menor cuantía"; el Ministro de Transportes declaró: "sólo acepto útiles de escritorio o calendarios"; el Ministro Secretario General de Gobierno declaró que recibía un alud de tarjetas para Navidad y "algunas muestras de cordialidad, entre las que valoró especialmente los libros"; el Ministro de MIDEPLAN declaró que "ha dado instrucciones de no recibir regalos que pasen de pequeñas atenciones sin valor económico". (La Segunda del 24 de julio de 1997).

Como puede apreciarse cada uno tiene escalas relativas muy subjetivas que se contradicen con lo establecido en el Estatuto Administrativo y que muestra la cultura organizacional prevaleciente en los altos niveles, la que puede ser imitada por todos los funcionarios en atención al rol ejemplarizador de los líderes.

Naturalmente que la teoría del cero absoluto es rechazada con fiereza por parte de los funcionarios, porque:

- Es fundamentalista.
- Absolutista.
- Radical.
- Carece de flexibilidad.
- No atiende a la intención.
- Es exagerada.
- Choca con la cultura global vigente.
- Choca con la cultura organizacional.
- No respeta la cortesía y amabilidad de los usuarios

Hasta puede aparecer un profesor de física entre los participantes sosteniendo que el cero absoluto no existe, porque es el estado de absoluto reposo que no existe en el universo. También podrá surgir un post modernista que anunciará el fin de las certidumbres o el derrumbe del racionalismo cartesiano con la imposibilidad de establecer conceptos dentro de la lógica formal.

A través de esta discusión se van descubriendo los valores que subyacen en la cultura organizacional de la Administración Pública chilena y es terrible comprender la vigencia de estos relativismos éticos y el predominio de la ética de bolsillo o eticidad. Esta cultura permisiva tiene justificación según Aedo, porque, "al final, la corrupción es un acto de discernimiento personal, en el cual la división entre lo corrupto y lo que no lo es, es difícil de establecer con certeza".³

El paso siguiente consiste en argumentar que lo que se intenta construir es un concepto y que para que un concepto sea útil, como instrumento racional, debe ser preciso, unívoco y con fronteras claramente delimitadas. Se trata de construir un concepto en el campo de la lógica formal, algo que sea distinto del resto y que establezca claramente a un tercero excluido. No se trata de la construcción de un concepto de lógica dialéctica, que sea y no sea al mismo tiempo.

Se trata de un concepto que pueda ser usado en moral, ética y derecho y no sólo en discusiones esotéricas. En estos territorios los conceptos deben ser rigurosos.

La virtud de la teoría del cero absoluto es que es operativa, es decir, dado cierto indicador (un monto expresado en \$) el observador puede clasificar el hecho en una u otra categoría. Permite a su vez que cada persona tenga un instrumento sencillo para medir la probidad-corrupción y saber el límite exacto entre ellos.

En un gráfico imaginario de ilustraría esta situación, donde la recta en el nivel cero muestra la situación de probidad y todo valor por sobre la recta cero muestra la situación de corrupción (los valores negativos no tendrían sentido. De esta manera todas las funcionarias del ejemplo citado, de la A a la U tienen la misma obligación de probidad y ya no es un concepto relativo, medido por cada una de ellas.

³ Cristián Aedo, **Reflexiones sobre la corrupción**, en Aula de Ética, **Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad**, Bilbao, Deusto, 1996.

Para cualquier funcionario y en cualquier circunstancia rige la probidad y ésta es cero corrupción.

"La discusión siguiente y axiomática es sostener el principio:
-en la vida social todo es medible con la unidad general de medida: el dinero".

Esta aseveración levanta revuelo y se empieza a argumentar que los sentimientos no tienen precio, que la vida no tiene precio o que las ideas no tienen precio.

Evidentemente que los argumentos son relevantes, pero conviene preguntarse ¿Tiene valor la vida?, ¿tienen valor los sentimientos? Si uno necesariamente le otorga valor a estos hechos, ya estamos a un paso del precio, ya que el precio es la medida del valor en una circunstancia específica (en Derecho Penal hay procedimientos para calcular el valor de la vida y hasta el precio de partes del cuerpo: por ejemplo, en indemnizaciones). Las ideas evidentemente tienen precio y es para proteger la propiedad del valor de las ideas que existe el registro de propiedad intelectual y el copyright.

La conclusión a la que se pretende llegar es que **socialmente** todo tiene precio. Esto parece una expresión de cinismo, pero otra cosa sería negar de que vivimos en una sociedad de mercado y que éste es el centro de ella. Por lo tanto, acciones que aparentemente no significan una transacción monetaria, como es la conocida institución de "sacarse el parte" (corrupción consistente en evadir el pago de multas por alguna falta mediante la ayuda o protección de un funcionario amigo que tiene poder), siempre implican un agradecimiento, un compromiso, una obligación futura para con quien logró, mediante sus influencias, suprimir el pago de una multa por una transgresión a las leyes del tránsito, por ejemplo.

2.1 Fundamentos legales de la teoría del cero absoluto.

Finalmente, se trata de destruir los ataques a la teoría del cero absoluto como una posición de lógica formal o fundamentalismo. Para ello es conveniente pedirle a los participantes que lean la letra g) del artículo 55, del Estatuto Administrativo chileno que dice:

"Observar **estrictamente** el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria **moralmente intachable** y una **entrega honesta y leal** al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado".

Al destacar con negrita algunos conceptos, se está señalando que la probidad se establece en términos absolutos, para empezar, al sostener que debe observarse **estrictamente**, es decir no se puede observar liberalmente o relativamente. Se exige una observancia rigurosa y completa.

En segundo lugar se establece que el funcionario debe tener, en el desempeño de su cargo, **una conducta moralmente intachable**. Hay que recalcar el concepto de **intachable**, ya que quiere decir que no se admite ninguna tacha (falta o defecto), ni por pequeña que sea, es decir, se insiste en el carácter absoluto de la probidad. Exigiendo una entrega **honesto y leal** al desempeño del cargo. Es decir, la entrega al cargo debe ser absoluta, sin dobleces, parcialidades o deshonestidades. De esta forma se muestra que la ley está insistiendo en el carácter absoluto de la probidad pública.

Además, en relación directa con el tema tratado, en lo relativo a la corrupción como recepción de dádivas, regalos, coimas, sobornos o cohechos, el mismo Estatuto Administrativo establece, en la letra f) del artículo 78, en el párrafo **5° De las prohibiciones**, que una prohibición que afecta a los funcionarios públicos es la de solicitar, hacerse prometer, o aceptar donativos, ventajas o privilegios de **cualquier** naturaleza para sí o para terceros.

Esta disposición reitera doblemente el carácter absoluto de la probidad, por una parte prohíbe tanto solicitar, hacerse prometer, y especialmente, **aceptar** donativos y ventajas. De manera que no se trata, como muchos funcionarios creen, de que la corrupción comienza cuando ellos solicitan, exigen o piden algo a cambio del servicio público, no sólo comienza allí, sino cuando **aceptan**. En segundo lugar, reitera el carácter absoluto al establecer la prohibición de aceptar **donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza**. Al indicar que se rechaza donativos de **cualquier naturaleza**, quiere decir que no se acepta ningún tipo de donativo (ni de un valor de \$1 o de \$1.000.000 ni 100 gramos o 1.000 kilogramos de chocolate, como en el ejemplo inicial).

En conclusión, la teoría del cero absoluto no se trata solamente de un argumento ético y conceptual, se trata de una exigencia legal. La ley ha incluido el principio ético del cero absoluto y lo ha transformado en una norma heteronómica, es decir impuesto al funcionario por la autoridad. Por lo tanto la teoría del cero absoluto rige aunque el funcionario no comparta el principio del cero absoluto.

2.2 Moralistas y revisionistas.

Hay concepciones revisionistas y relativistas que rechazan la teoría del cero absoluto y argumentan que lo que corresponde hacer frente a la corrupción es **limitarla** y no eliminarla, porque, como la delincuencia, todas las sociedades tienen como normalidad estas situaciones (en el fondo es el concepto de Emile Durkheim de normalidad). Esto es aceptable en lo que dice relación con la delincuencia o con el suicidio (tema desarrollado por Durkheim), pero no necesariamente aplicable a la corrupción. Los revisionistas y relativistas argumentan que en la naturaleza humana está el mal y que él no es erradicable y que los moralistas o fundamentalistas desconocen esa naturaleza. La normalidad de Durkheim es útil para estudiar el fenómeno de la corrupción, pero en Administración tienen cada vez más importancia las orientaciones más radicales como la "excelencia" preconizada por Peters y Waterman y la "calidad total" o "cero defectos" sostenida por Ishikawa y otros autores en el ámbito de la Administración y de la TQM Calidad total).

Esta aseveración es presuntuosa pues supone que se tiene un conocimiento cabal de la naturaleza humana.

La otra justificación para aceptar una corrupción limitada es la concepción economicista, que argumenta, que conforme a los principios de la teoría económica, sólo se justifican gastos en controlar la corrupción cuando la utilidad marginal de detener la corrupción supera el costo marginal de la acción anticorruptiva.⁴

⁴ Carlos Muñoz Gerhard, **Eficiencia, calidad de la gestión y probidad**, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACION PUBLICA, N°2, Santiago, 1994 y **Deber ser, realidad, costo/beneficio, eficiencia y probidad**, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACION PUBLICA, N°7, Santiago, 1995. Otros análisis sobre los costos de la corrupción y el control se encuentra en Cristián Aedo, **Reflexiones sobre la corrupción**, en Aula de Ética, **Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad**, Bilbao, Universidad de

Estas dos argumentaciones son rebatibles con un enfrentamiento con la realidad: hay sociedades donde la corrupción pública no existe o es insignificante y hay instituciones específicas donde la corrupción ha sido erradicada, a pesar de estar dentro de sociedades con altos niveles de corrupción.

Hay experiencias concretas de lucha en contra de la corrupción realizada en países, que como en el servicio de Aduanas de Singapur que persiguió casos de coimas de miles de dólares, así como una coima de **un dólar** y este caso fue paradigmático, pues demostró con claridad que la política era eliminar toda la corrupción: los casos cuantiosos y los insignificantes. Y en Singapur esto se logró y algo parecido se hizo en Hong Kong.⁵ Ambos países estaban entre los cuatro países menos corruptos del mundo, según el Word Economic Forum de 1997.

En otros casos la estrategia fue distinta, en las Filipinas -otro caso paradigmático de corrupción y de lucha en contra de la corrupción- cuando se le encomendó al juez Efrén Planas el saneamiento del servicio de Impuestos se llegó a la conclusión de que el grado óptimo de corrupción no es cero sino aquel que considera el costo de las actividades corruptas y el costo de los esfuerzos para reducirlas, allí se aplicó el concepto economicista.⁶

2.3 Una definición conceptual y operativa.

La teoría del cero absoluto no pretende ser una estrategia para combatir la corrupción -aunque puede serlo- sino que es un intento de precisar un concepto que siempre se ha presentado para ambigüedades. Si se logra hacer un concepto redondo y sin grietas hay un avance en la definición, que es el primer paso para enfrentar un problema: su definición.

Esta teoría del cero absoluto no pretende ser una definición procesal, ya que allí es necesario establecer grados para aplicar diversas sanciones y poder considerar eximentes, agravantes y atenuantes.

Sin embargo, tiene una evidente utilidad hasta en el campo procesal, ya que si hay que establecer grados o niveles de corrupción, debe partirse de un nivel dado y el nivel cero tiene la virtud de la precisión, de manera que a partir de cero se pueden establecer grados de corrupción, según el monto monetario objeto del acto de corrupción.

Pero la realidad puede que no coincida con lo deseado y es absurdo negar la realidad, Muchos autores sostienen que casi en todas las sociedades hay corrupción, esto no se niega, pero lo que se pretende hacer es transformar la realidad y el cero absoluto es la base de una estrategia para combatir la corrupción.

3. LA DIMENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN

¿Cómo medir la corrupción? Esta pregunta tiene una respuesta absoluta: la corrupción no se puede medir por su naturaleza elusiva. Gran parte de los actos corruptos

Deusto, 1996 y en Demetrio Velasco, **La matriz economicista como determinante de la lógica sociopolítica y moral**, en el mismo texto citado más arriba.

⁵ Robert Klitgaard, **Controlando la corrupción**, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

⁶ Robert Klitgaard, **Controlando la corrupción**, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

son secretos, se esconden tras el manto del poder y de los intereses múltiples de corruptores, corrompidos y testigos silenciosos. En los servicios públicos hay una doble protección a los corruptos, por una parte muchos de los funcionarios honestos, que son testigos de casos de corrupción, adoptan una actitud de cerrar los ojos. (En las instituciones jerarquizadas, como las fuerzas armadas y policías (carabineros en Chile) esta actitud es exigida por los oficiales superiores como "lealtad con la institución" y hasta lealtad con la patria). En consecuencia, esta complicidad de silencio se fundamenta en razones de seguridad, enfrentar estos hechos significa enfrentar enemigos poderosos y dentro de la cultura organizacional, habitualmente, la denuncia es considerada una traición o falta a la solidaridad laboral, algo parecido a lo que ocurre en la cultura delictual, donde el denunciante es denominado "chivo", "soplón", etc., y en algunas mafias la denuncia se castiga con la muerte. El concepto de lealtad activa, consistente en compartir los fines del servicio y actuar en consecuencia, aunque sea necesario enfrentar a la jerarquía imperante. Este principio no está difundido en nuestra administración.

Aedo señala que "cuando se detectan actos corruptos o deshonestos por diversas razones se tiende a dejarlos pasar u ocultarlos". Entre estas razones, señala que es difícil distinguir entre "falta de integridad, ineptitud o simplemente mala suerte". Otras veces se aceptan los actos dudosos con tal de seguir realizando negocios en el futuro; en otros casos "es muy costoso, en recursos y tiempo, perseguir o efectuar represalias en contra del corruptor"; otras veces hay relaciones de poder que favorecen las ganancias y los que las obtienen dejan pasar por alto la corrupción. Finalmente, agrega "siempre existe una actitud cristiana de perdón que hace que los "abusados" confíen en la rehabilitación de las personas".⁷

En estas condiciones reiteramos que la corrupción es imposible de medir. Sin embargo, simultánea y contradictoriamente sostenemos que en la Administración todo es medible y cuantificable. Con esto queremos sostener que los fenómenos administrativos son medibles aunque no se logre una exactitud como en otras ciencias. Sin embargo, la aplicación de técnicas de medición tienden a ser cada vez más perfectas, de manera que el carácter elusivo de la corrupción no elimina totalmente la posibilidad de cuantificar.

Los ejemplos de cuantificación de la corrupción existen y tienen, en algunos casos, alto prestigio social. Por ejemplo Transparency International, institución establecida en Alemania Federal, calcula un ranking de probidad en muchos países del mundo. Este ranking, que en 1995 ubicó a Chile en segundo lugar dentro del continente americano, sólo superado por Canadá, en 1996 nos ubicó en tercer lugar, después de Canadá y Estados Unidos. Esta caída significó una manifiesta preocupación por parte del gobierno chileno que ha reiterado que el tema de la probidad pasa a ser un objetivo cada vez más importante.

Transparency International utiliza una metodología que consiste en calificar con 10 puntos el país que no tiene corrupción y con 0 puntos a aquel país donde la corrupción es total. Los puntajes se colocan en virtud de encuestas que se realizan a empresarios y personas que mantienen y realizan actividades en el país medido y además se realizan varios estudios al año en cada país. La labor de Transparency International ha despertado tal apoyo que en tres años se han creado 50 filiales nacionales.

⁷ Cristián Aedo, **Reflexiones sobre la corrupción**, en Aula de Ética, **Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad**, Bilbao, Deusto, 1996.

Conforme a esta metodología, aplicada a 54 países en 1996, Nigeria figura como el más corrupto (0,69 puntos) y Nueva Zelanda como el más probo (9.43 puntos) junto a Dinamarca, Suecia y Finlandia. Chile alcanzó a los 7,94 puntos en 1995 y a 6,80 en 1996 y este año tuvo la ubicación 21 entre los 54 países considerados.⁸ En 1977, Chile bajó nuevamente, esta vez a 6,05 y quedó ubicado entre los países de corrupción intermedia, dejando el club de los países menos corruptos y ocupando la posición 23.

Otra metodología es la de realizar encuestas de opinión, de tal manera que la opinión de los encuestados es la medida utilizada, así por ejemplo, la agencia BBDO realizó un estudio de este tipo en Chile y el 64% opinó que la corrupción había aumentado, un 53% opinó que el nivel de corrupción de Chile era mucho menor o menor que el resto de América Latina.⁹

La autoimagen que los funcionarios tienen es otro dato ilustrativo, en el estudio de Clima Organizacional mencionado, los funcionarios encuestados creen que los chilenos ven al funcionario público como "ni corrupto ni muy honesto (en la cuerda floja)" y en la escala de 1 a 7, en promedio, le asignan un 3,3. La única apreciación más negativa que ésta es la de eficiencia, donde alcanza a 2,495.

Estudios de carácter más académico se han intentado, pero no en forma sistemática, así por ejemplo Alfredo Rehren hace un estudio de las denuncias de corrupción a nivel local.¹⁰

La Contraloría General de la República, que es la institución especializada en el combate de la corrupción administrativa, es totalmente opaca y no entrega ninguna información, excepto declaraciones de carácter general de algunos de sus directivos.

Un centro de investigaciones, el Instituto Libertad, vinculado a un partido político, está llevando a cabo encuestas y mediciones con el objeto de producir información periódica sobre la corrupción, para lo cual realiza una encuesta focalizada a 221 instituciones y personas "que pertenecen a áreas relevantes del quehacer nacional". Esta labor permitirá producir un Índice Nacional de Corrupción.¹¹

Luis Moreno Ocampo, presidente de la filial argentina de Transparency International ha librado una lucha en contra de la corrupción en uno de los países de América Latina, donde ha proliferado la corrupción.¹²

Reconociendo que la corrupción es elusiva, Moreno Ocampo ha sostenido que de los casos de corrupción, sólo unos pocos se conocen, de esos pocos casos conocidos, un porcentaje mínimo es denunciado a la opinión pública y de ellos un porcentaje ínfimo es denunciado ante la justicia, la justicia investiga algunos y finalmente llega a conclusiones o sentencias en un número muy reducido de casos de corrupción.

⁸ Diario LA NACION, 21 de octubre de 1996 y Revista QUE PASA del 12 de agosto de 1995.

⁹ EL MERCURIO, 26 de enero de 1997.

¹⁰ Alfredo Rehren, **Corrupción y política local en Chile**, Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política. Trabajo presentado en el II Seminario sobre "Estado y la prevención de la corrupción, Santiago, 4-5 de julio de 1994.

¹¹ Instituto Libertad, INFORME ESPECIAL, Vol. VII, N° 35, Abril de 1997.

¹² Luis Moreno Ocampo, **En defensa propia, cómo salir de la corrupción**. Buenos Aires, Editorial Sud Americana, 1994.

Podemos representar el fenómeno de la elusión como círculos concéntricos. El total de casos de corrupción es el círculo mayor y van reduciéndose los círculos según se trate de los casos denunciados a la opinión pública, los casos judiciales, los casos investigados, hasta llegar a los casos sentenciados o corrupción oficial, es el círculo más pequeño correspondiente a juicios en los tribunales o sumarios administrativos, constituyen los casos de corrupción en los cuales se llegó a una conclusión y en los que se reconoce la existencia de la corrupción (no consideraremos los casos en que ha habido sentencia absolutoria o cierre definitivo del proceso).

Uno de los problemas esenciales es que los casos que son objeto de proceso tienden a no tener final. Como en muchas partes, en Chile la justicia tarda y específicamente como rasgo propio de Chile, tarda pero no llega (la mayoría de los procesos no terminan nunca porque hay desestimiento o sobreseimiento temporal o definitivo).

4. EL ICEBERG DE LA CORRUPCIÓN Y EL DIRECTIVO PÚBLICO

Si la corrupción es tan elusiva, difícilmente podemos dimensionarla, sin embargo, una forma adecuada de representarla es la de un iceberg, figura útil para mostrar los dos componentes del fenómeno: una parte pequeñísima que es conocida de una u otra manera por la comunidad y la otra parte -inmensa- que se oculta a la vista de la opinión pública, pero no por eso deja de existir:

De esta manera la corrupción se presenta como un fenómeno, habitualmente insignificante, porque lo que puede observarse es siempre algo sin importancia. Sin embargo, nuestra tesis es que esta pequeña parte hay que multiplicarla por varias veces para aproximarnos a su real dimensión.

Esta situación se hace más compleja si reconocemos que los directivos están interesados en ocultar las corrupciones de sus respectivos servicios.

En efecto, los directivos, que según el modelo de Klitgaard¹³ son los encargados de velar por la probidad, muchas veces adoptan una actitud pragmática, según el siguiente razonamiento: si hay corrupción en mi servicio, ella va a manchar a su directivo, aunque él no haya tenido ninguna relación con el delito. En estas circunstancias prefieren buscar una solución silenciosa a los casos de corrupción. En mi experiencia profesional he conocido varios procedimientos de esta naturaleza: el Director pide la renuncia al funcionario descubierto en un acto de corrupción, el funcionario renuncia, a cambio de lo cual, el Director no ordena sumario administrativo ni denuncia a la justicia. El funcionario desaparece y con él desaparece la corrupción, según cree el directivo. Otro procedimiento consiste en hacer el sumario administrativo pero no terminarlo, dejando pasar los plazos legales, con lo cual no hay sanción, pero el funcionario ha sufrido -presume el Director- un gran susto que lo obligará a enmendar su conducta.

Esta actitud del Director va en contra del principio de la legalidad (nadie está excluido del imperio de la ley) y corroe los fundamentos de la probidad. Pero el Director, habitualmente un político, ducho en cuestión de tácticas y movimientos, prefiere estas

¹³ Robert Klitgaard, **Controlando la corrupción**, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

soluciones antes que aparezca en la prensa el nombre de su servicio en relación a actos corruptos. Algunas soluciones de este tipo son casi increíbles: se sanciona al corrupto con una suspensión de su trabajo por algunos meses, durante los cuales no acude al trabajo, pero sigue recibiendo su remuneración, lo que en la práctica es otorgarle vacaciones pagadas, lo que difícilmente puede entenderse como sanción, pero permite ocultar el caso ya que el funcionario corrupto queda desvinculado del servicio durante el período crítico.

De esta manera, el directivo público usa todo su poder para lograr que el iceberg se hunda más aún y el fenómeno pueda apreciarse menos: Las excepciones a este comportamiento son escasas y en Chile los únicos que reconocen oficialmente los casos internos de corrupción de subordinados (nunca de oficiales) son Investigaciones, Carabineros y Gendarmería, quizás por su nivel militarizado y disciplinado. También debe influir el hecho de que ellos son guardianes en contra de la corrupción en muchos niveles (como el narco tráfico) y la erosión de los valores éticos en estos servicios significa su fin.

De esta manera, los directivos van a presionar y usar sus influencias para que la corrupción no se conozca, pues podría afectarlos, aunque ellos no sean corruptos. Esta misma presión podrá existir de parte de muchos funcionarios que predicarán que "la ropa sucia se lava en casa" y tratarán de ocultar los hechos de corrupción o al menos que éstos no se divulguen en la sociedad.

Gráficamente podemos imaginar una mano poderosa que hunde más aún el iceberg de la corrupción para que la opinión pública no pueda apreciar su magnitud.

5. EL PRECIO DE LA PROBIDAD.

5.1 Mitos y falacias en remuneraciones.

Otra ocurrencia habitual que se presenta en los cursos de Ética Pública dictados a funcionarios públicos, es la tendencia a justificar la corrupción en función de las bajas remuneraciones del sector público. En más de una ocasión ha ocurrido que alguno de los participantes hace un combativo discurso rechazando las prédicas sobre probidad porque hay que enfrentar el problema seriamente. La causa de que algunos funcionarios deban recurrir a algunos procedimientos "non santos" para mejorar sus magras remuneraciones es la imperiosa exigencia de sus necesidades y las de sus familias. La solución no está en la persecución y el castigo por la corrupción, sino en mejorar las remuneraciones de hambre que perciben muchos funcionarios públicos.

A menudo sellan estos discursos, comparando los salarios en el sector privado con los del sector público y argumentando que estos últimos son la mitad o menos de los del sector privado. También se argumenta que hay una fuga de profesionales del sector público al privado que prueba esta disparidad en los niveles salariales y, finalmente, se sostiene que los sueldos del sector público no han aumentado en los últimos años y que ganan lo mismo que hace 10 ó 15 años.

Estos discursos son en su esencia un conjunto de mitos y falacias que están fuertemente enraizados en la cultura organizacional de nuestra administración pública. Intentar destruirlos en una clase es una tarea ímproba y hay que enfrentar muchas maniobras dramáticas, tal como la de comparar la situación de los auxiliares y

administrativos con los de las jefaturas o exhibir la liquidación de sueldo que muestra un exiguo saldo líquido o comparar su situación con la de algún conocido del sector privado.

La primera falacia es la de justificar la corrupción con la pobreza. ¿La corrupción es fruto de la necesidad?, ¿Los pobres tienen derecho a ser corruptos? Si es así, el corolario lógico es que superado los niveles mínimos no habría justificación ni necesidad de la corrupción. Todos sabemos que la corrupción puede existir en todos los niveles y en ninguna parte se excluyen los que tienen sueldos más altos. Más aún en Chile, la inmensa mayoría de los casos de corrupción han sido realizados por profesionales que no pueden ser catalogados como pobres (los profesionales ganan en promedio \$300.000 y fácilmente superan los \$ 500.000 ¹⁴. En segundo lugar, la corrupción existe tanto en países ricos como pobres, así como no existe en alto grado en algunos países ricos y en algunos países pobres. De manera que estas generalizaciones no tienen ningún fundamento.

La relación mecánica, bajo ingreso-corrupción, es una falacia porque no tiene verificación en la realidad. Hay investigaciones realizadas en Estados Unidos que demuestran que la corrupción puede darse en servicios con buenas remuneraciones como en servicios con bajas remuneraciones.

En Chile, los fiscalizadores tienen remuneraciones que en promedio alcanzan a los \$ 600.000¹⁵ (más del triple del sueldo promedio de los funcionarios públicos) y los de las grandes empresas del Estado, como CODELCO perciben ingresos, a lo menos el doble de esos montos. Sin embargo, algunos de los escándalos más grandes de corrupción se han dado en servicios fiscalizadores como la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos y Aduanas, así como en las empresas del Estado (CODELCO, ENAP, ESVAL, EMPREMAR, etc.). También los sueldos de Carabineros e Investigaciones están muy por arriba del sueldo promedio mencionado y hay decenas de casos de funcionarios dados de baja por corrupción y vinculación con el narcotráfico.

La segunda falacia es la de considerar que los sueldos del sector público no han mejorado. A pesar de que los estudios demuestran que entre 1990 y 1997 los sueldos han experimentado un mejoramiento del 80% en términos reales, los funcionarios rechazan estos hechos y las encuestas señalan que sólo el 8,3% de ellos están de acuerdo con que ha habido un mejoramiento, mientras que el 73% no lo considera así (además hay un 18,3) que se muestra indiferente frente a esta consulta).¹⁶

El mito de considerar que los sueldos del sector público son inferiores a los del sector privado no tiene fundamento y habitualmente son simples comparaciones de casos personales de un funcionario con respecto de un empleado de una gran empresa del sector privado y forma parte de la reivindicación sindical. Pero el sector privado, visto como

¹⁴ Constanza Santa María, **El mito de Hermosilla y Quintanilla**, en EL MERCURIO del 20 de julio de 1997 teniendo como fuente las declaraciones de Claudio Orrego, Secretario del Comité Interministerial de Modernización .

¹⁵ Constanza Santa María, **El mito de Hermosilla y Quintanilla**, en EL MERCURIO del 20 de julio de 1997 teniendo como fuente las declaraciones de Claudio Orrego, Secretario del Comité Interministerial de Modernización.

¹⁶ DESUC, **Clima organizacional, Administración Pública, Resumen Ejecutivo**, Santiago, DESUC, 1997.

conjunto, incluye la pequeña y la micro empresa, en esas pequeñas empresas los sueldos son muy bajos y es donde trabaja la mayoría de las personas del sector privado.

El otro mito es el de considerar que hay una fuga de los profesionales hacia el sector privado. Los servicios que llevan índices de rotación del personal muestran que esto no ocurre y que no hay vacantes en cargos calificados (excepto de médicos en algunos lugares específicos). La oferta de profesionales es tan grande que en una oportunidad, un servicio público colocó un aviso en la prensa solicitando profesionales de diversas formaciones, la cantidad de oferentes fue tan grande que se requirió de grandes cajas para guardar la avalancha de solicitudes. Esta situación de la fuga de profesionales se ilustra con el caso del Ministerio de Obras Públicas, donde se dice que los ingenieros no duran más de 5 años¹⁷. Sin embargo, no hay estudios conocidos sobre este fenómeno y en otros servicios que tienen un gran número de ingenieros la rotación es muy pequeña. Por otra parte hay estudios que demuestran que los médicos, a pesar de que ganan menos en el sector público, obtienen una serie de ventajas que compensan esas diferencias.¹⁸

Finalmente, toda la argumentación respecto de los bajos sueldos se hace en función de saldos netos, olvidando que los descuentos son ingresos, ya sea previsionales, de salud o de pagos de otra naturaleza. También no incorporan como parte de los sueldos una serie de derechos como el de colación, jardín infantil, uniformes, salud, bienestar, etc. El extremo melodramático de que los sueldos del sector público son bajos lo asume el Presidente de la Corte Suprema, quien recuerda que "en el Poder Judicial se vive muy mal, con sueldos muy bajos, propios de asesoras del hogar."¹⁹

Esta discusión se plantea, no en términos de creer que los sueldos del sector público son buenos, sino para desarticular las posiciones exageradas de presentar un nivel de apremio económico tal que justificaría la corrupción como una salida desesperada. Este enfoque economicista hace abstracción absoluta del tema de los valores y lo reduce a una filosofía hedonista de acrecentar el placer y plantear la solución como un aumento de sueldos y en el fondo son justificatorios de la corrupción y avalan los delitos. En Chile ha fracasado la política de reducir la corrupción mediante el aumento de sueldos, ya que esa fue la justificación de aumento de sueldos de los servicios fiscalizadores y la corrupción sigue existiendo en ellos, según los casos denunciados.

5.2 El sueldo ideal.

A continuación hagamos un ejercicio de realidad virtual.

Aceptando la idea de que el sueldo es el determinante, según los funcionarios, de la corrupción-probidad, podemos llegar a la conclusión de que el sueldo actual o sueldo real (SR) debe ser cambiado por otro mayor que asegure la probidad, este sueldo lo podemos denominar sueldo deseado (SD), aunque ellos hablan de "sueldo digno".

Debe cumplirse la condición de que
 $SD > SR$

¹⁷ Constanza Santa María, **El mito de Hermosilla y Quintanilla**, en EL MERCURIO del 20 de julio de 1997 teniendo como fuente las declaraciones de Claudio Orrego, Secretario del Comité Interministerial de Modernización.

¹⁸ Presentación en el segundo Congreso de Administración Hospitalaria de Chile, Santiago, mayo de 1997.

¹⁹ Maurici Carvallo, **El día más largo de Jordán. Las tres horas y media que sellaron su suerte**, en EL MERCURIO del 20 de julio de 1997.

y podemos concluir que la diferencia entre el sueldo deseado (SD) y el sueldo real (SR) es lo que evitaría la corrupción, o en otros términos es la cantidad de dinero adicional que hay que pagarles a los funcionarios para asegurar la probidad, esquemáticamente podemos calcular la probidad (P):

$$SD-SR=P$$

¡De esta manera hemos encontrado la fórmula de la probidad en términos economicistas y en ausencia de cualquier análisis de valores!

Pero aún podemos dar un paso adelante en dirección a este precipicio anti-ético.

Aceptemos temporalmente la argumentación de los funcionarios que alegan que la corrupción deviene de los bajos sueldos. En muchas oportunidades les he preguntado a los participantes, cuánto creen ellos que deberían ganar para alejar el fantasma y la tentación de la corrupción. Las cantidades mencionadas las he comparado con los sueldos reales y se ha presentado la situación de que casi matemáticamente, todos creen que el sueldo ideal es el doble de lo que ganan (aunque la ANEF, según declaraciones de su Presidente Raúl de la Puente, exige un reajuste del 25% para compensar la deuda histórica)²⁰. Evidentemente que podemos considerar una u otra estimación, pero la solicitud de la ANEF no se presenta en relación al tema de la corrupción sino en relación a la deuda histórica, por lo cual nuestro ejercicio seguirá con el supuesto de que se requiere un reajuste del 100%.

De esta manera podemos precisar mucho más la fórmula de la probidad:

$$P=SD-SR$$

donde el sueldo deseado es el doble del sueldo real

$$SD=2SR.$$

Dado que el sueldo real promedio de los funcionarios públicos en 1997 es de \$180.000 aproximadamente²¹ podemos reemplazar:

$$SD=2(\$180.000)$$

$$SD=\$ 360.000$$

De esta manera calculamos el sueldo deseado.

Con esta misma información podemos calcular el precio de la probidad:

$$P=SD-SR$$

donde reemplazamos con los datos conocidos y tenemos:

$$P=360.000-180.000$$

$$P=\$180.000$$

De manera que para 1997 el precio de la probidad promedio por funcionario público es de \$180.000. El precio de la probidad global será entonces \$180.000

²⁰ Constanza Santa María, **El mito de Hermosilla y Quintanilla**, en EL MERCURIO del 20 de julio de 1997 teniendo como fuente las declaraciones de Claudio Orrego, Secretario del Comité Interministerial de Modernización.

²¹ DESUC, **Clima organizacional, Administración Pública, Resumen Ejecutivo**, Santiago, DESUC, 1997.

multiplicado por el número de funcionarios o lo que es lo mismo el doble del presupuesto anual de sueldos del sector público.

Este ejercicio virtual es para destrozarse la argumentación de que el bajo sueldo es la causa de la corrupción, pues transformaría a la corrupción en una mera operación financiera y presupuestaria y desde el punto de vista economicista se podría argumentar que probablemente es más barata la corrupción que la probidad pues difícilmente la corrupción alcance el total de sueldos del sector público.

Con esta reducción al absurdo se pretende llevar la discusión por el camino valórico y abandonar la senda economicista que conduce al precipicio mencionado.

6. EL TRIANGULO DE HIERRO DE LA CORRUPCION

Robert Klitgaard elabora una "metáfora económica" que reemplaza al concepto de modelo. En esta metáfora la corrupción es una relación que se da entre una agente pública (Klitgaard usa el femenino) que se balancea entre la corrupción y la probidad, un director no corrupto y un cliente que está dispuesto a usar el soborno. Aquí se configura la cadena director-agente-cliente que Klitgaard denomina el modelo que es su preocupación central²². El director es quien pretende inducir al agente para que produzca el óptimo de conducta productiva y el cliente presiona para que el agente tenga un óptimo corrupto. En este modelo, el director representa la probidad, el cliente, la corrupción o agente corruptor, y el agente calcula las ventajas de seguir uno u otro comportamiento sopesando los riesgos.

Este modelo muestra un triángulo que puede conducir a la corrupción o a la probidad. El agente corruptor es el cliente, lo que supone que la corrupción es externa y transferida a la administración por el cliente que desea ventajas a cambio de un soborno.

En este modelo la corrupción puede atacarse en los dos frentes: el cliente y la agente pública.

Este modelo triangular es generalmente aceptado, pero a nuestro juicio configura una situación relativamente excepcional y en el fondo intenta centrar la acción en el cliente corruptor y el directivo que controla, quedando la agente como un títere entre esas dos fuerzas.

Este modelo está acorde a la definición de la corrupción como "venta, por parte de funcionarios públicos, de bienes del gobierno con el objeto de obtener ganancias".²³

Sin embargo, este modelo tiene algunas falencias pues ocurre que una expresión voluminosa de la corrupción es el robo hormiga, es decir, el hurto de bienes públicos que el funcionario incorpora indebidamente a su patrimonio privado. En este tipo de corrupción hay un solo sujeto y no existe ningún triángulo de hierro que ate a los agentes del mencionado fenómeno de la corrupción.

²² Robert Klitgaard, **Controlando la corrupción**, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

²³ Cristián Aedo, **Reflexiones sobre la corrupción** en Aula de Ética, **Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad**, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.

En segundo lugar, en el triángulo de Klitgaard figura el directivo público, el que evidentemente puede no tener participación ni positiva ni negativa en el fenómeno. Simplemente puede estar ausente.

De manera que el fenómeno de la corrupción puede adoptar tres modalidades:

- Agente público actuando autónomamente.
- Agente público-cliente.
- Agente público-cliente-directivo público.

Estas diferenciaciones son importantes porque existe la tendencia generalizada de formular estrategias de combate a la corrupción, atacando al cliente, que es el agente corruptor. Esta estrategia tiene dos falencias: no es aplicable al primer tipo de fenómeno enumerado y en segundo lugar, traslada la acción en contra de la corrupción al campo privado (que es de donde proviene el cliente). Este es un afán poco operativo, porque normalmente no existen poderes para actuar sobre el cliente, en cambio, claramente, existen instrumentos para combatir la corrupción que realizan los funcionarios públicos.

En general las estrategias en contra del agente corruptor presentan al corrupto (el agente público) como un ente pasivo, lo que implica un cierto grado de disculpa y polarización en el agente corruptor. La manida frase o proverbio de " la culpa no es del cerdo, sino del que le da el afrecho" es simplemente una maniobra para disculpar al agente.

En conclusión esta cadena o triángulo de acero de la corrupción no es un modelo útil para combatir la corrupción. Nos parece que la única estrategia válida y operativa es la que se centra en el agente público, ya sea previniendo o atacando y sanando el mal.²⁴ Aunque hay varias estrategias para combatir la corrupción: cultural, legal, política, institucional o administrativa; o bien preventiva o represiva; de control parcial o de erradicación total, etc., materia que, en todo caso, exceden la finalidad de este

²⁴ Sobre una estrategia de este tipo véase: Patricio Orellana, **Una estrategia administrativa para combatir la corrupción**, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACION PUBLICA N° 2, Santiago, octubre de 1994.