



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
TEMUCO

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VICERRECTORÍA DE VINCULACIÓN
Y COMPROMISO PÚBLICO

DIRECCIÓN DE RELACIONES
INTERNACIONALES
VICERRECTORÍA DE VINCULACIÓN
Y COMPROMISO PÚBLICO

Proyecto Desafío InterAcción:
**"PROTOCOLO DE IDENTIFICACIÓN Y MITIGACIÓN
DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN MUNICIPIOS"**

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

ENERO 2024



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

03

LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

04

EL CASO CHILENO

06

ÁREAS DE RIESGO DE CORRUPCIÓN EN MUNICIPIOS

07

METODOLOGÍA

08

RESULTADOS

09

CONCLUSIONES

14

CASOS EMBLEMÁTICOS

17



I. INTRODUCCIÓN

Es consenso en la literatura que la corrupción es un fenómeno social complejo y multicausal (ej. Meza @ Pérez-Chiqués, 2020; Matínez-Hernández. et. al, 2023; Mujica, 2005). Asimismo, su dinámica es colectiva y organizada (Ugalde, 2018; Meza @ Peréz- Chiqués, 2020), lo que genera sistemas que se refuerzan mutuamente a través de los actores que los conforman. Esta dinámica explica la subsistencia, adaptación y resiliencia de los esquemas de corrupción (Rose-Ackerman).

Las dinámicas de corrupción están presentes en la esfera pública, privada y en la sociedad civil. Para efectos del presente informe, se hará énfasis en los riesgos de corrupción que se desarrolla en el ámbito público y administrativo local. Además, es pertinente agregar que este fenómeno presenta definiciones inespecíficas (Paillama @ Moya, 2022). A pesar de la dificultad de conceptualizar y medir, es posible argumentar que la definición mínima de corrupción consiste en actos inadecuados respecto a una función dentro de un parámetro ético y normativo, los cuales frecuentemente son normalizados por la sociedad (Ugalde, 2018). De forma complementaria, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concibe la corrupción como el abuso de un cargo público para obtener un beneficio privado (OCDE, 2017).

La corrupción es un problema global y aparece constantemente en la agenda pública de

diversas naciones. Los impactos negativos de este fenómeno involucran el desarrollo político, económico, social y cultural de los países (Rose-Ackerman, 2001). En este sentido, la corrupción erosiona la confianza pública, afectando particularmente a las instituciones democráticas (Segovia y Hade, 2008). Asimismo, los actos corruptos tornan las políticas públicas y los programas sociales ineficientes. Con relación al estado, la corrupción genera un mayor gasto y el desvío de los recursos públicos (Kaufmann, 2000), aumentando los niveles de desigualdad material y simbólica. Finalmente, en países en donde existe una alta percepción de existencia de la corrupción, se genera una alta insatisfacción con la democracia (González, 2017).

En síntesis, la corrupción genera efectos profundos en el funcionamiento y legitimidad de las instituciones democráticas, perjudicando principalmente a los grupos socioeconómicos más vulnerables, que suelen necesitar con urgencia a los servicios públicos y programas sociales. A pesar de no ser un fenómeno exclusivo en los países desiguales, el enraizamiento de la corrupción genera impactos devastadores en las sociedades cuyo desarrollo económico se dio previo al desarrollo de una institucionalidad política (Huntington, 1968).

II. LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

América Latina posee una puntuación media de 43 sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este índice es desarrollado por Transparencia Internacional y mide la percepción de la corrupción en el sector público. Se realiza una escala con puntuaciones 0 a 100, donde 0 significa que un país es percibido altamente corrupto, y 100 representa a los casos donde el sector público sería “menos corrupto”. En el contexto latinoamericano, las naciones con mayores índices de percepción de corrupción son: Honduras (23), Guatemala (24), Paraguay (28), México (31), El Salvador (33), Perú (36), Nicaragua (19), Haití (17), y Venezuela (14). Chile, de acuerdo con este índice, suma un puntaje de 67 en este ranking, que no es considerado negativo, especialmente al tener en cuenta que, en la región, las calificaciones más elevadas corresponden a Uruguay y Canadá, ambos con una puntuación de 74, y a continuación Estados Unidos con 69 puntos.

El IPC está construido a partir de la evaluación de expertos y empresarios de los respectivos países. La metodología del índice consiste en la recopilación de datos de al menos tres fuentes provenientes de trece estudios y evaluaciones, que abarcan instituciones como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial. La estandarización de los datos en una escala de cero a cien y la puntuación final de cada país se determinan mediante un cálculo simple y no ponderado. La puntuación del IPC posiciona a cada país en relación con otros, y los valores pueden cambiar según el número de países incluidos en el índice.

Los datos nos muestran que la corrupción en América Latina no es un fenómeno aislado. Sin embargo, en los últimos años salieron a la luz una serie de denuncias de corrupción que abarcaron diferentes países de la región. Casos notorios como el escándalo de Odebrecht, han destapado esquemas sofisticados de corrupción involucrando a miembros de las élites políticas y económicas³, y erosionado la confianza en las instituciones democráticas (Ramos y Álvarez, 2019). Igualmente, la percepción de que la corrupción es una disposición informal que supera las normas formales, contribuye a su generalización y sistematización. Otros factores que pueden llevar al enraizamiento de una

cultura corrupta son la falta de control institucional, la desigualdad social y económica, así como la percepción de negociabilidad de las leyes (Pastrana, 2019). Otro efecto de la percepción de que la corrupción está diseminada en una sociedad es el escepticismo del electorado hacia la clase política. De acuerdo con Pavão (2017), cuando la corrupción afecta a la clase política como un todo, el elector dejaría de elegir a su candidato con base en su nivel de honestidad, una vez que esta sería considerada una constante y no una variable entre las opciones. Este escenario, según la autora, anularía el rol de las elecciones democráticas como instrumentos eficaces de rendición de cuentas, una vez que aquellos políticos involucrados en casos de corrupción no sería “castigados” por los votantes y, por ende, lograrían reelegirse.





La relación entre corrupción y desigualdad ha sido extensivamente analizada cuando se discute este fenómeno en América Latina. La corrupción sería fomentada por la desigualdad, socavando la confianza en la democracia y obstaculizando su desarrollo. En países con instituciones políticas frágiles, la corrupción corroe las instituciones y perpetúa un ciclo de impunidad (CEPAL 2007 en Artigas y Wielandt, 2007). Ya en la década de 1990, Huntington (1993) hacía un diagnóstico similar. Según este autor, en países cuyo desarrollo económico e incorporación política ocurrieron antes del fortalecimiento de las instituciones políticas, la corrupción ha funcionado como una forma ilegítima de: a. satisfacer las demandas sociales; y b. de evitar la ruptura del sistema político a través de la reducción de las presiones de clase y otros agrupamientos, como el empresariado. La solución, en su perspectiva, pasaría por el fortalecimiento de las instituciones que estructuran y organizan la participación política, refiriéndose específicamente a los partidos políticos.²

Por más que Chile aparezca como un caso desviado según el Índice de Percepción de la Corrupción, un análisis desagregado y más profundo de este caso nos permite identificar algunos problemas que son transversales a los países latinoamericanos peor posicionados en el ranking del IPC. Los escándalos sistemáticos de corrupción involucrando a los sectores público y privado; el desarrollo económico más veloz que el político, así como la crisis de legitimidad de la clase política y de las instituciones democráticas, son solamente los síntomas de esta problemática que, infelizmente, también afecta a Chile.

¹ Según el Informe del Latinobarómetro (2023), América Latina ya suma 22 presidentes en ocho países democráticos que han sido acusados, condenados o están en prisión por corrupción. Como ejemplos, podemos citar al actual mandatario de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a la ex presidenta de este mismo país, Dilma Rousseff (2011-2016); el ex presidente de Ecuador, Rafael Correa (2007-2017); el ex presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina; ex presidente de Perú Alberto Fujimori (1990-2001), entre otros.

² “La corrupción prevalece más en Estados que carecen de partidos políticos efectivos, en sociedades donde predominan los intereses del individuo, la familia, la camarilla o el clan. En un sistema político en vías de modernización, cuanto más débiles y menos aceptados son los partidos, mayores son las posibilidades de corrupción” (Huntington 1992, 62).

III. EL CASO CHILENO

En los últimos años, salieron a la luz diversos casos de corrupción que ocurrieron tanto a nivel nacional como en los gobiernos locales en Chile. A pesar de ello, la mayor parte de las investigaciones académicas se ha enfocado en los esquemas de corrupción que comprometieron al gobierno central.

En este contexto, direccionar la mirada hacia las dinámicas de corrupción en los municipios, posibilita la elaboración de medidas para el mejoramiento de las instituciones políticas que poseen un contacto directo y cercano con la población. Por esta razón, identificar las áreas de mayor riesgo de corrupción a nivel subnacional es el primer paso para:

- a. Reconstruir la confianza de la población en la institucionalidad democrática.
- b. Fortalecer a los partidos políticos.
- c. Incidir en la calidad de vida de las y los ciudadanos.

Las dinámicas organizacionales y las prácticas administrativas en el ámbito público juegan un rol relevante en la consolidación y persistencia de la corrupción (Meza @ Pérez-Chiqués, 2020). Las instituciones políticas municipales, por ejemplo, poseen características que no solo las desgastan, pero que, a menudo, las convierten en herramientas a servicio de grupos específicos a expensas del bienestar de la mayor parte de la población. Entre estos rasgos, podemos enumerar: a. La discrecionalidad por parte de la autoridad política; b. La profusión de recursos; c. La carencia de sanciones legales frente a la falta de probidad; y d. La escasez de fiscalización en áreas sensibles al interior de estos gobiernos locales, creando un ambiente propicio a acciones como el cohecho, la mala utilización de información confidencial, y la malversación de caudales públicos (Moya @ Paillama, 2022). Es por ello que los esfuerzos a fin de identificar dónde existe un mayor riesgo de propagación de prácticas corruptas es una condición necesaria para la buena gobernanza y la formulación de políticas de erradicación y mitigación de corrupción que tengan un real impacto a nivel local (Ugalde, 2022).

En este contexto, la finalidad del presente estudio es formular un programa piloto sobre un protocolo para identificar y mitigar los riesgos de corrupción en procesos municipales. Nuestro objetivo central es contribuir en el desarrollo de herramientas que favorezcan a la prevención de la corrupción y al monitoreo permanente de los procesos que se desarrollan al interior de los municipios de la Región de La Araucanía. La experiencia internacional enfatiza la urgencia de enfocarse en desarrollar mecanismos de prevención de corrupción que requieran un bajo nivel de esfuerzo burocrático y un costo tecnológico mínimo, con especial atención al contexto socioeconómico de recursos públicos escasos de la región. Estas herramientas pueden mitigar riesgos de corrupción, así como incrementar la productividad de una organización.

En el ámbito nacional, las iniciativas y reformas implementadas, como Ley del Lobby y la Ley de Transparencia, no se enfocan exclusivamente en la corrupción. De hecho, su eje central es la modernización de la gestión pública mediante la transparencia de los procesos administrativos, asegurando el derecho de acceso a la información. En este sentido, nuestra propuesta busca atender la falta de herramientas para la atenuación de los riesgos de corrupción al interior de los gobiernos locales, complementando la labor que aquellas iniciativas y normas jurídicas vigentes ya realizan.

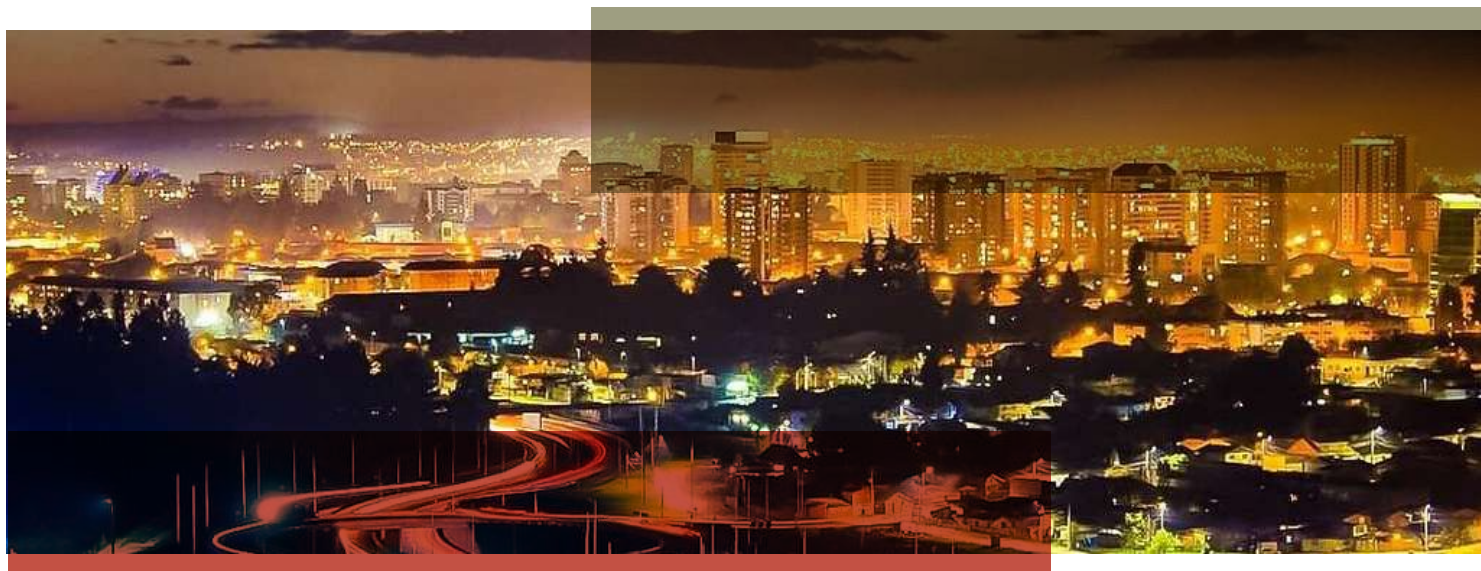
Nuestro análisis posee tres aspectos distintivos. Primero, este se enfoca en un nivel específico del diseño institucional y administrativo del país - las municipalidades. En segundo lugar, este estudio busca la identificación de áreas de riesgos de corrupción comunes y específicas de cada comuna, atendiendo al contexto social y territorial en el que estos están insertados. Este segundo objetivo tiene como pilar la experiencia y retroalimentación de diferentes actores políticos, burocráticos y de la sociedad civil que enfrentan diariamente los desafíos de cada gestión municipal. Finalmente, se busca enfatizar la importancia de la prevención de la corrupción, desarrollando de esta manera un enfoque menos centrado en la punición y contención de daños.

IV. ÁREAS DE RIESGO DE CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS CHILENOS

En conjunto con organizaciones de la sociedad civil, el sector público y académicos de diferentes países, se identificó la probabilidad de ocurrencia de corrupción y los efectos de prácticas corruptas sobre diferentes procesos municipales. Una vez finalizada esta primera etapa, desarrollamos una estrategia de mitigación de los riesgos de corrupción clasificados. En último lugar, validamos en conjunto con actores políticos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil la metodología y los resultados preliminares obtenidos.

La Constitución Política de la República de Chile no presenta una definición específica de lo que se entiende por corrupción. Su orientación está relacionada con artículos del Código Penal. El artículo 248, por ejemplo, tipifica el cohecho como un delito. De igual forma, el lavado de activos está normado por el artículo 27 de la Ley 19.913 (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 1873). Además, las áreas de persecución penal por delitos de corrupción se definen a partir del concepto de delitos funcionarios como el cohecho, soborno, malversación, entre otros.

La ausencia de una definición clara de qué es y cómo punir a los actos corruptos, abre las puertas a la discrecionalidad dentro de las propias instituciones judiciales. Estas no están exentas de la toma de decisiones unipersonales y/o arbitrarias, las cuales, de hecho, podrían ser caracterizadas como situaciones en que existe el riesgo de corrupción (Nash, 2020). De aquella forma, se pone en evidencia que regulaciones tales como la Ley del Lobby también pueden comprometer e influir el desempeño o toma de decisiones dentro del servicio en el que se encuentre el lobista, a pesar de que su finalidad sea velar por la transparencia y probidad dentro de los órganos del Estado (BCN, 2014). Si bien dichas leyes se encuentran vigentes, debido a la ola de casos de corrupción con gran exposición mediática, se enajena la función básica de los órganos públicos, el “bien común”, fomentando la desconfianza institucional en los ciudadanos (Manzur et al., 2018).



³ En Chile, se considera cohecho la situación en que un empleado público debido a cargo este solicitará o aceptará un beneficio de carácter económico o de otra naturaleza, en el cual este no posea un derecho para el/ella o un tercero este sería sancionado con pena de reclusión en menor grado con inhabilitación de sus funciones (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 1873).

⁴ El lavado de activos tipificado según la Ley 19.913, artículo 27, explica que cualquier forma de intento de en la que se trate de esconder o disimular el origen ilícito de bienes que provienen a través de delitos. La pena establecida para quien realiza lavado de activos sufrirá penas de presidio mayor en el grado mínimo a mediano, y además de una multa de doscientas a mil UTM (BCN, 2003).

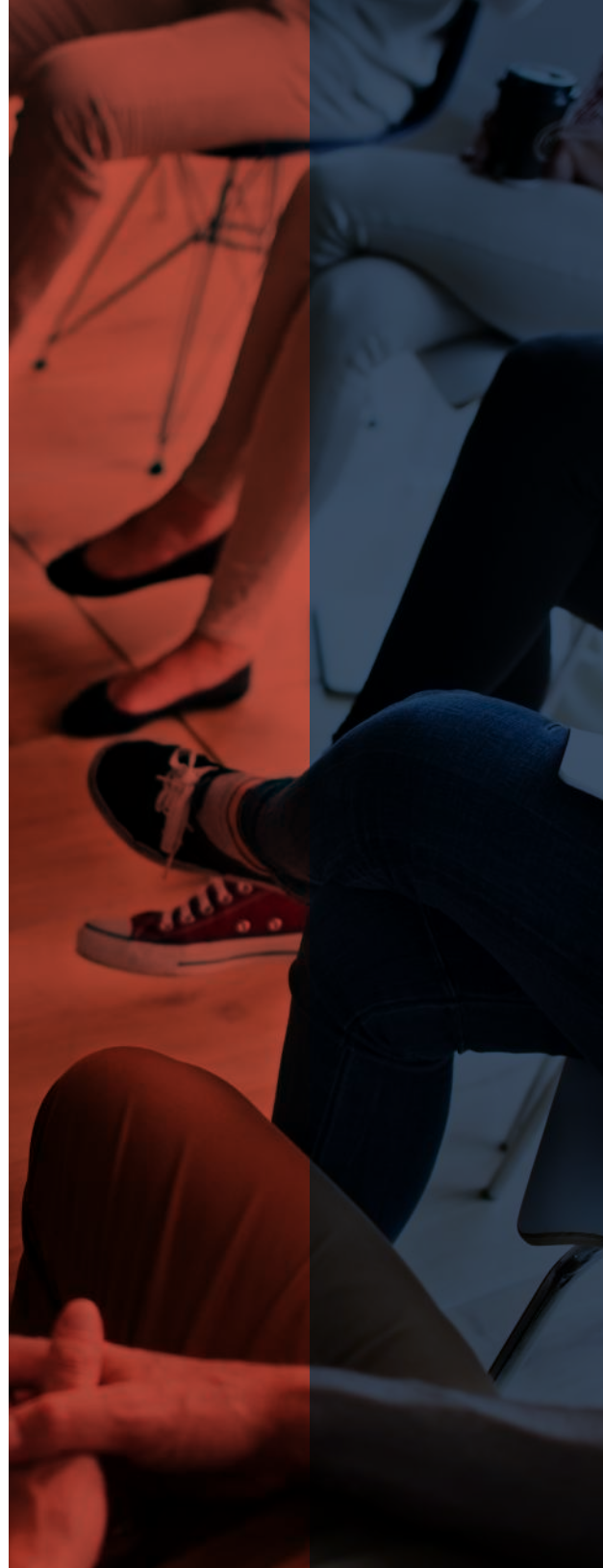
⁵ Tales como la Ley de Transparencia y acceso a la información desde el año 2009, y, años más tarde, la creación de la “Comisión Ángel” durante 2015, por ejemplo.

V. METODOLOGÍA

A fin de observar dinámicas que no son identificables a partir del análisis de datos agregados, utilizamos una metodología de carácter cualitativo. Como herramienta de recolección de datos, se aplicaron 13 entrevistas semiestructuradas a diversos actores del sector público de la región⁶, las cuales suman aproximadamente 7 horas⁷. Las entrevistas se enfocaron en cuatro grandes temáticas: 1). procesos críticos; 2). irregularidades; 3). riesgos de corrupción y 4). medidas preventivas.

Posterior al análisis de las entrevistas aplicadas, se identificaron un total de 24 riesgos, los que se organizaron en una matriz. A partir de estos, se realizó un grupo focal en el mes de diciembre con funcionarios municipales y dirigentes sociales. En dicha instancia, se conformó una mesa de trabajo en la que cada uno de los asistentes evaluó la probabilidad y el impacto de cada uno de los riesgos presentados.

La adopción de un enfoque cualitativo, que incluye entrevistas en profundidad y los grupos focales, posibilita el desarrollo de un estudio cooperativo y dialógico (Riikonen, 1999). Esta bidireccionalidad es clave para la construcción de un puente entre el mundo académico, de las políticas públicas y la comunidad local. Por ejemplo, la participación de los funcionarios públicos es indispensable para la construcción de un estudio cuyo objetivo final es la identificación de áreas susceptibles a la ocurrencia de actos corruptos a nivel municipal. Como explica Lipsky (2010), “la forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones, estructura y delimita las oportunidades de la vida de la gente” (Lipsky 2010, 781). Asimismo, la “burocracia en la calle” es un actor político sujeto a presiones y demandas tanto por parte del gobierno, como de la ciudadanía (Ibid). De igual manera, la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil en este estudio se hizo necesaria. Así como la burocracia estatal, este actor interactúa directamente con los ciudadanos y puede ser una pieza importante en la mediación de conflictos entre los ciudadanos y el Estado.



⁶ Fueron realizadas 2 entrevistas a dirigentes sociales, 10 a funcionarios directivos de departamentos municipales de la Región de La Araucanía, además de una entrevista a un funcionario municipal de elección popular.

⁷ Luego de la identificación del perfil de los actores considerados clave para el presente estudio, se contó con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Municipalidades de la Región de La Araucanía (AMRA), quién proporcionó contacto con los municipios pertenecientes a la AMRA, los cuales se contactaron vía correo electrónico y llamadas telefónicas.

VI. RESULTADOS

a. Riesgos identificados

En la jornada de validación de resultados se pidió a los asistentes evaluar los riesgos de corrupción identificados en las entrevistas a funcionarios municipales. Por una parte, la evaluación contempló la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción en los gobiernos locales en una escala de 1 a 10, donde 1 es muy improbable y 10 es altamente probable. Asimismo, también se consideró el impacto de estos riesgos de corrupción en una escala de 1 a 7, donde 1 es un impacto insignificante y 7 corresponde a un impacto grave.

A partir de la evaluación de los riesgos de corrupción, se combinó la probabilidad por el impacto asociado a cada caso, asignando un nivel de importancia a cada riesgo de acuerdo al resultado de esta operación. Los niveles de importancia están sintetizados en la Tabla 1 (abajo).

Tabla 1. Puntajes correspondientes a cada valor de la categoría “Nivel de riesgo de corrupción”

Puntaje	Nivel de riesgo
1 - 14 puntos	Muy bajo
15 - 28 puntos	Menor
29 - 42 puntos	Moderado
43 - 56 puntos	Significativo
57 - 70 puntos	Muy alto

Fuente: Elaboración de los autores.

A continuación, la Tabla 2 presenta el listado de los riesgos de corrupción identificados en los municipios y la probabilidad de ocurrencia de estos. Además, expone el resultado y nivel de riesgo en función del resultado de la multiplicación de la probabilidad por el riesgo. Adicionalmente, cada riesgo está asociado a un código el cual se utilizará para su identificación en la matriz de riesgos.

Tabla 2. Riesgos de corrupción identificados y su probabilidad de ocurrencia en los municipios

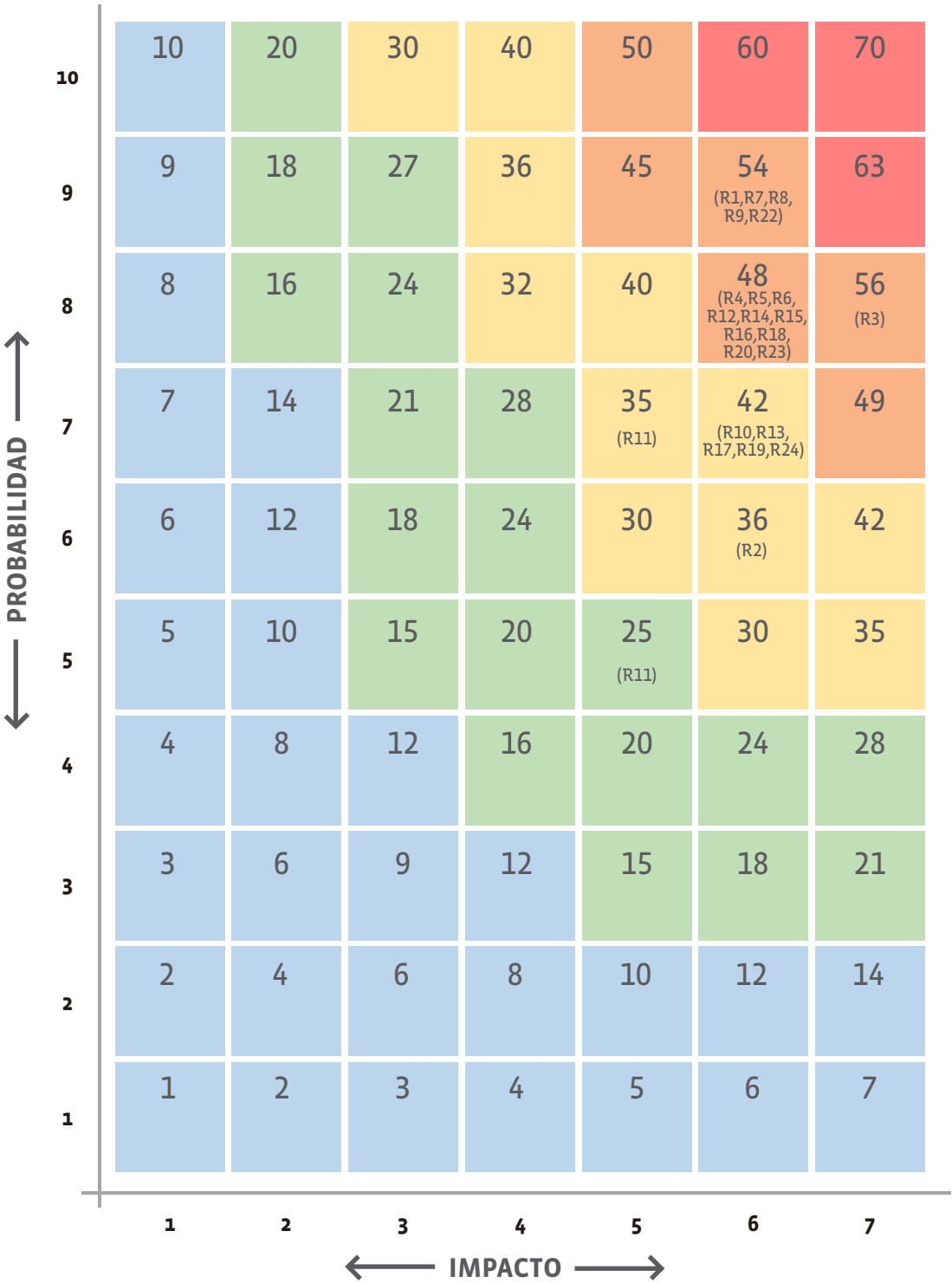
Riesgos	Código	Probabilidad (1 a 10)	Impacto (1 a 7)	Resultado	Nivel de importancia
Contrataciones discrecionales de funcionarios públicos	R1	9	6	54	Significativo
Entrega irregular de patentes, permisos y licencias de conducir	R2	6	6	36	Moderado
Ausencia de puniciones para quienes cometan actos de corrupción e irregularidades	R3	8	7	56	Significativo
Licitaciones irregulares	R4	8	6	48	Significativo
Asignación discrecional de subvenciones de los alcaldes	R5	8	6	48	Significativo
Asignación de programas y beneficios sociales de manera discrecional	R6	8	6	48	Significativo
Deficiencias en la protección del denunciante en casos de corrupción	R7	9	6	54	Significativo
Baja fiscalización del funcionamiento de corporaciones (Salud, cultura, educación)	R8	9	6	54	Significativo
Desconocimiento del funcionamiento de los procesos municipales	R9	9	6	54	Significativo
Uso de bienes municipales para el beneficio particular	R10	7	6	42	Moderado
Falsificación de rendiciones financieras	R11	5	5	25	Menor
Poco control sobre la autiridad municipal por parte de concejales y de la ciudadanía	R12	8	6	48	Significativo
Aceleración de procesos a través del pago de favores a funcionarios	R13	7	6	42	Moderado
Conflictos de interés al interior de los municipios	R14	8	6	48	Significativo
Presión para realizar actos que la ley no permite.	R15	8	6	48	Significativo
Baja capacidad sancionatoria de la Controloría General de la República	R16	8	6	48	Significativo
Uso de recursos municipales para el financiamiento de campañas electorales	R17	7	6	42	Moderado
Falta de capacitaciones en temas de probidad y ética pública	R18	8	6	48	Significativo
Posibilidad de cooptación de los funcionarios por parte de los empresarios	R19	7	6	42	Moderado
Posibilidad de cooptación de los funcionarios por parte de líderes sociales	R20	8	6	48	Significativo
Dificultad para acceder a decretos y resoluciones importantes por parte de funcionarios/as	R21	7	5	35	Moderado
Pago de horas extras que superan el límite permitido o que no se realizan	R22	9	6	54	Significativo
Pago de capacitaciones a las autoridades políticas que no tienen carácter de tal	R23	8	6	48	Significativo
Viajes de Concejo Municipal o de directores de departamentos al extranjero que no se justifican	R24	7	6	42	Moderado

Fuente: Elaboración de los autores con información obtenida a través de entrevistas en profundidad y grupos focales.

b. Matriz de riesgos

La matriz de riesgos es un esquema bidimensional en la que se exponen la probabilidad de que los actos de corrupción identificados ocurran y el impacto que generarían caso sucedan. En el Gráfico 1 se ordenan los riesgos de corrupción de acuerdo al nivel de importancia expuestos en la Tabla 2. Los recuadros de color azul representan un riesgo bajo; el color verde supone un nivel de riesgo menor; el color amarillo corresponde a riesgos de nivel moderado; el color naranja representa riesgos de nivel significativo y, finalmente, los recuadros de color rojo corresponden a riesgos de alto nivel.

Gráfico 1. Matriz de probabilidad de ocurrencia de corrupción vs. su potencial impacto



Fuente: Elaboración de los autores con información obtenida a través de entrevistas en profundidad y grupos focales.

Del total de 24 riesgos de corrupción identificados, sólo uno de estos fue categorizado como un riesgo menor, correspondiente a la falsificación de rendiciones financieras. A su vez, aproximadamente 95,8% de los riesgos mantuvieron un nivel moderado o significativo de impacto potencial percibido. Dieciséis fueron clasificados como significativos, mientras que los 7 riesgos restantes se categorizaron con un nivel moderado.

Los riesgos de nivel moderado corresponden al 29,2% y se refieren principalmente a la utilización de bienes y recursos municipales para beneficio particular. Algunos riesgos de nivel moderado son:

- a) Entrega irregular de patentes, permisos y licencias de conducir.
- b) Uso de bienes municipales para el beneficio particular.
- c) Aceleración de procesos a través de pago de favores a funcionarios.
- d) Uso de recursos municipales para el financiamiento de campañas electorales.
- e) Viajes de Concejo Municipal o de directores de departamentos al extranjero que no se justifican.

Por otro lado, los riesgos categorizados como significativos conforman el 66,7% y apuntan en gran medida a licitaciones irregulares y a contrataciones y asignaciones de beneficios de manera discrecional. Algunos riesgos relevantes son:

- a) Ausencia de puniciones para quienes cometan actos de corrupción e irregularidades.
- b) Licitaciones irregulares.
- c) Asignación de programas y beneficios sociales de manera discrecional.
- d) Conflictos de interés al interior de los municipios.
- e) Pago de horas extras que superan el límite permitido o que no se realizan.

Con todo, no se observan riesgos considerados muy bajos o muy altos, mientras que el riesgo identificado con la mayor puntuación respecto a su probabilidad e impacto corresponde a la ausencia de puniciones para quienes cometan actos de corrupción e irregularidades.



c. Otros riesgos de corrupción

Adicionalmente, los funcionarios municipales que participaron en la jornada de validación propusieron riesgos de corrupción basándose en su experiencia en el trabajo en municipios de la región, destacando algunas situaciones que afectan directamente las funciones de los Directores de Control y Directores de Administración y Finanzas. Entre los principales actos potenciales de corrupción mencionados por los funcionarios se encuentran:

- Sumarios instruidos con bajos niveles de transparencia.
- Calificaciones a directivos con alto grado de discrecionalidad
- Presión de autoridades hacia funcionarios directivos ante una denuncia de irregularidades dentro del municipio.
- Percepción de que existe una exposición de datos del denunciante por parte de la Contraloría General de la República.
- Hostigamiento laboral ante denuncias.
- Contrataciones injustificadas en el municipio.
- Falta de conocimiento respecto a funciones de Directores de Control y Directores de Administración y Finanzas.

En suma, a partir de la experiencia municipal, fueron identificados 24 riesgos de corrupción. Asimismo, más de la mitad de los riesgos señalados (66,7%) fueron considerados de alto nivel, siendo estos en su mayoría referentes a licitaciones irregulares y a contrataciones y asignaciones de beneficios de manera discrecional. Esto refleja un escenario preocupante, principalmente en un país desigual y con un bajo nivel de enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad, como en el caso de Chile (Luna et al 2020; Luna y Altman 2011).⁸

⁸ “En nuestro análisis, el sistema de partidos chileno combina una volatilidad muy baja a nivel nacional con bajos niveles de arraigo y legitimidad en la sociedad, y organizaciones partidistas débiles” (Luna y Altman 2011,3).

VIII. CONCLUSIONES

La corrupción ha sido extensivamente debatida en el ámbito político, académico y de la sociedad civil. No existe consenso respecto a su definición, causas y consecuencias, por lo que nos hemos apoyado en índices que buscan establecer un umbral mínimo de comparación. Entre estos esfuerzos, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional, se destaca por su alcance. Chile obtuvo 66 puntos en la medición del IPC del 2022, ubicándose en el puesto número 27 en un ranking que incluye a 180 países (Transparencia Internacional 2022). A pesar del buen resultado -especialmente en comparación con sus pares latinoamericanos-, el caso chileno es un ejemplo de la necesidad de combinar un enfoque generalista con los análisis en profundidad.

A fin de comprender las dinámicas que pueden aumentar el riesgo de ocurrencia de actos de corrupción en la política a nivel municipal, adoptamos un enfoque cualitativo mixto aplicado en municipios de la Araucanía (IX Región), ubicados en el sur del país. Este enfoque incluyó la realización de entrevistas en profundidad con miembros de la burocracia del estado, así como la realización de grupos focales. El establecimiento de una relación horizontal y dialógica con los participantes del estudio se mostró constructiva. Esta interacción, por lo tanto, podría ser una herramienta que contribuye con los diagnósticos de un problema de políticas públicas, así como en la elaboración de propuestas de soluciones que superen los muros de la academia.

Los resultados obtenidos evidencian que los funcionarios de las municipalidades consideran que la mayor parte de los riesgos de corrupción combina una alta probabilidad de ocurrencia con un impacto negativo importante en la sociedad. El 66,7% de los riesgos identificados a través de las entrevistas fueron clasificados por los participantes de los grupos focales como siendo de alto nivel. Este conjunto de riesgos se caracterizan como actos corruptos potenciales relacionados a licitaciones irregulares, así como a contrataciones y asignaciones discrecionales de beneficios sociales. Estos resultados son aún más alarmantes cuando los ponemos en contexto, ya que la Araucanía es la segunda región más pobre del país (CASEN 2022).

Por lo tanto, aunque Chile figure comparativamente bien en los principales rankings de percepción de la corrupción, nuestro estudio muestra que, a nivel cualitativo, la apreciación por parte de los responsables por la gestión y ejecución de las políticas públicas en distintos municipios de la IX Región es negativa.

Por último, las protestas sociales masivas que eclosionaron en Chile el 2018, expusieron la ausencia de legitimidad y conexión de las élites y partidos políticos con la sociedad. En un país desigual cuya población no se siente representada por la política tradicional, existe un alto riesgo de que los personalismos sean el camino más intuitivo para los votantes. Este escenario puede potencializar la corrupción como una herramienta de conquista de poder político, principalmente cuando concentrada en el manejo de programas sociales y en áreas que suelen ser importantes generadoras de empleo al interior del municipio

REFERENCIAS

Artigas, C., & Wielandt, G. (2007). La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas CEPAL Serie Políticas Sociales N° 139.

Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. Código Penal, Art.248. 12 de Noviembre de 1874.
<https://bcn.cl/39n7g>

Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. Ley 19.913 Art.27. 12 de Diciembre de 2003. <https://bcn.cl/2k18x>

Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. Ley 20.730. 03 de Marzo de 2014. <https://bcn.cl/2f8jc>

Biobío Chile (2023). Collipulli: detienen a dos funcionarias municipales en medio de investigación por cohecho y sobornos.
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2023/09/06/collipulli-detienen-a-dos-funcionarias-municipales-en-medio-de-investigacion-por-cohecho-y-sobornos.shtml>

Biobío Chile (2018). Investigan fraude por casi \$500 millones de pesos a la Municipalidad de Temuco.
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2018/03/27/investigan-fraude-por-casi-500-millones-de-pesos-a-la-municipalidad-de-temuco.shtml>

Chile Transparente. (s.f.). Caso Penta <https://www.chiletransparente.cl/caso-penta/>

CIPER Chile (2023). Corrupción municipal: CDE ha presentado querellas en el 40% de las comunas del país y 32 alcaldes han sido imputados.
<https://www.ciperchile.cl/2023/08/11/corrupcion-municipal-cde-ha-presentado-querellas-en-el-40-de-las-comunas-del-pais-y-32-alcaldes-han-sido-imputados/>

CIPER Chile (2020). Corrupción y justicia en Chile.
<https://www.ciperchile.cl/2020/04/20/corrupcion-y-justicia-en-chile/>

Fiscalía de Chile (2019). En prisión queda Concejal de Penciahue tras investigación por licencias de conducir falsas.
http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/comunidad/noticias_det.do?id=16577

Huntington, S. (1993). El conflicto entre civilizaciones. Ciencia Política: revista trimestral para América Latina y España, (33), 21-49.

Kaufmann, D. (2000). Corrupción y reforma institucional: El poder de la evidencia empírica. Revista Perspectivas. 2 (3). 367- 387.

Latinobarómetro, I. (2023). La recesión democrática de América Latina. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.

Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. 30th Anniversary Expanded Edition. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Luna, J. P., Rodríguez, R. P., Rosenblatt, F., & Vommaro, G. (2021). Political parties, diminished subtypes, and democracy. Party Politics, 27(2), 294–307. <https://doi.org/10.1177/1354068820923723>

Luna, J. P., & Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. Latin American Politics and Society, 53(2), 1–28.
<http://www.jstor.org/stable/41342312>

Martínez-Hernández, A. Meza, O. Pérez-Chiqués, E. (2023). Marco para entender y atender la corrupción sistémica en gobiernos locales. *Revista de administração Pública*. 57 (4). 1-15. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220346>

Meza, O. Pérez- Chiqués, E. (2020). Consolidación de la corrupción en los Gobiernos locales: Un marco analítico fundamentado. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, México. (99). 530- 546. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12698>

Moya, E. Paillama, D. (2022). Corrupción en contextos de baja estatalidad: Una aproximación sociológica. *Economía y Política*. 10 (1). 149- 179. <http://dx.doi.org/10.15691./07194714.2023.005>

Moya, E. Paillama, D. (2022). Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en Gobiernos locales de la macrozona sur (Chile). *Revista Iberoamericana de Estudios municipales*. 25 (3). 1- 24. <http://dx.doi.org/10.32457/RIEM25.1580>

Mujica, J. 2005. Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. Trabajo presentado en el XVIII Concurso de ensayos del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública. Caracas.

Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, (27), 13-40.

Ramos, M., & Álvarez García, F. J. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción.

Riikonen, Eero. "Inspiring dialogues and relational responsibility", en: Sheila McNamee y Kenneth Gergen. *Relational responsibility. Resources for a sustainable dialogue*. Sage Publications, Thousands Oaks, California, 1999

Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Revista Conn. J. Int'l L*, 12. 1-36. https://scholar.google.cl/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=bVFDMJkAAAAJ&citation_for_view=bVFDMJkAAAAJ:_Re3VWB3Y0AC

Rose-Ackerman, S. (2001). Political corruption and democratic structures. *The political economy of corruption*. 47-74. https://scholar.google.cl/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=bVFDMJkAAAAJ&start=20&pagesize=80&citation_for_view=bVFDMJkAAAAJ:e_rmSamDkqQC

Segovia, C. Haye, A. (2008). Confianza en Instituciones Políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de Ciencia Política*. 28 (2). 39- 60. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200002>

Transparencia Intencionalidad (2023). IPC 2022 de las Américas: terreno fértil para el crimen organizado y los abusos de derechos humanos. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2022-americas-corruption-criminal-networks-human-rights-abuses>

Ugalde, V. (2018). La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes. *Revista Gestión y Política Pública*. 27 (3). 281- 306. <https://doi.org/10.29265/gypp.v27i3.461>.

ANEXO

Casos Emblemáticos

Debido a esto, es posible observar patrones dentro de aquellas conductas, comenzando por actos relacionados a las compras de licencias de conducir, se presentan ejemplos tales como la detención y posterior condena de encarcelamiento de un ex concejal de la comuna de Penciahue, en el cual a través de otro funcionario del Departamento de Tránsito del mismo municipio, figuran como intermediarios y debido a esto se logran entregar aproximadamente treinta licencias que no presentaban los requerimientos de salud para conducir furgones escolares, buses, camiones y otros, pagando entre doscientos y seiscientos mil pesos. En este caso también se constató la participación de los propietarios de la Escuela de Conductores Santa Juana de Concepción, siendo estos los facilitadores de los certificados de licencias profesionales (Fiscalía, Ministerio Público de Chile, 2019).

Por otro lado se presenta el caso dos funcionarias de la comuna de Collipulli en la región de la Araucanía, las cuales fueron detenidas en el marco de una investigación por cohecho y soborno (Valencia, 2023), se identificó una tercera persona involucrada, siendo este el “captador” para la venta de las licencias de conducir, aquellos actos se concretaron al menos veintisiete veces, cobrando doscientos mil pesos por cada cliente práctica que llevaban ejerciendo desde el año 2022, condenadas finalmente con arresto domiciliario total (Valencia, 2023).

También se presenta el caso “Luminarias” en donde la empresa Itelecom llevaba algunos años adjudicando licitaciones correspondientes a la comuna de Chillán e Iquique, y debido a esto, son más de doce municipalidades que se encuentran en investigación en la actualidad por cohecho y soborno. Dentro de las 196 causas que fueron pesquisadas por las autoridades, existen al menos nueve fraudes con licitaciones de luminarias LED y alumbrado público. Los cuestionamientos provienen de la envergadura de los contratos, montos y los plazos pactados (Olate, 2023)





Un caso similar se presenta en la ciudad de Temuco, durante el año 2018, el Ministerio de Obras Públicas investiga un fraude al Fisco por 500 millones de pesos por trabajos relacionados al alumbrado público dentro de la comuna, ejecutado sin respetar las bases de las respectivas licitaciones. Eran al menos siete licitaciones que se llevaron a cabo durante los años 2014 y 2016, estas fueron ejecutadas por un solo oferente, y entre las obras licitadas se incluyen más de 5600 metros de lineales de canalización, en donde solo se realizó 1092 metros, pese a que la obra fue pagada en su totalidad. Además, se informó de otro trabajo de 9.870 metros de cableado, que fueron pagados en su totalidad, a pesar de que solo se realizaron 1.916 metros (Alarcón, 2018).

De igual modo, se menciona otros existe presencia de denuncias por fraude al fisco por parte de alcaldes, un ejemplo de aquello es el caso del ex Alcalde Raúl Torrealba que quedó en prisión preventiva después de ser formalizado por fraude al fisco, asociación ilícita, delitos tributarios y lavados de activos. Continuando con lo anterior, se presentan 37 procesos judiciales en donde un alcalde ha sido el protagonista, solo cinco han sido condenados por un tribunal, en donde son 32 jefes comunales que aparecen como imputados en procesos judiciales, y existen casos en donde la persona ha enfrentado más de un cargo contra su persona (Olate, 2023)

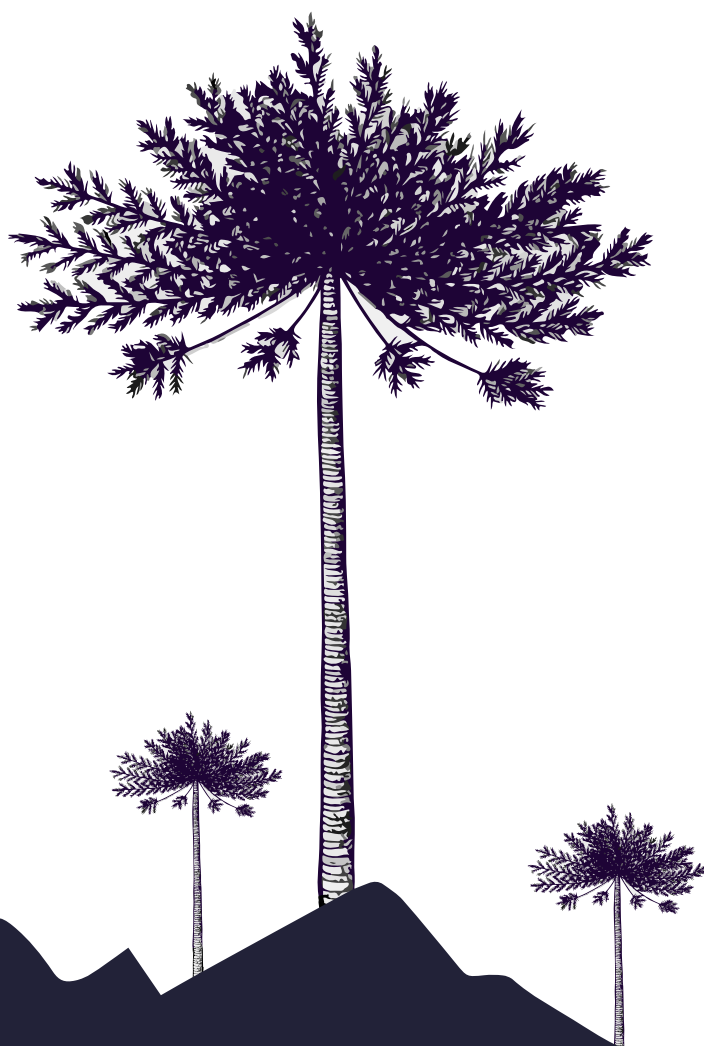
Finalmente, es posible identificar que existe patrones consecutivos, por lo tanto, aquellos eventos que parecen aislados por comuna, se reiteran en otras regiones del país, y que dichas características están orientadas al manejo de servicios y bienes públicos por parte de los funcionarios de la mismas instituciones y falta de fiscalización respecto a los medios utilizados.



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
TEMUCO

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VICERRECTORÍA DE VINCULACIÓN
Y COMPROMISO PÚBLICO

DIRECCIÓN DE
RELACIONES INTERNACIONALES
VICERRECTORÍA DE EXTENSIÓN Y
RELACIONES INTERNACIONALES



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
TEMUCO

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VICERRECTORÍA DE VINCULACIÓN
Y COMPROMISO PÚBLICO

DIRECCIÓN DE RELACIONES
INTERNACIONALES
VICERRECTORÍA DE VINCULACIÓN
Y COMPROMISO PÚBLICO

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

