

3

SENTIDO, REDES Y PRÁCTICAS. PERCEPCIONES DE LA CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES DE LA MACROZONA SUR (CHILE)

MEANING, NETWORKS AND PRACTICES. PERCEPTIONS OF CORRUPTION IN THE LOCAL GOVERNMENTS OF THE MACRO-SOUTH ZONE (CHILE)

Emilio Moya Díaz¹ 

Daniel Paillama Raimán² 

Recibido: 19/05/2021

Aceptado: 23/01/2022

DOI: 10.32457/RIEM25.1580

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la corrupción en municipios de la Macrozona Sur de Chile, identificando el sentido, las redes y prácticas que la configuran como un fenómeno social desde la percepción de una serie de actores locales. Para cumplir con esto se utilizó una metodología cualitativa. Se realizaron 159 entrevistas entre 2017 y 2020 a funcionarios municipales, autoridades locales, expertos en temas de corrupción y *stakeholders* (grupos de interés) que se vinculan al municipio. Los principales resultados muestran que la corrupción es definida de manera heterogénea por los actores municipales y privados. Además, se resalta la importancia que los vínculos y las redes personales, además de la confianza y la reciprocidad, tienen para el funcionamiento de este fenómeno.

PALABRAS CLAVES: Corrupción, gobiernos locales, vínculos sociales, informalidad, formalidad.

1 Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo: emoya@uct.cl
Autor para correspondencia

2 Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco, Chile
Correo: danielpaillama.r@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to analyze corruption in municipalities of the Macro-South zone of Chile, identifying the meanings, networks and practices that make it up as a social phenomenon from the perception of a series of local actors. To accomplish this, a qualitative methodology was used. 159 interviews were conducted between 2017 and 2020 with municipal officials, local authorities, experts on corruption issues and actors (interest groups) linked to the municipality. The main results show that corruption is defined heterogeneously by municipal and private actors. In addition, the importance of personal ties and networks, in addition to trust and reciprocity, for the operation of this phenomenon is highlighted.

KEYWORDS: Corruption; Local governments; Social ties; Formality; Informality.

INTRODUCCIÓN

En Chile, durante la última década, la ciudadanía ha sido testigo de la aparición de diversos casos de corrupción que han involucrado a múltiples órganos de la administración del Estado, entre ellos los municipios. A modo de ejemplo destacan el denominado “Caso Main” ocurrido en el 2015 que involucró a la alcaldesa del municipio de Antofagasta y a la empresa Main Comunicaciones. La exjefa comunal fue condenada por fraude al fisco por haber utilizado recursos de la Corporación Municipal para contratar a la empresa para fines personales. Otro caso es el de la municipalidad de San Ramón. Este municipio se ha visto permeado por redes de narcotráfico, clientelismo y patronazgo las cuales operan de forma paralela a la estructura burocrática e institucional, abriendo paso a la corrupción. Además, recientemente el “caso luminarias” ha mostrado cómo se manifiesta y funciona la corrupción en los gobiernos locales. Las primeras indagatorias han evidenciado la conformación de extensas redes que involucran a múltiples actores que actuaban para arreglar licitaciones públicas.

Estos casos evidencian que la corrupción es un fenómeno que no está presente solo a nivel central, sino también en niveles locales. En línea con esto, el Informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) muestra que los municipios presentan una serie de riesgos de corrupción. Entre ellos destacan la alta discrecionalidad de la autoridad política, la gran cantidad de recursos que manejan, la falta de controles adecuados en áreas sensibles y la ausencia de sanciones al incumplimiento de normas y faltas a la probidad.

Dentro del sistema administrativo y político chileno, los municipios juegan un rol central. Son instituciones públicas claves para la calidad de vida de los ciudadanos y para el desarrollo del país. En algunos estudios se evidencia que estos son la instancia gubernamental más cercana a las personas, y en quienes más confían los ciudadanos para lograr solución a sus problemas cotidianos (Montecinos, 2007; Delamaza et al, 2004; PNUD, 2014; Centro UC, 2016).

Las encuestas de opinión pública muestran la existencia de una alta percepción de corrupción en estas instituciones. En efecto, la Encuesta de Corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo (L&D, 2019) evidencia que los municipios encabezan la lista de instituciones públicas con mayor percepción de corrupción alcanzando 6 puntos de un máximo de 10. Además, los datos reflejan

que esta percepción es constante en el tiempo. Así mismo, los municipios son las instituciones que tienen bajos niveles de cumplimiento en transparencia activa (CPLT, 2015).

A nivel internacional y a partir de la década de los 90, la corrupción se ha posicionado como un tema relevante y prioritario para los países alrededor del mundo (Wedel, 2012). La preocupación por este fenómeno se debe a los efectos y consecuencias negativas que tiene para la estabilidad política, para el desarrollo económico y para la cohesión social (Donovan, 1995; Halim, 2008; Johnston, 2010; Rose-Ackerman, 2001; Manchinelly, 2018). Así mismo, puede tornar ineficaz las políticas públicas y programas sociales dentro de un territorio (Girola, 2011).

En el caso de Chile, las evaluaciones y/o mediciones realizadas por organismos internacionales, tales como Transparencia Internacional y el Banco Mundial, lo sitúan como uno de los países latinoamericanos con menor riesgo de corrupción (Silva, 2018; Morales, 2009; Solimano et al, 2008). Sin embargo, esto no implica que el país está libre, al contrario, desde el retorno a la democracia han surgido numerosos casos de corrupción que ponen en cuestión estas afirmaciones (Lagos, 2017; Silva, 2018). Además, un aspecto paradójico en el caso de Chile es que la imagen de probidad e integridad que caracteriza al país a nivel internacional contrasta con los resultados que otras encuestas de opinión muestran, las que evidencian la existencia de una alta percepción de corrupción por parte de la ciudadanía (Moya & Dueñas, 2015). De acuerdo con Orellana (2007), esta ambigüedad se explica por las fuentes de información que utilizan los estudios, ya que la opinión de expertos que se recoge en los índices internacionales es distinta a la de la ciudadanía en general.

Algunos casos de corrupción originaron graves crisis políticas e institucionales que obligaron a los gobiernos a dar respuestas³. Esto mediante la conformación de diferentes comisiones de expertos que elaboraron propuestas y recomendaciones de las que derivaron diversas leyes y reformas administrativas e institucionales que, si bien promovieron la transparencia, no están orientadas a controlar la corrupción, principalmente aquella que se produce en el sector público (Muñoz, 2008). Algunas de estas reformas son: la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a información pública y la Ley de Lobby. No cabe duda que cada una de estas reformas ha sido importante (Pefaur y Moreno, 2016; Arís, 2018; Hernández, 2020), sin embargo, casos de corrupción relacionados al financiamiento ilegal de la política —Caso PENTA y Caso SQM, por ejemplo— y que afectaron a gobiernos locales han puesto en entredicho su efectividad y su capacidad para hacer frente a la corrupción sobre todo en espacios locales. Estas reformas parecieran tener menos impacto no solo por la desigual capacidad de los municipios para implementarlas, sino que también, por la tensión que estas medidas generan en otras formas de sociabilidad y otros *modos de hacer* profundamente arraigados en los territorios (Moya & Peña, 2018).

3 Entre estos casos públicos destacan el fraude financiero en la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) también conocido como "Davalizo", el pago de sobresueldos en el Ministerio de Obras Públicas y, el más reciente, sobre financiamiento de la política (campañas electorales y partidos políticos) por medio de boletas falsas asociadas a las empresas PENTA y SOQUIMICH, así como casos más como los fraudes en Carabineros, principalmente por medio del pago fraudulento de remuneraciones y en el Ejército, relacionados a compras de bienes y servicios a precios sobrevalorados y/o a empresas relacionadas a funcionarios activos o en retiro.

Tratar el fenómeno de la corrupción no está exento de complejidades. Su naturaleza oculta e ilegal impide determinar con certeza el nivel o grado de corrupción existente en un país. También es importante señalar que en Chile la corrupción existe legalmente bajo el concepto de ‘delitos funcionarios’, lo cual dificulta conocer los detalles sobre los ámbitos de acción de dichos delitos. Entre estos delitos funcionarios están: cohecho, malversación, fraude al fisco, violación de secretos, prevaricación.

Ahora bien, el enfoque que ha predominado en los estudios ha sido el normativo. Este enfoque tiende a reducir el problema de la corrupción a uno exclusivamente legal o policial y no permite visibilizar los mecanismos y lógicas sociales que posibilitan que esta se produzca (Anders & Nuijten, 2008). Ante esto, Mujica (2005) complementa esta perspectiva, señalando que la corrupción es un fenómeno social. En este artículo se propone comprender la corrupción como una práctica social que interrumpe los procesos formales y estandarizados de las instituciones y organizaciones formales en su cotidianidad (Luhmann, 1998; Lomnitz, 2008; Mujica, 2005, 2011; Moya & Dueñas, 2015).

Bajo este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la corrupción en municipios de la Macrozona Sur de Chile, identificando el sentido, las redes y prácticas que la configuran como un fenómeno social desde la percepción de una serie de actores locales.

MARCO TEÓRICO

Hasta fines de los 80 existió la idea de que la corrupción era funcional a los sistemas políticos y económicos de los países del tercer mundo, donde era considerado un *mal necesario* (Huber, 2008; Manchinelly, 2018). Desde 1990 la visión cambió, ya que los estudios evidenciaron el daño que esta generaba para las democracias, para el desarrollo económico y sobre todo para la cohesión social. Desde aquí, la corrupción se consideró un problema que se debía erradicar (Seligson, 2002).

Se sostiene que existe un alto grado de ambigüedad en torno a su significado (Gilli, 2014). Transparencia Internacional (TI), principal organismo internacional anticorrupción, definió este fenómeno como el “abuso de poder encomendado para beneficio privado” (Zalpa et al, 2014; Holmes, 2019). Sin embargo, esta definición es demasiado amplia y no permite su comprensión (Della Porta & Vannucci, 2016). En definitiva, esta es una definición operacional que fue elaborada como un esfuerzo por medir y evaluar la percepción y la incidencia de la corrupción en los países a nivel mundial (Huber, 2008; Moya & Dueñas, 2015).

En la literatura la corrupción se ha analizado predominantemente desde dos perspectivas disciplinares: la económica y la jurídica (Mujica, 2005). En la primera, la corrupción es entendida desde una lógica utilitarista y racional. En esta el individuo que participa en actos de corrupción lo hace motivado por la búsqueda constante de maximizar sus beneficios personales mediante un cálculo racional de costo-beneficio (Hodgson & Jiang, 2008). Desde la perspectiva jurídica la corrupción se comprende desde la lógica de lo legal/ilegal, es decir, como un acto que transgrede el marco jurídico imperante en un determinado territorio (Boniolo, 2013). Estas perspectivas disciplinares limitan el entendimiento de este fenómeno, lo cual repercute de manera directa en

la posibilidad de identificar sus múltiples manifestaciones tanto en el ámbito público como en el privado (Wedel, 2012).

Otro aspecto que complejiza aún más la comprensión de la corrupción es la tendencia a confundirla y a relacionarla con otros fenómenos, entre ellos el clientelismo y el patronazgo (Moya & Garrido, 2018; Mimica & Navia, 2019). Moya & Paillama (2017), al estudiar la relación entre el clientelismo y la corrupción en el ámbito local, concluye que ambos fenómenos se entremezclan de manera constante, a tal punto que pueden llegar a establecer una relación mutuamente beneficiosa. En concreto, las prácticas corruptas pueden asegurar el buen funcionamiento de la red clientelar, mientras que la corrupción se puede consolidar a través del uso instrumental de los vínculos que conforman el clientelismo.

Ante las limitaciones señaladas, desde las ciencias sociales se propone entender la corrupción de una manera más amplia, lo que implica no solo incorporar aspectos culturales, normativos o legales, sino que también aspectos relacionales e informales. En esta línea Mujica (2005) sostiene que la corrupción es ante todo un fenómeno social, por tanto, debe ser entendida como una práctica social que es posible distinguir en los diferentes espacios institucionales y en la vida diaria.

Autores como Della Porta & Vannucci (2012) sostienen que la lógica de la corrupción se conceptualiza en el llamado enfoque principal-agente. Desde este enfoque, la corrupción se entiende como una violación ilegal (oculta) de un contrato explícito o implícito existente entre un principal y un agente. El primero delega responsabilidad y cierto margen de discrecionalidad al segundo a fin de que este actúe en representación de sus intereses. En la corrupción política y burocrática el principal es el Estado y el agente es el funcionario público (Della Porta & Vannucci, 2016). Esta violación ilícita ocurre cuando el agente traiciona los intereses del principal y recibe sobornos a cambio de beneficiar a un tercero (Wedel, 2012; Graf-Lambsdorff, Taube & Schramm, 2005; Jancsics, 2014).

Cartier (1996) sostiene que la corrupción es un intercambio diverso y puede variar según el periodo en el que se produzca, el tipo de régimen político imperante, los montos involucrados y los sectores implicados. Además, existen diversos grados de percepción y de tolerancia a la corrupción que hay que considerar al momento de estudiarla. En este sentido Brea, Duarte & Vargas (2006) afirman que existen diferentes márgenes de tolerancia a la corrupción. Estos dependen de la situación en la que se encuentren los individuos, ya que cuando la corrupción es cercana, el nivel de tolerancia es mayor; pero cuando esta es lejana, la tolerancia es menor (Duarte & Vargas, 2006; Boniolo, 2013). Por tanto, el grado de tolerancia que las personas tienen sobre este tipo de prácticas tensiona de manera evidente el marco normativo-legal de cada país (Gil, 2008). Por otro lado, también es habitual encontrarse con casos en los que la sociedad acepta como legítimo lo que la ley prohíbe. Es decir, a nivel discursivo el sentido normativo puede estar presente en un agente social, sin embargo, en la práctica este sentido no se ejecuta lo que genera una cultura del *como si* (Girola, 2011).

Boniolo (2013) agrega que las prácticas corruptas se constituyen en la interacción social. Estas prácticas involucran valores, creencias y visiones del mundo que están constituidas e influenciadas por la posición que un individuo ocupa en la estructura social. En este sentido, la corrupción se define por una construcción social basada en experiencias compartidas que se repiten en el tiempo.

Todas estas perspectivas se apartan de las definiciones legales sobre la corrupción, ya que existen otros aspectos involucrados como las creencias, los valores, apreciaciones personales, relaciones, etc. Por tanto, la corrupción se trata de un fenómeno mucho más complejo de lo que normalmente se cree (Gil, 2008).

La corrupción no se puede entender sin tener en cuenta los vínculos y redes sociales (Meza & Pérez-Chiqués, 2020). La importancia que estos tienen para el surgimiento de este fenómeno ha sido resaltada por diferentes estudios, entre ellos Huber (2008), Moya & Dueñas (2015) y Mujica (2005; 2011). En estas investigaciones se sostiene que la corrupción se moviliza y se expande mediante las conexiones que se establecen entre individuos de un determinado grupo social (Pena & Sánchez, 2009). Moya & Dueñas (2015), al estudiar los vínculos sociales que posibilitan la corrupción en dos municipios chilenos, concluye que esta opera por medio de una red de contactos basada en la confianza y en el intercambio de favores. Esto va en línea con lo planteado por múltiples autores como Della Porta & Vannucci (2016), Graeff (2005), Graf-Lambsdorff, (2002), quienes destacan los mecanismos que dan soporte y vitalidad a la corrupción propiamente tal.

En el espacio institucional público y privado, las conexiones entre los individuos son frecuentes. Toda persona, mediante su interacción con otras, va construyendo su propia red de contactos sustentada en diferentes grados de confianza y cercanía. La extensión de esta red va a depender de la cantidad de contactos que los individuos logren establecer con otros a lo largo de su vida. Sin embargo, cuando los individuos se relacionan entre sí, estas redes personales se superponen y se amplían aún más. Lomnitz (2008) sostiene que una red social es un conjunto de relaciones complejas que existen en un determinado espacio social.

Lo relevante de las redes que configuran la corrupción es que se caracterizan por el constante flujo de información disponible (Torche & Valenzuela, 2011; Jancsics, 2014). Este flujo puede ser utilizado por sus miembros en diversas situaciones del ámbito cotidiano. Además, se posibilita la formación de capital social, el cual puede producir beneficios tanto públicos como privados. Los sujetos no pueden acceder a dicho capital social si no participan de alguna manera en tales redes. Por tanto, un individuo que se encuentra aislado no podrá disfrutar de los recursos de dicho capital social (García-Valdecasas, 2014).

Además, en estas redes se produce una serie de intercambios de favores entre sus integrantes. En su estudio sobre el compadrazgo en Chile en los años 80, Lomnitz (2001) argumenta que los intercambios de favores son un sistema de reciprocidad que consiste en “un intercambio continuo de favores que se dan, se reciben y se motivan dentro del marco de una ideología de amistad. Estos favores suelen ser burocráticos y generalmente consisten en un trato preferencial dado a alguna persona a costa de los derechos y prioridades de terceras personas” (p 23). Dos aspectos claves se desprenden de esta explicación: el principio de reciprocidad y la valoración de vínculos sociales tales como la amistad.

La reciprocidad adquiere el carácter de obligatoriedad que queda implícita al momento de otorgar el favor, esto quiere decir que el individuo que recibe un favor está obligado a devolverlo ya sea al instante o en forma posterior. Si el favor no es devuelto esa persona es sancionada por quien

le concedió el favor y por los integrantes cercanos de la red, por tanto, la devolución de aquel se constituye como un deber moral, al igual como lo planteaba Mauss para su estudio sobre el don en tribus ágrafas (Lomnitz, 2001). Si bien Lomnitz no vincula el intercambio de favores con la corrupción, ya que lo entiende como un sistema de ayuda solidaria entre individuos, aun así, es posible incorporar su análisis al estudio, puesto que este fenómeno opera de manera similar en la esfera social.

Esto ha sido abordado por otros estudios que han destacado la importancia de los intercambios de favores en los grupos sociales (Della Porta, 2000; Ledeneva, 1997; Barozet, 2006; Lawler, Thye & Yoon, 2008; Lawler & Hipp, 2010; Graycar & Jancsics, 2017). Sin embargo, también se debe precisar que no todo intercambio de favores implica un acto de corrupción. No obstante, se puede señalar que la reciprocidad proporciona una clave para profundizar en la comprensión del fenómeno, ya que posibilita entender que este no es solamente un acto racional como lo sostiene la perspectiva económica, sino que existen otros elementos de tipo simbólico y subjetivo que pueden configurar un acto corrupto (Tosoni, 2010; Lomnitz, 2008).

Por otro lado, la red está compuesta por individuos que tienen distintos grados de confianza y lealtad. En términos de Granovetter (1973) existen vínculos que, dependiendo de su intensidad, se pueden clasificar en fuertes y débiles. Los vínculos fuertes agrupan las relaciones más cercanas de tipo familiar, en ellas la interacción es constante. Los vínculos débiles comprenden relaciones más lejanas, la interacción no es tan frecuente en el tiempo. Sin embargo, estos últimos serían más importantes para aprovechar el flujo de información disponible en la red porque en ellas las probabilidades de intercambio son más altas.

En resumen, es en este contexto en el que hay que posicionarse para entender la corrupción, ya que cuando un individuo pasa a formar parte de una institución pública o privada dichos vínculos no desaparecen, al contrario, perduran y pueden ser aprovechados por los familiares, amigos y/o conocidos que pertenecen a su red. En términos concretos, los vínculos y el capital social son importantes para el funcionamiento y la expansión de la corrupción. Según Pena & Sánchez (2009) este fenómeno se origina producto del nivel de confianza recíproca que caracteriza a los vínculos sociales en sociedades cálidas, es decir, en sociedades donde existe una amplia red de relaciones personales y de conocimiento mutuo. Estos vínculos dan forma a una estructura estable que en determinados momentos facilitan el quebrantamiento de las normas y/o leyes establecidas (Della Porta & Vannucci, 2016; Graeff, 2005; Graf-Lambsdorff, Taube & Schramm, 2005) y promueven relaciones e influencias informales (Ferraro, 2008).

Por su parte, Mujica (2005) en un estudio sobre la corrupción en el espacio municipal en Perú concluyó que más que contradecir lo legal y lo formal, es un modo de dialogar con estos, ya que ante los constantes conflictos, incertidumbres e inestabilidades que se producen en este espacio institucional se establecen redes corruptas que brindan seguridad, estabilidad y consistencia a los actores (o funcionarios) que integran este tipo de redes. Esto requiere que las prácticas de corrupción sean recreadas permanentemente para mantener la red. Dada la estabilidad que brinda la red de corrupción, para los funcionarios nuevos es importante ingresar o formar parte de aquella para desenvolverse y mantener ciertos beneficios al interior del municipio. En este sentido, ya no es el

dinero el motivo principal de los sujetos para participar en la red, sino pertenecer a ella. De este modo, y en este contexto local, la corrupción deja de ser vista como un acto ilegal y se constituye como un mecanismo efectivo para sortear las dificultades organizacionales que existen en este espacio institucional.

Un aspecto relevante es que la corrupción al operar mediante redes inevitablemente establece mecanismos de inclusión y exclusión (Mascareño et al., 2016; Luhmman, 1998). En párrafos anteriores se señaló la importancia del principio de reciprocidad en los intercambios de favores. Quienes no devuelven el favor son excluidos puesto que rompen los códigos de lealtad que rigen los intercambios (Moya & Dueñas, 2015). Esto genera efectos negativos que tienen impacto directo en la ciudadanía, ya que el acceso a recursos y/o servicios está determinado por la pertenencia a este tipo de redes. Es decir, un individuo puede quedar excluido de las prestaciones funcionales de un municipio, pero también puede quedar excluido las redes. Se genera un doble proceso de exclusión (Moya & Dueñas, 2015; Mascareño et al., 2016).

Al tener en cuenta los aspectos mencionados hasta este punto, y al recoger los aportes de múltiples autores, proponemos entender a la corrupción como una práctica social que posibilita la obtención de bienes materiales (económicos o no) y simbólicos (reconocimiento, prestigio y protección) para fines personales o grupales. Esto mediante la transgresión de las disposiciones legales y la alteración de los procedimientos formales de las instituciones y servicios públicos. Esta práctica opera a través de redes de contactos sustentadas en la confianza entre individuos en la que los intercambios tienen un rol central (Moya & Dueñas, 2015; Moya & Paillama 2017, Moya & Garrido 2018).

Esto es más notorio en el espacio municipal ya que esta entidad pública es la institución gubernamental más cercana a los ciudadanos. Asume los retos de la cotidianidad, las demandas específicas de la ciudadanía en relación con el hábitat, la vivienda, la calidad, cobertura y especialidad de los servicios públicos (Varela, 2015). Un ejemplo de esto lo muestra Moya & Paillama (2017), quienes sostienen que en comunas caracterizadas por altos índices de pobreza y vulnerabilidad económica; escasas fuentes de trabajo y baja presencia estatal, el municipio es visto como la fuente laboral más importante de la comuna, al que se puede acceder al apoyar a un determinado candidato que en caso de llegar a ser electo tendrá que retribuir el apoyo recibido. De esta forma, según los autores, en la contratación de funcionarios se observan características propias del fenómeno de la corrupción. Esto último se vincula con otro fenómeno como el clientelismo, que puede ser entendido como una forma de vinculación política fuertemente arraigado en el quehacer político nacional y local (Barozet, 2004; Reheren, 2000; Pérez, 2020; Durston 2009; Belmar y Morales, 2020; Moriconi, 2011)

METODOLOGÍA

En este artículo se utilizó una estrategia metodológica cualitativa basada en un diseño no experimental, transversal y descriptivo. Se aplicaron entrevistas entre los años 2017 y 2020 a distintos actores: autoridades municipales, funcionarios, expertos y diferentes *stakeholders* para identificar las características de los vínculos sociales que posibilitan la corrupción, las motivaciones para participar

en aquellas, el funcionamiento que presentan, los grados de legitimidad que alcanzan y la relación que establecen con los procesos formales

Muestra y contexto del estudio

En total se realizaron 159 entrevistas desglosadas de la siguiente manera: a) 5 fueron aplicadas a expertos en temas de corrupción (fiscales, investigadores ONG); b) 59 a funcionarios públicos de municipios de las regiones IX, X, XIV. Estos funcionarios son encargados de ejecutar procesos críticos al interior de los municipios que están vinculados a la provisión de servicios, programas y recursos públicos; c) 90 entrevistas a representantes de grupos de interés de municipios de las regiones mencionadas tales como representantes de organizaciones civiles, empresas, beneficiarios de programas y proyectos; y d) 5 entrevistas a concejales.

El mapeo de actores se construyó a partir de la elaboración de una base de datos adecuados al objetivo del proyecto que originó este trabajo. Se elaboraron 4 pasos: identificación y clasificación de actores, identificación de roles de cada actor, relación con la realidad municipal y tipo de información que podrían proveer.

Se escogió la Macrozona Sur porque esta presenta ciertas particularidades que la distinguen de otras zonas, por ejemplo, posee una alta cantidad de municipios rurales, gran heterogeneidad de las capacidades humanas y materiales de los municipios, bajo nivel de estatalidad, entendida como la capacidad de proveer bienes y recursos públicos a la comunidad, por tanto, la forma en que la corrupción se expresa puede adquirir aspectos particulares (LAPOP, 2012; PNUD, 2018).

Instrumentos de recolección de información y análisis

Si bien, existen estudios que han indagado sobre la lógica de la corrupción que va más allá del uso de indicadores (Sousa et al, 2020), no es un tema fácil de estudiar, ya que su carácter ambiguo y secreto lo hace difícil de aprehender. Además, es un tema que se relaciona con respuestas deseables moralmente y, por tanto, puede ser ocultado o subestimado en su medición, por tanto, se aplicaron tres tipos de entrevistas y se utilizó la triangulación de información para verificar la calidad del dato:

Entrevista narrativa: uno de los métodos que más se ha utilizado para la recolección de datos en el contexto de proyectos sobre la configuración de los agentes de poder, de las estructuras de poder y los procesos de decisión, son las entrevistas narrativas. En esta técnica se pide al informante “que presente la historia de un área de interés, en la que participó el entrevistado, en una narración improvisada. La tarea del entrevistador es hacer que el informante cuente la historia del área de interés en cuestión como un relato coherente de todos los acontecimientos relevantes desde su principio hasta el fin. La idea de ir desde el cómo empezó todo, luego se seleccionan los temas relevantes para la narración y se presentan como una progresión coherente de acontecimientos; cómo se desarrollaron las cosas; y por último se presenta la situación al final del desarrollo” (Flick, 2007, p. 111).

Entrevista a expertos: en esta entrevista, el entrevistado se incluyó en su calidad de experto. El saber del experto fue integrado no como un caso individual, sino como representante de un grupo.

El objetivo fue que entregaran su opinión sobre los procesos críticos y las áreas vulnerables a la corrupción en los municipios.

Entrevista focalizada: la entrevista se aplicó a funcionarios municipales encargados de procesos críticos. Estas entrevistas pusieron de manifiesto los elementos específicos sobre un determinado acontecimiento, proceso o vivencia. En esta entrevista se evitó que los discursos se quedasen a nivel de las declaraciones generales.

Cabe mencionar que, si bien las entrevistas aplicadas fueron distintas, las preguntas se estructuraron sobre los mismos tópicos identificados en la literatura: a) definiciones sobre corrupción; b) prácticas; c) motivaciones y legitimidad; d) redes y vínculos personales; e) mecanismos de inclusión y exclusión; f) la coexistencia de lo formal con lo informal.

Para validar la calidad de la información entregada por los y las entrevistadas en relación a los casos de corrupción se revisaron informes de Contraloría General de la República, sentencias del Ministerio Público sobre delitos funcionarios y reportajes en medios de comunicación.

Análisis de la información

Se realizó un análisis de contenido cualitativo que consistió en agrupar la información obtenida en categorías previamente definidas y en categorías emergentes. Entre las categorías que guiaron el análisis se encuentran: definición de corrupción, casos de corrupción, áreas de riesgos, importancia de los vínculos sociales, relación formalidad-informalidad, relación público-privado, actores que participan en hechos de corrupción, medidas de prevención y mecanismos de control, consecuencias de la corrupción.

El análisis se llevó a cabo por medio de dos procesos, se realizó una construcción de categorías de análisis las cuales fueron agrupadas en distintas dimensiones predefinidas por las preguntas planteadas y por temas emergentes. Estas dimensiones son homogéneas dentro de sí y heterogéneas entre sí (agregación por temas comunes). De esta forma, las frases y oraciones aportadas por los entrevistados fueron el foco de atención de este análisis. Por otra parte, se analizaron las relaciones establecidas entre las categorías de análisis construidas, mediante dichas categorías se observó en qué medida se cumplieron los objetivos planteados en el marco de trabajo que dio origen a este estudio.

Complementario a lo anterior se utilizó el método de comparación constante el cual permite buscar patrones, establecer comparaciones y producir explicaciones sobre fenómenos sociales (Gibbs, 2007).

RESULTADOS

A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos agrupados en las temáticas que guiaron las pautas de entrevistas.

Definición

Con respecto a las definiciones sobre corrupción, los y las entrevistados/as la conceptualizan de manera heterogénea. En primera instancia, se sostiene que la corrupción involucra a aquellos actos indebidos que están fuera de la ley. Estos actos consisten principalmente en el aprovechamiento del cargo o del poder que una persona o funcionario municipal tiene para lograr un beneficio personal. Estos aspectos son los que más resaltan en los discursos y coinciden con las concepciones normativas que han predominado en los estudios sobre este fenómeno. La característica principal de este tipo de concepciones es que toman como referencia el sistema legal como estándar principal para definir qué es corrupción y para clasificar sus manifestaciones (Anders & Nuijten, 2008; Graycar & Jancsics, 2017).

yo entiendo por corrupción todo aquello que se ejecute fuera de la norma, o legalidad [...] por algo está la norma para aplicarla (Collipulli 2).

Es relevante mencionar que para los/as entrevistados/as la norma incluye no solo las leyes que regulan el comportamiento de los funcionarios, sino que también incluye a los procedimientos formales que han sido normados y positivados y que posibilitan el cumplimiento de los objetivos y/o metas institucionales propuestas. En el caso de los municipios, estos objetivos se refieren a la administración de recursos, bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía local. De esta manera, la corrupción además de entenderse como un mal uso de recursos se debe comprender como una alteración o transgresión de los procesos formales y estandarizados de las instituciones y organizaciones públicas o privadas (Arellano, 2017; Aguirre et al., 2019; Moya & Dueñas, 2015).

Corrupción es cuando se pasa por al lado de los protocolos, probablemente de lo público [...] Paillaco yo siento que hay mucho de eso, de que se pasa por al lado de los protocolos y se tiene un trato distinto digamos cuando hay personas que pueden ser en este caso funcionales a mis intereses particulares o no (Paillaco 3).

Otro aspecto a destacar es que además de ser ilegal, los/as entrevistados/as consideran que corrupción también involucra faltas a la ética. Esta concepción vincula a la corrupción con una dimensión moral la que no siempre concuerda con la dimensión jurídica. En este sentido, pueden existir prácticas que no están categorizadas como corruptas desde el punto de vista legal, pero si generan un impacto en la conducta de las personas al atentar contra los principios y valores socialmente aceptados que sostienen la buena convivencia y orden dentro de un grupo social (Boniolo, 2013).

Yo creo que es una falta a la ética [...] la ética nos dice esto está bien, esto está mal, faltar a la verdad, a lo políticamente correcto (Gorbea 2).

Esto demuestra la complejidad de definir la corrupción de una manera universal, ya que existen múltiples acepciones sobre el mismo fenómeno. Por lo pronto sostenemos que existe una visión legalista de lo que es corrupción y otra que incorpora elementos éticos y elementos procedimentales en su definición (Boniolo, 2013).

Además, a juicio de los/as entrevistados/as la corrupción implica la superposición del interés particular (personal) por sobre el interés general (comuna). De esto se desprende que existe un cierto conocimiento de la existencia de una esfera pública y otra privada, ambas distintas entre sí. De acuerdo con Bratsis (2003) en sociedades modernas la organización de la vida social exige la separación del interés privado del interés público, ambos intereses son mutuamente excluyentes. Esto supone que el servidor o funcionario público debe abstraerse del interés privado para cumplir su función o rol público de manera adecuada, cuando no ocurre esto, es decir, cuando la persona no logra separar su vida personal del cargo que ocupa y confunde sus roles, se origina el contexto propicio para el surgimiento de actos o prácticas de corrupción.

para mí la corrupción sería confundir los roles que uno tiene, por ejemplo, si uno es funcionario municipal, es funcionario municipal y se tiene que acoger a lo que dice su estatuto, tiene que ser profesional (Curarrehue 3).

De lo anterior se desprende que la corrupción es un problema de intereses particulares que genera confusión de roles públicos y privados. Esto ayuda a entender el sentido de las medidas y reformas institucionales que establecen marcos regulatorios claros que ayudan a los funcionarios públicos a separar el interés privado del interés general y así prevenir la corrupción. Sin embargo, más allá de que haya cierta claridad sobre esto en el discurso de los/as entrevistados/as, es lógico interrogarse sobre la posibilidad de que esta separación y el acatamiento de las reglas y normas formales se refleje en la dinámica cotidiana local.

Prácticas

La legislación chilena identifica al soborno o cohecho, la malversación, fraude al fisco, violación de servicios y prevaricación como principales manifestaciones de delitos funcionarios. No obstante, en el ámbito local es posible identificar otras prácticas donde se observa la coexistencia de lo formal con lo informal y el aprovechamiento privado de recursos públicos no solamente monetarios. El pago de favores políticos mediante la asignación de puestos laborales y/o adjudicación de licitaciones y ciertas concesiones de infraestructura de manera irregular, el pago de capacitaciones y horas extras que no se realizan, viajes del consejo municipal y/o directores de departamentos al extranjero que no se justifican, la utilización de bienes materiales del municipio en beneficio personal, el no cumplimiento de los procesos formales por parte de los funcionarios para acelerar trámites. El amiguismo, nepotismo y el clientelismo son nombradas como prácticas frecuentes de corrupción en estos gobiernos locales. Estas prácticas coinciden con las identificadas por contraloría en su reciente informe de radiografía de la corrupción en Chile (Contraloría General de la República, 2020).

Con respecto al pago de favores políticos, el patronazgo aparece indicado por parte de los/as entrevistados/as como una práctica informal frecuente que coexiste con los mecanismos formales de inserción laboral en municipios y también en los gobiernos regionales. De hecho, como resultado emergente de esta investigación, se ha descubierto que en municipios pequeños con baja presencia estatal y que presentan un mercado laboral restringido, los gobiernos locales se conciben como una fuente laboral estable y menos precarizada. Esto induce a las personas a construir redes de contactos con autoridades locales y funcionarios al interior de los municipios, entrar a una dinámica relacional

que involucra lealtad y grados de confianza y así tener mayores posibilidades de ingresar a trabajar en los municipios.

Acá la municipalidad es la fuente principal de empleos en la comuna (Traiguén 1).

Otro de los aspectos que conviene destacar es que para los/as entrevistados/as, las prácticas o los actos de corrupción no se relacionan solo al pago de una coima o soborno. Para ellos la corrupción también involucra aquellas prácticas relacionadas al tráfico de influencias, nepotismo o favoritismo, es decir, prácticas que denotan un trato preferencial que funcionarios públicos tienen hacia terceros y que muchas veces no tienen nada que ver con un intercambio económico.

Bueno efectivamente hay otras cosas que también pueden ser corrupción, cuando tú favoreces con tu cargo a otra persona y no al que corresponde, eso también es corrupción (Purén 3).

Además, más importante aún, prácticas como las antes mencionadas dejan entrever la dimensión social de la corrupción. Estas prácticas se sostienen en el conocimiento mutuo que existe entre los sujetos, esto supone la existencia de grados de confianza que median en la relación que se establece entre autoridades y funcionarios municipales con individuos o grupos de intereses externos. Así mismo, la confianza es una característica esencial que promueve la conformación de redes personales que, según algunos estudios, actúan como catalizadores y movilizadores de actos de corrupción (Mujica, 2005; Mujica, 2011; Moya & Dueñas, 2015).

Redes y vínculos personales

Los resultados también muestran que los actos de corrupción involucran la participación de múltiples actores vinculados entre sí. Los casos de corrupción que se han producido en gobiernos locales a nivel nacional evidencian esto. Según lo señalado por los/as entrevistados/as es muy difícil que los actos corruptos se realicen por una sola persona y con el total desconocimiento de otros funcionarios, por tanto, para hacerlo se requiere de la participación de más funcionarios que actúan en forma coordinada.

la corrupción sería muy difícil, que pase totalmente desapercibida, alguien tiene que estar metido, y debe existir mucha gente más de dos o tres personas metidas (Collipulli 1).

Esto se explica por la existencia de mecanismos de control internos implementados en la propia institución, como el papel del director de control y las exigencias burocráticas que acompañan a la toma de decisiones municipales, por ejemplo, en las licitaciones y/o concesiones. Por tanto, para que un caso de corrupción se produzca muchas veces deben participar una pluralidad de sujetos que se coordinen a fin de alterar los procesos formales de los municipios, resguardando pasar desapercibidos. Una de las características de estos actos es que los mismos participantes poseen un alto conocimiento de todos los procesos municipales, por lo que les resulta más fácil encontrar áreas grises donde operar. Esto pone en entredicho la efectividad de las medidas de control de corrupción. Estas medidas pueden ser revertidas por las prácticas de dichos agentes al interior de los gobiernos locales (Mahoney & Thelen, 2010)

Hay varios involucrados en los procesos, no es solamente una persona que hace todo un proceso. Para que haya corrupción tendría que verse involucrado todos los que participan. (Gorbea 1)

La evidencia también muestra que los que participan en las redes de corrupción no son estáticos, al contrario, son dinámicos y están especialmente ligados a espacios de decisión e interacción con grupos de interés y se ubican en posiciones específicas dentro del municipio. Los/as entrevistados/as señalan que debido al poder que concentran las autoridades locales se ven exigidos a alterar los procesos burocráticos abriendo la puerta a la corrupción, por tanto, esta ocurre con mayor regularidad donde existe una alta concentración de poder. De acuerdo con Sandoval (2016) la corrupción puede ser entendida como un abuso de poder, como una forma específica de dominación social.

En relación a los involucrados, los/as entrevistados/as identifican como facilitadores de redes informales a las autoridades políticas y a los funcionarios de confianza de la autoridad de turno. Para los funcionarios municipales los actores que participan en redes corruptas son principalmente las autoridades políticas de la comuna, alcalde y concejales. En estas redes buscan apoyo en futuros procesos electorarios. A su vez, para los dirigentes vecinales y comunales, los que participan en redes corruptas son las autoridades locales y los funcionarios municipales; esto producto de una forma de hacer política que es clientelar y caudillista.

Estas corruptelas se dan fundamentalmente con el objetivo de clientelizar, clientelizar individuos, clientelizar organizaciones, clientelizar todo tipo de movimiento, con el objetivo de que cuando venga la campaña de turno, el alcalde pueda llegar y llamar a estas personas y decirles “Oiga se acuerda que nosotros fuimos los que les donamos la mediagua, o hicimos esto por usted. Bueno ahora no se olvide que hay elecciones” (Valdivia 8).

Un resultado emergente de las entrevistas son las relaciones que se establecen entre funcionarios, autoridades del municipio y los gobiernos regionales. A esta relación se la percibe como un catalizador de probables irregularidades. Por ejemplo, la priorización de proyectos que se realiza a partir de la distribución de fondos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se percibe como una instancia en donde las redes informales y la discrecionalidad política juegan un rol fundamental. Asimismo, el tener conocidos en las dos instituciones ayudaría a movilizar mayor cantidad de recursos a un determinado municipio.

Tengo buenas redes en el Gobierno Regional conozco también harta gente y eso también me permite poder apurar algunos proyectos, (...) porque yo soy de la idea y es una cuestión muy personal: cada uno que tenga una pequeña cuota de poder en la administración lo usa (Traiguén 1).

Inclusión/exclusión

Ahora bien, como se señaló, la corrupción a nivel local opera mediante redes, el efecto que esto tiene es que estas mismas redes establecen sus propios mecanismos de inclusión y exclusión, ya que se sostienen en las relaciones de amistades y clientelares que establecen los individuos entre sí.

En otros términos, el mecanismo de exclusión e inclusión funciona en base a la reciprocidad y la confianza. Estas redes están compuestas por sujetos que interactúan y se relacionan entre ellos y construyen un entramado de contactos en los que existen grados de confianza y cercanía. Son redes que se sustentan en el intercambio de favores. Muchos de estos favores pueden ser burocráticos y se traducen en trato preferencial de unos por sobre otros. La ruptura de la confianza o de la reciprocidad es capaz de privar a cualquiera de ser parte de la red (Barozet, 2006; Lomnitz, 2001).

Aquellas agrupaciones que son más cercanas a la autoridad a lo mejor van a tener más facilidad de adjudicarse alguna subvención, hay otros que quedan esperando mucho tiempo y nadie les da respuesta, nadie les dice nada, absolutamente nada, aun teniendo buenas ideas y buenas propuestas (Valdivia 15).

Evidentemente, esto genera efectos negativos que tienen impacto directo en la ciudadanía, ya que el acceso a recursos y/o servicios está determinado por la pertenencia a este tipo de redes. Esto es más notorio en el espacio local.

Tal como se mencionó, en las comunas caracterizadas por altos índices de pobreza y baja presencia estatal el municipio es visto como la fuente laboral más importante. A este se puede acceder al apoyar a un/a determinado/a candidato/a que si llega a ser electo/a tendrá que retribuir el apoyo recibido mediante la asignación de un puesto laboral, alterando los procesos de contratación pública que establece la ley u otros mecanismos formales (Moya & Paillama, 2017; Moya & Garrido 2018, Mimica & Navia, 2018). De esta manera, se atenta contra la lógica racional y principios de imparcialidad y universalidad que debe regir en la toma de decisiones y en la distribución de recursos, servicios y beneficios en estas instituciones locales.

Motivaciones y legitimidad de actos de corrupción

Con respecto a las motivaciones y a la participación en las redes que configuran la corrupción en los municipios, los resultados muestran que los motivos para participar en las redes no son puramente económicas o racionales, ya que también se generan espacios de integración social y simbólica.

De las entrevistas se concluye preliminarmente que los actos de corrupción no deben ser asociados necesariamente a un actor racional o premeditado. De hecho, muchos actos se pueden explicar por desconocimiento de las funciones y los procesos de los cuales son responsables los funcionarios públicos, o por un determinado hábito, también para agilizar procesos lentos o burocráticos, o por procesos de modernización que no son internalizados ni por la comunidad ni por los actores municipales.

No es que la gente sea corrupta en sí o le guste robar, sino que hay cosas que se hacían mal porque no se sabía cómo se hacían [...] La poca información de los ciudadanos y los funcionarios puede producir estas zonas grises (Perquenco 3).

Otro resultado muestra que ciertas acciones informales e incluso que se alejan de la norma o que no siguen conductos regulares, son legítimas cuando aportan al bien común, sobre todo cuando

favorecen a las organizaciones. Al contrario, aquellas se consideran ilegítimas cuando solo buscan el aprovechamiento personal.

La persona que está buscando un bien propio, antes de la comunidad ya entra a corromperse (Gorbea 1).

En este sentido, los resultados muestran que los factores que explican el develar la corrupción se relacionan con el grado de tolerancia que las personas tienen sobre este tipo de prácticas. Estas ponen en tensión el marco normativo-legal de cada país. Asimismo, también es habitual encontrarse con casos en los que la ley sanciona o prohíbe ciertos actos, pero la sociedad igualmente los acepta a nivel práctico. Este tipo de conductas contradicen a las normas y sus valores lo que genera una cultura del *como si* (Girola, 2011).

Por estas razones, la corrupción es un concepto elusivo, ya que las personas no la entienden de manera unívoca, sino que para ellas las prácticas corruptas son evaluadas de manera diferencial, ya que estas no siempre reciben el mismo juicio valorativo (tolerancia, justificación y condena) (Sautu, 2004, Boniolo, 2013, Gilli, 2014).

Coexistencia con los procesos formales de los municipios.

Un aspecto relevante es que los vínculos sociales que posibilitan la corrupción en los gobiernos locales interactúan y/o conviven con los procesos formales y burocráticos de estas instituciones públicas. En relación a esto los resultados muestran que la relación entre lo formal y lo informal también es importante para analizar la corrupción en los espacios institucionales. Estos aspectos (formal e informal) operan de forma conjunta estableciendo una relación mutualista.

Los resultados muestran que los procesos estandarizados que se implementan en las instituciones locales conviven con ciertas tradiciones, disposiciones y hábitos de los agentes, quebrando lógicas de interacción y vínculos.

Como estas leyes son creadas afuera, no son tan aplicadas en la municipalidad como corresponde. [...] De repente ocurre que la gente te trae unas gallinas o unos huevos no con la intención de obtener algo a cambio, ellos son así, demuestran su cariño así. Son detalles y te limita como persona si tú no recibes, porque no lo hacen por maldad o una búsqueda personal. Es su forma de cultura (Saavedra 1)

Existe la percepción por parte de los/as entrevistados/as que las herramientas que entrega la institucionalidad para vincularse con la ciudadanía son limitadas y estandarizadas, entonces, la interacción, el diálogo, la gestión y la canalización de la participación ciudadana se orienta por dinámicas más informales y su eficacia depende de la relación personal que establezca el concejal, el funcionario, con las distintas unidades, departamentos y personas que ahí trabajan.

La gente usa los canales formales, pero también usa mucho el lobby con el concejal, con el alcalde, con el que pueda tener algún grado de influencia para que su proyecto sea beneficiado, pero para canalizar los cauces normales. (Gorbea 2).

Específicamente, se verifica que conviven procesos modernizadores implementados por el municipio y que tienen su validez en la normativa legal, de un lado, con procesos tradicionales del otro. En otras palabras, el municipio y los funcionarios se hacen cargo de implementar ciertas leyes instaurando una lógica formal, pero en el territorio existen prácticas informales que tensionan dicha lógica tal como lo evidencian otros trabajos sobre el clientelismo local en Chile (Belmar & Morales, 2020; Corvalán, Cox & Osorio, 2018).

También se observa que los municipios pueden suministrar oportunidades para facilitar la funcionalidad de las redes que conforman la corrupción, por ejemplo, el establecimiento de relaciones de lealtad entre diferentes actores locales, la generación de beneficios para incentivar la participación de otros actores y la promoción de mecanismos de protección para quienes participan de dichos actos.

CONCLUSIÓN

Los resultados permiten comprender algunas de las características de la corrupción y su lógica de funcionamiento para el contexto local chileno. En estos espacios institucionales el fenómeno de la corrupción ha sido poco estudiado a pesar de que se reconoce que existen diversos factores de riesgo que podrían generar corrupción.

La corrupción es un fenómeno complejo y difuso de definir. Esto va en línea con lo evidenciado por otros estudios que provienen de disciplinas como la antropología y la sociología, los cuales han relevado la importancia de entender la corrupción de manera contextual (Torsello & Venard, 2015; Granovetter, 2004). Las valoraciones, legitimidad y los significados que los individuos le dan a este fenómeno varían según la posición que ellos ocupen y el grado de poder que ostenten (Sautu, 2004; Boniolo, 2013). Por tanto, utilizar solo el criterio legal para definir corrupción es reduccionista, ya que esta no abarca la multiplicidad de prácticas y actos que pueden categorizarse bajo el rótulo de corrupción (Kaufman & Vicente, 2011; Della Porta & Vannucci, 2016).

En el contexto local estudiado existen al menos dos visiones sobre un mismo fenómeno, una que es oficial (legal) y que es promovida por órganos anticorrupción nacionales e internacionales, y otra que se construye socialmente. Esto refrenda lo mencionado por Orellana (2007) y Boniolo (2013) quienes señalan la existencia de diferentes definiciones sobre la misma. Esto permite entender a la corrupción no como un fenómeno objetivo, sino como un fenómeno que al involucrar juicios valorativos y de legitimidad adquiere significados distintos según el grupo social de referencia (Granovetter, 2004).

Otros estudios mencionan que la corrupción funciona mediante redes informales a partir de contactos personales y la confianza entre individuos (Della Porta & Vannucci, 2016; Graf-Lambsdorff, Taube & Schramm, 2005). Las redes y vínculos personales tienen el potencial de actuar como catalizadores y movilizadores de actos de corrupción (Mujica, 2011, 2005; Moya & Dueñas, 2015; Moya & Garrido 2017). En estas operan principios y valores sociales como la reciprocidad y la lealtad, la ayuda mutua (interesada y/o desinteresada) o solidaridad entre los integrantes de

una red y de un grupo social (Barozet, 2006; Lomnitz, 2001). El acceso a bienes y servicios queda determinado por la pertenencia a una red, es así que generan sus propios mecanismos de inclusión y exclusión afectando el acceso igualitario a los recursos y beneficios municipales (Moya & Dueñas, 2015; Luhmann, 1998).

En los gobiernos locales, los mecanismos de control y seguimiento de los procesos administrativos y financieros implementados hacen que sea prácticamente imposible que un individuo actúe solo, es decir, se requiere de más participantes que teniendo un objetivo en común lleven a cabo un acto de corrupción. La duración de la red hace que sea necesaria la existencia de mecanismos sociales como la confianza y reciprocidad. Estos mecanismos pueden tornar una relación instrumental en una relación social duradera y, finalmente, diluir la naturaleza corrupta de aquellos actos, reduciendo la valoración negativa que estos generan en los individuos (Lawler & Hipp, 2010; Arellano, 2017; De Graef, 2005).

Estos aspectos posibilitan comprender a la corrupción como un fenómeno en que las relaciones y contactos personales tienen un papel relevante en su surgimiento (Jancsics, 2014). Esta perspectiva discute con las concepciones economicistas y legalistas que han predominado en los estudios sobre este fenómeno. Por un lado, el intercambio corrupto deja de operar solo por lógicas de mercado, es decir, como un intercambio inmediato y entre individuos sin ningún tipo de relación social (Jancsics, 2019). Por otro lado, la devolución puede realizarse en forma posterior por los lazos de confianza que se desarrollan en dichas dinámicas (Tosoni, 2010).

No es el interés de este artículo relevar el carácter negativo de las redes y vínculos personales, de hecho, múltiples estudios han evidenciado la importancia que estos tienen para los individuos toda vez que ayudan a sortear las dificultades y necesidades de aquellos (Girola, 2011; Lomnitz, 2008, 2001; Barozet, 2006, Moya & Paillama, 2017). Al contrario, el punto a resaltar es que estas pueden ser instrumentalizadas por los mismos individuos para obtener beneficios y oportunidades de forma particularista, sobre todo cuando uno de los miembros está inserto en la estructura burocrática local. Por esto, las redes tienen la capacidad de permear las instituciones públicas y alterar sus procedimientos formales. En muchos casos esto provoca la transgresión de la normativa legal dando paso al surgimiento de la corrupción.

Todo esto va en la línea de lo evidenciado por otros estudios realizados sobre el tema (Della Porta & Vannucci, 2016; Arellano, 2017; Graeff, 2005; Graf-Lambsdorff, Taube & Schramm 2005, Graf-Lambsdorff, 2002), Nuestra contribución es aportar evidencia desde el contexto local chileno, donde existen una amplia literatura sobre fenómenos como el clientelismo (Barozet, 2004; Durston, 2009; Rehren, 2000; Pérez, 2020) y el patronazgo (Mimica & Navia, 2019; Moya & Garrido, 2018; Moya, Jaramillo, Parada & Cereceda 2021), pero poca relacionada a la corrupción propiamente tal. El desafío es seguir profundizando en aquellos mecanismos que propician su permanencia y funcionamiento en los gobiernos locales en Chile

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, N., Casas, A. & Sánchez, J. (2019). La corrupción como construcción socio-organizacional: entre doblar la regla y romperla. En Arellano, D. & Castillo, M. (Eds.) *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público* (pp. 47-80). CIDE.
- Anders, G. & Nuijten, M. (2008). Corruption and the secret of law: An introduction. En Anders, G. & Nuijten, M. (Eds.) *Corruption and the secret of law: A legal anthropological perspective* (pp. 1-24). Routledge.
- Arellano, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Arís, M. (2018). Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. *Nueva Sociedad*, 276, 140-151.
- Barozet, E. (2006). El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología*, 20, 69-96. <https://www.doi.org/10.5354/0719-529X.2006.27531>
- Barozet, E. (2004). Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política*, 43, 205-251.
- Belmar, F. & Morales, M. (2020). Clientelismo en los gobiernos locales. El caso de los alcaldes en Chile, 2015-2016. *Política y Sociedad*, 57(2), 567-591. <https://doi.org/10.5209/poso.62315>
- Boniolo, P. (2013). *Bases sociales y territoriales de la corrupción. Dominación y microrresistencia en un barrio del conurbano Bonaerense*. Luxemburg.
- Bratsis, P., & Jaramillo (traductor), N. (2013). La construcción de la corrupción o las reglas de separación y las ilusiones de la pureza en las sociedades burguesas. *Ciencia Política*, 8(15), 4-35.
- Brea, R., Duarte, I. & Vargas, J. (2006). *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Cartier, J. (1996). Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. *Nueva Sociedad*, 145, 110-125.
- Centro UC. (2016). *Confianza municipal. Percepciones desde la escala local*. <https://bit.ly/32paROd>
- Consejo para la Transparencia. (2015). *Modelo de Gestión en Transparencia Municipal*. Santiago de Chile, Ediciones Consejo para la Transparencia.
- Contraloría General de la República (2020). *Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile*. Santiago de Chile, Contraloría General de la República.
- Corvalán, A., P. Cox y R. Osorio (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14.

- Delamaza, G., Fernández, M. y Navarro, I. (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Programa Ciudadanía y Gestión Local.
- Della Porta, D. & Vannucci, A. (2016). *The hidden order of corruption. An institutional approach*. Routledge.
- Della Porta, D. (2000). Social capital, beliefs in government, and political corruption. En S. J. Pharr, & R. D. Putnam (Eds.) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (pp. 202-227). Princeton University Press.
- Donovan, M. (1995). The politics of electoral reform in Italy. *International Political Science Review*, 16(1), 47-64.
- Durston, J. (2009). *Clientelismo político y actores populares en tres Regiones*. 1–35 en <https://bit.ly/3H920zs>
- Ferraro, A. (2008). Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 101-129.
- Flick, U. (2007). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- García-Valdecasas, J.I. (2014). El impacto de la estructura de las redes sociales sobre el acceso de los individuos al mercado laboral. *Revista Internacional de Sociología*, 72(2), 303-321. <https://www.doi.org/10.3989/ris.2012.09.13>
- Gibbs, G. (2007). *El análisis de datos cualitativos en investigaciones cualitativos*. Ediciones Morata.
- Gil, F. (2008). *La cultura de la corrupción*. Ediciones Maia.
- Gilli, J.J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 61, 39-63.
- Girola, L. (2011). La cultura de la transgresión. Anomias y cultura del “como si” en la sociedad mexicana. *Estudios Sociológicos*, 29(85), 99-129.
- Graeff, P. (2005). Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. En J. Graf-Lambsdorff, M. Taube, & M. Schramm (Eds.), *The New Institutional Economics of Corruption*. (pp. 40-58) Routledge.
- Graf-Lambsdorff, J. (2002). Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 48(3), 221-241. [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(01\)00217-7](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00217-7)
- Graf-Lambsdorff, J., Taube, M., & Schramm, M. (2005). Corruption contracting: exploring the analytical capacity of New Institutional Economics and New Economic Sociology. In J. Graf-Lambsdorff, M. Taube, & M. Schramm (Eds.), *The New Institutional Economics of Corruption* (pp. 1-15). Routledge.
- Granovetter, M. (2004). *The social construction of corruption* [paper]. Conferencia The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber's *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Universidad de Cornell.

- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Graycar, A. & Jancsics, D. (2017). Gift giving and corruption. *International Journal of Public Administration*, 40(12), 1013-1023. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1177833>
- Halim, N. (2008). Testing alternative theories of bureaucratic corruption in less developed countries. *Social Science Quarterly*, 89(1), 236-257.
- Hernández, J. (2020). La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 7(2), 143-169. <https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193>
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: Una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 55-80.
- Holmes, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* Grano de Sal.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proética, Instituto de Estudios Peruanos.
- Jancsics, D. (2014). Interdisciplinary perspectives on corruption. *Sociology Compass*, 8(4), 358-372. <https://doi.org/10.1111/soc4.12146>
- Jancsics, D. (2019). Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review*, 79(4), 523-537. <https://doi.org/10.1111/puar.13024>
- Johnston, M. (2010). Assessing vulnerabilities to corruption: Indicators and benchmarks of government performance. *Public Integrity*, 12(2), 125-142. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922120202>
- Kaufmann, D. & Vicente, P. (2011). Legal corruption. *Economics & Politics*, 23(2), 195-219. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2010.00377.x>
- Lagos, N. (2017). Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica. Segundo lugar en XXX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Integridad y Ética en la Función Pública”. 1-39 (paper).
- LAPOP (2012). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Vanderbilt University.
- Lawler, E. & Hipp, L. (2010). Corruption as social exchange. *Advances in Group Processes*, 27, 269-296. [https://doi.org/10.1108/S0882-6145\(2010\)0000027013](https://doi.org/10.1108/S0882-6145(2010)0000027013)
- Lawler, E, Thye, S. & Yoon, J. (2008). Social exchange and micro social order. *American Sociological Review*, 73(4), 519-542. <https://doi.org/10.1177/000312240807300401>
- Ledeneva, A. (1997). Between gift and commodity: The phenomenon of “blat”. *The Cambridge Journal of Anthropology*. 19(3). 43-66

- Lomnitz, L. (2008). *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Lomnitz, L. (2001). “El compadrazgo”, reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile. En Lomnitz, L. (Ed). *Redes sociales, cultural, y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. (p.p. 19-46). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Editorial Trotta.
- L&D (2019). Encuesta de corrupción 2019. Serie de Informe Sociedad y Política. Recuperado de: <https://bit.ly/3AqgAQv>
- Mahoney, J. & Thelen K. (2010). A theory of gradual institutional change. En Mahoney, J. & Thelen, K. (Eds). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power* (pp. 1-10). Cambridge University Press.
- Manchinelly, D. (2018). Notas en torno al análisis dramaturgico de experiencias desiguales de corrupción a pequeña escala. *Estudios Sociológicos*, 36(106), 189-210. <https://doi.org/10.24201/es.2018v36n106.1539>
- Mascareño, A., Stamford da Silva, A., Loewe, D. & Rodríguez, D. (2016). Redes informales e instituciones democráticas en América Latina. Un modelo conceptual a partir de casos de Chile, Argentina y Brasil. *Revista Dados*, 59(3), 1-25.
- Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical frameworks. *Public Administration*, 99(3), 530-546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>
- Mimica, N. y Navia, P. (2019). Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012. *Perfiles Latinoamericanos*. 27(54), 83-109. <https://doi.org/10.18504/pl2754-004-2019>
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, 6(2), 319-351.
- Morales, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 205-252.
- Moriconi, M. (2011). ¿Ilegalidad justificada?: Clientelismo controlado en la administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 227-247.
- Moya, E., Jaramillo, N., Parada, D. & Cereceda, N.(2021). Patronazgo en La Araucanía: partidos políticos y parlamentarios en la disputa por las designaciones políticas. *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (59), 223-245. <http://doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N59-1464>
- Moya, E. & Peña, E. (2018). Transparencia y Lobby: El desafío en escenarios de coexistencia entre lo formal e informal, *Revista transparencia & sociedad*, 6, 83-102.
- Moya, E. y Garrido, V. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos*, (53), 213– 256. <https://doi.10.17533/udea.espo.n53a10>

- Moya, E. & Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Moya, E. & Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos. *Revista Transparencia & Sociedad*, (3), pp.13-28.
- Mujica, J. (2011). Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el palacio de justicia del centro de Lima, Perú. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 32(126), 87-117.
- Mujica, J. (2005). Relaciones corruptas: Poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. “Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica”. 1-41.
- Muñoz, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. En Zalaquett, J. y Muñoz, A.; (Eds). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina* (pp. 113-130). Universidad de Chile.
- Orellana, P. (2007). Chile, un caso de corrupción oculta. *Revista de Sociología*, 21, 257-272. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2007.27528>
- Pefaur, D. & Moreno, D. (2016). Transparencia y Modernización del Estado: Las brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques*, 14(24), 41-66.
- Pena, J. & Sánchez, J.M. (2009). La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción. *Revista de Economía Mundial*, 22, 197-220.
- PNUD (2018). Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2014). Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. <https://bit.ly/3tOKk8f>
- Pérez, A. (2020). *Clientelismo en Chile. Historia presente de una costumbre política (1992-2012)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rehren, A. (2000). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado de Chile. Documento de Trabajo Reforma del Estado. Volumen II. 127-164.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. Siglo XXI Editores.
- Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152.
- Sautu, R. (2004). *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia*. Lumiere
- Seligson, M. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four latina american countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408-433.

- Silva, P. (2018). *La república virtuosa. Probidad pública y corrupción en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Solimano, A., Tanzi, V. & Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Sousa, L., Pinto, I. R., Clemente, F., & Maciel, G. G. (2020). Using a three-stage focus group design to develop questionnaire items for a mass survey on corruption and austerity: A roadmap. *Qualitative Research Journal*, 21(3), 304-319. <https://doi.org/10.1108/QRJ-09-2020-0110>
- Torche, F. & Valenzuela, E. (2011) Trust and Reciprocity: A Theoretical Distinction of the Sources of Social Capital. *European Journal of Social Theory*, (14), 181-198.
- Torsello, D. & Venard, B. (2015). The anthropology of corruption. *Journal of Management Inquiry*, 25(1), 34-54. <https://doi.org/10.1177/1056492615579081>
- Tosoni, M. (2010). Niklas Luhmann y Pierre Bourdieu: claves teóricas para la interpretación del clientelismo político en la Argentina. *Estudios Sociológicos*, 28(83), 359-381.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41(123), 213-237.
- Wedel, J. (2012). Rethinking corruption in an age of ambiguity. *Annual Review of Law and Social Science*, 8(1), 453-498.
- Zalpa, G., Tapia, E. & Reyes, J. (2014). “El que a buen árbol se arrima...” Intercambio de favores y corrupción. *Cultura y Representaciones Sociales*, 9(17), 149-176.