

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE PERIODISMO**



TESIS DE GRADO

NEPOTISMO POLÍTICO EN CHILE:

UN OBSTÁCULO PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

HÉCTOR DURÁN CUEVAS

RODRIGO OLIVARES VERGARA

- **Ley 19.653, Sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado.**
- **Ley 19.645, Modifica Disposiciones del Código Penal que Sancionan Delitos de Corrupción.**
- **Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado.**
- **Ley 18.834, Estatuto Administrativo.**



TESIS DE PERIODISMO

Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Escuela de Periodismo

Compañía 2015, Santiago.

RUT 71.470.400-1

ALUMNOS INVESTIGADORES

- Héctor Daniel Durán Cuevas
- Rodrigo Ernesto Olivares Vergara

PROFESOR GUÍA

- Vicente Muñoz Griffith

TÍTULO DE TESIS

“Nepotismo Político en Chile: un obstáculo para la profundización democrática”

Tesis para optar al Título Profesional de: **PERIODISTA**

Tesis para optar al Grado Académico de: **LICENCIADO EN COMUNICACIÓN SOCIAL**

Santiago de Chile, Noviembre de 2001.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I DE ASUNTOS PÚBLICOS Y BENEFICIOS PRIVADOS.....	16
1.1. En torno a la corrupción.....	16
1.2. ¿Qué motiva la corrupción? Una discusión ontológica.....	21
1.2.1. Malos hábitos y nuevos hábitos: el factor cultural.....	21
1.2.2. Un entramado complejo: el sistema sociopolítico.....	25
1.2.3. Las Instituciones ¿funcionan?.....	29
1.3. Todos sospechosos: los rostros de la corrupción.....	32
CAPÍTULO II LOS BEMOLES DE LA DEMOCRACIA.....	34
2.1. Iluminando ‘piezas oscuras’.....	34
2.2. El control democrático de la corrupción.....	37
2.3. Chile y una democratización no jurídica.....	41
2.3.1. Un modelo de transición: los problemas de la profundización democrática.....	43
2.4. La hora del balance.....	46
2.4.1. Iniciativas de ‘buena ley’.....	49
2.4.2. Cifras que preocupan.....	52

CAPÍTULO III	
TODOS SOMOS IGUALES... PERO.....	56
3.1. Nuevas imágenes de nepotismo.....	56
3.2. Un botín con apellidos.....	59
3.2.1. Costumbres que se heredan.....	60
3.2.2. Vacíos discrecionales.....	63
3.2.3. Sin pecado concebido.....	69
CAPÍTULO IV	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	78
4.1. Problema de investigación.....	78
4.2. Formulación de Hipótesis.....	78
4.3. Objetivos de la investigación.....	79
4.3.1. Objetivos Generales.....	79
4.3.2. Objetivos Específicos.....	79
4.4. Tipo de estudio.....	80
4.5. Variables de la investigación.....	80
4.6. Diseño de la Investigación.....	81
4.7. Universo de estudio.....	82
4.8. Justificación de la Investigación.....	83
4.9. Limitaciones de la Investigación.....	85

CAPÍTULO V	
RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.....	87
5.1. Descripción de datos.....	87
5.1.1. Gobierno de Patricio Aylwin.....	88
5.1.2. Gobierno de Eduardo Frei.....	89
5.1.3. Gobierno de Ricardo Lagos.....	94
5.2. Interpretación de Datos.....	99
5.2.1. El factor partido político.....	101
5.2.2. El factor familias en el poder	102
CAPÍTULO VI	
DOS MIRADAS ACERCA DEL NEPOTISMO EN CHILE.....	104
6.1. Entrevista a Óscar Godoy, Cientista Político.....	104
6.2. Entrevista a Manuel Vicuña, Historiador.....	110
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	124

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción no es algo nuevo en nuestro país. Cada cierto tiempo nos enteramos de casos donde la probidad y ética pública son sobrepasadas por agentes del Estado para obtener beneficios de diversa índole. La mayoría de estos actos reciben una sanción moral y legal de parte de la sociedad, que considera traicionada su confianza y credibilidad en el Estado como ente administrador de las relaciones al interior de la misma.

Empero, existen prácticas corruptas que son desconocidas en general, aunque no por ello menos dañinas para un país. En nuestra investigación queremos abordar una de estas prácticas poco conocidas: el nepotismo político. Es importante destacar que los actos nepóticos no están claramente precisados en nuestra legislación, que gozan de aceptación social y que se desarrollan en aquellas ‘piezas oscuras’ de la democracia. Y es, justamente, en esos intersticios donde se desenvuelve nuestro tema.

Precisamente, debemos primero delimitar qué entendemos por nepotismo político. Sabemos de antemano que el solo acercamiento clásico al término no basta para dar cuenta de este fenómeno en la actualidad. Por tal razón, hemos desarrollado un concepto que nos permita dar cuenta con mayor precisión de esta práctica, en el contexto del Chile de hoy, el de los últimos diez años.

Es en este espacio de tiempo, el del Chile en transición, donde centramos nuestra mirada, porque creemos que los problemas que se originan en sistemas democráticos en proceso de consolidación determinan la calidad de la democracia que los países construyen,

por lo que cualquier tipo de práctica que atente contra ella y sus fundamentos, requiere respuestas adecuadas que sólo son posibles si existe el conocimiento previo de los temas a enfrentar.

Por tal razón, hemos puesto atención en este fenómeno que se ha expresado a través de la existencia de lazos de parentesco entre las personas que han dirigido la política en los gobiernos de la Concertación desde 1990 a la fecha. Ello, no quiere decir que el nepotismo sea privativo de un sector político del país, sino que se desarrolla principalmente a través de las redes de poder que se tejen según el gobierno de turno.

Conviene precisar también, que nuestra investigación está centrada en reconocer prácticas nepóticas al interior del gobierno, específicamente es las ‘altas esferas’ del Poder Ejecutivo, aunque sabemos que el nepotismo se expresa de manera significativa en los otros poderes del Estado. Es de público comentario la presencia de familiares entre los asesores o funcionarios a contrata de los Parlamentarios; también, la relación de notarios y conservadores de bienes raíces con miembros del Poder Judicial, llegándose incluso a hablar de ‘mecanismos de herencia’ para describir la designación de estos funcionarios.

Nuestro interés de abordar este aspecto del fenómeno, se debe a la existencia de particularidades propias de nuestro sistema político. Chile es un país de fuerte tendencia ‘presidencialista’, donde además el Primer Mandatario goza de facultades legales mayores respecto de los otros poderes; el Presidente es el depositario principal de la soberanía de los ciudadanos, y en cuanto ‘soberano’ designa a gran parte de las autoridades del gobierno central; y la capacidad de fiscalización de los actos del gobierno es muy reducida.

En consecuencia, al revisar casos de nepotismo sólo en el Poder Ejecutivo lo hacemos con la intención metodológico-exploratoria de dar cuenta de la existencia del fenómeno según nuestra definición. No tenemos contemplado reconstruir el mapa total de las relaciones parentales o consanguíneas en el seno del poder político. Por su naturaleza y envergadura, dicho trabajo amerita un rigor investigativo aún mayor y centrado en todo el Estado.

Reconocemos que el nepotismo político no es un tópico sobre el cual ha existido mayor interés, aun cuando es tributario de la corrupción. En realidad, la preocupación y los estudios están centrados en la corrupción como fenómeno genérico dentro de la administración gubernamental. Sin embargo, al plantearse el asunto del nepotismo el panorama se complica; pues la legislación vigente no es clara y precisa respecto de su práctica y tampoco hay una cultura política lo suficientemente fina que sancione ética y moralmente este tipo de conductas.

Ello, porque el nepotismo goza de una cierta aceptación en nuestro país; en parte producto de un un ethos cultural, proclive a tolerar esta y otros tipos de prácticas inveteradas, que se han ido consolidando a lo largo del tiempo sin recibir sanciones legales ni sociales. Es más, como señalara la Comisión de Ética Pública en 1994 es un hecho que existe en nuestro país un arraigo social al secreto, el silencio y la elusión.

Nuestra historia está llena de ejemplos al respecto. Desde antes de la Independencia, ya se había forjado una nación al amparo de mayorazgos y privilegios detentados por una elite muy definida. Algunos historiadores hablan incluso de familias fundadoras al referirse a la construcción de nuestro Estado. De hecho, esta realidad no varió mucho durante el

siglo XIX e incluso el ascenso de otros grupos sociales en la primera mitad del siglo XX no impidió seguir utilizando posiciones de privilegio para favorecer a parientes o amigos, al punto que el ‘pituto’ y el ‘compadrazgo’ se transformaron en instituciones sociales dentro del imaginario colectivo.

En este contexto, prácticas corruptas como el nepotismo generan necesariamente consecuencias en la democracia, sobre todo entendiendo que nuestro sistema político tiene como base fundamental su legitimidad. Es de principio que los destinatarios de la acción gubernamental estén convencidos de la conveniencia y bondad del sistema, y acepten, de conformidad, el ejercicio del poder por parte de sus destinatarios. Esto nos lleva a hablar, dentro del proceso de legitimación, de la necesaria existencia de una ética de la función pública que oriente las acciones del Gobierno, con la debida transparencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones.

En un régimen democrático, la búsqueda del bien común como fin último del Estado origina los valores de libertad, justicia y solidaridad, sobre los que se levanta todo el sistema, cuya legitimación se centra en la actualización de esos valores y en la consecución de esos fines. Tal vez por ello nuestro trabajo cobra una relevancia especial, pues Chile es un país con una fuerte referencia jurídica al momento de evaluar las acciones públicas y donde, por lo tanto, lo éticamente correcto no siempre coincide con lo legalmente permitido.

El cuerpo de esta investigación está dividido en capítulos, pues es la estructura que, a nuestro juicio, mejor posibilita su desarrollo. Los primeros tres capítulos corresponden a lo que metodológicamente se denomina Marco Teórico. En ellos, precisamente, tratamos el tema del nepotismo desde los distintos soportes teóricos que consideramos relevantes para nuestro estudio.

En el capítulo I, estudiamos y analizamos toda la información pertinente a los fenómenos de corrupción política. Definimos conceptualmente el fenómeno e indagamos en los factores que lo posibilitan y en los efectos que provoca en los sistemas sociales, con especial énfasis en los de tipo democrático.

En el segundo capítulo, desarrollamos la compleja relación entre corrupción y democracia, acentuando las particularidades que se producen en los llamados 'sistemas democráticos de transición', al que corresponde el caso chileno. En este capítulo incluimos la variable de la profundización democrática, para señalar el momento institucional en el que nuestro país se encuentra.

El capítulo III trata específicamente nuestro tema de investigación. En él, reconceptualizamos el fenómeno del nepotismo político a la luz de las prácticas políticas contemporáneas. También, describimos sus características, los factores que lo potencian y hacemos un detallado análisis de la legislación vigente al respecto en Chile.

En el cuarto capítulo, precisamos la metodología utilizada para esta investigación. Enunciamos nuestro problema y sus objetivos, aventuramos una hipótesis y definimos nuestro tipo, diseño y universo de estudio. Incluimos también, la justificación de la investigación y sus limitaciones, al amparo de las características propias de esta tarea.

El capítulo V, corresponde a los datos recolectados en nuestro estudio que corresponden a casos de nepotismo, según nuestras propias definiciones previamente explicitadas. Luego, analizamos la información obtenida de acuerdo a nuestro diseño metodológico y teórico.

En el capítulo VI incluimos entrevistas a dos destacados especialistas que desarrollan sus visiones profesionales frente al nepotismo, en la idea de entregar una perspectiva interdisciplinaria que aporte a una comprensión más completa del tema.

Posteriormente, integramos el capítulo de las conclusiones, donde enfrentamos la coherencia de la investigación y perspectivamos sus resultados.

Nuestro cuerpo de antecedentes e informaciones relativas al tema de la investigación se desprende fundamentalmente de la legislación existente en torno al tema de la corrupción, la relacionada con la probidad en la función pública y la que establece las sanciones a los agentes públicos, entiéndase: Estatuto Administrativo; ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; ley 19.653 de 1999, sobre Probidad Administrativa; y la ley 19.645, de 1999 que modifica las disposiciones del Código Penal sobre sanción de delitos de corrupción. A ello hay que agregar las Convenciones Internacionales y especialmente el trabajo de la Comisión Nacional de Ética Pública creada en 1994, bajo la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Además, nuestras fuentes de información incluyen los trabajos y estudios efectuados en torno del tema de la corrupción por centros de investigación, como el Instituto Libertad y Desarrollo, el Instituto Probidad y la Fundación Chile 21, entre otros; documentos, seminarios y publicaciones realizados por el Instituto de Ciencias Políticas de la

Universidad de Chile y el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile. A ello, debemos sumarle toda la bibliografía relacionada que utilizamos.

Finalmente, queremos hacer un reconocimiento a las personas que nos apoyaron en esta ardua tarea. En primer término queremos destacar el apoyo y motivación de nuestro profesor guía, Vicente Muñoz, responsable principal en la definición de nuestra tema de investigación. También queremos agradecer especialmente al profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Manuel Gallardo Cárcamo, por su desinteresada orientación temática y auxilio bibliográfico.

Y por supuesto, con mucho afecto, a nuestros respectivos círculos personales donde siempre encontramos compañía y cobijo.

A todos ellos, tributamos esta Tesis.

CAPÍTULO I

DE ASUNTOS PÚBLICOS Y BENEFICIOS PRIVADOS

1.1. En torno a la corrupción

Como punto de partida de nuestra investigación, consideramos necesario abordar conceptualmente el fenómeno que nos va a servir de referencia para la totalidad de nuestro trabajo. La corrupción es, en definitiva, el marco genérico desde donde entenderemos el nepotismo político.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define corrupción como “acción y efecto de corromper o corromperse.// Vicio o abuso introducido a cosas no materiales”; además de “alterar o trastocar la forma de alguna cosa.// Echar a perder, depravar, dañar o podrir.// Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera.// Pervertir o seducir a una persona.”¹

Luego, Gianfranco Pasquino, señala que “corrupción es (...) el comportamiento ilegal (de un funcionario público) impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.”²

¹ Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, España, Espasa Calpe S.A., 1992, 21ª edición, p. 582.

² Pasquino, Gianfranco, en: **Diccionario de Ciencia Política**, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Editorial Siglo XXI, 1997, Volumen 1, p. 377.

Por su parte, Máximo Pacheco indica que la corrupción se entiende como “una falta de honestidad y de integridad en la vida de las personas, denotando un no cumplimiento de los deberes inherentes a una responsabilidad asumida frente a la sociedad.”³

En el trasfondo de tales afirmaciones está implícito el juicio ético que se hace de la conducta corrupta. Al respecto, Tony Mifsud (SJ) indica que “la corrupción dice relación con la falta de honestidad y de integridad en la vida de las personas”⁴. Pero si extendemos la idea al mundo político, Mifsud señala que “la corrupción es una categoría ética mediante la cual se señala que la actuación de una persona en la esfera pública traiciona la función que la sociedad le otorga mediante el cargo”⁵

Esta última acepción de Mifsud, que aborda la corrupción como un fenómeno político, es la más afín a nuestra investigación. En este sentido, Ronald Maclean indica muy escuetamente que corrupción “es la utilización de medios públicos con fines privados”⁶.

Ante la interrogante, el cientista político Óscar Godoy opta por una definición funcional al señalar que es más conveniente discernir los elementos que constituyen una acción corrupta. Es decir, un acto realizado por un agente público, cuya conducta debe constituir una acción o una omisión secreta, oculta o solapada en un acto derivado de una facultad propia de su función oficial. Además, el agente público debe buscar la obtención

³ Pacheco G., Máximo, *Análisis conceptual de la corrupción y de la probidad pública*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, Volumen XXVIII, p. 35.

⁴ Mifsud, Tony, **Probidad y Función Pública ¿Se puede hablar de corrupción en Chile?**, Corporación Participa, Santiago de Chile, 1992, p. 4.

⁵ Op. cit. p. 5.

⁶ Mclean, Ronald, *El Estado y la Prevención de la Corrupción. El Contexto Internacional de la Corrupción y el Caso de Bolivia*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, volumen XXVIII, p. 131.

de un beneficio privado, que puede consistir en un valor, presente o futuro, monetario u otro.

La misma opción tomó en su momento la Comisión Nacional de Ética Pública (1994) al precisar que “hay corrupción cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado (...) puede ser monetario o de otra naturaleza.”⁷

De este modo, la corrupción puede servir intereses de grupos políticos determinados al subvertir las formalidades burocráticas, creando efectos desastrosos sobre los sistemas basados en el mérito, la clasificación y en la asignación de recursos. No obstante, para algunos miembros de la elite política algunas formas de corrupción son parte de ese “arte de lo posible”, como es concebida la política.

De allí surgen las diferentes interpretaciones frente a similares conductas. El estadounidense Arnold J. Heidenheimer⁸ ha establecido una tipología al respecto que incluye corrupción negra, blanca y gris. La primera recibe la reprobación generalizada, tanto de la clase política como los ciudadanos. La segunda, es aceptada como un mal necesario tanto por la gente como por elites políticas. Este es el caso de los niveles inferiores de la administración de justicia, por ejemplo, donde el pago de coimas y sobornos, entre otros, sirven para agilizar un trámite y, a la vez, resuelve el problema de las bajas remuneraciones de los funcionarios de ese sector.

⁷ *Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen XXVIII, p. 203.

⁸ Heidenheimer, Arnold, *Perspectives on the Perception of Corruption*, citado por Óscar Godoy A., *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, Nº 18, p. 25.

Entre la corrupción negra y blanca, Heindenheimer, ubica la corrupción gris, que es aquella en que la clase política y la gente discrepan al momento de estimarla corruptas o no. Este es el caso histórico del cohecho y más recientemente del clientelismo y el nepotismo político. Y es, precisamente, en torno a este tipo de corrupción donde más vacíos se evidencian al momento de definir una respuesta adecuada.

Siguiendo con la corrupción política, algunos especialistas plantean la existencia de una triple condición que facilitaría su aparición; es decir, circunstancias que hacen más favorable el surgimiento y desarrollo de la práctica corrupta. Es la llamada “*condición formal de la corrupción*”⁹, que puede ser graficada en la llamada “*ecuación básica*” de la corrupción, desarrollada por Robert Klitgaard:¹⁰

Donde:
$$\text{CORRUPCIÓN} = M + D - R$$

M = Monopolio de la decisión pública

D = Discrecionalidad de esa decisión

R = Responsabilidad (dar cuenta) por esa decisión pública.

⁹ Laporta, Francisco J., *La corrupción Política*, en: **La Corrupción Política**, Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez editores, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 27.

¹⁰ Klitgaard, Robert, **Controlando la Corrupción**, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, p. 85.

Esta ecuación, según Francisco J. Laporta, evidencia que “la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en un régimen de práctico monopolio, con amplias facultades discrecionales y sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas.”¹¹

Por su parte, J. Padioleau¹², entiende la corrupción como un intercambio de favores, sea como trueque o intercambio social. Al respecto, señala cuatro elementos constitutivos de la corrupción. A saber: La violación de reglas y normas relativas a lo que es percibido como interés general; la existencia de un intercambio clandestino entre los mercados político, social y económico; con la consecuencia de dar a individuos o grupos, medios de acceso o influencia en procesos de decisión política y administrativa superiores; y traduciéndose eventualmente por beneficios tangibles, materiales o de otra clase, por las partes interesadas en la transacción.

No obstante, Laporta precisa que “todas (las) condiciones de carácter económico, social y organizativo, [...] son importantes, pero no constituyen, sin embargo, la causa última de la corrupción [...], pero creo que puede decirse que la *Causa* inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción, es la conducta deshonesta del actor público.”¹³ En ese sentido, Laporta es concluyente al señalar que no hay ningún sistema de control de la corrupción posible, pues no se puede impedir totalmente la opción individual de actuar deshonestamente.

¹¹ Laporta, Francisco J., Op. Cit., p. 28.

¹² Padioleau, Jean G., *El Estado en Concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 33-58.

¹³ Laporta, Francisco J., Op. Cit., p. 28.

1.2. ¿Qué motiva la corrupción? Una discusión ontológica

Saber cómo se constituye el fenómeno de la corrupción ha sido materia de reflexión permanente entre los estudiosos del tema, existiendo elementos comunes en el análisis e interpretación de las causas que la generan. Parte de esa discusión está centrada en diversos factores, sean culturales, socio-políticos, e ideológicos, que analizaremos como elementos causales o referenciales a la hora de explicarse el origen de la corrupción en las sociedades contemporáneas

1.2.1. Malos hábitos y nuevos hábitos: el factor cultural

Tal como señaláramos, muchos autores plantean que la motivación última del acto corrupto está en la decisión individual de quien lo comete. No obstante, como en todo acto humano, el factor cultural también es importante a la hora de entender un fenómeno de estas características. Así, aspectos como los procesos de modernización y la manera en que las sociedades entienden y asumen la corrupción nos servirán para entender culturalmente el tema en cuestión.

i. Procesos de modernización

La mayoría de los países que hoy viven el flagelo de la corrupción política tienen en común un rápido proceso de modernización. Algunos, posterior a la segunda guerra mundial (Italia, Japón o España) y, en otros casos, durante la década del setenta y ochenta (Venezuela y México).

Por modernización entendemos un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana, y del que surgen nuevos

valores y principios en el contexto del un nuevo orden político, social y cultural. Samuel P. Huntington¹⁴ cree que la corrupción tiende a incrementarse en estos períodos de rápido crecimiento y modernización, debido a: *a)* los cambios de valores, *b)* las nuevas fuentes de riqueza y poder, y *c)* la ampliación de la esfera del gobierno.

En el primer caso, el reemplazo del ethos tradicional durante el proceso de modernización explicaría el surgimiento de nuevos patrones conductuales entre los individuos. Conductas que bajo aquel ethos tradicional fueron consideradas como normales, hoy, bajo los nuevos paradigmas, son repudiadas, y viceversa.

En segundo término, la creación de nuevas riquezas genera nuevos grupos económicos que se relacionan con las élites dominantes en la esfera pública, a través del acceso al sistema político que estos últimos le otorgan. De esa manera, se vinculan poder político y económico; condicionándose, muchas veces, mutuamente.

Finalmente, la multiplicación y expansión de actividades que son reglamentadas por la administración gubernamental potenciarían la corrupción. Esto, porque toda modernización trae consigo nuevas formas de interacción entre los individuos y el Estado. Cuando el excesivo legalismo y burocracia sobrepasan la relación entre individuo y Estado, los sujetos afectados por esta situación se vuelven en potenciales fuentes de corrupción; así también, la administración de gobierno.

Huntington señala, además, que la relación entre las oportunidades políticas y las oportunidades económicas de un país también afecta a la corrupción. Si las oportunidades

¹⁴ Huntington, Samuel, citado por Robert Klitgaard, en: **Controlando la Corrupción**, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, p. 86.

políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un período dado, habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción.¹⁵

En tanto, Padioleau¹⁶, al referirse a las condiciones en las que aparece la corrupción, señala que esto depende de las características del sistema de normas socialmente aceptadas. Al respecto, distingue tres circunstancias: períodos en que la sociedad política se distingue por una inflación moral, es decir, períodos en que la moralidad pública toma una forma extrema, adhiriendo exageradamente a una moral occidental; a los conflictos de normas entre diversas fracciones de una sociedad y a la introducción de un nuevo sistema de normas en la sociedad. En general, estos cambios – propios de la modernidad – acompañados de nuevas normas, vuelven anticuadas conductas aceptadas o bien confieren respetabilidad a prácticas antes condenadas.

ii. Culturas Corruptibles

Robert Klitgaard, ante la interrogante de por qué hay corrupción, ha establecido tres posibles respuestas en el plano socio-cultural: “culturas que favorecen la corrupción”, “demasiado capitalismo”, y “muy escaso capitalismo”.

Respecto del primer caso, se trata de culturas donde la gente, dice Klitgaard, tiene valores tan diferentes, que la corrupción es menos perseguida, se la acepta más y llega a ser parte de las costumbres. En este caso, las lealtades tribales y de parentesco pasan por alto

¹⁵ Op. Cit. p. 87.

¹⁶ Padioleau, Jean G., *El Estado en concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 180.

las obligaciones de un funcionario hacia sus responsabilidades públicas y contribuyen, así, a crear un clima conducente a la corrupción.

En el segundo caso, el autor plantea que las causas iniciales de la corrupción son el capitalismo y su aliado histórico, el colonialismo. Culturas que han vivido bajo regímenes colonialistas, reproducen en su etapa capitalista – entendida como fase superior de desarrollo – las prácticas corruptas con absoluta continuidad.

El tercer lineamiento, de “muy escaso capitalismo”, propone métodos de mercado en la asignación de los recursos de gestión pública. El planteamiento básico es que si se permitiera que el mercado reemplazara al gobierno en todo lo que fuese posible, la corrupción se reduciría.

Sin embargo, contra argumenta Klitgaard, una versión extrema de “muy escaso capitalismo” convertiría un monopolio de servicio público en un monopolio de servicio privado. “Dejar que una firma privada, en vez del gobierno, distribuya los bienes y servicios, no reduce obligatoriamente los dañosos efectos de la corrupción.”¹⁷, señala el autor.

Otro aspecto importante desde el punto de vista de las culturas corruptibles, es la “subjetividad” de la sociedad donde ocurren prácticas corruptas. Nos referimos a aquellos aspectos dentro de la cultura de cada país que facilitarían la aparición y desarrollo de la corrupción:

¹⁷ Klitgaard, Robert, Op. Cit., p. 77.

- Cultura consumista: se extiende con la economía de mercado y produce efectos desintegradores en materia de probidad pública. Lo importante es tener, no importando cómo. En este contexto, el Estado pasa a ser un bien de consumo más, apetecido por burócratas, políticos y ciudadanos en general.
- Prácticas políticas ilícitas consideradas como ‘connaturales’ del hacer político: clientelismo, nepotismo, tráfico de influencias, etc.
- Dimensión valórica del servicio público: el servicio público se ha convertido en una profesión más, esperándose lo mismo que de cualquier otra: dinero y éxito. Esto ha dañado parte de la ética del servidor público.

1.2.2. Un entramado complejo: el sistema sociopolítico

Al abordar este factor, creemos importante hacerlo en tres niveles: partidos políticos, sistema de gobierno y régimen político. Además, incluiremos como puntos los factores institucionales y jurídicos que, seguramente, ayudarán a entender, desde una visión complementaria y de conjunto, el fenómeno estudiado. Debemos destacar que este análisis lo realizamos basándonos, fundamentalmente, en un trabajo realizado por Claudio Orrego; que sistematiza el pensamiento acumulado en torno del tema en cuestión¹⁸.

i. Los partidos políticos

Los partidos políticos poseen un rol fundamental en el contexto de las sociedades democráticas; sin embargo, es necesario identificar aquellas características y prácticas de los mismos que son causa directa de la expansión de la corrupción. Éstas acentúan una

¹⁸ Orrego, Claudio, *Corrupción: Modelos y Factores Determinantes*, en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen XX, Nº 1, 1999. p. 35

visión utilitarista de la política, muchas veces enraizada en la cultura social y fomentada tanto por políticos como por electores, cuyas repercusiones puede tener consecuencias graves de corrupción.

De esta manera, prácticas clientelistas, la cooptación partidista del Estado y de grupos intermedios, legislaciones electorales restrictivas y la escasez de mecanismos efectivos de participación y fiscalización ciudadanos, fortalecen la preeminencia excesiva de los partidos políticos como intermediarios entre el ciudadano y la administración del Estado.

Por su parte, la necesidad de obtener recursos para campañas y funcionamiento generan ciertas relaciones impropias con grupos de interés privado, debido a la inexistencia de control público al respecto. Esto implica que dichos sectores privados apoyen indistintamente a partidos que comparten sus inclinaciones por el sistema político, económico y social vigente. Ello, les da fuerza a la hora de sugerir legislaciones favorables a sus actividades económicas particulares, tendiendo un manto de dudas respecto a los fines de las organizaciones partidarias.

Entonces, en países donde la percepción de legalidad y autoridad está debilitada, la probabilidad de que exista corrupción es mayor. Más aún, este tipo de manifestaciones ilícitas se ve fortalecida por la existencia de partidos políticos débiles y poco transparentes, cuyos líderes se ven involucrados en actos de corrupción.

ii. El sistema de gobierno

En primer término, este punto se vincula con la existencia de cierto código de silencio o acuerdo tácito de reserva en relación a la gestión pública del Estado. Esta situación, junto con negar el principio de transparencia administrativa, imposibilita el control social y político de la responsabilidad gubernamental. Claro ejemplo de lo anterior, son los fondos de gastos reservados, comunes para muchos países como Chile, y la inexistencia de mecanismos jurídicos para poder demandar el acceso a la información pública.

A lo señalado, debemos agregar a aquellos sistemas políticos que permiten que gobiernos de coalición o unipartidistas se prolonguen por largo tiempo. En realidad, sea por falta de control, acostumbramiento al poder, lealtad partidaria o familiar, siempre es más fácil que quienes detentan el poder por mucho tiempo tiendan a creer que el Estado les pertenece. Tal es el caso de prácticas como el clientelismo y el nepotismo político.

Otro aspecto relevante, dice relación con los procesos de descentralización política y administrativa. Dichos procesos son vistos como resguardo ante la corrupción, aunque existen claras razones para pensar lo contrario. En el caso de Chile, la descentralización política y administrativa no ha sido acompañada del fortalecimiento necesario de la capacidad técnica (recursos), la institucionalidad contralora y la gestión fiscal. Además, el aumento significativo de recursos a ser administrados y la natural debilidad y precariedad de los gobiernos locales (Municipios), ha hecho que éstos terminen siendo las unidades gubernamentales más fáciles de ser cooptadas por intereses políticos y económicos particulares.

iii. El régimen político

Aquí nos referimos a problemas relacionados con el funcionamiento del sistema democrático que pueden constituirse en factores para la aparición de la corrupción.

- La debilidad y poca independencia de los medios de comunicación en términos políticos y económicos. En realidad, en muchos casos la prensa pasa a ser cómplice de situaciones de corrupción por acción u omisión. Un problema muy presente en nuestro país es la concentración de los mismos, lo que evidentemente atenta contra la pluralidad necesaria que posibilita conocer más perspectivas de un mismo fenómeno sin quedar sujetos a sólo un tipo de interpretación.
- Escasa participación popular en los asuntos públicos. Si la gente, en general, no está al tanto de lo que sucede en la administración del gobierno, mostrado su intolerancia ante prácticas corruptas, el Estado, sus líderes políticos y funcionarios públicos no tendrán incentivos reales para enfrentar y combatir el problema con decisión. Sin organización ciudadana es muy difícil que exista participación y capacidad de reacción ante el fenómeno de la corrupción.
- Falta de independencia real y efectiva de los poderes del Estado, respecto al poder central. Al no existir los recursos técnicos y una legislación precisa en torno al tema, resulta difícil que los poderes legislativo y judicial no estén sometidos a presiones políticas y económicas que inducen o amparan la corrupción. La excesiva relevancia del poder ejecutivo en relación a los otros poderes, ha producido asimetrías que les impiden a estos últimos desarrollar capacidades y competencias fiscalizadoras de las actividades de la administración del Estado.

En el caso del poder judicial, la falta de independencia y su politización, más sus escasos recursos económicos y humanos, la hacen un foco muy susceptible de ser corrupto. La situación del parlamento, el poder legislativo, no difiere mayormente de lo anterior. A la precaria capacidad técnica para ejercer su función legislativa y de fiscalización (Cámara de Diputados), se unen las limitadas potestades constitucionales que tienen los parlamentos para investigar los actos del gobierno central y, ciertamente, la inexistencia de efectivos controles éticos sobre los propios parlamentarios.

1.2.3. Las Instituciones ¿funcionan?

Entre los factores causales o que posibilitan actos de corrupción también se destaca la debilidad institucional que tienen los estados frente a este fenómeno. Así, sin capacidades técnicas ni legislaciones adecuadas, sin recursos y con escasa voluntad cívica, muchos países pueden verse atados o desbordados por estas prácticas.

i. Precariedad de los órganos de control

Como señalábamos, uno de los factores institucionales más determinantes en el combate contra la corrupción es la debilidad técnica y de potestades de los órganos de control fiscal y administrativo. Al respecto, podemos señalar cuatro falencias fundamentales de éstos a la hora de prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción:

- Obsolescencia y excesivo legalismo de los sistemas de control, tanto en procedimientos como en infraestructura. Dichos sistemas están absolutamente sobrepasados por el tamaño de la administración estatal. Es de público conocimiento la existencia de formas

de corrupción que no son detectables a través del control legal, como el nepotismo, el clientelismo u otras formas más refinadas de actos ilícitos.

- Falta de recursos económicos y humanos. Aquí se destacan los bajos salarios y falta de capacitación de los funcionarios públicos para cumplir adecuadamente sus tareas.
- Falta de independencia y poder real de los órganos de control. Esto es determinado por la existencia de estatutos de fiscalización con facultades limitadas, junto a la práctica común de remover a los titulares de los órganos fiscalizadores a gusto del gobernante de turno.
- Falta de coordinación y cooperación entre los distintos órganos encargados de practicar el control.

ii. Deficiencias en la gestión pública

En términos de gestión pública existen tres áreas de atención respecto al fenómeno estudiado: discrecionalidad funcionaria, simplificación administrativa y desprotección de áreas 'vulnerables' en que es más difícil hacer efectiva la responsabilidad pública.

La discrecionalidad del funcionario en el cumplimiento de su labor es un elemento facilitador de situaciones de corrupción. Mientras más amplio sea el mandato del funcionario, más difusa es su responsabilidad y más difícil su control.

Por otra parte, la excesiva burocracia, la complejidad, el carácter engorroso y la consecuente lentitud de muchos de los procedimientos públicos son regularmente causa directa y fundamental de muchas irregularidades.

Otras áreas especialmente vulnerables son las aduanas, la policía o los impuestos internos, y todos aquellos órganos estatales en que una decisión del funcionario público puede significar grandes beneficios o pérdidas para terceros.

iii. Fundamentación jurídica

Desde el punto de vista jurídico existen factores y causas que facilitarían la conducta corrupta. A saber:

- Énfasis excesivo en el derecho penal. La tendencia de los países latinoamericanos para combatir la corrupción ha sido el inefectivo recurso de crear nuevos tipos penales y aumentar las penas de los ya existentes.
- Falta de independencia del poder judicial. Esto se refiere a que los jueces no tienen protección real ante presiones políticas, económicas o administrativas; resultando muy difícil sancionar a funcionarios públicos, sobre todo de alto rango o muy bien 'conectados'.
- Carencia de mecanismos efectivos de investigación. Los delitos relacionados con la probidad pública son, en general, de difícil prueba y muchos actos ilícitos, por tal razón, quedan sin sanción penal.
- Muchas veces el acto corrupto no se encuadra en forma precisa con la descripción del tipo penal. Este es el caso, por ejemplo, del nepotismo político o el clientelismo.

Pero también es terreno fértil para la corrupción el atraso en la legislación. Esto guarda relación tanto con la tipificación confusa, imprecisa o directamente errada de algunos delitos. A pesar de ello, nuevos tipos ilícitos se han incluido en nuestra legislación que penalizan conductas reñidas con la probidad del funcionario público. Este es el caso del

tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada y el enriquecimiento ilícito.

1.3. Todos sospechosos: los rostros de la corrupción

No es difícil concluir que en términos generales, la corrupción acarrea problemas para el desarrollo económico, político, social y cultural de un país. De hecho, uno de los objetivos de nuestra investigación es dar cuenta de lo anterior a partir del estudio de un fenómeno en particular.

Klitgaard analiza los efectos de la corrupción en cuatro categorías: eficiencia, distribución equitativa, incentivos y política.

En términos de eficiencia, este autor señala que la corrupción genera costos ineficientes en función del desecho y la mala asignación de recursos. Pero además, asegura que la ineficiencia se presenta cuando “funcionarios estatales de alto rango desvían las políticas públicas en su beneficio y de un pequeño número de amigotes.”¹⁹

Respecto de la distribución equitativa, Klitgaard dice que la mayoría de las veces los más ricos y privilegiados se benefician con los arreglos corruptos a expensas de los más pobres o carentes de toda ventaja.

El citado agrega que los incentivos económicos generan corrupción cuando el ciudadano común debe buscar favores ilícitos para agilizar, por ejemplo, un trámite

¹⁹ Klitgaard, Robert, Op. Cit., p. 53.

burocrático. En ese caso el agente público busca aumentar sus ingresos por la vía del soborno, la coima y la confabulación.

En términos políticos, algunos autores sostienen que la corrupción tiene ciertos efectos positivos. Por ejemplo, en lo relativo a la distribución equitativa de recursos estatales o bien cuando algunos suponen que las 'máquinas políticas' ayudan a distribuir el gasto social equitativamente. Esto resultaría positivo para países en vías de desarrollo, pues podría generar beneficios similares. Es más, en la mayoría de los países subdesarrollados, como el nuestro, los grupos emergentes son débiles y los partidos políticos pocas veces permiten la participación de elementos ajenos a la elite privilegiada.

Sin embargo, el costo político de la corrupción es aún mayor que sus posibles beneficios integradores y distributivos, pues entre los efectos reales de la práctica corrupta está la inestabilidad y alienación política. Si a ello le sumamos la incertidumbre entre los individuos y la deformación del sentido último de la política como actividad social orientada al bien común, nos enfrentamos a un fenómeno desintegrador que socava las bases constituyentes de cualquier sociedad.

CAPÍTULO II

LOS BEMOLES DE LA DEMOCRACIA

2.1. Iluminando las ‘piezas oscuras’

Dentro de la lista de factores que favorecen la corrupción señalados en el capítulo anterior, no aparece ni aparecerá la democracia. Esto, porque, a pesar de que algunos crean o quieran lo contrario, un Estado democrático de derecho es el sistema que menos posibilita los actos de corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra ellos.

La democracia es una forma normada de ejercicio del poder. Y esta característica no es menor a la hora de enfrentar la corrupción, pues en todas las democracias los órganos públicos están sometidos a poderes controladores formalizados. En los Parlamentos existen facultades fiscalizadoras que permiten a todos los sectores de la sociedad representados ejercer un control independiente al gobierno. La administración pública también es sometida a un riguroso control por parte de órganos competentes, como Contralorías y otros.

Además, los sistemas democráticos desarrollan una gran capacidad de control ciudadano sobre el poder político, que se ejerce a través de las elecciones periódicas de sus representantes, de los medios de información potenciados por la libertad de prensa y opinión y, de otros recursos informales que la sociedad civil genera sobre la base del derecho de asociación.

No obstante, también es cierto que la democracia carga con una historia de frustraciones, paradojas y promesas incumplidas que ponen en tela de juicio su propio funcionamiento. Es difícil realizar los principios democráticos en sociedades muy complejas, en sociedades de masas y en estados fuertemente burocratizados y enfrentados a problemas de enorme envergadura técnica.

Así, la división de los poderes no se realiza como idealmente pensaron y propusieron los clásicos de la democracia moderna y, por consiguiente, los controles jurídicos y políticos dentro de los estados democráticos no son nunca perfectos. No es de extrañar, entonces, que haya graves dificultades para evitar absolutamente la corrupción política.

Pero, no es justo establecer una relación directa entre corrupción y democracia. Tal como señala Nicolás López Calera: “la corrupción política no es una consecuencia, al menos directa, de la democracia en sí ni de la democracia real. La corrupción política no es un motivo para cuestionar éticamente la democracia.”²⁰

Si en un sistema democrático se dan casos de corrupción, tenderán a darse en algunos intersticios del sistema a los que no ha llegado bien el efecto democratizador (fondos reservados, por ejemplo), y porque, en último término, ningún sistema político puede controlar absolutamente la ocurrencia de este tipo de fenómenos. De hecho sólo un régimen democrático nos permite adentrarnos en esas ‘piezas oscuras’ donde se producen tales ‘anomalías’.

²⁰ López Calera, Nicolás. *Corrupción, ética y democracia*, en: **La Corrupción Política**, Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez editores, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p.128.

Ya en el capítulo primero nos referimos a los elementos constitutivos de la corrupción, destacando las circunstancias que favorecen su aparición. Es lo que Klitgaard denominó “ecuación básica de la corrupción”. Si comparamos esta fórmula con la particularidades de un régimen democrático nos encontraríamos con que el monopolio de la decisión pública se transforma en *a)* decisión tomada plural y descentralizadamente; la discrecionalidad está *b)* sometida a criterios establecidos; la no responsabilidad se cambia por *c)* responder mediante variados mecanismos y ante numerosos ‘jueces’.²¹

Donde: **DEMOCRACIA = A + B + C**

A = Procedimientos democráticos de decisión.

B = Imperio de la ley, Estado de Derecho

C = Rendición de cuentas ante los jueces (independencia del poder judicial)
ante el parlamento, (control de la acción de gobierno)
ante los ciudadanos, (elecciones periódicas) y
ante la opinión pública (derecho a la información y libertad de expresión)

Esta ecuación configura un sistema de gobierno llamado *Estado democrático de derecho*, que “es sin duda el sistema político o sistema de gobierno que más se aleja de las condiciones formales que facilitan la corrupción.”²². En la idea de fortalecer este sistema de gobierno, Laporta propone tres medidas que se corresponden con la ecuación anterior y que incorporan actitudes de carácter netamente democratizador y pluralista:

²¹ Laporta Francisco J., *La corrupción política*, en *La Corrupción Política*, Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez editores, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 29.

²² Op. Cit., p. 30.

- Que ningún segmento de la sociedad se sienta excluido a priori del proceso de toma de decisiones, pues en ese caso la tentación de usar el atajo de la corrupción para participar en él será inmediata. Se deben implementar medidas de integración ciudadana, desconcentración administrativa, pluralismo y legalidad que se adecuen a una organización democrática.
- Es necesario reducir en el máximo grado la discrecionalidad de los responsables públicos que han de adoptar decisiones relevantes. Es preciso tender a definir objetivos, criterios y procedimientos de la manera más precisa posible, tratando de eludir al máximo ámbitos de pura discrecionalidad.
- Dado que los casos de corrupción, por su propia naturaleza, son extremadamente difíciles de detectar, es preciso que haya un sistema institucional de información e investigación de posibles conductas irregulares, que no sea una agencia gubernamental o de partido, sino el resultado de la interacción cooperativa de la administración, las instituciones, la sociedad y los particulares. La transparencia y la publicidad del proceso decisorio ahuyentan así tanto la corrupción como la invención de la corrupción, y son los atributos básicos de una sociedad abierta, es decir, liberal y democrática.

2.2. El control democrático de la corrupción

La democracia es un régimen en que la legitimidad y la confianza en la autoridad están sometidas al escrutinio público periódico del voto y a la evaluación continua de la función pública. Como plantea el profesor Óscar Godoy “la confianza es una de las bases

de la gobernabilidad democrática. Y ella descansa en la responsabilidad de los actos de sus agentes ante la sociedad civil.”²³

Tal responsabilidad no puede ser demandada sin una gran transparencia, o sea, sin una perfecta visibilidad de las acciones emanadas en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la aplicación del principio de publicidad a la función pública es la condición necesaria para ejercer el control ciudadano sobre ella y, correlativamente, para que quien la ejerce, dé cuenta de su gestión en forma clara y expedita.

Este principio, propio de los sistemas democráticos, es el que permite conocer efectivamente los actos de corrupción y, a través de ello, realizar un efectivo control que permita evitar que se vuelva una práctica generalizada en la sociedad. Ningún otro sistema político permite que la oposición cumpla adecuadamente su rol fiscalizador de los actos del gobierno, tampoco conocer efectivamente las irregularidades cometidas por los agentes del Estado, ni que éstas sean informadas por la prensa.

De hecho, algunos analistas sostienen la tesis de que la corrupción existe solamente en las democracias, porque solamente en ellas se consagran normas de derecho participadas por todos. Esta afirmación puede ser mal interpretada. En realidad, tiene que ver con la capacidad de denuncia de los actos ilícitos que existe en las democracias, pues sólo en estos regímenes es posible conocer la existencia de actos corruptos y su tipificación como tales, ya que donde no hay Estado de derecho, existe discrecionalidad y anomia.

²³ Godoy A., Oscar, *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*, en **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 18, página 19.

Esta mayor ‘visibilidad’ que tiene la corrupción en los regímenes democráticos obliga a los agentes del Estado – dada su naturaleza basada en la votación universal o en normas constitucionales – a rendir cuenta pública de su desempeño, para conservar su legitimidad y validar el ejercicio de la autoridad. Y esto ocurre porque las instituciones democráticas y las personas que las ejercen están sujetas a un escrutinio público periódico y a una evaluación permanente por parte de la sociedad civil.

El gobierno democrático tiene un poder y, por ende, una responsabilidad inmensa ante los ciudadanos. Y su forma representativa descansa justamente en la confianza de estos últimos. Ellos confían en que las decisiones gubernamentales estarán guiadas por la honestidad y por la persecución del bienestar general. También confían en que el resto de sus conciudadanos encaucen su participación en la toma de decisiones a través de los canales determinados por las reglas del juego político.

Ahora, cuando los ciudadanos perciben que sus gobernantes toman las decisiones atendiendo a criterios espurios y que parte de sus conciudadanos logran ventajas por métodos inaceptables, la distinción básica que existe en una democracia entre lo público y lo privado se rompe. Entonces, el Estado queda reducido a un instrumento útil tan sólo para alcanzar beneficios privados y la corrupción se transforma en “un modo de influencia política que socava el respeto hacia las reglas que regulan el ejercicio de la democracia”²⁴.

El politólogo español Nicolás López Calera profundiza en este aspecto: “la pérdida de credibilidad de lo público y, más particularmente, de lo político, cuando la modernidad había hecho un excepcional esfuerzo para implantar una alta dosis de racionalidad a través

²⁴ Malem Seña, Jorge F., *El fenómeno de la corrupción*, en **La Corrupción Política**, Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez editores, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 87.

de la teoría del contrato y de los derechos individuales y, en definitiva, de lo que más tarde hemos de llamar Estado Democrático de Derecho, es un hecho que debe preocupar profundamente. El daño que han hecho los corruptos de la política no ha sido calibrado en sus verdaderas dimensiones. La corrupción política está promoviendo una crisis de legitimidad en el estado social y democrático de derecho. De esa corrupción política provienen muchas de las críticas al estado democrático.”²⁵

Las consecuencias son visibles en muchas de las democracias occidentales. Falta de participación ciudadana, abstención electoral, desprecio hacia la actividad política, etc., son hechos motivados – entre otras razones – por la desconfianza que generan las prácticas corruptas en la vida pública. Como corolario de todo ello, “el ciudadano tiende a alienarse de la vida política y a sustituir los criterios morales que rigen su participación política por el principio de ‘primero yo’.”²⁶

De todos modos, parece claro que la sociedad exige hoy niveles mayores de compromiso en la prevención y combate de la corrupción. “La mayor sensibilidad, conciencia y conocimiento de lo que debe ser y es un orden social hacen más exigentes a las sociedades avanzadas e incluso generan una especial preocupación y recelo de que ese tipo de mal social se extienda hasta límites intolerables que podrían cuestionar gravemente el sistema como sistema democrático”²⁷. La ‘sensibilidad democrática’, es pues, una de las motivaciones más fuertes para alertar sobre la corrupción política.

²⁵ López Calera, Nicolás, Op. Cit., p. 131.

²⁶ Malem Seña, Jorge F., Op. Cit., p. 88.

²⁷ López Calera, Nicolás, Op. Cit., p. 119.

2.3. Chile y una democratización no jurídica

Analizando el caso chileno, encontramos elementos que deberían llamarnos la atención, sobretodo cuando ya han pasado diez años desde que en 1990 se instauró una nueva institucionalidad en el país. El tránsito desde un régimen autoritario a otro de carácter democrático ha implicado una serie de cambios en todos los ámbitos de la sociedad. No obstante, la calidad de la democracia chilena todavía tiene varias deficiencias que afectan el ‘alma’ de un régimen de este tipo.

Dichas falencias se relacionan principalmente con las herencias institucionales, culturales y sociales del régimen dictatorial. Sin embargo, en el proceso que evaluamos, otros factores propios del sistema político chileno han acentuado o han creado limitaciones al mismo régimen democrático. Esto ha afectado principalmente a la confianza y credibilidad de los ciudadanos en la democracia, especialmente en quienes cumplen el papel de mediadores en el ámbito de lo público: el Estado y los partidos políticos. Casos de corrupción en sus diversas formas, exclusión en la toma de decisiones, privilegios de todo tipo, etc., socavan uno de los soportes fundamentales de un sistema democrático: su legitimidad.

En este plano podemos dar cuenta de dos tipos de legitimidad presentes en la discusión respecto de las instituciones sociales y políticas en el actual régimen chileno: “una legitimidad valórica donde la democracia o la institución de que se hable, constituyen un valor en sí y no un medio para obtener otro fin; y la legitimidad instrumental en que la

institución o la democracia son valoradas en la medida que permiten cumplir un fin o satisfacer una demanda”²⁸.

Estas opciones nos muestran, de alguna manera, lo humano de cualquier proceso de cambio, en el sentido de la discusión moral que se establece entre los distintos actores de una sociedad. Lo peligroso para una democracia es que la legitimidad instrumental comience a definir la racionalidad política y las relaciones sociales de los sujetos de una comunidad. Ello, porque como dice el sociólogo Manuel Antonio Garretón, “una legitimidad valórica le da a la política el componente insustituible de una sociedad buena o deseable, valiéndole la pena involucrarse más en ella más allá de los beneficios materiales que se obtengan y, en este sentido, es una base más sólida para asegurar la vigencia de la democracia.”²⁹

Este componente subjetivo permite establecer otro tipo de relación con la democracia, donde lo moral adquiere un valor dinamizante del proceso democratizador. Esta ‘moralización común’ de la vida política, una moralización sin duda muy ingenua, sería algo así como un ejercicio de ‘democratización no jurídica’ de la vida política. En tal sentido, ‘ser moral’ significaría ‘ser más democrático’, lo que según Nicolás López Calera significa “sintonizar mejor con las exigencias morales (no jurídicas) que derivan de los modelos de praxis social (sectoriales y globales) mayoritariamente compartidos y que no

²⁸ Garretón Merino, Manuel Antonio. **Democracia y Democratización**, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1999, p. 19.

²⁹ Op. Cit. p. 19.

pueden contenerse lógicamente y razonablemente dentro de un ordenamiento jurídico”³⁰, principalmente – es el caso chileno – porque la institucionalidad del país no lo posibilita.

2.3.1. Un modelo de transición: los problemas de la profundización democrática

Si bien la transición chilena se reconoce exitosa en la asimilación formal de un régimen democrático, todavía mantiene resabios estructurales propios del autoritarismo. Ello, atenta contra aspectos claves del sistema democrático como son el cumplimiento de la ley, los sistemas de control independientes y la libertad de expresión.

Incluso, la existencia formal de los controles democráticos no implica su funcionamiento eficiente, así como la falta de censura estatal no implica que los dueños de los medios o los propios periodistas ejerzan otros tipos de censura. Desde esta perspectiva, es necesario que en las nuevas democracias exista “una profundización de los procesos democráticos que establezca, al menos, el cumplimiento de la ley”³¹.

Cuando nos referimos a profundización democrática, evidenciamos el paso o transición de un régimen anterior de características no democráticas a uno con “prestancia” democrática, pero con insuficiencias notorias que requiere un proceso de consolidación.

En esta línea, Garretón define tres tipos de transiciones: primero, las transiciones fundacionales, que se producen en países que por primera vez acceden a un régimen democrático. En segundo lugar, las llamadas transiciones propiamente tal, que implican el paso de un régimen autoritario o militar formal a un régimen básicamente democrático,

³⁰ López Calera, Nicolás, *Op. Cit.*, p. 126.

³¹ Moreno Ocampo, Luis, *En defensa propia: Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996, p. 187.

aunque éste sea incompleto e imperfecto. Finalmente, un tercer tipo de democratización política serían las reformas democráticas, que buscan crear y ampliar las instituciones para hacerlas efectivamente democráticas.

Nuestro país desarrolló un proceso de acuerdo al segundo modelo propuesto por Garretón. Una transición sin cambios sociales globales, donde los titulares del poder eran militares que no fueron derrocados, sino que sustituidos en su función por medio de negociaciones políticas y mediaciones institucionales, que cristalizaron en el plebiscito de 1988.

Asumiendo lo anterior, surge la interrogante respecto a en qué estado nos encontramos de avance democrático en la actualidad, lo que ha sido una discusión bastante frecuente en estos diez años de democracia. Al respecto, Garretón es categórico cuando señala que “en el caso chileno, la transición en sentido estricto terminó hace tiempo, en cambio no tenemos un régimen democrático completo y hay un proceso de reforma o extensión pendiente para democratizar instituciones heredadas del régimen militar.”³²

Según esta argumentación, Chile se encontraría en la actualidad en el tercer tipo de transiciones, específicamente en un proceso de ‘profundización democrática’. Por profundización democrática entenderemos, entonces, un proceso extremadamente complejo y dinámico de instalación, creación y ampliación de instituciones democráticas desde el mismo régimen. Nos referimos a un proceso intencional y global de transformación de instituciones políticas para hacerlas democráticas. Proceso que tiene avances y retrocesos, altos y bajos, pero que tiende a consolidar una institucionalidad democrática sin ataduras de

³² Garretón Merino, Manuel Antonio, Op. Cit., p. 21.

ningún tipo. Es – a decir del propio Garretón – un tipo de democratización ‘por arriba’, siempre activada por presiones y movilizaciones ‘desde abajo’.

En consecuencia, el problema principal es el de la calidad del régimen democrático que se instaura. Esto tiene que ver con que los procesos de democratización política dejaron democracias incompletas, básicamente con la presencia de enclaves autoritarios. Este primer problema “tiene que ver, en gran parte, con los resultados de los procesos de democratización, y que sólo se pueden superar con profundización democrática.”³³

Sin embargo, no es el único inconveniente que afecta a la democracia chilena. Además de la transición política, nuestro país vivió un acelerado proceso de modernización que, como lo vimos en el capítulo anterior, cambió fuertemente las bases sociales y culturales de la sociedad. Por lo tanto, “los actores”, las instituciones y el mismo régimen político no van a operar de acuerdo a una lógica preconcebida, sino a través de un sistema de relaciones que se complejizó aún más.

Es este ámbito, no podemos dejar de reconocer que, por ejemplo, las restricciones constitucionales de la democracia chilena esconden una transformación en la política. “Por una parte, ella se inserta en el proceso de modernización y opera (de modo análogo a otros sistemas funcionales) como un ‘sistema político’ relativamente auto referido y con una ‘lógica funcional’ específica; por la otra, ella invoca difusamente la constitución de sujetos

³³ Op. Cit. p. 23.

individuales y colectivos en una ‘comunidad de ciudadanos’.”³⁴ Entre ambos momentos, entre ‘política institucional’ y ‘política ciudadana’, la brecha aumenta.

Esta brecha nos sitúa en una dicotomía donde o se revitaliza la participación democrática, o se deberá aceptar un estado de cosas en el cual la adopción de decisiones políticas se lleve a cabo con un monto cada vez menor de control democrático. La segunda opción se ve más cercana en la realidad, pero seguramente los amplios sectores de la sociedad comprometidos con la democracia asumirán una vez más su ineludible defensa.

2.4. La hora del balance

Después de acercarnos a las características de nuestro sistema democrático, se hace evidente que analizar el estado de la corrupción en nuestro país no es un asunto sencillo. Y esto, además, porque toda percepción respecto del tema deviene mediatizada por el lugar que se ocupa en el panorama político del país. Así, para la oposición política durante la última década la corrupción en el seno de la administración pública o de gobierno es un fenómeno en crecimiento constante y, consecuentemente, tema de denuncia y preocupación permanente.

Esta preocupación y denuncia ha estado presente en el discurso, principalmente, de los partidos de la derecha política, es decir, Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional; aunque desde la izquierda extraparlamentaria, el Partido Comunista, con un perfil más limitado y con menos regularidad, en parte por el lugar de marginalidad que este

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe de Desarrollo Humano en Chile**, Santiago, 1998, p. 222.

conglomerado ocupa en el panorama político nacional, también se ha hecho eco de las denuncias por actos corruptos al interior de la administración del Estado.

Lo anterior, sin embargo, no significa que los sucesivos gobiernos de la Concertación no consideren el tema como parte de su agenda política permanente. En realidad, este fenómeno ha sido asunto de discusión y debates en el ámbito académico, parlamentario y, ciertamente, en los gobiernos de este período. Recogiendo dicha preocupación, en abril de 1994, el ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, creó la Comisión Nacional de Ética Pública³⁵, cuyo propósito fue generar una instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, aportase al refuerzo de los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública.

Según el informe de esta instancia, en nuestro país la corrupción no ha alcanzado una magnitud y extensión en el aparato público ni en los más altos niveles del poder político como para referirse a corrupción sistémica o generalizada, aunque no por ello es posible afirmar que sólo acontezcan casos aislados o irrelevantes de violación a la probidad en los distintos niveles de la administración pública. Sin embargo – dice el citado informe – no hay evidencias para llegar a una conclusión firme respecto a la existencia de verdaderos subsistemas de corrupción

³⁵ Esta Comisión estuvo conformada por las siguientes personas: En representación del Presidente de la República integraron la Comisión Ricardo Rivadeneira Montreal; Guillermo Arthur Errázuriz; Oscar Godoy Arcayaga; Máximo Pacheco Gómez; Hernán Vodanovic Schnake; Augusto Parra Muñoz; Eugenio Velasco Letelier y Andrea Muñoz Sánchez. Además, se integró en representación del Presidente, Genaro Arriagada Herrera, Ministro Secretario General de la Presidencia. También participaron de esta iniciativa por especial invitación del Presidente Gabriel Valdés Subercaseaux, Presidente del Senado; Marcos Aburto Ochoa, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional; Jorge Schaulson Brosky, Presidente de la Cámara de Diputados; Osvaldo Iturriaga Ruiz, Contralor General de la República y Luis Bates Hidalgo, Presidente del Consejo de Defensa del Estado.

La Comisión señaló que, a pesar de estas sospechas, en el sector público predomina la probidad y que no hay fenómenos masivos de corrupción. Aun así, esta misma instancia consignó ciertas prácticas “toleradas o aceptadas, tanto por la dirigencias políticas como por la sociedad civil, que en definitiva, [...] terminan por generar problemas de corrupción.”³⁶ Estas prácticas inveteradas, dice el documento, muchas veces forman parte de la cultura política del país. Así, el tráfico de influencias, el favoritismo o nepotismo, el clientelismo, el uso ilegítimo de información privilegiada y la arbitrariedad de los funcionarios para informar sobre sus servicios o gestionar los asuntos que caen bajo su responsabilidad, son ejemplos de las prácticas aludidas por el informe de la Comisión de Ética Pública de 1994.

Según el académico Óscar Godoy, no existen evidencias empíricas que demuestren la existencia de un estado de corrupción subsistémica, pues el carácter evasivo y secreto de esta forma de corrupción y la carencia de investigaciones al respecto, hace difícil llegar a una conclusión técnicamente válida. Sin embargo, Godoy cree que hay formas de corrupción aceptadas por la opinión pública y que tienen que ver con una cultura y sensibilidad ética de los chilenos todavía muy atrasada. Se trataría de transgresiones que son aceptadas como males necesarios e inoocuos por la gente y por las cúpulas políticas. Tal es el caso del nepotismo, el clientelismo y el tráfico de influencias, entre otros.

Pero también existen, aclara Godoy, conductas sobre las cuales la opinión pública y las elites políticas discrepan al momento de considerarlas corruptas o no. Esta forma de corrupción es extraordinariamente compleja, pues “refleja diferencias culturales y éticas

³⁶ Comisión Nacional de Ética Pública, *Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, volumen XXVIII, p. 204.

importantes al interior de la sociedad civil y las cúpulas políticas”.³⁷ Un caso típico al respecto lo constituye el conflicto de intereses entre las esferas de lo público y privado. En Chile, dice Godoy, aunque no existen prohibiciones penalizadas, al menos empieza a existir la conciencia de que un acto de esta índole es indebido.

Por otra parte, en el contexto internacional, el Índice de Percepción de la Corrupción (2000), elaborado por Transparencia Internacional; ubicó a nuestro país en el lugar número 18 – entre noventa países – en el ranking de la corrupción en el mundo. Sin embargo, para algunos analistas, dicho índice no representa a cabalidad la realidad de cada país, pues sólo se trataría de una percepción parcial de la realidad. Es conocido el cuestionamiento a la metodología utilizada en la obtención de los datos a través de encuestas a empresarios, analistas de riesgo y público en general. De todos modos, es claro que Chile tiene menos problemas con este fenómeno que otros países del continente.

2.4.1. Iniciativas de ‘buena ley’

i. Cambios a la normativa vigente

Desde el punto de vista normativo nuestro país ha asumido el combate de la corrupción, realizando una serie de modificaciones en la legislación en materia de probidad y transparencia de la gestión pública, además de tipificar y penalizar nuevos delitos en torno a este flagelo. También, se han creado instancias de discusión y elaboración de propuestas para el combate de la corrupción, como es el caso de la mencionada Comisión

³⁷ Godoy, Oscar, *Algunas Consideraciones sobre la Corrupción*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, volumen XXVIII, p. 28.

Nacional de Ética Pública y, en materia internacional, se han suscrito acuerdos para combatir la corrupción en el contexto interamericano.

En virtud de la ley N° 19.653, Sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos del Estado, promulgada en 1999, se introdujeron una serie de modificaciones a las leyes Orgánica de Bases de la Administración del Estado y de Municipalidades; N° 18.634, Estatuto Administrativo; N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Empleados Municipales; N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, entre otras. Fundamentalmente, el objeto de la reforma fue desarrollar el principio de Probidad Administrativa en un cuerpo normativo que regulase los diferentes aspectos vinculados con ella, inherentes al desempeño de funciones públicas.

En el caso de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado se modificaron varias disposiciones relativas a las inhabilidades e incompatibilidades administrativas, sistemas de declaración de ingresos, sistemas para contratación de funcionarios, régimen de remuneraciones y se le incorporó un nuevo Título, el III, denominado 'De la Probidad Administrativa', que comprende los artículos 54 a 75.

También se modificó la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y la ley N° 18.863, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, agregándosele incisos o frases en sus articulados en los que se indica la observancia del principio de probidad administrativa conforme al Título III de la ley 18.575. Lo mismo ocurre con el Estatuto Administrativo y la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Respecto de la sanción de actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos, se introdujeron modificaciones a algunas disposiciones del Código Penal, en virtud de la ley N° 19.645, promulgada en 1999. Además, se incorporaron nuevas figuras delictivas en virtud de convenciones internacionales, como el tráfico de influencias; se amplió el cohecho o soborno y se modificaron las leyes N° 18.834, 18.883 y el DFL N° 707.

ii. Acuerdos internacionales

Durante el período analizado, nuestro país también suscribió dos importantes instrumentos jurídicos internacionales para combatir la corrupción: La Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (29 de marzo de 1996) y la Convención sobre Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (17 de diciembre de 1997).

Ambos instrumentos jurídicos tienen por finalidad combatir la corrupción, especialmente a través de la cooperación y asistencia internacional, incluyendo normas sobre extradición y secreto bancario. Además, ponen énfasis en el perfeccionamiento y uniformidad legislativa, sobre todo en materia criminal. La Convención Interamericana Contra la Corrupción establece un acuerdo marco entre los Estados Americanos para implementar y fortalecer medidas preventivas y represivas contra diversas manifestaciones de la corrupción. En tanto, la Convención sobre Soborno Internacional pretende prohibir y sancionar exclusivamente el soborno en los negocios internacionales.

En resumen, estos acuerdos proponen normas para el adecuado cumplimiento de las funciones públicas que impliquen mecanismos relativos a conflictos de intereses;

preservación y uso adecuado de recursos públicos; exigencias de informar a las autoridades sobre actos de corrupción; instrucciones a los funcionarios públicos sobre sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades; leyes que eliminen beneficios tributarios por un acto de corrupción; órganos de control superior; estudio de medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público; sistemas adecuados para la recaudación y control de los ingresos del Estado; entre otras.

Asumiendo los acuerdos suscritos en ambos cuerpos jurídicos internacionales, nuestro país legisló respecto de la sanción de actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos a través de modificaciones a algunas disposiciones del Código Penal, anteriormente señaladas.

2.4.2. Cifras que preocupan

No obstante estos avances en materia legislativa, desde la vuelta a la democracia se han denunciado una serie de casos de corrupción en los que están involucrados funcionarios públicos, políticos ligados a los partidos de la Concertación y algunos empresarios. Se trata, en su mayoría, de fraudes a empresas públicas, donde un alto funcionario de gobierno, regularmente desde un cargo político de confianza directa del Presidente de la República, actúa al margen de la ley. Con ello, no sólo cae en un ilícito, sino que además defrauda el principio de probidad y transparencia que inspira al servicio público.

Aquello no significa que este tipo de actos sólo se manifiesten en las empresas públicas. Tampoco, que ocurran al amparo exclusivo del gobierno central, ni que sus dividendos sean únicamente económicos. Lo que sí revelan es la existencia de intersticios

donde prácticas corruptas encuentran las condiciones ideales para su aparición y reproducción.

Entre los ilícitos que más conmocionaron a la opinión pública en el período 1990 – 2000, figuran el fraude en la Empresa Marítima de Chile, denunciado en 1994; el desmalezado de la Refinería de Petróleo de Concón, denunciado en 1993; las falsificaciones en la Dirección Nacional de Aduanas, denunciado en 1996; el contrato del colector de aguas lluvia Viña-Valparaíso, denunciado en 1994; y los fraudes a la Oficina Nacional de Emergencia de la segunda región y a la Empresa Nacional del Carbón en la octava región.

Se estima que entre irregularidades, fraudes y negligencia administrativa el Fisco perdió más de \$ 90 mil millones de pesos durante el período indicado.

Las denuncias de corrupción en empresas públicas y en otras áreas de la administración pública, todavía bajo el manto del secreto, obligaron al gobierno y al poder legislativo a tomar la iniciativa y combatir este fenómeno. Sin embargo, algunas medidas resultan insuficientes o definitivamente incapaces de prevenir ciertas conductas al margen de la ley y de resguardar el principio de probidad que debiese animar la gestión pública.

Ante el escándalo, los gobiernos de la Concertación han reaccionado tardíamente y, claramente, no han apuntado en la dirección correcta. Los intereses políticos son demasiado fuertes como para trastocar el orden de las cosas; los órganos fiscalizadores demasiado impotentes y las instancias contraloras a veces víctimas de la presión de los poderes fácticos; más una justicia que muchas veces no puede encontrar culpables, completan un

panorama contradictorio ante la declaración de buenas intenciones o a las medidas paliativas.

Un capítulo aparte constituyen los casos que desconocemos y que, seguramente, se producen en otros sectores de la administración del Estado. En realidad, no tenemos por qué pensar lo contrario. Tal vez la magnitud de éstos y la frecuencia con que ocurren son asuntos todavía impensables. Y esto se desprende no sólo de una continuidad lógica, sino además de las propias conclusiones de instancias como la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994 y esa tendencia cultural al secreto, al ocultamiento y a la desinformación que por tantos años nos ha acompañado, al punto de constituirse en una manera, un estilo de hacer política en el país.

En este contexto, el nepotismo político se manifiesta como una práctica amparada, cuando no en el mundo privado de la política pública, en el quiebre de los principios de transparencia y probidad que a todas luces resienten fundamentos éticos y morales del servicio público. No hay legalidad que resista el vacío ético en la gestión pública. Cuando el interés partidario, personal o familiar, privado, en definitiva, es capaz de someter y supeditar el interés público, estamos potencialmente en presencia de un acto corrupto.

Tal vez sea hora de colocar la atención sobre este fenómeno que no por viejo es menos dañino a la democracia, sobre todo en este feble proceso post-dictadura. Quizá viejas prácticas, antes inocuas, hoy bajo el estado de una democracia con una institucionalidad en reconstrucción cobren una relevancia insospechada. Ciertos fenómenos políticos son resignificados culturalmente y sus efectos todavía no son suficientemente estudiados.

A lo mejor, vivimos el primer estadio en la evolución de prácticas éticamente reprobables que en otras latitudes, en democracias y países desarrollados, hoy son parte de fenómenos políticos mayores. En estos casos, la corrupción se ha tornado sistémica, es decir, ha cruzado en todos sus sentidos la administración pública. El caso de Italia parece ilustrar claramente dicha aseveración. Allí, la clase política, sin distinción partidista, autoperpetuada en elite, se ha repartido, como un botín, el Estado.

CAPÍTULO III

TODOS SOMOS IGUALES, PERO...

3.1. Nuevas imágenes de nepotismo

Originalmente, el concepto de nepotismo designó específicamente el poder que tenían en Roma los sobrinos o ‘nepotes’ (voz latina) del Papa reinante. En ese sentido, ciertos autores aluden a la práctica, “muy usada por los pontífices, de proteger y prodigar favores y cargos en altas posiciones a los suyos y allegados”³⁸. Posteriormente, esta forma de preservar los privilegios familiares en el poder se extendió a los gobiernos civiles y, sobre todo a los militares; constituyéndose en una forma de corrupción política muy común en la historia de la humanidad.

Hoy en día, un concepto así definido resulta impreciso para dar cuenta de la multiplicidad de manifestaciones del nepotismo. De ahí nuestro interés por fijar un concepto más preciso y contemporáneo que sirva a nuestra investigación. Por lo demás, muchos fenómenos de corrupción no se dan químicamente puros, es decir, regularmente se manifiestan en conjunto con otras prácticas de esta naturaleza.

De este modo, nos atrevemos a replantear un concepto teórico que refleje mejor nuestro objeto de estudio y que incluya nuevas imágenes y significados al respecto. En este sentido, podríamos hablar de nuevas imágenes de nepotismo o ‘neo-nepotismo’, entendiéndolo como la evolución natural de una práctica ligada a los privilegios detentados

³⁸ Serra Rojas, Andrés. **Diccionario de Ciencia Política**. México, Fondo de Cultura Económica, V.2, 1997, p. 1.328.

por personas con relación consanguínea o de afinidad con quienes detentan el poder, cuyo paso natural fue el establecimiento de prácticas similares entre grupos dominantes, miembros de un mismo partido o coalición política.

Para tal efecto, hemos precisado el concepto de nepotismo en los siguientes términos:

1.- El nepotismo político incluye los lazos de consanguinidad y de afinidad. El parentesco de consanguinidad es el que resulta de los vínculos de sangre, o sea el hecho de descender unas personas de otras o de descender varias de una misma. La persona de la cual descende otra se llama ascendiente común o tronco común. El parentesco por afinidad es la relación que se establece con los parientes del o la cónyuge.

2.- El nepotismo político es una práctica corrupta en sí misma, aunque esto no signifique su reprobación y sanción por las normas legales. Tal es el caso chileno, donde la legislación no lo incluye explícitamente como delito.

3.- El nepotismo político, como toda forma de corrupción, tiene un componente altamente reproductivo. De este modo, se manifiesta como una práctica que no sólo favorece la relación de vínculos en lo estrictamente parental, sino que, además, puede establecer su existencia a través de ‘pertenencias’ a familias que otorgan privilegios y protección a sus miembros dentro del aparato público, sin que exista necesariamente una dependencia directa. Así, integrantes de determinadas familias, que por su actuar continuo en la actividad pública se transforman en verdaderos ‘clanes’ con gran prominencia política, a la hora de exigir o prodigar favores para los suyos siempre encuentran condiciones ventajosas dentro de los gobiernos de la coalición a la que pertenecen.

4.- El nepotismo político contemporáneo también puede manifestarse junto a otras prácticas políticas que se pueden considerar corruptas. Es el caso del ‘clientelismo político’, entendido como un estilo de hacer política, que consiste en entregar bienes o servicios a grupos políticamente cautivos a cambio de ciertas fidelidades políticas. También, del ‘tráfico de influencias’, entendido como el uso de personas cercanas en posiciones de poder para la obtención de ventajas personales o grupales. En ambos casos, podrían existir motivaciones nepóticas a fin de favorecer a personas o grupos con ‘parentesco familiar’.

Como el objetivo central de la investigación es demostrar la existencia del nepotismo político y comprender cómo esta práctica atenta – entre otras razones – contra la profundización de la democracia; intuimos, desde ya, que la permanente presencia de caras y apellidos repetidos en el poder es una expresión directa de este fenómeno, que no sólo se constituye en la acción directa del nombramiento, sino además, en lazos transversales dentro del aparato público.

Además, creemos importante sopesar el aspecto ético-moral en el tema; pues si bien esta práctica corrupta goza de cierto desconocimiento y poca exactitud legal; no por ello es menos reprobable éticamente ni tampoco deja de hacer sentir sus efectos en el desarrollo de la democracia en el país. En este caso lo legalmente posible, no necesariamente es lo moralmente correcto.

Lo anterior también nos lleva a pensar en el asunto desde el fenómeno de la corrupción en el país. Y debe ser así, pues constituye parte del marco teórico necesario para la comprensión del problema. El nepotismo político constituye una práctica corrupta del agente estatal y, por lo tanto, son aplicables todas las reservas ligadas a la probidad

funcionaria y, por cierto, las prohibiciones y límites de su gestión, independientemente de la posición que se ocupe.

3.2. Un botín con apellidos

Al acercarnos a la búsqueda de las causas que engendran nepotismo, lo hemos hecho delimitando tres áreas de influencia o constituyentes que podrían explicar este fenómeno. No obstante, reconocemos que casi en toda forma de corrupción existe un claro componente económico. Es más, la mayoría de estas prácticas son movidas fundamentalmente por ese interés. Sin embargo, dada la naturaleza de nuestra investigación, nos centramos en aquellos aspectos que apuntan básicamente al dividendo político y sus correspondencias presentes en el nepotismo. Es por ello que hemos excluido lo relativo al factor económico en esta forma de corrupción, para centrarnos exclusivamente en el fenómeno político.

Al respecto, visualizamos tres factores constituyentes e interrelacionados: el Politológico, que, ligado al tema del poder político, incluye las relaciones político-partidarias, la existencia de grupos de poder y el uso del Estado por parte de éstos. Luego, una matriz legal, donde analizamos la normativa existente sobre la función del agente público y prohibiciones y sanciones de conductas corruptas; y, finalmente, el factor ético-moral, que involucra temas como el componente ético de la función del agente público, la moral individual y el aspecto moral de la política como práctica social.

Al analizar el fenómeno estudiado de la forma descrita, estamos movidos por un interés meramente investigativo. Es decir, con la intención de que este estudio sea lo suficientemente claro y sistematizado como para que se entienda cada uno de los aspectos presentes en la constitución del fenómeno investigado. Ciertamente, entendemos que una comprensión totalizadora de estos factores, explica de mejor manera el tema en cuestión.

3.2.1. Costumbres que se heredan

Cuando señalamos que en el nepotismo interviene un constituyente político, lo hacemos pensando en que en la génesis del fenómeno detectamos un interés de esta naturaleza. Claramente debemos pensar en esta práctica como una forma de corrupción que está absolutamente vinculada al poder político, a quiénes lo detentan y a cómo se ejerce.

Esto tiene que ver con la significación y usos de la política en sociedades como la nuestra, donde muchas veces actos corruptos como el descrito son socialmente aceptados. Ello, porque, como lo dijimos anteriormente, persiste un ethos cultural escasamente proclive a sancionar este tipo de práctica o a su denuncia, pues su sentido está casi entronizado en la sociedad.

El informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994), destaca esta situación al señalar que “la cultura política debe jugar un papel fundamental en la difusión del principio de transparencia”; e indicando que “es un hecho que existe un arraigo social al secreto, el silencio y la elusión”, por lo que de aquí, “derivan, además, las tendencias

generalizadas a darle un valor relativo a la veracidad y a desechar la denuncia de las conductas corruptas”³⁹.

En otro acápite, el mismo informe señala “que el nepotismo es una actividad muy difundida en nuestro país, a causa de ciertas inercias culturales [...] y que resulta intolerable que los agentes públicos se prevalezcan de sus cargos (para beneficiar) a parientes, amigos o partidarios.”⁴⁰. Es más, dicho informe argumenta que fenómenos como el nepotismo y el clientelismo, en algunos países, han terminado por transformar el aparato estatal en el dominio privado de un grupo o una facción política.

Como señalamos, el nepotismo está indisolublemente unido al poder y a quiénes lo detentan. Regularmente, esta forma de corrupción política se desarrolla en los ámbitos gubernamentales donde el radio de influencia de los partidos políticos está absolutamente sobredimensionado o bien la llamada clase política se auto constituye en una elite que se perpetúa en el poder auto reciclándose permanentemente.

Claudio Orrego alude al tema, al señalar que para algunos es un componente natural de la actividad política usar el poder público para beneficiar amigos y partidarios, indicando además que “la concepción del Estado como “botín” que se reparte entre correligionarios es muchísimo más extendida de lo que parece”⁴¹. Este tipo de corrupción “enraizada en la cultura y fomentada tanto por políticos como por electores en general, (tiene manifestaciones diversas) desde prácticas de nepotismo hasta la imagen del político (...)

³⁹ *Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública*, Op.Cit., p. 206.

⁴⁰ Op. Cit., p. 212.

⁴¹ Orrego, Claudio, *Factores y causas de la corrupción*, en: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen XXVIII, p. 101.

que reparte bienes y servicios sin otro condicionante que sus intereses electorales.”⁴², agrega Orrego.

Hoy es público, y casi aceptado, el pago de favores por compromisos adquiridos en períodos electorales; así también la repartición de puestos en el gobierno como parte de acuerdos políticos previos entre los partidos políticos o grupos de poder. El color político del funcionario o agente privilegiado dependerá del tinte del gobierno de turno. Así, el clientelismo político, donde pueden haber motivaciones nepóticas, muchas veces politiza los sistemas de selección de funcionarios públicos. Suele suceder, entonces, que el agente piensa que el cargo público que detenta le pertenece al “partido” y por tanto su lealtad es para con él. En dichos casos, se trata de selecciones altamente politizadas y sin mediar necesariamente los méritos, lo que habla de la escasa transparencia del proceso. Orrego señala que esto se debe a la excesiva preeminencia de los partidos políticos como intermediarios entre la gente y la administración del Estado, produciendo este tipo de manifestaciones corruptas.

En tal sentido, el teórico francés Jean Padioleau cree que, en el nombramiento de cargos bien retribuidos o por encima de las capacidades de los designados, es donde se practica el nepotismo; en una versión moderna que incluye no sólo los parientes, sino también a los amigos políticos.

⁴² Op. Cit., p. 101.

3.2.2. Vacíos discrecionales

Otro aspecto o factor constituyente de nepotismo dice relación con la existencia de vacíos e imprecisiones en los cuerpos normativos en materia de probidad y corrupción política. De más está decir que si algunas autoridades gozan de facultades para el nombramiento de parientes en cargos relevantes en la administración pública, es porque existe una ley que lo permite o al menos no lo prohíbe expresamente.

En el ámbito de nuestra investigación, por ejemplo, llama la atención la existencia de ciertas facultades legales que tienen los Presidentes y otros altos funcionarios públicos del gobierno central, a quienes la ley les otorga poderes discrecionales para el nombramiento de personas de absoluta confianza en cargos políticos importantes de la administración del gobierno.

Dicha situación, a juicio nuestro, también es un factor causal de prácticas nepóticas en el seno del gobierno; toda vez que algunos de esos cargos son ocupados por personas con un grado de parentesco evidente con quien los nombra; es decir, la autoridad facultada. A ello hay que agregar un ‘nepotismo cruzado’, que se manifiesta en el parentesco familiar entre altos funcionarios del gobierno ubicados en distintas reparticiones del Estado.

Si realizamos un análisis detallado de la legislación chilena en materia de corrupción, probidad pública y conductas corruptas en la administración pública, podemos detectar que no existe ninguna alusión clara y precisa al concepto ‘nepotismo político’. En realidad, hace referencia a inhabilidades e incompatibilidades administrativas que apuntan a sancionar o prohibir fenómenos que podríamos interpretar como nepóticos y que son

propios de la actividad administrativa o pública. Para demostrar dicha aseveración revisaremos las normativas legales concernientes al tema.

Las leyes 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado y 18.834, o Estatuto Administrativo, constituyen la base legal fundamental respecto al funcionamiento de la administración pública en Chile. Por cierto, que existen normativas legales atinentes a regular el comportamiento funcionario en otras instancias de poder, órganos y entidades pertenecientes al Estado. Pero, sólo nos interesan las que apuntan al poder central, según las definiciones de nuestra investigación. Otras leyes como la 19.645 y la 19.653, modifican, agregan o sustituyen artículos de las ya mencionadas.

i. De la Probidad y la Función Pública

El artículo 11 bis; de la ley n° 18.575 señala que “los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan...”

Por otra parte, en virtud de la ley n° 19.653 de 1999, se agregó el Título III, a la ley n° 18.575 sobre probidad administrativa. En el párrafo 1, artículo 54, de este título III, la ley señala que “las autoridades de la Administración del Estado cualquiera sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa (...) que consiste en observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”

En el mismo sentido, el artículo 55, letra g, del Estatuto Administrativo, señala que serán obligaciones del funcionario, entre otras, la de “observar estrictamente el principio de probidad administrativa regulado por la ley n° 18.575, y demás disposiciones especiales”.

En general, se consagra los principios de probidad, transparencia y honestidad del agente público en el Estatuto Administrativo y la ley de Bases Generales de Administración del Estado. Con las modificaciones de las leyes 19.645 y la 19.653 se le dio un rango constitucional al principio de probidad administrativa, pues ahora está presente en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, recogiendo las recomendaciones de la Comisión de Ética de 1994.

ii. De las conductas nepóticas

Nuestra legislación también prohíbe situaciones que constituyen prácticas nepóticas. Al respecto, la ley n° 18.575 en su artículo 56, letra b, sobre probidad administrativa, indica que no podrán ocupar cargos en la Administración del Estado “las personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la administración civil del Estado al que postulan, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive”.

En tanto, el artículo 64 de la misma ley, señala que contraviene especialmente el principio de la probidad administrativa, entre otras conductas, la de “intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le

reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta.”

El artículo 65 de esta ley señala que “la designación de una persona inhábil será nula. La invalidación no obligará a la restitución de las remuneraciones percibidas por el inhábil, siempre que la inadvertencia de la inhabilidad no le sea imputable. La nulidad del nombramiento en ningún caso afectará la validez de los actos realizados entre su designación y la fecha en que quede firme la declaración de nulidad. Incurrirá en responsabilidad administrativa todo funcionario que hubiere intervenido en la tramitación de un nombramiento irregular y que por negligencia inexcusable omitiere advertir el vicio que lo invalidaba.”

Por otra parte, en materia de sanción de delitos de corrupción, lo más cercano a la penalización de una conducta nepótica es la que se tipifica en el artículo 220 del Código Penal. Dicho artículo señala que “el empleado público que a sabiendas designare en un cargo público a persona que se encuentre afecta a inhabilidad legal que le impida ejercerlo, será sancionado con la pena de inhabilitación especial temporal en cualquiera de sus grados y multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales.” A través de la ley 19.645 de 1999 se sustituyó el antiguo artículo 220 del Código Penal, reemplazándolo por el citado.

El Estatuto Administrativo reglamenta con minuciosidad el modo de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios, estableciendo que es independiente de la civil y penal. Señala las penas aplicables: censura, multa y destitución, y consulta un sistema de aplicación de las mismas mediante el sumario administrativo. La sanción misma

la aplica la propia administración, lo que para algunos es motivo de crítica, pues opinan que las sanciones debiera aplicarlas la Contraloría General de la República que, de acuerdo con su Ley Orgánica, vigila el cumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo.

Lo anterior, es lo más parecido a lo que podríamos definir como disposiciones legales tendientes a identificar, evitar y sancionar el nepotismo en el seno de la administración pública. El sentido de dichas normativas también está presente en el Estatuto Administrativo o ley 18.834.

iii. De las facultades discrecionales

Si bien nuestra legislación tipifica conductas que pueden entenderse como nepotismo – sobre todo en el artículo 56 y 64 de la ley 18.575 –, sus alcances no son aplicables a la totalidad de los funcionarios públicos o del Estado. Quedan fuera los funcionarios públicos de gobierno que son designados en sus cargos por el Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer del nombramiento, según lo explicita la ley.

Es en este espacio, donde cobra sentido nuestra investigación, pues atiende aquellos fenómenos nepóticos que se producen en el seno del gobierno, específicamente en el radio de acción que permite la ley a la autoridad respecto de los nombramientos de cargos de su exclusiva confianza. Dichas designaciones, perfectamente podrían constituirse u obedecer a las variables de nepotismo que hemos descrito. Por lo tanto, la propia legislación delimita, de alguna manera, nuestro universo de estudio, al definir claramente sobre qué y quiénes tiene potestad de nombramiento el Presidente de la República o la autoridad facultada.

La ley 18.575, en su artículo 51 señala: “sin perjuicio de lo dispuesto en los N°s. 9° y 10° del artículo 32 de la Constitución Política de la República, la ley podrá otorgar a determinados empleos la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Se entenderá por funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento”.

Por su parte, la ley 18.834 o Estatuto Administrativo, en el artículo 7°, señala claramente como cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República los siguientes: “a) los cargos de la planta de la Presidencia de la República; b) En los Ministerios, además de los Secretarios Ministeriales Regionales, y los Jefes de División y de Departamento o Jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas Jefaturas, existentes en la estructura ministerial, cualquiera sea su denominación; c) En los servicios públicos, los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales y jefes de departamento o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, existentes en la estructura del servicio, cualquiera sea su denominación...”.

En el primer caso, la citada ley 19.154 de 1992, agregó al artículo 51 de la ley de Bases Generales de Administración del Estado, un inciso tercero que señala que la “ley podrá también otorgar la calidad de cargo de exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República”.

La existencia de estas facultades discrecionales de las autoridades pueden ser perfectamente justificables desde diferentes puntos de vista, pero, tal como están definidas

en la actualidad, son una fuente potencial de conductas nepóticas. Por ello, cobra una relevancia especial abordar este tema, pues un país no puede definirse absolutamente por sus cuerpos legales, toda vez que éstos siempre van un paso atrás de las prácticas sociales que pretenden normar.

3.2.3. Sin pecado concebido

Un tercer aspecto sobre el cual descansan las causas que hacen posible la aparición del nepotismo político, tiene que ver con la conducta ética del funcionario público, con la formación moral de la persona tras dicho agente y con una cierta moralidad de la política como práctica pública. En relación a este último aspecto, no es nuestro objetivo realizar una discusión filosófica acerca de las implicancias morales de la política, pero sí al menos señalarlo como un elemento que refuerza este factor.

La Comisión de Ética en su informe de 1994 señaló la necesidad de revalorizar y reforzar la función pública y que esto debe ir acompañado por el diseño y aplicación de una política nacional de ética pública. Para ello propuso la revisión, perfeccionamiento, sistematización y homologación de la dispersa y heterogénea normativa vigente para cautelar la probidad de la función pública; cuestión que se hizo más tarde con la modificación de algunas leyes.

De hecho, la propia ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, en su artículo 3º, dice que "...la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas...".

La probidad del funcionario público es un tema relevante para comprender el componente ético y moral de sus actos, de ahí la preocupación por reforzar dicho principio. Algunos autores creen que una de las causas de las carencias morales de los altos funcionarios públicos, que ocupan cargos políticos, es que éstos tienen demasiadas potestades discrecionales, es decir, demasiadas competencias que no están controladas por las normas jurídicas: "... demasiadas libertades para un campo tan restringido. Parece que en determinados ámbitos de la política reina con demasiada frecuencia el arbitrio o la discrecionalidad del político, esto es, su mera moral personal."⁴³.

Sin duda, una manera de realizar una actividad política más transparente y honesta es limitando el campo de las discrecionalidades, sometiéndolas a un control jurídico menos genérico y más eficaz, para que sean, valga la expresión, "menos discrecionales". De lo contrario, dice López Calera, "existe el riesgo de que la inmoralidad política se extienda, produzca una cierta inseguridad social y se reinstaure la ley del más fuerte."⁴⁴

Conviene recordar, entonces, que el objeto principal de la función pública es el servicio público. En realidad, éste constituye "una verdadera vocación social porque significa la realización de la propia profesión en beneficio del interés de todos antes que el propio."⁴⁵ En ese plano, según Mifsud (SJ), "toda función pública participa y hace real (la) misión de crear las condiciones para que se cumpla el bien común..."⁴⁶. De allí, surge la dignidad y la correcta valoración del trabajo público, porque presupone un alto sentido de servicio en el funcionario.

⁴³ López Calera, Nicolás, Op. Cit., p.132.

⁴⁴ Op. Cit., p. 132.

⁴⁵ Mifsud, Tony, Op. Cit., p. 9.

⁴⁶ Op. Cit., p. 9.

i. Probidad, ética y doctrina del servicio público

Un elemento importante de sopesar a la hora de hablar de lo ético en el quehacer del agente público es el tema de la probidad en su función permanente. No obstante, profundizaremos este principio desde la ética del servicio público, pues sintoniza fielmente con la perspectiva moral que tratamos. Desde este ángulo, la probidad presenta dos condiciones; primero como finalidad o propósito del servicio público y, luego, como cualidad o virtud moral.

En el primer caso, la ética del servicio público, está conformada por un conjunto de valores, principios, normas y virtudes morales propios de la función pública y que tienen como finalidad alcanzar la probidad en su ejercicio; esto significa un actuar moralmente correcto del agente público. Una segunda condición, dice relación con la cualidad o virtud moral que posee o puede desarrollar el agente público que lo impulsa a actuar de un modo ético y moralmente correcto en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, el profesor Álvaro Drapkin, señala que “la probidad considerada (...) desde la ética o filosofía moral, consiste, primero en una cualidad o virtud moral de las personas, y luego, en un objeto o propósito de la ética del servicio público (...) que prescribe el deber ser moral de la función pública (...) como finalidad para alcanzar la probidad en el ejercicio de dicha función.”⁴⁷ Según Drapkin, el agente público, la función pública, la ética del servicio público y la aptitud ética del agente se interrelacionan dinámicamente, produciendo como resultado la probidad en el ejercicio de la función pública.

⁴⁷ Drapkin B., Álvaro, **Algunas precisiones sobre la noción de probidad en la función pública**, Instituto de Ciencia Política U. de Chile, documento de trabajo 44, 1994, p. 9.

Resulta interesante detenernos en el concepto de 'ética del servicio público', pues constituye la piedra angular del principio de probidad y que, en definitiva, constituye el sustento moral desde el cual analizamos las conductas nepóticas en la administración estatal o gobierno. Esto porque, existiendo una norma legal imprecisa al respecto, sólo nos queda comprender, demostrar y cuantificar esta forma de corrupción política desde esta perspectiva.

Desde el punto de vista práctico, la ética del servicio público se materializa en lo que se ha denominado la 'doctrina ética del servicio público'. Esta corresponde a la forma específica que adopta la ética del servicio público en una determinada realidad socio-política. Según Drapkin puede definírsela como "el conjunto de valores, principios, normas, hábitos o costumbres morales que se reconocen como válidos y vigentes en una sociedad en una época determinada, para ser aplicados en el ejercicio de las funciones públicas."⁴⁸ Esta doctrina surge de muy variadas fuentes, como los planteamientos morales y el ejemplo de los próceres y líderes sociales y de quienes han ejercido en funciones públicas. Además de la trayectoria de las instituciones, el nivel de cultura cívica y la idiosincrasia y características culturales generales de la sociedad.

Entonces, dice Drapkin, la ética del servicio público prescribe un deber ser moral; en tanto, la doctrina ética del servicio público prescribe el deber ser moral particular que una sociedad reconoce como válido y necesario en el ejercicio de las funciones públicas del Estado correspondiente. Por ello, este cuerpo normativo específico "constituye el padrón de referencia que permite determinar lo que configura un comportamiento recto, probo, moralmente intachable de los agentes públicos, en una sociedad o cultura determinada y por

⁴⁸ Op. Cit., p. 12.

su propia naturaleza puede ser diferente de una realidad u otra, de modo tal que lo que en una puede ser aceptable, en otra puede ser reprobable.”⁴⁹, añade el autor.

Pero, ética y doctrina del servicio no pueden ser entendidas sin el sujeto que las interioriza y practica. Por lo tanto, existe una aptitud ética del agente público, que es en definitiva quien le otorga sentido en la administración pública o estatal. Esta aptitud podría explicarse como la capacidad intelectual y moral que posee o puede desarrollar el agente público en su quehacer. Sin embargo, dicha precisión es de carácter eminentemente subjetivo, pues su existencia en el individuo está condicionada por su grado de conciencia moral y por factores externos relacionados con las organizaciones públicas y su entorno sociocultural.

ii. La moralidad de la política

El estudio de la relación entre la política y la moral no es nuevo. La interrogación sobre cómo debe conducirse quien actúa políticamente es un debate frecuente. Discernir si hay reglas de conducta que distinguen la acción política de otras formas de comportamiento es la cuestión. El problema se plantea en los siguientes términos: lo que es lícito en política, ¿lo es también en moral?

Ya Maquiavelo se interrogó respecto a si el hombre de Estado está obligado a respetar los pactos, que es uno de los deberes fundamentales de la moral. La respuesta de Maquiavelo es clara y directa: “Realizaron grandes cosas los príncipes que tuvieron en poca monta ese principio”. Así pues, no pueden ser considerados buenos políticos quienes no

⁴⁹ Op. Cit., p. 14.

logran hacer grandes cosas por respetar los pactos: “Trate, pues un príncipe de vencer y conservar su Estado, y los medios siempre serán honrosos y ensalzados por todos”⁵⁰.

Max Weber entendió claramente la relación entre política y moral, estableciendo una distinción entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Quien actúa con base en la primera, estima que debe respetar principios de conducta válidos y anteriores, con independencia de las consecuencias que de ellos deriven. Quien se comporta con base en la segunda, considera haber cumplido su deber si logra obtener el resultado propuesto.

El problema de las concepciones anteriores radica en quién justifica los fines ¿No debemos preguntarnos más bien si los malos medios corrompen los buenos fines? No en vano, se ha dicho que la democracia es más un sistema de medios que de fines. Con claridad lo expresa el pensador italiano Norberto Bobbio: “Lo que hace moralmente reprochable toda forma de corrupción política es la muy fundada presunción de que el hombre político que se deja corromper antepuso el interés individual al colectivo, el beneficio propio al común, la salud propia y de su familia a la patria, y al hacer esto transgredió el deber de quien se dedica al ejercicio de la actividad política y efectuó un acción políticamente inmoral”⁵¹

De lo anterior, se desprende una tesis que resulta casi obvia, pero que no estorba recordar. En los Estados Democráticos de Derecho toda política está sometida necesariamente a una moral mínima, socialmente aceptada, que es el Derecho. Esta tesis

⁵⁰ Maquiavelo, Nicolás, **El príncipe**, Alianza Editorial, Madrid, 1998, Cap. XVIII, pág 106.

⁵¹ Bobbio, Norberto, citado en: **Propuesta de recomendación de la comisión presidencial para la lucha contra la corrupción**, Gobierno de la República de Costa Rica, Julio 1998.

implica que siempre hay “algo de moral” en la actividad pública. Es más, en toda política se respetan unas reglas preestablecidas que expresan, entre otros, valores fundamentales para amplios sectores sociales; como la honestidad, la probidad y la transparencia de los actos públicos.

La moralidad de la política es el principio de legalidad que vale para todos, incluyendo a los funcionarios o agentes públicos. Entonces, “la existencia del Derecho es una forma de asegurar que determinados contenidos morales van a ser respetados o se va a intentar que se respeten a través de un aparato de fuerza organizado que es el Derecho.”⁵² Lo que sucede, como ya dijimos, es que nunca el Derecho es por sí mismo suficiente para garantizar todos los valores deseables en la función pública.

El problema más específico, piensa López Calera, es determinar si ciertos funcionarios públicos han de cumplir y respetar otras reglas, además de las jurídicas; esto es, las llamadas reglas morales, normas que prohíben o mandan, cosas que nos están mandadas o prohibidas por el derecho. En otras palabras “la cuestión es si los agentes públicos deben cumplir “deberes morales” que no “tendrían que jurídicamente cumplir.”⁵³

Al respecto, algunos autores nos alertan sobre actitudes simplistas frente al tema en cuestión. Jean Padioleau, señala que el primer riesgo que se corre en un estudio de la corrupción es el de reaccionar como moralista y, en el nombre de la virtud cívica, condenar los desvíos de los individuos. Esta reacción es poco afortunada, dice Padioleau, “porque se limita a presentar a la corrupción como una falta a la moral y desdeña su aspecto sociológico propio (mecanismo de influencia específica en determinaciones políticas y

⁵² López Calera, Nicolás, Op. Cit., p. 121.

⁵³ Op. Cit. p. 122.

administrativas), y atribuye la responsabilidad a los individuos sin considerar el juego de las determinaciones estructurales en la aparición de los intercambios de favores.”⁵⁴

En ese sentido, Huntington, también se refiere a ciertas explosiones de moralidad pública, sobre todo en los países subdesarrollados como el nuestro, donde la adhesión a la racionalidad occidental del interés general puede tomar una forma extrema. Entonces, dice Huntington, “los valores de honestidad, probidad y universalismo se vuelven tan exigentes que los individuos y los grupos condenan como corruptas a prácticas que se aceptan como normales y legítimas en las sociedades desarrolladas. La orientación hacia el modernismo hace surgir criterios puritanos y exagerados (...) conduce a la denegación y al rechazo del regateo y del compromiso, que son procedimientos esenciales en política, y ésta queda asimilada a la corrupción.”⁵⁵

Definitivamente, el problema es si se puede exigir una moralidad en los actos de los funcionarios públicos. Muchos piensan que no es posible afirmar una coincidencia plena entre una moral de lo privado y una moral de lo público. Por eso creen que no hay principios incondicionados que apunten a la existencia de diversas morales situacionales, para lo privado y para lo público.

Cualquiera sea, sin embargo, la posición asumida, no podemos dar por supuesto que el ejercicio de los poderes discrecionales de los agentes políticos se ejerza en interés de los demás, a menos que existan restricciones institucionales que aseguren ese efecto. De ahí, lo acertado del juicio del Premio Nóbel de Economía (1986), James Buchanan: “Es muy

⁵⁴ Padioleau Jean G., Op. Cit., p. 182.

⁵⁵ Huntington, Samuel, citado por Robert Klitgaard, en: **Controlando la Corrupción**, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, p. 86.

importante que recobremos la prudencia del siglo XVIII mediante un sistema de frenos y equilibrios destinado a limitar el gobierno y nos desprendamos de una vez por todas de la noción románticamente estúpida de que, por tratarse de procesos democráticos, todo es juego limpio”⁵⁶.

⁵⁶ Buchanan, James, citado en: **Propuesta de recomendación de la comisión presidencial para la lucha contra la corrupción**, Gobierno de la República de Costa Rica, Julio 1998.

CAPITULO IV

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo, detallaremos el marco metodológico utilizado para esta investigación. Por cierto, dicha matriz corresponde a conceptualizaciones generales respecto del trabajo realizado, así como también, a las consideraciones iniciales de este estudio.

4.1. Problema de investigación

¿Cómo afecta al proceso de profundización democrática en el país, la existencia de nepotismo político en el seno de la administración del gobierno durante el período marzo 1990 – marzo 2000?

4.2. Formulación de Hipótesis

El tipo de estudio a realizar no exige la formulación de hipótesis de investigación. Así y todo, la faceta descriptiva del problema en cuestión nos permite realizar una aproximación tentativa. Por ello, nos atrevemos a plantear la siguiente afirmación a modo de hipótesis:

La existencia del nepotismo político afecta el proceso de profundización democrática en nuestro país, pues viola principios constituyentes de todo sistema democrático y permite la constitución y perpetuación de elites políticas en el poder.

4.3. Objetivos de la investigación

4.3.1. Objetivos Generales

- Determinar cómo el nepotismo político afecta la democratización o profundización democrática del país.

4.3.2. Objetivos Específicos

- Definir teóricamente el concepto de nepotismo político la luz de las prácticas políticas vigentes.
- Determinar cómo se manifiestan las prácticas nepóticas al interior de la administración del gobierno.
- Establecer el mapa de relaciones consanguíneas en las altas esferas de la administración del gobierno central que responden al modelo nepótico.

4.4. Tipo de estudio

Investigación Exploratoria con alcances Descriptivos: En nuestro caso, el objeto de estudio que abordamos – el nepotismo político – no ha sido investigado en nuestro país como fenómeno particular de corrupción. No obstante, sabemos de antemano que no se trata de un problema nuevo, sino poco tratado y profundizado, por lo que buscaremos conocer el tema, actualizar la información disponible y recontextualizar su discusión, a fin de poder descubrir y describir ciertas relaciones que se producen en el ámbito de nuestro problema de investigación.

4.5. Variables de la investigación

Las variables de nuestra investigación son:

- **Nepotismo Político:** Entendemos el nepotismo político como un fenómeno de corrupción política que se produce cuando una persona con facultad de nombramiento designa en cargos de la administración pública a personas con las que tiene una relación consanguínea o de afinidad. Este fenómeno se reproduce principalmente a través de la existencia de poderes discrecionales de las autoridades de los poderes públicos que no son fiscalizables por ley.



- **Profundización democrática:** Entendemos por profundización democrática un proceso de instalación, creación y ampliación de instituciones y prácticas democráticas desde un mismo régimen democrático. Ello, implica el paso o transición de un régimen anterior de características no democráticas a uno formalmente democrático, pero con insuficiencias notorias que requiere un proceso de consolidación.

Esta variable la estudiaremos durante los regímenes democráticos de los Presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos (en este último caso sólo analizaremos la información disponible al momento de asumir el mando y nombrar los funcionarios de su gobierno)

4.6. Diseño de la Investigación

Diseño no experimental transeccional de dimensión cualitativa: Nuestro estudio asume como estrategia para responder a la pregunta de investigación un diseño no experimental, pues no se manipularán deliberadamente las variables utilizadas. También, desarrollamos un ámbito cualitativo, pues no es nuestro interés cuantificar el fenómeno, sino describirlo y proyectarlo en relación al proceso de democratización del país. Además, es un estudio transeccional o transversal porque abarca un período o momento único de tiempo, que en este caso corresponde al decenio marzo 1990 – marzo 2000, período de los gobiernos democráticos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

4.7. Universo de estudio

Reconociendo que el nepotismo se manifiesta en todo el aparato público del país, hemos optado con fines metodológicos por investigar su existencia exclusivamente en el Poder Ejecutivo, particularmente en el grupo de funcionarios de confianza. Por ello, nuestro universo de estudio involucra a la totalidad de los funcionarios públicos nombrados bajo la figura de “cargos de responsabilidad directa” por el Presidente de la República o de la autoridad facultada y cuya acción funcionaria no está bajo la supervisión general de la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado y de otra leyes.

No obstante, la lista de cargos públicos ‘de confianza’ del Jefe de Gobierno bordea aproximadamente los 3.200 funcionarios, de tal manera que decidimos jerarquizar nuestra mirada y, consecuentemente, fijamos nuestro análisis en torno a las siguientes jerarquías y rangos públicos:

- Presidencia de la República: Presidente – Jefe de Gabinete – Jefes de Áreas – Asesores.
- Ministerios: Ministro – Subsecretario – Jefe de Gabinete Ministro – Jefe de Gabinete Subsecretario.
- Servicios Públicos: Director del Servicio – Jefe de Gabinete – Jefe de Sección.
- Empresas Públicas: Presidente del Directorio – Gerente General – Miembros del Directorio
- Misiones Diplomáticas: Embajadores.
- Intendencias y Gobernaciones: Intendentes y Gobernadores.

Luego de delimitar el ámbito público en que realizamos nuestra investigación, procedimos a cuantificar el tamaño del universo de cargos públicos definidos según las prerrogativas que la ley otorga al Presidente de la República. Según ello, la cantidad de funcionarios analizados y que constituyen nuestro universo de estudio es la siguiente:

- Gobierno de Patricio Aylwin 477 cargos.
- Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle 428 cargos.
- Gobierno de Ricardo Lagos Escobar 478 cargos

Universo total: 1.383 casos analizados

4.8. Justificación de la Investigación

Nuestro interés en el tema se vincula directamente a la necesidad de comprender, desde una nueva óptica, el proceso democrático que vive nuestro país y sus dificultades. Nos resulta atrayente justamente el elemento de novedad que existe en el planteamiento del problema de investigación, pues no existe mucha literatura al respecto.

De la misma manera, esperamos aportar respecto a la comprensión y análisis de nuestro tema central: el nepotismo político. Al establecer que el nepotismo es un problema que atenta contra la democracia en general, y en particular contra el proceso de profundización democrático que vive el país, damos un paso importante en la idea de develar tendencias presentes en el actuar político contemporáneo que pueden ser dañinas para el desarrollo democrático.

De ahí, la importancia de generar debate en torno a esta práctica. Algo absolutamente necesario en una sociedad preocupada por la estabilidad de su sistema democrático. Creemos que la realización de investigaciones de este tipo contribuye a asimilar que la existencia cualquier fenómeno de corrupción es atentatorio contra los sistemas democráticos, pues erosiona sus pilares fundamentales: su propia legitimidad y la confianza de las personas en el mismo.

Desde un punto de vista teórico, esta investigación cobra relevancia pues es un serio intento de sistematizar la dispersa información existente al respecto. Además, actualiza la conceptualización del nepotismo como fenómeno político al vincularlo con las prácticas contemporáneas que, a nuestro juicio, sobrepasaron las implicancias originales del término. Ello, a su vez, tiene implicaciones prácticas por cuanto esta investigación puede llegar a constituirse en un punto de partida para otros estudios sobre el tema, pues aporta fuentes teóricas específicas y un detallado análisis de la legislación existente en nuestro país.

Desde una óptica periodística, también nos parece importante conocer las conexiones y relaciones que existen al interior de la trama del poder y descubrir cómo se va generando una casta privilegiada con la que, en el futuro ejercicio de nuestra profesión, deberemos lidiar frecuentemente y asumir como una de nuestras principales fuentes de información.

4.9. Limitaciones de la Investigación

Los límites del proyecto están dados principalmente por la especificidad del tema mismo.

Al definir el tipo de estudio a realizar, asumimos la inexistencia de bibliografía especializada como gravitante para nuestra investigación. También nuestra falta de preparación académica en el ámbito de los procedimientos metodológicos dificulta la forma de determinar adecuadamente el tratamiento del tema, no obstante la realización de esfuerzos por darle a esta investigación la coherencia necesaria.

Además, al abordar el fenómeno del nepotismo en Chile, asumimos como limitante el desconocimiento de estudios, prácticas o legislaciones vinculadas al tema exógenos a nuestro país, que – sin ser objeto de nuestra investigación – podrían dar muestras comparativas interesantes.

Otra limitante, por cierto, es la temporalidad de nuestro estudio. Nos abocamos a estudiar el problema durante la década del 90', entendiendo como tal las administraciones de gobierno correspondientes a los períodos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el inicio de Ricardo Lagos. Esto, porque en nuestro problema el tema del proceso democrático iniciado justamente en esta década es de especial relevancia para entender las consecuencias del fenómeno en cuestión.

Otro punto relevante, es la inexistencia de información oficial sistematizada en relación a los nombramientos vinculados a la figura legal de ‘cargos de exclusiva confianza’ correspondiente a cada gobierno y a cada repartición pública en particular. Ello, evidentemente extendió nuestro estudio y limitó nuestras posibilidades de obtener más información específica en la investigación, debiendo suplirlo con información de carácter más general, pero no por ello menos valiosa.

También reconocemos limitado el acercamiento que haremos al tema de la conformación de elites políticas, puesto que sólo intentaremos establecer su relación con la práctica del nepotismo, sin abordar otros fenómenos que podrían explicar su constitución.

CAPÍTULO V

RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

En esta sección de nuestra investigación analizaremos la información recopilada sobre los casos de nepotismo registrados durante el período establecido de los gobiernos de la Concertación.

5.1. Descripción de Datos

Una vez definido nuestro universo de investigación, nos corresponde identificar los casos de nepotismo detectados durante el período de tiempo indicado. Es importante destacar que sólo fijamos nuestra atención en el universo definido según la jerarquía mencionada y, dentro de ésta, en el rango de cada funcionario público adscrito a cada repartición pública definida.

La información recopilada obedece a los criterios con los que conceptualmente definimos la práctica de nepotismo político. Es decir, a la utilización de las facultades discrecionales en la designación de familiares directos o de personas, que no teniendo esta categoría, aparecen en el entramaje administrativo relacionadas parentalmente con otros funcionarios de la confianza de la autoridad facultada, es decir, el Presidente de la República o la jerarquía correspondiente al máximo grado dentro de una repartición estatal.

En el caso del gobierno de Patricio Aylwin pudimos detectar 7 casos de nepotismo; durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle 29 casos y en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, 29. El detalle es el siguiente:

Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	TOTAL
7 CASOS	29 CASOS	29 CASOS	65 CASOS

5.1.1. Gobierno de Patricio Aylwin

- 1.- Presidencia. **Carlos Bascuñan Edwards**. Jefe Gabinete del Presidente Aylwin. DC. Yerno del Presidente Patricio Aylwin. Casado con Mariana Aylwin, hija del Presidente.
- 2.- Codelco. **Gonzalo Trivelli Oyarzún**. Vicepresidente Comercialización. DC. Sobrino Primera Dama, Leonor Oyarzún de Aylwin.
- 3.- Ministerio del Interior. **Belisario Velasco**. Subsecretario. DC. Padre de Pilar Velasco, jefa de prensa de la presidencia, gobierno de P. Aylwin. Suegro de Ernesto Edwards, vicepresidente Banco del Estado, gobierno de P. Aylwin.
- 4.- Presidencia. **Pilar Velasco Silva**. Jefa de Prensa. DC. Hija de Belisario Velasco, Subsecretario de Interior, gobierno de P. Aylwin.

5.- Banco del Estado. **Ernesto Edwards Risopatrón**. Vicepresidente. DC. Esposo de Pilar Velasco Silva, jefa de prensa de la presidencia, gobierno de P. Aylwin. Yerno de Belisario Velasco, Subsecretario del Interior, gobiernos P. Aylwin y E. Frei.

6.- SERNAM. **Soledad Alvear Valenzuela**. Directora. DC. Esposa de Gutemberg Martínez, diputado DC, presidente PDC.

7.- SERNAM. **María Teresa Chadwick Piñera**. Subdirectora. PS. Esposa del Senador PS José Antonio Viera Gallo.

5.1.2. Gobierno de Eduardo Frei

1.- Ministerio SEGEOB. **Víctor Manuel Rebolledo González**. Ministro. Director de Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo. PPD. Hermano de Miguel Ángel Rebolledo González, Director de Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo. Esposo de Soledad Lascar M., Vicepresidenta de Empresa de Abastecimiento Zona Aislada.

2.- Empresa de Abastecimiento Zona Aislada. **María Soledad Lascar M.** Vicepresidenta. PPD. Esposa de Víctor Manuel Rebolledo, Ministro Secretario General de Gobierno. Director Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo. Cuñada de Miguel Ángel Rebolledo González, Director de Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo.

3.- Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo. **Miguel Ángel Rebolledo González**. Director. PPD. Hermano de Víctor Manuel Rebolledo G. Ministro Secretario General de

Gobierno y Director de Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo. Cuñado de Soledad Lascar M., Vicepresidenta de Empresa de Abastecimiento Zona Aislada.

4.- Ministerio de Economía. **Álvaro García Hurtado**. Ministro. PPD. Hijo de Álvaro García Álamos, Gerente General ENAP, gobierno de E. Frei.

5.- ENAP. **Álvaro García Álamos**. Gerente General. DC. Padre de Álvaro García Hurtado, Ministro de Economía, gobierno de E. Frei. Ministro Secretario General de la Presidencia, gobierno de R. Lagos.

6.- Ministerio de Defensa. **Renán Fuentealba V.** Subsecretario de Marina. DC. Hijo de Renán Fuentealba Moena, Intendente IV región, gobiernos Aylwin, Frei y Lagos. Esposo de Verónica Barahona, jefa de gabinete de la Primera Dama, Marta Larraechea de Frei.

7.- Intendencias. **Renán Fuentealba Moena**. Intendente IV región. DC. Padre de Renán Fuentealba V., Subsecretario de Marina, gobierno de E. Frei. Suegro de Verónica Barahona, Jefa de gabinete Primera Dama, Marta Larraechea de Frei.

8.- Gabinete Primera Dama. **Verónica Barahona**. Jefa de gabinete de la Primera Dama, Marta Larraechea de Frei. DC. Esposa de Renán Fuentealba V., Subsecretario de Marina, gobierno de E. Frei. Nuera de Renán Fuentealba M., Intendente IV región gobiernos Aylwin, Frei y Lagos.

9.- Digeder. **Pedro Lira Bianchi**. Jefe de Gabinete Director Digeder. DC. Hermano de Juan Pablo Lira Bianchi, Director de Protocolo de RR.EE. gobierno de E. Frei. Hermano de Josefina Lira Bianchi, Jefa Oficina de Relaciones Internacionales MINEDUC, gobierno de E. Frei.

10.- Ministerio RR.EE. **Juan Pablo Lira Bianchi**. Director de Protocolo. DC. Hermano de Pedro Lira Bianchi, Jefe de Gabinete Director Digeder, gobierno de E. Frei. Hermano de Josefina Lira Bianchi, Jefa Oficina de Relaciones Internacional MINEDUC, gobierno de E. Frei.

11.-MINEDUC. **Josefina Lira Bianchi**. Jefa Oficina Relaciones Internacionales. DC. Hermana de Pedro Lira Bianchi, Jefe de Gabinete Director Digeder, gobierno E. Frei. Hermana de Juan Pablo Lira Bianchi, Director de Protocolo RR.EE., gobierno de E. Frei.

12.- Correos de Chile. **René Labraña Larrondo**. Gerente general. DC. Sobrino del ex Presidente Patricio Aylwin.

13.- Sernapesca. **Juan Rusque Alcaíno**. Director Nacional. DC. Primo de Enrique Krauss, Ministro del Interior gobierno de P. Aylwin, ex presidente PDC.

14.- Diario La Nación. **Ignacio González Camus**. Director. DC. Esposo de Marta Caro Díaz, Secretaria de prensa de gabinete Presidente de la República E. Frei.

15.- Presidencia. **Marta Caro Díaz**. DC. Secretaria de prensa. Esposa de Ignacio González Camus. Director Diario La Nación.

16.- Ministerio de Justicia. **Soledad Alvear Valenzuela**. Ministra. DC. Esposa del Diputado Gutemberg Martínez, Presidente PDC.

17.- Ministerio SEGEOB. **Ana María Foxley Rioseco**. Jefa Depto. de Cultura. DC. Hermana de Alejandro Foxley, Senador DC, ex Ministro de Hacienda, gobierno de P.

Aylwin. Hermana de Juan Foxley, Director Empresa Portuaria de Valparaíso, gobierno de E. Frei.

18.- Empresa Portuaria de Valparaíso. **Juan Foxley Rioseco**. Director. DC. Hermano del Senador DC Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda, gobierno de P. Aylwin. Hermana de Ana María Foxley, Jefa Depto. de Cultura Segegob. Gobierno de E. Frei

19.- MOP. **Jaime Tohá González**. Ministro. Director Emporchi. PS. Tío de Juan José Tohá Lavanderos. PS. Jefe gabinete de subsecretaria de MINVU, gobierno de E. Frei.

20.- MINVU. **Juan José Tohá Lavanderos**. Jefe Gabinete Subsecretario. PS. Sobrino Jaime Tohá, Ministro Obras Públicas y Director Emporchi, gobierno de E. Frei.

21.- Ministerio RR.EE. Dirección de Protocolo. **Francisco Pérez Walker**. Director. DC. Hermano del diputado DC Ignacio Pérez Walker.

22.- Ministerio RR.EE. Dirección de Protocolo. **Celso Moreno Laval**. Subdirector. DC. Hermano de Jaime Moreno Laval, director de prensa TVN, gobiernos de E. Frei y R. Lagos.

23.- TVN. **Jaime Moreno Laval**, Director de Prensa. DC. Hermano Celso Moreno Laval. Subdirector de Protocolo RR.EE., gobierno de E. Frei.

24.- Ministerio RR.EE. **Juan Gabriel Valdés Soublette**. Director General Relaciones Económicas Internacionales. PS. Hijo del Senador Gabriel Valdés Subercaseaux, ex presidente PDC.

25.- Fundación Integra. **María Teresa Chadwick Piñera**. PS. Directora Ejecutiva Nacional. Subdirectora Sernam en gobierno P. Aylwin. Esposa del Senador PS José Antonio Viera Gallo.

26.- Fiscalía Nacional Económica. **Rodrigo Asenjo Zegers**. Fiscal Nacional. DC. Hermano de Rafael Asenjo, Secretario CONAMA gobierno de P. Aylwin.

27.- Misiones Diplomáticas. **José Tomás Letelier Vial**. Embajador Canadá. PS. Hermano de Diputado PS Juan Pablo Letelier.

28.- Polla Chilena de Beneficencia. **José de Gregorio Aroca**. DC. Padre de Patricio de Gregorio Rebeco, Intendente I región, gobierno de E. Frei.

29.- Intendencias. **Patricio de Gregorio Rebeco**. Intendente I región. DC. Hijo de José de Gregorio Aroca, presidente de Polla Chilena de Beneficencia, gobierno de E. Frei.

5.1.3. Gobierno de Ricardo Lagos

1.- Ministerio RR.EE. **Ricardo Lagos Weber**, jefe del departamento de política comercial.

PPD. Hijo de Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República.

2.- CONAMA. **Hernán Durán de la Fuente**. Representante del Presidente de la República en Consejo Consultivo. Hermano de la Primera Dama, Luisa Durán. Cuñado del Pdte. Ricardo Lagos.

3.- CORFO. **Carlos Rivas Gómez**, Vicepresidente Ejecutivo. Esposo de Ximena Lagos, hija del Presidente. Yerno de Ricardo Lagos, Presidente de la República.

4.- Comisión Bicentenario. **Matías de la Fuente**. Secretario Ejecutivo. Primo de Luisa Durán, Primera Dama.

5.- Presidencia. **Pedro Durán de la Fuente**. Director de Programación. Hermano de Luisa Durán, Primera Dama. Cuñado del Presidente Ricardo Lagos.

6.- MIDEPLAN. **Alejandra Krauss Valle**. Ministra. DC. Hija de Enrique Krauss, ex Ministro del Interior, gobierno de Aylwin, ex presidente PDC. Esposa Andrés Donoso Saint, Gerente General de Cotrisa, gobierno R. Lagos.

7.- COTRISA. **Andrés Donoso Saint**. Gerente General. DC. Esposo de Alejandra Krauss, Ministra Mideplan. Yerno de Enrique Krauss, ex Ministro del Interior, gobierno de P. Aylwin.

8.- Ministerio SEGEGOB. **Claudio Huepe García**. Ministro. DC. Hermano de José Huepe, Gobernador Provincia de Ñuble, gobierno de R. Lagos. Hermano de Patricio Huepe, director Fosis Concepción, gobiernos de E. Frei y R. Lagos.

9.- Gobernaciones Provinciales. **José Huepe García**. Gobernador Provincia de Ñuble. DC. Hermano de Claudio Huepe, Ministro Secretario General de Gobierno, gobierno R. Lagos. Hermano de Patricio Huepe, director Fosis Concepción, gobiernos de E. Frei y R. Lagos.

10.- Fosis. **Patricio Huepe García**. Director Regional de Concepción. DC. Hermano de Claudio Huepe, Ministro Secretario General de Gobierno, gobierno R. Lagos. Hermano de José Huepe, Gobernador Provincia de Ñuble, gobierno de R. Lagos.

11.- Ministerio SEGEGOB. **Carolina Tohá**. Subsecretaria. PS. Sobrina de Jaime Tohá González, Intendente VIII región, ex presidente directorio ENACAR y ministro MOP, durante gobierno de E. Frei. Prima de Juan José Tohá Lavanderos, jefe gabinete de Subsecretaria de MINVU, gobierno de E. Frei.

12.- Intendencias. **Jaime Tohá González**. Intendente VIII región. PS. Ex ministro MOP, gobierno de E. Frei. Tío de Carolina Tohá . Subsecretaria Segegob, gobierno de R. Lagos.

13.- Ministerio de Economía. **José de Gregorio Rebeco**. Ministro. DC. Hermano de Patricio de Gregorio R., Gerente Zofri Arica, gobierno de R. Lagos e Intendente I región, gobierno de E. Frei. Hijo de José de Gregorio Aroca, presidente de la Polla Chilena de Beneficencia, gobierno de E. Frei.

14.- Zofri Arica. **Patricio de Gregorio Rebeco**. Gerente. DC. Hermano de José de Gregorio R., Ministro de Economía, gobierno R. Lagos. Hijo de José de Gregorio Aroca, presidente de la Polla Chilena de Beneficencia, gobierno de E. Frei.

15.- MINEDUC. **Mariana Aylwin**. Ministra. DC. Hija de Patricio Aylwin, ex Pdte. de la República. Sobrina de Andrés Aylwin, ex diputado DC. Sobrina Arturo Aylwin, Contralor General de la República, gobiernos de E. Frei y R. Lagos.

16.- Ministerio RR.EE. **Soledad Alvear Valenzuela**. Ministra. DC. Ministra de Justicia, gobierno E. Frei. Ministra Directora de Sernam, gobierno P. Aylwin. Esposa de Gutemberg Martínez, diputado DC, ex presidente PDC.

17.- Ministerio RR.EE. **Juan Pablo Lira Bianchi**. Jefe gabinete ministra. Ex Director Protocolo RR.EE. gobierno de E. Frei. DC. Hermano de Pedro Lira Bianchi, Jefe de gabinete Director ProChile, ex Jefe gabinete Digeder, gobierno E. Frei. Hermano de Josefina Lira Bianchi, jefa de relaciones internacionales MINEDUC, gobierno de E. Frei.

18.- Ministerio SEGPRES. **Eugenio Frei Ortega**. Director Div. Estudios. DC. Hijo de Carmen Frei, Senadora PDC. Sobrino de ex Pdte. Eduardo Frei. Sobrino Francisco Frei, Director TVN.

19.- TVN. **Francisco Frei Ruiz-Tagle**. Director. DC. Hermano de Eduardo Frei, ex Pdte. de la República. Hermano de Carmen Frei, Senadora DC. Tío de Eugenio Ortega, Director Estudios Segpres.

20.- Ministerio SEGPRES. **Patricia Schaulsohn Brodsky**. Jefa de Gabinete Ministro. PPD. Cuñada de Patricia Frenz, Asesora ejecutiva de la CONAMA, gobierno de R. Lagos.

Hermana de Jorge Schaulsonh B., ex presidente PPD. Esposa Florencio Cevallos, presidente del Tribunal Supremo del PDC.

21.- CONAMA. **Patricia Frenz**. Asesora ejecutiva de la Dirección Ejecutiva. PPD. Esposa de Jorge Schaulsohn, ex presidente PPD. Cuñada de Patricia Schaulsonh, Jefa de Gabinete Ministro Segpres, gobierno de R. Lagos.

22.- Banco del Estado. **Jaime Estévez Valencia**. Presidente. PS. Hermano de Carlos Estévez, Jefe de Programación de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia. Hermano de Rafael Estévez, Vicepresidente de Recursos Humanos de Codelco. Hermano de Francisco Estévez, Director Injuv, gobierno de P. Aylwin.

23.- Codelco. **Rafael Estévez Valencia**. Vicepresidente de Recursos Humanos. PS. Hermano de Carlos Estévez, Jefe de Programación de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia. Hermano de Jaime Estévez, Presidente Banco de Estado. Hermano de Francisco Estévez, Director Injuv, gobierno de P. Aylwin.

24.- Ministerio de Justicia. **Carlos Estévez Valencia**. Jefe de Programación de Asistencia Jurídica. PS. Hermano de Jaime Estévez, Presidente Banco de Estado. Hermano de Rafael Estévez, Vicepresidente de Recursos Humanos de Codelco. Hermano de Francisco Estévez, Director Injuv, gobierno de P. Aylwin.

25.- Superintendencia de Bancos e Inst. Financieras. **Enrique Marshall Rivera**. DC. Superintendente. Hermano de Jorge Marshall Rivera., Vicep. del Banco Central, gobierno de Frei. Ministro de Economía, gobierno P. Aylwin.

26.- Correos de Chile. **María Soledad Lascar**. Gerente General. PPD. Vicepresidenta de Empresa de Abastecimiento Zona Aislada, gobierno de E. Frei. Esposa de Víctor Manuel Rebolledo, Ministro SEGEGOB, gobierno E. Frei. Cuñada de Miguel Ángel Rebolledo González, Director Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo, gobierno E. Frei.

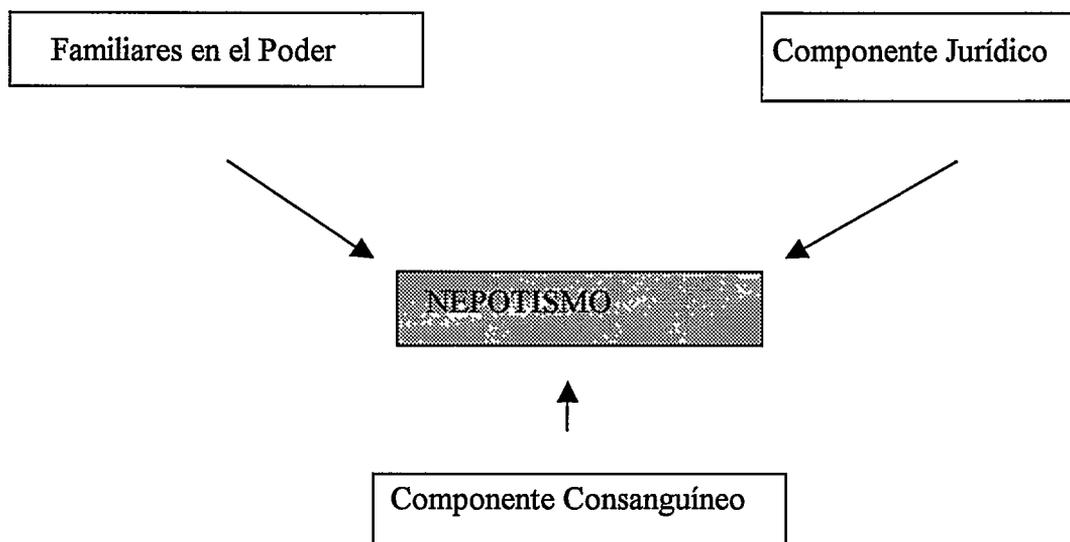
27.- Empresa Portuaria de San Antonio. **Ernesto Edwards Risopatrón**. Vicepresidente. DC. Vicepresidente del Banco del Estado, gobierno de P. Aylwin, ex director de Emporchi, gobierno de P. Aylwin. Esposo de Pilar Velasco Silva, jefa de prensa de la presidencia, gobierno de P. Aylwin. Yerno de Belisario Velasco, embajador en Portugal, ex Subsecretario del Interior gobiernos P. Aylwin y E. Frei.

28.- Empresa Portuaria de Valparaíso. **Juan Foxley Rioseco**. Director. DC. Hermano del Senador DC Alejandro Foxley, ex ministro de Hacienda, gobierno de P. Aylwin. Hermana de Ana María Foxley, Jefa Depto. de Cultura Segegob. Gobierno de E. Frei

29.- Misiones Diplomáticas. **Francisco Pérez Walker**. Embajador Perú. DC. Hermano de Senador PDC Ignacio Pérez Walker.

5.2. Interpretación de Datos

En total registramos 65 casos de nepotismo, durante el período investigado, según la definición clásica de esta práctica, es decir, vínculo consanguíneo directo; lo que sumado al parentesco familiar transversal y la facultad presidencial para el nombramiento de cargos de su absoluta confianza amplía el concepto original y responde a nuestra definición de nepotismo.



Por otra parte, los casos registrados en un alto porcentaje corresponden a personas o individuos que han participado sino en todos, por lo menos en dos gobiernos del período, es decir, son caras repetidas en puestos públicos relevantes y que tienen parentesco directo con personas que ocupan cargos en otras reparticiones públicas relevantes. Si tuviésemos que detallar las formas o expresiones que toma esta práctica podríamos señalarla de la siguiente manera:

- Personas con vínculo sanguíneo directo con el Primer Mandatario: Se trata de casos de nepotismo en su concepción más clásica, es decir, la autoridad facultada nombra a un pariente de forma directa en un puesto de su confianza. Es el caso del ex Presidente Aylwin quien integró a dos de sus familiares a la administración pública. En el gobierno de Eduardo Frei, no detectamos esta situación en nuestro universo. Sí, en el gobierno de Ricardo Lagos, donde esta situación es más patente, pues el Presidente designa a cinco personas vinculadas familiarmente a él.
- Personas consanguíneas que participan de una misma repartición pública en un mismo período: Tal es el caso de los hermanos Miguel Ángel y Víctor Manuel Rebolledo González que figuran en el directorio de la Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Durante ese período Víctor Manuel Rebolledo se desempeña como ministro Secretario General de Gobierno.
- Personas consanguíneas que participan en distintas reparticiones públicas durante un mismo gobierno: Esta es la situación donde encontramos más casos, destacándose las situaciones que involucran a Ministros de Estado con familiares destinados a distintas reparticiones públicas. En el Gobierno de Aylwin podemos mencionar al Subsecretario del Interior, Belisario Velasco. En el gobierno de Frei, aparecen involucrados el Ministro Secretario General de Gobierno, Víctor Manuel Rebolledo; el Ministro de Economía, Álvaro García y el Ministro de Obras Públicas, Jaime Tohá. En el gobierno de Lagos destacan la Ministra de Planificación, Alejandra Krauss, el Ministro Claudio Huepe, Secretario General de Gobierno y la Subsecretaria de esa repartición, Carolina Tohá.

- Personas consanguíneas que participan en diversas reparticiones públicas en los distintos gobiernos analizados: Esto se explica principalmente porque existe una continuidad política entre los gobiernos estudiados: todos pertenecen a la Concertación de Partidos por la Democracia. Aquí también incluimos casos de personas vinculadas a políticos de los partidos de la coalición gobernante que han cumplido roles destacados en la dirigencia de los mismos, tanto en la estructura interna como en el Parlamento.

Por cierto, el detalle de este análisis se encuentra en las propias listas confeccionadas anteriormente. De todos modos, quisiéramos destacar dos elementos que consideramos importantes a la hora de evaluar la información obtenida, por cuanto permite comprender de mejor manera las realidades comprometidas en la práctica de nepotismo político

5.2.1. El factor Partido Político

El factor político-partidario en los casos registrados resulta fundamental para entender los casos de nepotismo. Obviamente la totalidad de los casos registrados corresponden directamente a alguno de los partidos políticos de la coalición gobernante en los últimos diez años. De ello se desprende, que existen otras prácticas corruptas que pueden ligarse en ciertos casos al fenómeno nepotístico. Así, el clientelismo presente en el actuar de los partidos y el tráfico de influencias para favorecer corrientes internas en los mismos, pueden rozarse con designaciones que para nosotros tienen la características de nepóticas.

Del total de casos detectados, un alto porcentaje corresponden al partido preponderante de la coalición gobernante, la Democracia Cristiana. Lo sigue el Partido Socialista y en menor proporción, el Partido por la Democracia. Sin embargo, durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar es posible detectar un aumento de casos de nepotismo en cargos públicos ligados al bloque PS - PPD.

Casos por Partido

DC	PS	PPD	TOTAL
42 casos	15 casos	8 casos	65 casos

5.2.2. El factor familias en el poder

Otro aspecto importante de destacar dentro del fenómeno nepótico es la presencia de familias con historia política en el poder. Dentro de los casos de nepotismo ligados al Partido Demócrata Cristiano figuran las familias Aylwin y Frei, dentro del Partido Socialista, las familias Tohá y Estévez Valencia y en el Partido por la Democracia, la familia Schaulsohn.

Ello evidencia el peso del apellido en nuestro ambiente político, quizás como un resabio de prácticas muy relevantes durante el siglo pasado. También, demuestra la tendencia de favorecer y proteger a los propios cuando se es miembro del exclusivo grupo de los que detentan el poder. Así, una forma de ampliar sus propios radios de influencia es mediante la participación de familiares en la administración del Estado.

Incluso, encontramos casos de familias que ya tenían presencia en la vida democrática del país antes del golpe militar de 1973. De alguna manera, con la vuelta a la democracia en 1990 dichos grupos familiares se reubicaron en el nuevo contexto político y consecuentemente asumieron altas responsabilidades en la administración del nuevo proceso.

CAPÍTULO VI

DOS MIRADAS ACERCA DEL NEPOTISMO EN CHILE

6.1. Entrevista a Óscar Godoy, Cientista Político ⁵⁷

¿Cómo afectan las prácticas nepóticas a la democracia?

Las prácticas de nepotismo afectan principalmente el principio de igualdad de la democracia, pues el hecho de que un vínculo parental dé una ventaja indebida viola de manera flagrante este principio. En segundo lugar, todas las prácticas nepóticas se realizan fundadas en la falta de transparencia del sistema político, porque en general se mantienen ocultas o se intentan mantener poco visibles. La transparencia es un principio básico de un funcionamiento democrático, pues sin ella no hay control sobre el ejercicio público. Todo esto forma un entramado que limita el desarrollo democrático, lo que evidentemente tiene efectos muy fuertes en aquellos tres principios básicos: igualdad, transparencia y control.

¿Es posible vincular directamente el fenómeno del nepotismo con la conformación de las elites políticas?

La elite política no se expresa de la misma manera en el desarrollo del nepotismo, pues hay que incluir en este el fenómeno de las elites cerradas que tienden a no competir. Caso contrario es entender la democracia como ‘poligarquías’, es decir, como una como

⁵⁷ Oscar Godoy A. es Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Es Profesor Titular de Teoría Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Ha publicado numerosos artículos relacionados con el tema de la corrupción. Fue miembro de la Comisión de Ética Pública de 1994.

una pluralidad de elites abiertas a la cual se puede acceder por talentos naturales. La tendencia de las elites chilenas es a ser cerradas y no competitivas, a juntarse entre sí y repartirse los espacios. Por ejemplo, el sistema de cuotas que existe hoy en Chile – en todo el sistema público – facilita la distribución de cargos por razones nepóticas o clientelísticas. Esta es otra limitante que se puede agregar: el nepotismo favorece las elites cerradas. En realidad, si tengo un posición de poder y nombro en las redes de poder a mis hijos, mis hermanos, etc, fortalezco el concepto de elite no abierta y eludo la competencia.

Esta tendencia a conformar elites es inherente al actuar político...

Desde un punto de vista sociológico, las prácticas nepóticas en Chile son inveteradas, muy antiguas. Han fortalecido la supervivencia de tendencias oligárquicas muy fuertes. Lo anterior lo comprobé cuando participé de la Comisión de Ética Pública . En el documento final de la Comisión aparece mencionado el nepotismo como una práctica dañina, pero costó mucho que apareciera, pues algunos integrantes consideraban que este tema era muy difícil de incorporar a la agenda pública. Incluso, uno de los integrantes de la Comisión dijo que “el día que se plantee el nepotismo como una figura delictiva tendríamos que irnos a vivir a Mendoza”. Es más, yo quedé absolutamente impresionado con la posición de otro miembro de la Comisión, que no voy a nombrar, que planteó abiertamente su negativa a dejar de promover a miembros de su familia, por el sólo hecho de ser sus parientes.

Usted menciona su experiencia en la Comisión de Ética Pública. ¿Está conforme con sus resultados?

La Comisión de Ética Pública marca un hito al introducir a la agenda pública el tema de la corrupción. Estuve evaluando la Comisión hasta el año 99, y hasta ahí los resultados eran malos. De todas las medidas propuestas se han implementado el mínimo. Las propuestas teóricas siempre van a ir delante de las normas jurídicas y constituyen un modelo hacia el cual debe apuntar la práctica legislativa y el proceso político mismo. El desarrollo democrático va mucho más adelante que el desarrollo normativo. Creo que en el mediano plazo, tal como ha pasado en otras democracias más avanzadas, en Chile van a existir disposiciones anti-nepóticas que van a limitar este fenómeno.

Algunos autores han planteado la tesis de que el nepotismo puede constituirse en un factor estabilizador de los sistemas democráticos...

Esa tesis es falsa. Puede ser que en una fase de desarrollo democrático inicial, precario, la incorporación al sistema a través de prácticas nepóticas ayude a desarrollar la democracia, pero la democracia en sí misma como paradigma, como ideal, las excluye, porque violan parte del principio de igualdad. Entonces, lo primero que hay que decir es que el nepotismo tiene su origen en una ventaja indebida que se funda en la pertenencia a una familia; esa es la violación más radical que hay al principio democrático.

Dentro de los elementos que se destacan como potenciadores de prácticas nepóticas está el sistema de autoridad que permite mucha discrecionalidad a quienes la ejercen.

Es el propio sistema de autoridad que, junto con entregarte un poder regulado, te entrega un área de poder de autoridad altamente desregulada; allí se encuentra la designación de personas. Hay que tener en cuenta que en la concepción moderna del Estado existe la facultad soberana del Jefe de Estado para designar. Entonces, lo que pasa es que la democracia incluye en la concepción del Estado la limitación a los poderes del soberano. Por eso el nepotismo es un mal difícil de establecer, porque en otros regímenes, que no son democráticos, el nepotismo no sólo no es un delito, sino que, además, es un principio de gobierno absolutamente legítimo: en la monarquía, por ejemplo. El nepotismo tiene una historia como un mal político solamente a la luz de la democracia y solamente en los últimos treinta años. Es un mal político nuevo, a pesar de ser una práctica inveterada y aparentemente legítima.

En esta línea, nuestra legislación contempla facultades discrecionales para el Presidente de la República y las autoridades competentes a la hora de hacer nombramientos.

La facultad no fue pensada para que fuera nepótica. Es más, dado el sistema de autoridad vigente, las esferas que todas las autoridades tienen de discrecionalidad y de no regulación para la designación de cargos hacen posible conductas como el nepotismo o el clientelismo. Por ello, no se puede centrar la atención en la facultad presidencial. La teoría del Estado no distingue entre parientes y no parientes; es el soberano quien tiene la facultad, es el último que decide incondicionadamente. Lo que agrega la democracia, es

establecer condiciones, y las democracias más avanzadas colocan cada vez más regulaciones a estos ámbitos de acción.

Dentro de los ‘desequilibrios’ que genera el nepotismo poco se nombra el tema del mérito para ocupar un puesto en la administración del Estado. ¿Cuál es su opinión al respecto?

El tema del mérito es complicado, porque el mérito establece desigualdades; en consecuencia, en algunos casos se usa para justificarlas. Es decir, se puede favorecer el mérito en un sistema competitivo y fijar ciertas normas de acceso a posiciones políticas siempre que esas posiciones estén abiertas y disponibles a todos los que tienen esos méritos y que signifique un favorecimiento para la sociedad, especialmente a los más desposeídos. Esos serían los tres requisitos, y en ese sentido estaríamos hablando de una meritocracia que tendría legitimidad democrática. En cambio, cuando el mérito es o viene por el hecho de una pertenencia o una identidad familiar, tribal o religiosa, es discriminación y eso es injusto democráticamente.

Finalmente, ¿cuál es su evaluación del proceso democrático que ha vivido nuestro país?

Yo veo que el proceso es positivo, pues a medida que se va profundizando la democracia, a medida que la ciudadanía va asumiendo el ejercicio de derechos y libertades y va perfeccionando su ejercicio, se amplía la demanda para que el aparato público sea más transparente y le dé más visibilidad a las acciones de los agentes políticos democráticos, lo que nos va permitiendo captar el mal de fenómenos como el nepotismo.

Lo que está en directa relación con el papel de los medios de comunicación en la prevención de la corrupción

La libertad de prensa es fundamental para darle expresión al principio de publicidad, que está directamente relacionado con el principio de la transparencia, porque – como dicen los anglosajones – ‘la esfera pública es de suyo publicable’, es decir, es un escenario abierto y dispuesto a la mirada, al control y a la crítica de la opinión pública. Los intermediadores de ello son los medios de comunicación, que muestran a los agentes y a las instituciones, escuchan sus palabras y vigilan sus actos.

6.2. Entrevista a Manuel Vicuña, Historiador⁵⁸

¿Cómo visualiza el fenómeno nepótico en los inicios de nuestro desarrollo histórico?

Yo creo que hay una solución de continuidad entre Colonia y República desde el punto de vista de la política del parentesco como práctica y forma de ejercicio del poder que se había establecido en la Colonia y que se proyecta durante la República. Este es el elemento central para entender la continuidad de una misma clase en la jerarquía social-política y eclesiástica que, a su vez, controla de facto todo el área central de Chile, producto del predominio del sistema de la hacienda. Desde esa perspectiva, obviamente el nepotismo es una práctica habitual a través de la cual se llenan con frecuencia cargos públicos, creándose redes clientelísticas que también son redes familiares.

¿Cómo se relaciona esta clase dirigente con la idea de un Estado Nacional?

La clase dirigente entiende al Estado como un instrumento de su hegemonía política. Es un vehículo de promoción de sus intereses, vía legislación y vía directrices económicas. El Estado es muy débil frente a la oligarquía. Hay una anécdota que representa esto: ante la inminencia de una guerra con España, Manuel José Irrazábal – que era el patriarca de los conservadores – se acerca al Presidente de la época, José Joaquín Pérez, y ante la debilidad de la Armada para hacer frente a un conflicto, su familia le ofrece adquirir los buques necesarios. Ello demuestra que es un Estado con una capacidad económica tan débil, que ni siquiera tiene el monopolio de la fuerza.

⁵⁸ Manuel Vicuña es Doctor de Historia, Universidad de Cambridge. Es investigador del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Es autor, entre otros, del libro “La belle époque chilena” y coautor del libro “Historia del siglo XX chileno: un balance paradójico”, ambos publicados por Editorial Sudamericana.

Por lo tanto es difícil entender el Estado como lo hacemos ahora...

El Estado sólo se consolida, comienza a incidir nacionalmente, a fines del siglo XIX, producto, en parte, del desarrollo de medios de comunicación y transporte. Sólo cuando el Ejecutivo puede efectivamente gobernar el país, a través de sus representantes, con los que se puede comunicar diariamente, se integra el resto del país. Esa misma integración se nota en los partidos políticos que ahora pueden escuchar a las provincias y también hacerse oír en ellas, lo que amplía sus redes clientelísticas.

Entonces se integran nuevos actores a la actividad política ¿Se mantienen las prácticas nepóticas?

El nepotismo no sólo benefició a la clase dirigente. Durante la década de 1880, sobre todo con la expansión de la riqueza del salitre, se benefició a la clase media. Ésta también usó el nepotismo como una forma de expandirse o consolidarse como clase. El ejemplo del famoso crítico literario Hernán Díaz Arrieta, Alone, a quien cito en mi libro “La belle époque chilena”, es muy claro. Él recuerda cómo entró a la administración pública a los 14 años, sin concursar, sin preparación, sin títulos ni estudios; sólo con parientes. Este caso es muy expresivo de las formas de reclutamiento del Estado, que se expande de manera explosiva. El nepotismo, entonces, es fundamental en la ampliación del Estado, sobre todo a través de la clase media, en la medida en que se convierte en un actor protagónico en la constitución del Estado con una base de apoyo mucho más amplia.

¿Se puede plantear entonces que prácticas nepóticas contribuyeron la consolidación del Estado Nacional?

Si uno se ciñe a la teoría democrática, obviamente que estamos hablando de redes clientelísticas y de sistemas que canalizan privilegios, en el sentido de que la competitividad para acceder a cargos públicos no es tal. Pero al mismo tiempo, el nepotismo supone, para la clase media, que entrando uno de ellos a la administración, pueden ir ampliando la base de sustentación del mismo con sus parientes, lo que a la larga implica la consolidación de la clase media como un actor relevante a nivel nacional. En esa medida, creo que también sirvió para ampliar el espectro político del país y no necesariamente para cerrar espacios.

¿Cómo es la transición al siglo XX? ¿Hay continuidad de estas prácticas?

Habría que distinguir si hay nepotismo en el siglo XX o son redes clientelísticas que empiezan a confluir sin que haya necesariamente nepotismo. Yo creo que el siglo XX empieza a funcionar sobre todo en relación a partidos políticos, más que a vínculos de sangre. No hay una relación de continuidad entre las clases dirigentes. Ahora el patronazgo político se consolida a través de los partidos, donde obviamente a veces se yuxtaponen redes familiares.

Comienza la predominancia de los partidos políticos en la vida pública del país...

Los partidos durante gran parte del XIX son círculos de notables radicados en Santiago. En la medida que se produce esta integración nacional, los partidos amplían su espectro social para incorporar a la provincias. Eso ocurre a comienzos del XX. Creo que

en la medida que se institucionalizan los partidos se convierten en los principales mediadores entre el Estado y la sociedad civil. Y en esa medida, son la instancia para reclutar nuevos funcionarios y, a su vez, para canalizar privilegios de la naturaleza que fueren.

Analizando el fenómeno del nepotismo desde esta perspectiva, ¿cómo podríamos calificarlo entonces?

Creo que el nepotismo tiene una connotación negativa. Lo que pasa, es que esa connotación no debe significar una demonologización de esta práctica política que en su momento pudo haber cumplido una función democratizadora al interior del Estado. Pienso que el nepotismo es consustancial a una forma de hacer política latinoamericana. Y que así como retarda una democracia plena, también en algún momento pudo haber cumplido una labor estabilizadora en términos institucionales.

En la actualidad, sin embargo, ¿podría acarrear problemas para la consolidación democrática de un país como el nuestro?

Algún resabio de nepotismo parece haber. Hay algo de nepotismo, pero no es el factor predominante para explicarse las deficiencias de la Transición. Podría ser uno de los factores, pero yo pienso que estos problemas tienen que ver más con redes clientelísticas y el sistema de asignación de cargos a través del cuoteo político. Este es un país de 'pituteo', pero no se da en términos familiares como el siglo XIX, cuando estaba institucionalizado el nepotismo.

Pero, puede que el tema también tenga que ver con el significado y valor que el nombre o apellido ilustre tiene en este país, más allá del tema nepótico. Hay un capital simbólico en los apellidos con trayectoria política, que se sigue pensando como un potencial político digno de ser explotado.

CONCLUSIONES

Sin duda, como resultado de nuestra investigación, podemos reafirmar la existencia de nepotismo político en nuestro país. Los casos detectados confirman que el nepotismo es una práctica, si bien no generalizada, existente en el seno de la administración del Estado.

Lo anterior, sin embargo, no impide reflexionar en torno al fenómeno en general, pues durante nuestra investigación aparecieron múltiples ejemplos, y casos, de cómo esta práctica está más arraigada en nuestra sociedad de lo que cualquier cifra o estudio pudiese arrojar.

Esta tendencia, es perfectamente coherente con los antecedentes que manejábamos: nuestro país tiene una tradición de favoritismo hacia los parientes que se expresa como una práctica social normal; la actividad política siempre ha desarrollado características cerradas y excluyentes; en nuestra sociedad existe cierta inclinación al silencio y a la elusión.

Este modo de hacer política se expresa como una constante a lo largo de nuestro desarrollo histórico. Durante el siglo XIX el nepotismo político se constituyó en una práctica normal del ejercicio del poder en la clase dirigente, estableciendo verdaderas redes de favores y designaciones en cargos públicos sobre la base del parentesco sanguíneo. Con la expansión del Estado nacional, se amplió y permeó a estratos sociales medios, constituyéndose en un modo de entender el uso del poder, aun cuando durante el siglo XX la práctica masificada de nepotismo dio paso a una manera más refinada de privilegiar clientelas políticas, sobre todo en períodos electorales.

Lo mencionado, por cierto, no puede entenderse como una justificación de actitudes presentes en el actuar político y social de nuestro país. Creemos que el acto de investigar e intentar comprender este fenómeno no constituye en sí mismo una exageración – al ser hoy en día una práctica de menor magnitud – sino una manera de fiscalizar el ejercicio del poder en Chile; poder que no tiene su fuente, sino en la decisión soberana de los ciudadanos que entregan sus potestades a representantes que deben responder a esta responsabilidad.

En el Chile de hoy el nepotismo adquiere otra relevancia. Tal vez por ello, aunque se considere que es un mal menor, podemos afirmar que es el estadio previo a la aparición de otros fenómenos que podrían transformarse en sistémicos, sobre todo si pensamos en que éstos se auto reproducen en la clase política y que como práctica de poder puede llegar a tener un carácter suprapartidario.

Por ello, a la hora de establecer las relaciones entre las prácticas nepóticas detectadas y el desarrollo del sistema democrático en nuestro país debemos asumir el tema desde un punto de vista cualitativo, por cuanto esta dimensión es la que permite perspectivar nuestros resultados.

En primer término, es importante resaltar que el nepotismo político atenta contra los principios de un Estado democrático: la igualdad de oportunidades, la transparencia debida en la administración pública y el control democrático de la actividad pública.

Cuando descubrimos que nuestras máximas autoridades, utilizando facultades legales sobre las cuales discutiremos más adelante, designan en cargos públicos – muchas veces mediante la creación de puestos ajenos al organigrama del Estado, como son las

asesorías – a personas con las cuales les une un vínculo familiar directo, perfectamente podemos pensar que algo ‘no anda bien’.

Ello, porque allí reconocemos la existencia de una ventaja indebida respecto a otras personas, que teniendo las capacidades para asumir un cargo en la administración pública, se ven postergadas cuando se privilegia a un pariente. En ese momento, el principio de igualdad entre las personas es violado flagrantemente.

También, esta práctica afecta directamente el principio de transparencia ya que su ejecución siempre se justifica en facultades o vacíos legales, que no permiten conocer o profundizar en las motivos de las designaciones de funcionarios públicos, por cuanto en el área que estudiamos no existe ningún estatuto que exija determinadas características o perfiles a los nombrados, quedando la sensación – aunque ello no fuera efectivo – de que el lugar que se ocupa sólo responde a privilegios personales.

En consecuencia, estos nombramientos no obedecen a ningún sistema de control, lo que a su vez, hace muy difícil su seguimiento, con la incertidumbre que ello genera. De este modo, el nepotismo se instala en un ‘espacio virtual’ donde no existe compromiso de responder ante nadie respecto de su origen ni de sus resultados.

Claro ejemplo de lo anterior, es la existencia de facultades discrecionales del Presidente de la República o la autoridad competente para realizar ciertos nombramientos. Ellas, por cierto, no son la causa última del fenómeno analizado; más bien son potenciadoras de las prácticas nepóticas, aun cuando reconozcamos su pertinencia y finalidad en el sistema de autoridad vigente, que por cierto no es la de posibilitar un acto de corrupción como el nepotismo.

Por lo tanto, nuestro análisis, en este aspecto, no ha apuntado a cuestionar la ley en su integridad, sino a sostener el principio o espíritu que la anima en torno al tema de la probidad, la transparencia y la honestidad del servicio público. Esto refuerza la idea de que más allá de lo legalmente posible o lo políticamente correcto, algunas decisiones se pueden transformar en conductas nepóticas.

Los efectos del nepotismo en la profundización de nuestra democracia fue otro de los puntos de interés en esta investigación. La lógica de continuidad con que desarrollamos la mirada teórica al fenómeno de la corrupción y una de sus expresiones, puede ser aplicado para entender cómo un fenómeno en apariencia inofensivo puede llegar a constituirse en un posible factor, dentro de otros, que impide o retrasa la profundización de la democracia en un país.

Desde ya, es posible afirmar que el nepotismo político sí afecta la democratización de un país, pues permite la existencia de privilegios absolutamente antidemocráticos, lo que por cierto, genera cuestionamientos a la totalidad del sistema, pues los ciudadanos no hacen la distinción entre el valor de la democracia y su práctica concreta, lo que afecta la legitimidad del sistema completo.

Cuando ello ocurre, se producen efectos que son dañinos para la democracia, puesto que las personas encuentran bases para sentir que la actividad política no responde a sus expectativas ni tampoco resuelve sus problemas. En ese momento, toda la estructura concreta y su correlación teórica empieza a tambalear, pues se afecta el sostén del sistema: su credibilidad.

De este modo, las personas empiezan a desconfiar del sistema de autoridad que supuestamente ellos mismos se han dado, mientras la actividad pública se reduce a una pugna por obtener posiciones de privilegio o beneficios especiales por sobre aquellos que no participan de ella. Entonces, la confianza, base de la gobernabilidad democrática, se ha perdido.

Lo anterior, a la larga genera una alienación ciudadana respecto de los temas públicos y, también, cierta intolerancia hacia las prácticas democráticas, por considerarlas canal de beneficios para algunos. También produce una elitización de la actividad política, pues permite que grupos y familias se instalen, usen y abusen de su poder político que construyen a través de sus propias designaciones, excluyendo a quienes no gocen del privilegio del ‘contacto’ o la ‘parentela’.

Por ello creemos que el nepotismo contribuye, entre otros factores, a la constitución de una elite política. Elite que se transforma en clase suprapartidaria cuyo fin último es su reproducción, como tal, en las esferas del poder; auto constituyéndose en el uso de estas prácticas nepotísticas y asumiendo conciencia propia a través de su ejercicio y auto perpetuación en el ámbito público.

Esta tendencia oligárquica – tan propia de nuestra práctica política – termina transformando el aparato estatal en dominio de un grupo privado o de una fracción política determinada, quienes incluso desarrollan un sentido de pertenencia de lo público que no deja espacio a cuestionamiento alguno.

Otro de los factores que creemos pertinente señalar, para comprender hoy el fenómeno nepótico, tiene que ver con los efectos del período dictatorial en nuestro país entre los años 1973 y 1988. Esto, porque sus alcances no son todavía analizados en el contexto de prácticas de corrupción, en especial de la que nos ocupa. En ese sentido quisiéramos abrir una posible interrogante, tal vez a modo de hipótesis, sobre el significado y alcances que tiene el nepotismo en el Chile actual.

Ya hemos indicado el carácter inveterado del nepotismo y su presencia en la historia política nacional. En ese contexto, prácticas corruptas enraizadas culturalmente como una forma aceptable de hacer política, parecieron inocuas y poco relevantes en sus efectos. Sin embargo, mediando un período dictatorial, lo que se entendió por institucionalidad democrática sucumbió frente al autoritarismo militar y a la clausura de aquellas instituciones tenidas históricamente como la expresión más pura de la tradición republicana del país.

Partidos políticos, libertades individuales, participación política, libertad de expresión e información y el propio Estado democrático quedaron sujetos a la restricciones de un ordenamiento político expresado en la Constitución de 1980. En ese sentido, lo legislado y sancionado en torno a temas fundamentales para la vida democrática del país se han manifestado en obstáculos para el desarrollo y profundización democrática. Una institucionalidad, expresada en órganos de control político e institucional inéditos en la historia chilena, hoy son parte de las trabas de la democracia chilena.

Es en este contexto, el del país con una democracia imperfecta y con un Estado en recomposición, en que fijamos nuestra atención para interrogarnos por el impacto de prácticas consideradas parte de una vida política y cultural en un Chile, que al parecer, ya no existe. Pareciera que esas inofensivas prácticas nepóticas hoy cobran una relevancia y magnitud todavía insospechadas. ¿Podemos suponer que el común y masificado nepotismo del siglo XIX y XX tiene hoy la misma magnitud y relevancia para una democracia post dictadura?

Tal vez esa sea nuestra disyuntiva mayor. Acaso una pregunta abierta. Un fenómeno reconocidamente socializado y aceptado por todos, pareciera que a la luz de una democracia débil cobra otras magnitudes.

Creemos que el contenido de nuestra investigación se transformó en una gran conclusión sobre todo cuando decidimos dar cuenta de los factores que hacen posible la aparición de fenómenos de corrupción y hacer algunas aseveraciones directas sobre la manera en que prácticas poco transparentes afectan directamente el desarrollo o el afianzamiento del sistema democrático.

Si pensamos entonces en el nepotismo como un fenómeno parte de estas prácticas de corrupción, podremos entender que las reservas éticas constituyen el único frente que podemos utilizar para denunciar las consecuencias de esta práctica. Hacer de ello un debate permitiría, tal vez, pensar en que estas consideraciones pueden tener su correlato en la discusión legal.

En este sentido, es importante una actuación legislativa para producir normas y cuerpos de leyes que permitan la fiscalización de la actividad de la Administración Pública y se regule debidamente la responsabilidad de los funcionarios públicos y las garantías procesales de los ciudadanos para requerirla. En esta línea de pensamiento, se hace también necesario restringir la discrecionalidad del agente público, para que cualquier funcionario, no importando su nivel jerárquico, conozca cuáles son sus deberes, sus obligaciones y sus prohibiciones, tanto el campo ético como jurídico.

La erradicación de la corrupción tiene que darse desde diversos ángulos y por medio de diversas acciones. Una de ellas es la promoción de los valores sociales que fundamenten y orienten la acción pública. En este aspecto, una política de educación cívica clara y definida que transmita el mensaje de la ética en la función pública en todos los niveles ciudadanos, con plena participación de la sociedad civil, entre otras acciones, podría ser una herramienta útil y eficaz a la hora del combate contra la corrupción.

Tal vez, lo propuesto sea sólo un primer paso. Pero, después de experiencias traumáticas como la que vivió nuestro país, ya es hora de entender que la democracia no es fruto del azar, sino de la construcción comprometida y responsable que todos, desde nuestros diversos ámbitos de acción, hacemos en el camino hacia una sociedad mejor

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Cristián, **Reflexiones sobre corrupción**, Instituto ILADES, Santiago, 1995.
- Arriagada, Genaro, **Discurso de inauguración del Seminario ‘El Estado y la Prevención de la Corrupción**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola, **Diccionario de Ciencia Política**, Editorial Siglo XXI, México, 1997.
- Cea Egaña, José Luis, **Facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados sobre el Aparato Estatal**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.
- Collier, Simon; Sater, William, **Historia de Chile 1808 – 1994**, Cambridge University Press, Madrid, 1999.
- Drapkin B., Álvaro, **Algunas precisiones sobre la noción de probidad en la función pública**, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de trabajo N° 44, Santiago, 1994.
- Errázuriz, Hernán, **Conflicto e intereses incompatibles en el servicio público**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.

- Gallardo Cárcamo, Manuel, **Corrupción, modernización y democracia: análisis preliminar del caso chileno**, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Material de Discusión N° 15, Santiago, 1997.
- Garretón, Manuel Antonio, **Democracia y Democratización**, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1999.
- Gobierno de Chile, **Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción**, Santiago, 1994.
- Gobierno de la República de Costa Rica, **Propuesta de recomendación de la Comisión Presidencial para la lucha contra la Corrupción**, San José, 1998.
- Godoy A., Oscar, **Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.
- Guzmán, Eugenio (editor), **Corrupción y Gobierno**, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 1998.
- Hernández R.; Fernández C.; Baptiste P., **Metodología de la Investigación**, Mc Graw-Hill Interamericana, México, 1991.
- Herrera Muzio, Mariela, **Los Nombres del Estado. Árbol genealógico de las Empresas Públicas**, en: **El Mercurio**, octubre 2000, pp. D16 – D21.

- Instituto Libertad y Desarrollo, **A propósito de la Comisión de Ética Pública**, en: **Temas Públicos** N° 188, Santiago, 1994.
- Instituto Libertad y Desarrollo, **El servicio público y los conflictos de intereses**, en: **Temas Públicos** N° 198, Santiago, 1994.
- Instituto Libertad y Desarrollo, **Legislación para combatir la corrupción**, en: **Temas Públicos** N° 324, Santiago, 1997.
- Klitgaard, Robert, **Controlando la Corrupción**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (editores), **La Corrupción Política**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.
- Lozano, Juan; Merino Dinari, Valeria (Compiladores), **La Hora de la Transparencia en América Latina. El Manual de Anticorrupción en la Función Pública**, Argentina, Granica, 1998.
- Maquiavelo, Nicolás, **El príncipe**, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Mclean, Ronald, **El Estado y la Prevención de la Corrupción. El Contexto Internacional de la Corrupción y el Caso de Bolivia**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 28, Santiago, 1994.
- Mifsud Castilla, Tony; Aylwin Azócar, Arturo, **Probidad y función pública**, Corporación Participa, Santiago, 1992.

- Mifsud, Tony, **Aproximación ética al fenómeno de la corrupción**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.
- Moreno Ocampo, Luis, **En defensa propia: Cómo salir de la corrupción**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Orrego, Claudio, **Corrupción: modelos y factores determinantes**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 20, N° 1, Santiago, 1999.
- Orrego, Claudio, **Factores y causas de la corrupción**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 28, Santiago, 1994.
- Pacheco G., Máximo, **Análisis conceptual de la corrupción y de la probidad pública**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 28, Santiago, 1994.
- Padioleau, Jean G., **El Estado en concreto**, Fondo de Cultural Económica, México, 1989.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe de desarrollo humano en Chile**, Santiago, 1998.
- Quezada, María Isabel, **Notas prácticas para la investigación en comunicación**, Textos de Docencia Universitaria, Universidad Diego Portales, Santiago, 1996.

- Revista Qué Pasa, **Los Nuevos Clanes de la Política**, en Revista Qué Pasa N° 1558, febrero 2001, pp. 11.
- Rivadeneira M., Ricardo, **Balance y Diagnóstico de la Legislación Actual en Materia de Corrupción**, en: **Revista de Ciencia Política** de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen N° 18, Santiago, 1997.
- Serra Rojas, Andrés, **Diccionario de Ciencia Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Transparencia Internacional – Forja Chile, **Legislación Chilena y Normas Internacionales Contra la Corrupción (Primera Parte)**, cuaderno de trabajo N° 3, 1999.
- Touraine, Alan, **¿Qué es la democracia?**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.
- Vicuña, Manuel, **La belle époque chilena**, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001.
- Wagner, Gert, **Corrupción y modernización del Estado**, Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo N° 174, Santiago, 1994.
- Weber, Max, **La ciencia como profesión y la política como profesión**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991.