

Probidad y corrupción en Chile.

El punto de quiebre

Patricio Orellana Vargas*

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

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

Introducción

Probidad y corrupción en Chile

El tema de la corrupción política y administrativa o corrupción pública no era relevante en el mundo a pesar de que durante miles de años de historia había existido este flagelo y había sido generalizado en algunos países durante algunos períodos. Posiblemente, se aceptaba la corrupción como un mal imposible de erradicar, pero que podía limitarse o controlarse. Actualmente, hay dos posiciones extremas frente al problema, la primera, arraigada en el pensamiento funcionalista norteamericano, es la de aceptar la corrupción como se acepta el delito, combatiéndolo, pero reconociendo que todas las sociedades y en todas las épocas éste ha existido. La normalidad descrita por Durkheim no puede existir sin tener, permanentemente, elementos de anormalidad como es el caso del suicidio frente a la tendencia universal de protección de la vida humana, de la misma manera, la corrupción era considerada como un mal imposible de erradicar.

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

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

del cero absoluto (Orellana 1997).

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

Sin embargo, las pocas referencias a la corrupción expresadas en algunos artículos académicos y en denuncias de casos de corrupción presentados en la prensa fueron minimizadas. Había unanimidad que este flagelo no afectaba a Chile, lo que se justificaba porque los casos eran pocos e insignificantes comparados con lo que ocurría en la región. Esta percepción se fortaleció cuando se empezaron a divulgar las primeras mediciones internacionales sobre la materia y Chile figuraba como el país más probo de América Latina y superaba a muchos países europeos como Francia, España, Italia, etc. En América estaba por sobre Estados Unidos, posición que más tarde perdió. Además, otros indicadores sobre la calidad de la Administración Pública chilena eran coherentes con esta visión que se afincaba en la tradición histórica de siglos de probidad pública.

Los pocos académicos que trataron el tema fueron descalificados bajo el argumento de que no entendían nuestra excepcionalidad, especialmente por los personeros de gobierno que mantuvieron una actitud altanera y de desprecio frente a las voces que preconizaban medidas preventivas para impedir la generalización de la corrupción. Sin embargo, hubo algunos seminarios y reuniones en torno al tema positivo de la ética, especialmente para adoptar posiciones frente a la forma de enfrentar las violaciones a los derechos humanos, en torno a la cual se configuraron las ideologías éticas predominantes durante los tres gobiernos democráticos posteriores a la dictadura militar.

Ahora, en el año 2003, no cabe duda que hay una corrupción generalizada en el país, sin embargo, se prosigue negándola, explicándola o justificándola. Incluso la oposición, que podría haber levantado la bandera de la probidad y la lucha en contra de la corrupción, no lo ha hecho por consideraciones de táctica política que sintéticamente consiste en que denunciar la corrupción generalizada podría deteriorar la imagen del país que aseguran que gobernarán en los próximos años. Este deterioro en un mundo globalizado puede acarrear negativas consecuencias a los próximos gobiernos.

Hasta aquí hemos planteado tres tesis: (a) Chile tiene una larga historia de probidad pública; (b) con la dictadura militar (1973-1990) se produce un quiebre de esta tendencia; Y (c) Actualmente hay un proceso de generalización de la corrupción política y administrativa (1991-2003). No es necesario demostrar la primera, ya que hay unanimidad sobre el tema, pero trataremos de intentar explicar por qué hubo altos niveles de probidad.

La segunda tesis es difícil de demostrar dado que durante ese período no hubo libertad de prensa, ni fiscalización parlamentaria y, como imposición de los militares, la actual Cámara de Diputados carece de función fiscalizadora para el período anterior a 1990 de manera que es un tema muy difícil de investigar. Sin embargo, hay casos masivos que muestran la punta del iceberg de la corrupción en ese período. La tercera tesis la demostraremos con los datos acumulados especialmente de investigaciones periodísticas. Estas tesis generan de inmediato dos preguntas: ¿Por qué se han producido estos cambios? Y derivada de la respuesta, también se podrá concluir el por qué del quiebre y desde cuándo surge el proceso generalizado de corrupción.

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

La trascendencia de la corrupción-probidad en el mundo

La preocupación de la opinión pública, de los políticos y académicos sobre el tema es nuevo. Hace una década atrás casi no existía interés sobre este fenómeno. Este surgió cuando el fin de la guerra fría impulsó cambios en muchos organismos internacionales de financiamiento. Se dejó de considerar como un elemento esencial para otorgar créditos o ayudas la lealtad al capitalismo o a “occidente”, como se sostenía. Se empezó a explicitar que, en muchos casos los recursos destinados a inversiones o ayudas sociales, desaparecían en los bolsillos de los gobernantes, políticos y funcionarios corruptos y no producían los efectos que habían justificado su otorgamiento. Ésta no es una verdad oficial y es reiteradamente negada por los mencionados organismos, aunque James Wolfensohn, que fuera presidente del Banco Mundial, advirtió hace algunos años que se les podría cancelar los créditos a las naciones afectadas por el cáncer de la corrupción. Peter Eigen, también ex presidente del mismo organismo ahora preside Transparency International. También un convenio regional de la OEA en contra de la corrupción y la OECD ha propiciado una convención sobre la materia, todas medidas posteriores al fin de la guerra fría.

La estrategia de Transparency International se basa en el siguiente supuesto: “Mientras las instituciones financieras internacionales estén dispuestas a prestar dinero a gobiernos que lo roban, la corrupción no es combatida. Fue una batalla perdida hasta que se designó a James Wolfensohn, un australiano como presidente (del Banco Mundial)” (Jeremy Pope y Petter Langseth 1997). Pero no se trata sólo de cambio de personas, lo que ocurría es que el contexto internacional había cambiado haciendo más propicio el combate a la corrupción.

El FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano, la OECD y agencias oficiales de países desarrollados coincidieron en cambiar sus políticas y exigir garantías a los solicitantes para asegurar que los fondos no desaparecerían en los procesos de corrupción. Al mismo tiempo estas instituciones empezaron a respaldar el funcionamiento de ONGs especializadas en probidad como Transparencia Internacional y sus capítulos nacionales en más de un centenar de países. Amparados en este proceso, algunas ONGs nacionales empezaron a trabajar en este ámbito y con el fundamental aporte que hicieron los periodistas al empezar a denunciar estos temas, que habían estado vedados por mucho tiempo, permitieron ir apreciando la dimensión de la corrupción en el mundo

El Fondo Monetario Internacional, FMI, exigió al Banco Central de Rusia que mejorara sus sistemas de control interno para obtener el próximo tramo de un préstamo pendiente. El Banco ruso se comprometió a realizar controles trimestrales y cooperación en cualquier investigación. También el FMI suspendió créditos por 220 millones a Kenya porque el gobierno había fallado en bajar los altos niveles de corrupción (*The Guardian* 1997).

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

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

En América Latina el 80% de los ciudadanos cree que la corrupción se ha desbordado y está fuera de control, según encuesta del Latinbarómetro (2001). En Argentina, la corrupción tiene un costo de siete mil millones de dólares anuales según lo denunció el ex Ministro del Interior de Carlos Menem, Gustavo Béliz y calificó la situación de hipercorrupción (*El Mercurio* 1996).

Chile, un caso de probidad pública

Mientras en América Latina la corrupción ha sido un fenómeno endémico desde la Independencia, con algunas excepciones temporales como Uruguay, Costa Rica y Argentina, Chile ha sido permanentemente un país de probidad. Dejando de lado explicaciones absurdas como vincular la corrupción al clima tropical o a la presencia de población negra, la única explicación plausible es que la corrupción se instaló en las dictaduras que plagaban la región y la probidad sólo existió en los países que excepcionalmente cultivaron y mantuvieron una sólida democracia, entre los cuales sobresalió Chile. Esta democracia era esencialmente oligárquica y la participación política era reducida y durante casi todo el siglo XIX, un partido conservador fue el gobernante y de él se desprendieron ramas que dieron origen a otros similares o más liberales. Sólo en el siglo XX surgieron partidos demócratas, socialistas y comunistas.

El escritor Marco Antonio de la Parra, dramaturgo y siquiatra ha definido a Chile como “país pobre, pero honrado”. Esa era la visión que los chilenos tenían de su país hasta el golpe militar de 1973. Los grandes historiadores como Francisco Antonio Encina en su magna historia de Chile no hace referencia a la corrupción (Encina 1952) y Gonzalo Vial, otro historiador, destaca que en siglo XIX hubo muchos políticos y pensadores de corte liberal que propagaron y defendieron rigurosos principios éticos, frente a la dominante y también difundida ética católica sustentada por los conservadores (Vial 1981). Diego Barros Arana, historiador y político del siglo XIX tiene discursos donde destaca el contenido ético de la doctrina liberal y rechaza la tesis católica que la única fuente de la ética es la religión. Claudio Matte, filántropo y educador, ya en el siglo XX, preparó un silabario con el cual se masificó la alfabetización. Este silabario estaba apoyado en narraciones y cuentos de claro contenido ético. La pugna ética entre conservadores y liberales permitió que el tema ético siempre estuviera en la palestra política.

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

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

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

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

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

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

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

El cohecho terminó con la aplicación de la ley de cédula única en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-58). La ausencia de concursos para llenar los cargos públicos sigue siendo una tradición con contadas excepciones en algunos servicios como Impuestos Internos, Aduanas y, parcialmente, en las universidades. Sin embargo, existió siempre una tolerancia con lo que se identificaba como corrupción blanca, especialmente las dádivas pequeñas a funcionarios para acelerar ciertos trámites, aunque nunca se generalizaron, pero la cultura vigente rechazaba la corrupción negra, como la compra de un funcionario o su compromiso de apoyo en licitaciones a cambio de grandes sumas. Para un cientista político “En los casos de la corrupción negra y blanca hay percepciones compartidas entre las elites y la sociedad civil, en la gris..., hay desacuerdos” (Godoy 1996). La tradición de probidad parece haberse restaurado con la vuelta de la democracia según parecen mostrar los indicadores de Transparency International.

Cuadro N° 1
Percepción de la Corrupción, Chile

Año	Ubicación del país	Número de Países	No ta *	Índice** 1995= 100
1995	14	41	7,9	100,0
1996	21	54	6,80	86,1

1997	23	52	6,05	76,6
1998	20	85	6,8	86,1
1999	19	99	6,9	87,3
2000	18	90	7,4	93,7
2001	18	91	7,5	94,9
2002	17	105	7,3	92,4
2003	20	133	7,4	93,7

Fuente: Transparency International
*Nota: escala de 1 a 10 (1 mal, 10 excelente)
** Cálculos nuestros

Esta información es una imagen positiva de Chile que aparece como el país más probo (o menos corrupto) de América Latina y el tercero de América, superado sólo por Canadá y Estados Unidos. En 1998 ocurre este repunte, pero en 1996 y 1997 había experimentado una caída y se sigue en una situación levemente peor que en 1995. A partir del 2000 la situación tiende a mejorar y en términos relativos aparentemente es mejor aún, considerando que se incluyen más países, pero los 40 primeros países siguen siendo los mismos y son los que ocupan los primeros puestos desde el comienzo. En el 2003, a pesar de que los dignatarios nacionales se felicitaron por la calificación obtenida olvidaban que Peter Eigen, presidente de TI, al presentar los resultados sostuvo que “ejemplos notables de empeoramiento son Argentina, Bielorrusia, Chile, Canadá, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo, Polonia y Zimbawe”.

Como se sabe este índice se construye a través de encuestas, generalmente a hombres de negocios que tienen relación con el país respectivo y es un reflejo de la tradicional probidad reinante en Chile, la que puede seguir siendo válida, especialmente en materias de comercio exterior y recepción de inversiones, áreas donde la corrupción nunca se ha presentado en forma significativa. Los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial, aunque no todos están referidos a la corrupción pública confirman esta visión de un Chile excepcionalmente probo en la región latinoamericana:

Cuadro N° 2
Chile

Indicadores de gobernabilidad
% de países en el mundo que son peores

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

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

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

Esquizofrenia ética

Sin embargo, estos índices no reflejan lo que se puede llamar corrupción pública “interna” que no afecta a los negocios internacionales y que se refiere especialmente a coimas, sobresueldos ilegales, indemnizaciones superiores a lo legal, pluriempleos, honorarios injustificados, triangulaciones, etc. Fenómenos que son las actuales expresiones de la corrupción y que no corresponden a los negocios internacionales. Sin embargo, no se puede eludir que sería incomprensible tener dos éticas, una interna y otra externa a no existir un rasgo esencial de la chilenidad el cual es su hipocresía y uso de dobles estándares. Este es una característica nacional e incluso la tradicional, y evidentemente presuntuosa, definición que los chilenos hacemos de nosotros mismos la incluye: somos “los ingleses de América del Sur”, expresión que cuenta con adeptos hasta el día de hoy, y es “la autoimagen de la elite chilena” (Larraín 2001) que la señora Margaret Thatcher reconocía en un discurso que pronunció en una visita a Chile, al destacar el carácter insular del Reino Unido y de Chile (Thatcher 1994). George Orwell al analizar el carácter inglés reconoce que un

rasgo típico es “su mundialmente famosa hipocresía, su actitud doble” (Orwell 1982) y la época victoriana es su máxima expresión. De manera que si aceptamos esta definición debemos incluir la hipocresía como un rasgo de nuestra nacionalidad. Isabel Allende, gran conocedora de nuestra nacionalidad declara que el **homo chilensis** común y corriente practica “el deporte nacional de hablar a espaldas de la persona que acaba de salir” (Allende 2003 a).

Otra explicación posible es el mestizaje como característica esencial de los chilenos y la presencia simultánea de una cultura barroca y otra moderna (Larraín 2001), que nos permite convivir con conceptos y principios antagónicos. Nuestra percepción es que el país tiene una conciencia y una práctica esquizofrénica. Por una parte, no hay corrupción significativa en las transacciones internacionales: importaciones y exportaciones, inversiones extranjeras y quizás hasta en las licitaciones internacionales, lo que se refleja en los excelentes indicadores de Transparency International y del Banco Mundial y por otra, hay una corrupción que tiende a ser generalizada en las operaciones públicas internas como coimas; sobresueldos; indemnizaciones excesivas; honorarios; triangulaciones; asesorías falsas; horas extraordinarias inexistentes pagadas; nepotismo; etc. Se convive con esos dos niveles, lo que sirve para identificar la probidad o la corrupción vigentes, sin entender que ambas se dan simultáneamente.

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

Cuadro N°3
Los valores de los chilenos: la honradez

Pregunta: “¿Diría Ud. que los chilenos son mucho, bastante, poco o nada honrados?”

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

Fuente: CERC, Encuesta Nacional, junio, 1997 (Citada por Hunneus, s. f.)
España: Estudios 2079 del Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1994.
*Corresponde a la respuesta “muy poco”.

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

El quiebre de la tradición de probidad

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

La paradoja de la ausencia de corrupción en las dictaduras

Para algunos autores, la probidad sólo puede ser exigida a los gobiernos democráticos, porque sólo en ellos hay fiscalización de poderes autónomos, transparencia y libertad de prensa. En las dictaduras, que los cientistas políticos que simpatizan con ellas denominan “gobiernos autoritarios”, es absurdo exigir probidad porque no es posible verificar si ella existe o si hay una corrupción generalizada. Incluso si la dictadura es honesta y limita la corrupción, por razones de prestigio y legitimidad ocultará los casos de corrupción descubiertos y no aplicará sanciones para evitar que se conozcan. Según un autor “en ausencia del Estado de derecho y la participación de todos en el establecimiento de la ley, no puede haber transgresión a la función pública regulada o normada por la ley, solamente hay sujeción a la voluntad del que manda. Y a contrario sensu, es en el Estado de derecho donde se da la posibilidad de alterar, corromper o violar la ley y la institución regulada por la norma jurídica” (Godoy 1996).

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

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

Dictadura y opacidad

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

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

volumen.

Ideología globalizadora y neoliberalismo

Además del marco ideológico de ausencia de Estado de derecho, que a las autoridades de las dictaduras les daba impunidad asegurada, en el mundo se desarrollaba una nueva antiética que algunos autores han llamado “eticidad” (Roa 1992), entendiéndose por tal la flexibilidad de colocar en primer lugar los intereses egoístas materiales del sujeto por sobre los intereses de la comunidad o el bien común. Toda la cultura masiva difundida por la globalización exalta al triunfador como aquel que acumula riqueza sin tener ninguna consideración sino sus propios intereses. El neoliberalismo exalta esa concepción y hasta Milton Friedman declara taxativamente que el empresario tiene una sola obligación, cual es la de maximizar los beneficios. Asignarle funciones sociales o altruistas va en contra de la naturaleza de la función que le exige el mercado (Friedman 1970).

Los grandes casos de corrupción de la dictadura militar

Sin embargo, hay constancia y datos concretos que prueba que durante la dictadura militar, el poder absoluto fue aprovechado por algunos, empezando por el dictador, para enriquecerse. Aunque la opacidad y el secretismo caracterizaron a la dictadura, la punta del iceberg de la corrupción que ha podido conocerse es impresionante: (a) El despido arbitrario de 200.000 funcionarios; (b) la exoneración de 2.000 profesores universitarios; (c) los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la Administración Pública; (d) las privatizaciones de las empresas públicas y su venta a los mismos privatizadores; (e) La manipulación del poder judicial; (f) las indemnizaciones a todo evento de los directivos de las empresas públicas; (g) La ley de amarre de los directivos públicos; (h) la compra y venta de empresas al hijo del dictador (i) Los contrabandos de armas a Croacia (j) el enriquecimiento de la familia Pinochet. Se expondrá una breve síntesis de estos casos.

El despido arbitrario de doscientos mil funcionarios

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

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

La exoneración de dos mil profesores universitarios

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

Los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la Administración Pública

Otra premisa neoliberal es que los agentes del cambio son los gerentes y ello determina que sean altamente valorados en el mercado. Este mismo criterio se aplicó en el sector público, se consideró que los políticos de derecha que asumían los cargos directivos en las instituciones del sector público debían ser bien remunerados. Las escalas de sueldos de este sector eran de 1 a 20 entre el empleado de menores ingresos (auxiliares) y los directivos. En Japón es de 1 a 3 en promedio en las empresas privadas (Sakaiya 1995). Durante la dictadura militar se estableció la costumbre de pagar sobresueldos a los directivos, estos sobresueldos eran equivalentes al sueldo normal, por lo que duplicaban o triplicaban sus remuneraciones pasando la relación mencionada de 1 a 20 a un nivel de 1 a 40. Estos sobresueldos no figuraban como ingresos y no se llevaba registros de ellos y eran secretos, de manera que ni siquiera se tributaba sobre esos montos. Esta perniciosa costumbre se mantuvo durante la democracia y cuando fue denunciada provocó un gran escándalo. Se financiaba con los fondos reservados que disponen las autoridades. De manera que si ahora el pago de sobresueldos secretos es considerado un acto de corrupción, también debe serlo durante la dictadura. Actualmente, están legalizados en virtud de la Ley de Nuevo Trato Laboral del año 2003 y de algunas sentencias de los Tribunales de Justicia, pero lo que la ley o el fallo judicial sacralizan, no necesariamente la ética lo acepta.

Las privatizaciones para los privatizadores

Las concepciones neoliberales preconizan como gran solución a las crisis financieras del Estado que haya una reducción en su tamaño y se traspase todas las funciones posibles al sector privado, quedándose sólo con las más imprescindibles como defensa, justicia, seguridad, relaciones internacionales y dirección política y las que denomina como subsidiarias. En consecuencia, casi todas las empresas públicas se privatizaron y éste fue un proceso de enriquecimiento para políticos y funcionarios que estaban en el gobierno, ya que establecieron procedimientos que tendían a favorecerlos a ellos mismos como compradores. De nuevo tenemos una paradoja: los compradores son los vendedores, los privatizadores son los privatizados. A menudo los que compraban las empresas a vil precio ni siquiera tenían recursos para comprarlas, pero como tenían la garantía de que ellos iban a ser los únicos compradores, la banca comercial apreció de inmediato que se trataba de buenos negocios e hizo los préstamos necesarios, ya que además se tenía la garantía de la empresa que se compraba a precios subvalorados. Sobre el tema hay varias investigaciones que muestran éste como el caso de máxima corrupción y en el cual intervino todo el sistema político vigente. Un detallado estudio de las privatizaciones se encuentra en la obra de la periodista Olivia Mönkeberg (2001).

La manipulación del poder judicial

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

como el de que tenía cincuenta parientes en el poder judicial (Matus 1999).

Este nepotismo era generalizado en el poder judicial desde antaño y todos los cargos de notarios, por ejemplo, eran otorgados a parientes de Jueces de la Corte Suprema, aunque no era conocido públicamente. También se otorgaron crecientes recursos al poder judicial, a pesar de la estrechez económica que existía y los mejoramientos presupuestarios permitieron que en 1977 aumentaran sus remuneraciones en el 76% y los más altos magistrados mejoraran sus remuneraciones hasta en un 86,3 % mientras que los subalternos sólo obtenían 48,9 % pero sin llegar a los jueces de primera instancia. También en 1981 se otorgó atención de salud a los jueces en los hospitales militares, que son los mejores del sector público de salud. El pago de coimas a los jueces parece haber comenzado y en 1993, ya en democracia, se destituyó a un juez del Tribunal Supremo (Matus 1999).

Las relaciones entre el Poder Judicial y la dictadura parecen haber sido excelentes, y ésta fue una razón que influyó por la que se le otorgaron permanentemente más recursos para aumentar los sueldos de los jueces superiores, mientras que en las otras áreas de la administración, mucho peor pagadas, no se hicieron esfuerzos para mejorarlas en la misma medida.

Las indemnizaciones a todo evento de los directivos de las empresas públicas

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

La ley de amarre de los directivos públicos

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

En estas circunstancias, el Presidente democrático sólo podría nombrar a los subsecretarios, SEREMIS y jefes de servicio. En algunos Ministerios donde el Presidente tenía derecho a nombrar 360 funcionarios su facultad quedaba reducida a 13. En la Administración Pública chilena había 5.658 cargos calificados de directivos, de los cuales 5.100 tenían que quedar en manos de los funcionarios leales a Pinochet o pagarles altas indemnizaciones para estimular su retiro o crearles cargos paralelos si deseaban seguir en sus puestos (Marcel 1999; DIPRES, 1999; Ley 18.575; PREAL, 1987; *La Epoca* 1989 A y B; y, *HOY*, 1990). Esto significaba prácticamente duplicar la jerarquía funcionaria y destinar grandes recursos a pagar remuneraciones a funcionarios innecesarios, lo que era una forma de corrupción, porque implicaba destinar recursos públicos a funciones que se sabía que eran innecesarias.

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

Los contrabandos militares

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

En junio de 1990, ya en democracia, personal de FAMA E (Fábricas y Maestranzas del Ejército) envió a Croacia como “material humanitario” un cargamento que en Budapest fue revisado y se descubrió que eran armas. Entre los implicados estuvo el coronel Gerardo Huber Olivares, encargado de importaciones y exportaciones del Ejército, quien señaló a sus amistades que había decidido confesar la vieja práctica de contrabandear armas. Inmediatamente Huber desapareció y en 1991 su cuerpo fue encontrado en un río. La declaración oficial fue que se había suicidado, lanzándose desde un alto puente, pero las pericias demostraron que tenía el cráneo destruido a consecuencias de una bala de rifle militar. Las investigaciones prosiguen hasta ahora sin llegar a conclusiones, excepto que hay fuertes presiones que consiguieron que el caso fuera sobreseído temporalmente, pero a instancias del Consejo de Defensa Fiscal se logró que la Corte Suprema designara un nuevo juez y se ordenó el procesamiento de 14 personas.

Hay un suboficial detenido y figuran como involucrados el general Carlos Krumm, el general Vicente Rodríguez, ex jefe de inteligencia y además directivo de ENAER (Empresa Nacional de Aeronáutica). El juicio prosigue y no hay certeza de cuando terminará. Los bultos, avalados en US \$200.000 fueron devueltos y se llegó a la conclusión que su valor era de tres millones de dólares. En la investigación judicial se descubrieron conexiones entre estos contrabandos y la Operación Cóndor, que coordinaba a las policías políticas de las dictaduras militares de América Latina. Hasta ahora se sabe que en el contrabando de armas se hizo con la colaboración de oficiales chilenos de origen croata para ayudar a Croacia, violando la prohibición de Naciones Unidas. Otros oficiales que no tenían ese vínculo con Croacia parece que participaban solamente por razones económicas. Las posibilidades de llegar a un conocimiento de los hechos parece imposible ya que el juicio dura 12 años sin resultados precisos, excepto la identificación del suboficial que embarcó las armas en el avión y del cual se dice que cumplía órdenes.

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

La compra y venta de empresas a parientes del dictador

Uno de los beneficiados con las privatizaciones a bajo precio fue Julio Ponce Lerou, quien había sido yerno de Pinochet y simple funcionario público, siendo nombrado gerente de empresas y gerente general de la CORFO (institución que privatizó muchas empresas públicas) desde donde se elevó en pocos años en llegar a ser uno de los hombres más ricos del país, adquiriendo la empresa estatal SOQUIMICH, de la cual era el gerente comercial y que además era miembro de la Comisión de Venta de Activos, encargada de vender estas

empresas (actualmente con un patrimonio de 1.400 millones de dólares y el mayor productor mundial de yodo y litio) y filiales. Ponce Lerou creó una empresa llamada Pampa Calichera con el único objeto de comprar las acciones de SOQUIMICH. En esta actividad participó el general Guillermo Letelier Skinner que participó en el proceso de privatizaciones y después asumió como Director de SOQUIMICH. Así como varios ex ministros del gobierno de Pinochet. En 1991 la Contraloría General de la República emitió un informe en el se señala que las acciones de SOQUIMICH vendidas entre 1983 y 1988 tenían un precio inferior a los valores estimados y que sólo se ingresó el 29%, 53% y 39% de lo que correspondían en los años 1986, 1987 y 1988 (Mönkeberg 2001).

Otro caso de corrupción fue la venta de fábricas militares al hijo mayor de Augusto Pinochet. El escándalo surgió cuando se descubrió que Pinochet le había entregado a su hijo dos cheques por una suma cercana a los tres millones de dólares como pago por la compra de la misma fábrica que su hijo devolvía al no poder dirigirla. Esta operación fue totalmente secreta, pero se filtró a la prensa y ameritó la iniciación de las respectivas investigaciones. Pinochet entonces realizó maniobras militares movilizándolo a las tropas en Santiago, operaciones destinadas a atemorizar al gobierno democrático lo que finalmente obligó al presidente Eduardo Frei a ordenar al Consejo de Defensa del Estado que suspendiera todas las acciones judiciales por “razones de Estado”. De esta manera Pinochet logró la impunidad en este otro hecho de corrupción (Brescia 2001).

El enriquecimiento de la familia de Pinochet

Como se dijo, el único caso de la historia de Chile de un jefe de gobierno que se enriqueció en el cargo fue el de Augusto Pinochet, y de los miembros de su familia. Un general de ejército en Chile, a pesar de que tiene altas remuneraciones, no puede acumular grandes sumas, sin embargo, el Diario Excelsior de México publicó los comprobantes del Banco norteamericano RIGSS donde había una cuenta de Augusto Pinochet Ugarte y de su esposa con un millón de dólares en marzo de 1987. Otra cuenta de Pinochet en la Standard Life Assurance Company filial de una empresa de Hamilton, capital de Las Bermudas se congeló de acuerdo a las normas legales británicas, según informó el vicegobernador de Las Bermudas, Tim Gurney (Brescia 2001).

El nepotismo de Pinochet es indudable: designó en altos cargos a su yerno Ponce Lerou, su hijo Augusto recibió tres millones de dólares del ejército, y además fue nombrado funcionario de LAN Chile, que según denuncias era una empresa que colaboró en contrabando y narcotráfico. Cuando fue funcionario de esa empresa en Estados Unidos, compró una propiedad por 300.000 dólares en Los Angeles e hizo negocios como representante de CODELCO (otra empresa estatal chilena). La hija de Pinochet, Lucía, creó una empresa de seguros que llegó a controlar a la empresa de seguros del Estado y una mansión donada por Francia para que funcionara la ENA chilena en Santiago, pasó a su propiedad. El mismo Pinochet adquirió terrenos en San José de Maipo para tener una casa de recreo, por razones de seguridad, sus testaferros compraron los terrenos adyacentes a un determinado precio e inmediatamente se lo vendieron a Pinochet a menos de la mitad de lo que habían pagado. Otros terrenos comprados a un precio irrisorio por Pinochet fueron vendidos casi de inmediato a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional que los compró al 230 % de su valor original a pesar de ser terrenos inundados no aptos para viviendas. La misma Caja hizo préstamos a Pinochet a 24 años plazo. Las denuncias de estos hechos significaron la clausura de la *Revista Cauce*; la dictación de una nueva ley de prensa, y unos de los denunciantes, Jorge Lavandero recibió una paliza que casi le cuesta la vida. Lavandero publicó estos hechos en un libro (Lavandero, s.f.). En 1984 se presentó una denuncia ante los tribunales en contra de Pinochet por fraude al Fisco y utilización de alto cargo público en beneficio propio. Los Tribunales no investigaron la denuncia. Las propiedades de Pinochet en Chile suman varios millones de dólares: dos departamentos en Reñaca (balneario de lujo); otro junto al mar en Iquique, dos casas con parque en El Melocotón (en las montañas), una residencia en el lujoso barrio de la Dehesa en Santiago y una finca rústica en Bucalemu avaluada en dos millones de dólares (Lavandero, s.f.).

Otro hijo de Pinochet, Marco Antonio mantuvo negocios con Yamal Edgardo Bathich un destacado narcotraficante siendo socios en Chile Motors, empresa que cambió de nombre a Focus Chile Motors con la incorporación del narcotraficante colombiano, Jesús Ochoa Galvis. Según sostiene Hugh O'Shaughnessy, autor de un libro sobre los negocios y política de Pinochet, el narcotráfico era la actividad que permitía financiar la acción de la DINA fuera de Chile. En los envíos de bombas de racimo que se exportaban se

incorporaban remesas de cocaína (O'Shaughnessy 2000). Existen otros dos libros de investigadores norteamericanos y chilenos que denuncian las relaciones entre el narcotráfico y las empresas del mencionado hijo de Pinochet y algunas dependencias del ejército.

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

Conclusión: el poder corrompe

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

Este es el punto de quiebre de una historia de más de 160 años de una trayectoria republicana de probidad. El énfasis militar al exigir que la Cámara de Diputados no tuviera atribuciones de fiscalización de los actos de la dictadura demuestra el profundo interés en que no haya investigaciones de ese período oscuro de la historia de Chile. La aceptación de los gobiernos democráticos muestra la debilidad de la democracia vigilada que existe en el país. La corrupción se transformó en “sistémica” o generalizada durante la dictadura, pero por el férreo control de la prensa y la opinión pública, pasó desapercibida para la población. Sin embargo, con ello terminaba la historia de la probidad, que había sido una característica distintiva de la historia de Chile.

El retorno a la democracia

El 5 de octubre de 1988 se realizó el plebiscito convocado por el gobierno militar. Pinochet que tenía el control absoluto del país, tenía la seguridad de ganar, especialmente considerando la desorganización de los partidos, el control de la prensa y la televisión y el buen momento económico internacional. Sin embargo, al atardecer de ese día los cómputos de la oposición señalaban el rechazo a Pinochet, quien ordenaba que sólo se transmitieran resultados parciales que le eran favorables, mientras movilizaba las tropas. Sin embargo, la actitud de algunos miembros de la Junta Militar fue la de aceptar los resultados y el Ejército quedó aislado. Después de un proceso electoral, el 14 de diciembre de 1989, ganó las elecciones presidenciales el representante de los partidos democráticos y en 1990 asume el poder Patricio Aylwin.

Todo parecía indicar que se recuperaría la trayectoria de probidad que caracterizó la historia de Chile y que el intermedio de la dictadura sería superado rápidamente. Sin embargo, la situación fue muy distinta. Pinochet y la Clase Política Militar (CPM) habían instaurado una constitución que creaba un sistema político sui generis, era una democracia protegida y otorgaba al ejército la facultad de garantizar el sistema, pudiendo intervenir si considera que hay cambios que afecten la institucionalidad. Para asegurarse una mayoría en el Parlamento, se otorgó la facultad de designar Senadores en representación de una serie de organizaciones: las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial, el gobierno pasado, etc. Esto le permitía el control del Parlamento reforzado por un sistema binominal que asegura al segundo partido o alianza de partido la obtención de tantos escaños como el que obtenga la mayoría. De esta manera, la derecha, que perdía las elecciones ganaba la mayoría en el Parlamento. En estas condiciones está garantizada la impunidad para los violadores a los derechos humanos y también para los que se enriquecieron con la corrupción generalizada.

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

Continuidad dictadura-democracia

La democracia debía implicar cambios y en el tema específico que aquí se analiza, tenía que haber un retorno a la tradicional probidad chilena aunque “algunos tratadistas sostienen la tesis de que la corrupción existe solamente en las democracias, porque sólo en ellas se consagran normas de derecho participadas por todos” (Godoy 1996). Según Hunneus, quien siguiendo a Emilio Lamo Espinoza, sostiene que “legalmente la corrupción no existe en las dictaduras, sino que surge con la democracia, pues en ésta se dan las condiciones para que se conozcan los hechos porque la oposición puede controlar al gobierno, la prensa tiene la posibilidad de informar de ello y los órganos fiscalizadores actúan con mayor libertad” (Hunneus 2002).

Nuestra tesis es la opuesta y se fundamenta en el concepto de Orwell, quien sostiene que al hablar de ley, se está mencionando a principios vigentes: “La idea totalitaria de que no hay cosas como la ley, que sólo existe el **poder**, nunca ha echado raíces. Incluso la *intelligensia* la ha aceptado sólo en teoría” (Orwell 1992). La corrupción o la probidad son fenómenos que existen socialmente y no están sujetas a un régimen u otro, no dependen del poder vigente, porque creer esto es subordinar la ética al formalismo legal y la relación debe ser la inversa. Puede ocurrir que se dicten leyes que definen la corrupción o la probidad o el poder puede ejercerse al margen de toda ley, pero pueden ser opuestas al sentido ético de esos conceptos porque el poder no explica la naturaleza de estos fenómenos, ello le corresponde a la Ética y la ley, en este caso, para ser legítima, debería subordinarse a la ética.

Un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago reconoce esta situación en el siguiente fallo al tratar el caso de los sobresueldos en el 2003: “Si bien el delito se corresponde con aquellos que la sociedad considera reprochable, no lo es menos que el depositario de concretar este sentir, tanto para establecer o derogar conductas típicas, es el legislador” (*El Mercurio D*). De manera que, éticamente, el acto es un delito, pero al no haber ley no lo es, según la vieja tradición romana de que sin ley no hay delito. Eso no impide sostener simultáneamente que la democracia es la única que permite efectivamente combatir la corrupción con la transparencia, el estado de derecho y especialmente con la participación de la sociedad civil.

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

Simultáneamente, la ideología de la globalización impregnaba a la clase política civil (CPC), y el materialismo y el exitismo se transformaban en valores vigentes. La teoría administrativa moderna exaltaba el rol del gerente público y justificaba que como agentes del desarrollo debían recibir altas remuneraciones. Esta teoría desplazó todos los nuevos aportes de la teoría administrativa que no eran funcionales al objetivo central de los directivos, que siempre es acrecentar sus privilegios: los nuevos enfoques como la participación, la valorización del conocimiento, la desjerarquización, el aplanamiento, la cooperación, la organización en redes, la institución inteligente y que aprende, etc. fueron ignorados. Se encerraron exclusivamente en el enfoque del gerente público y en el e-gobierno. En esta situación, se generaron las condiciones para que los nuevos jefes disfrutaran de los privilegios formales e irregulares que había establecido la CPM.

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

vez más legítimas socialmente al interior de la coalición.

El deterioro ético

En el plano ético es notable el abandono que se hace de los principios. El presidente Aylwin se declara partidario de la ética de la responsabilidad al señalar que “se hará justicia en la medida de lo posible”, y acepta como gran solución a las violaciones de los derechos humanos que se publique un informe con “la verdad”, en el cual hay todo tipo de concesiones, como la de considerar por igual la violencia política de personas o grupos con las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado o bajo su amparo o protección, y no se hace ninguna referencia a la tortura, que había sido el instrumento central del control social de la dictadura. El razonamiento weberiano (Flisfisch 1982), que hay detrás de esta política es la de realizar exclusivamente actos que no impliquen reacciones que generen situaciones más graves que las que se pretende solucionar, es decir, si ha habido tantas violaciones a los derechos humanos su denuncia o procesamiento judicial puede provocar una reacción de los militares de tal envergadura que estos crímenes se multipliquen. El resultado es establecer la impunidad a esas violaciones y como subproducto, paralizar cualquier investigación en el plano de la corrupción que provoque reacciones similares. La receta es el olvido.

En estas condiciones, se mantenía oculta la vigencia de los cánones de corrupción de la dictadura. Como había alguna libertad de prensa (aunque las leyes de control de prensa seguían vigentes) se empezaron a develar algunos hechos de corrupción que sumados a la corrupción vigente en América Latina empezó a obligar a la dirigencia política a preocuparse del tema. Pero, había factores que condicionaban tanto a los partidarios del gobierno como de la oposición. Muchos partidarios del gobierno consideraban que denunciar la corrupción era atacar la democracia y no entender su fragilidad. A su vez, muchos miembros de la oposición creían que convenía “mejor no menearlo”, porque también iban a salir a la luz los escándalos de la corrupción de la dictadura. De manera que durante el gobierno de Aylwin se extendió un tácito manto de silencio sobre el tema bajo la razón oficial de que había otros problemas que eran más importantes: las relaciones cívico-militares.

El Presidente Frei insistió en la misma política y la profundizó. Su orientación pasó a ser claramente una *real politik* pragmática que culminó cuando ordenó al Consejo de Defensa del Estado que suspendiera las investigaciones sobre los cheques por tres millones de dólares de fondos del Ejército que Pinochet había pagado a su hijo. Este acto definió con precisión su política frente a la corrupción: no persecución legal de los actos corruptos y creación de una gigantesca estructura de auditorías ministeriales preventiva (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno), que a poco andar se transformó en asesora de las autoridades para evitar “errores” que implicaran riesgos de investigaciones de la Contraloría y de la Justicia. La ley de Probidad y Transparencia, dictada en ese gobierno cambió los principios éticos vigentes en la Administración Pública y de una ética de principios se pasó a una ética relativista, lo que se destacó con la disposición que los funcionarios públicos pueden recibir regalos de los usuarios, lo que estaba taxativamente prohibido en la ley anterior. El resultado de esta política condujo al auge de la corrupción que se extendió por toda la Administración Pública, el que adquirió dimensiones incontrolables en el siguiente gobierno de Lagos.

Ricardo Lagos representaba una orientación más de avanzada en la coalición gobernante, sin embargo, parece ser el más conservador de los tres presidentes de la democracia. Su enfoque ético quedó registrado con la definición de su política al respecto: “dejar que las instituciones funcionen”, es decir que para combatir la corrupción existían las instituciones pertinentes: Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Esta política suponía que las instituciones “funcionaban”, lo que los hechos contradecían. Habían surgido cerca de trescientos casos de corrupción y había muchos otros de la época militar. Los últimos casos sumaban a lo menos ochocientos millones de dólares, pero sólo había dos personas condenadas, una por delitos tributarios por tres años y otro, un alcalde, por una suma mínima en comparación con las pérdidas por corrupción.

Muchos de los casos descubiertos eran “corrupción de acuerdo a la ley”, y significaban que estaban amparados por leyes o reglamentos que en muchos casos los mismos implicados habían dictado. La Contraloría se especializaba en vigilar el uso de los vehículos fiscales, que eran delitos insignificantes en relación a fraudes de millones de dólares y los Tribunales demoraban 20 ó más años en terminar los procesos, la mayoría de los cuales no terminaba nunca. De manera que lo menos que puede decirse es que en Chile las

instituciones no funcionan, lo que posiblemente generó el boom de corrupción que se describe a continuación.

Los primeros casos de corrupción en el gobierno de Aylwin: 1990-94

El gobierno de Aylwin debió soportar todo el sistema corrupto impuesto durante la dictadura ya mencionado: indemnizaciones a todo evento, sobresueldos irregulares, conservación de cargos innecesarios, etc. Pero, según sus máximos líderes no había otra solución que no pusiera en riesgo la estabilidad democrática, lo que coincidía con los que ocupaban cargos de jefatura y se beneficiaban del sistema. Sin embargo, la corrupción excedió el sistema vigente y surgieron otros. El primero fue de tal envergadura que no pudo pasar desapercibido. Era el caso CODELCO, empresa estatal del cobre, generadora de una cuota muy importante de recursos fiscales y militares.

El caso Dávila-CODELCO. Éste ha sido el caso de corrupción de mayor envergadura por la suma de dinero que perdió la empresa estatal del cobre. A pesar de que la pérdida total fue de 218,3 millones de dólares, se asegura que se recuperaron 58,7 millones de dólares, lo que significa una pérdida neta de 136,6 millones de dólares. Los hechos fueron investigados por los tribunales y hubo sanciones muy rápido que se hicieron efectivas en sólo cuatro años, aunque quedan pendientes las partes principales del proceso. El caso se presentó con una declaración del Presidente de la empresa, el demócrata cristiano Alejandro Noemí, destacado empresario de empresas privadas de cobre que informó a los trabajadores que por “errores sistemáticos” la empresa perdió 200 millones de dólares. Después de largas y complejas investigaciones del Consejo de Defensa de Estado y los Tribunales de Justicia, se pudo entender los mencionados “errores”.

En CODELCO se había designado como vendedor de cobre a futuro a un contador auditor, Juan Pablo Dávila, el que se llevó un computador de la empresa a su casa y desde allí, durante años, efectuó estas operaciones, casi sin conocimiento de sus superiores. Los resultados fueron ventas a precios muy inferiores al precio de mercado, razón por la cual vendió tanto, incluyendo ventas a la empresa del propio presidente de CODELCO, Alejandro Noemí. Algunos gerentes de CODELCO y el mencionado presidente renunciaron, razón por la cual se les pagaron varias decenas de miles de dólares como indemnizaciones y quedaron libres de responsabilidad al no ser funcionarios de la Empresa, y sólo estuvieron detenidos unos días los funcionarios de menor categoría.

Finalmente, se determinó que Dávila fuese condenado a tres años de cárcel por evasión tributaria, ya que había recibido 12 millones de dólares por concepto de comisiones sin pagar impuestos. Después de investigaciones, demandas y presiones, algunas de las empresas devolvieron parte de lo que habían ganado en estas operaciones fraudulentas, pero el saldo en pérdidas sigue siendo de 136,6 millones de dólares. Dávila cumplió con su pena y pagó una multa. Actualmente goza de libertad y es predicador evangélico. Se descubrió que tenía depósitos en dólares en las Islas Caimán. Si Dávila ganó sólo los 12 millones de comisiones y cumplió una condena menor, en una cárcel especial, quiere decir que cada año de cárcel le significó unos 4 millones de dólares en ingresos ya legalizados. Los gerentes directos de Dávila se acusaron mutuamente de no cumplir los roles de control, y el Presidente de la empresa no asumió ninguna responsabilidad por los “errores» aunque una de sus empresas devolvió 6,4 millones reclamando que no sabía que había obtenido esas utilidades, lo que se logró saber cuando se tuvo acceso a los libros de esa empresa de Alejandro Noemí.

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

Caso ONEMI. Otro caso emblemático de corrupción fue el de encargado de la Oficina Nacional de Emergencia, nombrado en ese cargo porque había actuado como “guardia papal” único antecedente que lo

ameritaba (los guardias papales eran voluntarios que colaboraron en esa materia durante una semana, no tenían ninguna preparación). Este personaje regaló o vendió los materiales y objetos de algunas bodegas de la institución sin seguir ningún procedimiento legal. Sólo debió renunciar a su cargo, sin sufrir pena alguna.

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

Otros casos de corrupción descubiertos en el gobierno de Aylwin y que correspondían a la dictadura militar fueron dejados sin sanción bajo el supuesto de que había que evitar conflictos con los militares. Simultáneamente, instituciones corruptas como el pago de sobresueldos y honorarios extras a los jefes de la administración pública se incorporaron como prácticas habituales constituyendo el eslabón entre la corrupción del régimen militar y el régimen civil. La corrupción de este período pasó casi desapercibida, dada la euforia del retorno a la democracia, pero el caso de CODELCO descrito, conmocionó al país y se reconoció la existencia de la corrupción como un cáncer develado que ponía en peligro la existencia misma de la democracia.

Corrupción durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle

La corrupción, que en gran medida había pasado desapercibida y que los altos dirigentes gubernamentales negaban amparándose en las excelentes calificaciones que el país obtenía en esos aspectos según Transparency International y otras instituciones, debió reconocerse oficialmente al crear la Comisión de Ética Pública. Esta propuso 41 medidas para combatir la corrupción, las que sirvieron para formular la Ley de Transparencia y Probidad que justamente propició lo opuesto, pues oficializó la coima y estableció complejos sistemas de información con intervención de los afectados y de los tribunales, lo que la hace inoperante (Catalán 1999; Orellana 1999). La otra medida, ya reseñada es la creación del sistema de auditorías ministeriales, que coincide con el auge de la corrupción y que no funcionó como sistema de control. En estas condiciones, los casos de corrupción se multiplicaron y alcanzaron a centenares.. A continuación se exponen algunos de los caso más importantes.

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

Las casas COPEVA. La empresa COPEVA construyó 6.358 viviendas en la Comuna de Puente

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

Corrupción durante el gobierno de Lagos

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

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

El caso GATE. La empresa GATE fue creada para asesorar a instituciones del Ministerio de Obras Públicas y recibía fondos de las empresas privadas de la construcción y los traspasaba, en parte, como pagos de sobresueldos u honorarios a los directivos políticos del mencionado Ministerio y para otros fines. En las licitaciones, las empresas tenían que incluir en los costos estos traspasos a GATE. El ex Ministro de Obras Públicas aparece implicado en el caso. Hay una nómina de 245 funcionarios del Ministerio de Obras Públicas que recibían honorarios de GATE. Este caso se conoció cuando una secretaria integrante robó 19 millones de pesos (unos 30 mil dólares) a GATE.

El Caso Inverlink. Esta empresa fantasma movilizó gigantescos recursos mediante la venta, arriendo o depósito como garantías de títulos de la CORFO, el organismo estatal que administra a las empresas del Estado. Funcionarios de CORFO estaban a cargo de esos títulos eran a la vez miembros de INVERLINK. Un informe de la Contraloría General de la República había solicitado a CORFO que se hicieran arqueos, pero no los realizó y Contraloría se conformó con haber entregado la recomendación. La suma robada en títulos supera los 200 millones de dólares. Algunos de sus directivos se encuentran procesados y detenidos. El ex Ministro Alvaro García implicado en el caso, estuvo un breve tiempo en prisión, en el 2003, por haber defraudado a la Municipalidad de Viña del Mar al presionarla para que depositara fondos en INVERLINK.

El caso de las indemnizaciones a todo evento. Los directivos de las empresas públicas habían

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

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

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

La feudalización de la Administración Pública

Un proceso que comenzó con el retorno a la democracia es el de la feudalización de la Administración Pública. Poco a poco los partidos de la Concertación empezaron a adquirir derechos sobre ciertos servicios públicos, y ellos quedaban a cargo de un partido determinado incluso cuando había cambios de presidentes. La feudalización se concentró especialmente en el Partido Demócrata Cristiano, que por ser el más importante y tener en sus filas a los dos primeros presidentes pudo institucionalizar estas prácticas. Dicho partido ejerce el derecho de tener la dirección casi absoluta del Servicio de Aduanas, INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario), ENAP (Empresa Nacional del Petróleo), CORFO, CODELCO (Corporación del Cobre), ESVAL (Empresa Sanitaria de Valparaíso), etc. Además tenía el control de casi todos los servicios públicos de la Región de Valparaíso, lo que permitió a la revista *Qué pasa* bautizar a esa ciudad como “la capital de la corrupción de Chile”. Para muchos, este partido, PDC; estuvo involucrado en casi todos los casos de corrupción y por eso es llamado “Partido de Corrupción”.

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

Los servicios dirigidos por estos partidos han seguido el ejemplo de los servicios controlados por la

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

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

La corrupción generalizada

Las limitaciones de la información cuantitativa

La corrupción ha sido definida siempre como un fenómeno elusivo, difícil de cuantificar y representado por un iceberg que sólo muestra un volumen insignificante, que corresponde a los casos conocidos. Tanto los corruptos que se han beneficiado de estos actos como los directivos ajenos, están interesados en ocultarlos, los unos para no ser sancionados y los otros para no sufrir el desprestigio porque han ocurrido bajo su supervisión. Incluso cuando los casos se conocen, los directivos públicos tratan de ocultar los hechos, incluso cuando los repudian y los combaten. Finalmente, existe una **omertá** implícita de que nadie debe hablar del tema, porque pueden conectarlos con los hechos corruptos o bien porque denunciarlos implica riesgos muy grandes. Por otra parte, algunas instituciones que funcionalmente les corresponde “mantener los niveles de probidad pública”, como la Contraloría General de la República, son reacias a brindar información sobre el tema o la que brindan es intrascendente. La Contraloría, por ejemplo, tiene información del uso indebido de vehículos fiscales que afecta generalmente a unos cuantos chóferes, pero carece de información de los grandes escándalos o no la brinda porque figuran nombres de personas y deben preservar la privacidad.

Los Tribunales de Justicia, por su parte, procesan los casos con gran lentitud y mientras ello ocurre rige “el secreto de sumario” de manera que los hechos finalmente se podrían conocer 20 ó 30 años después, cuando ya no tengan ninguna relevancia. Finalmente, los Tribunales en sus cuantificaciones estadísticas no tienen información separada de casos de corrupción pública, pues está entremezclada con otros hechos o figuran junta con fraudes privados, giros dolosos de cheques y otros casos que no tienen relación con el fenómeno. Esta maraña informativa configura así una red que mimetiza la corrupción e impide que sea conocida por la sociedad.

En estas circunstancias, la única información disponible es la que aparece en la prensa y que generalmente está en el nivel de denuncias, lo que implica que los hechos podrían ser falsos o bien que podría no haber delito. Con esta observación que limita la validez de la cuantificación, por lo menos permite tener una aproximación de la trascendencia que tiene la corrupción como denuncia. Esta información también está limitada por el control de la prensa. Durante el período de la dictadura militar había muy pocas denuncias en la prensa, pues el periodista que lo hacía podía arriesgar su vida, de modo que en esas circunstancias la cantidad de información no tiene relación con los hechos. Sin embargo, durante la democracia esta información adquiere más relevancia, aunque en Chile las leyes de libertad de prensa fueron hasta más de una década después las que dictó la dictadura militar, las que contenían severas sanciones a las denuncias contra de las autoridades

Lamentablemente, la única información cuantitativa disponible sólo es de los últimos años, cuando el **auge** de la corrupción se hizo evidente. Hay constancia que en los años anteriores fue mucho menor, pero no hay información sistematizada. Los partidos de oposición cuentan con institutos de investigación asesores muy bien equipados y uno de ellos ha tenido especial preocupación en investigar el tema de la corrupción. A continuación se reproduce un cuadro de síntesis.

**Cuadro N° 4
Chile**

Casos de corrupción 1990-2002

Año	Sector gubernamental	Sector municipal	TOTAL
1989	1	-	1
1990	1	-	1
1991	-	3	3
1992	4	16	20
1993	11	53	64
1994	6	46	52
1995	18	24	42
1996	12	16	28
1997	14	3	17
1998	8	-	8
1999	11	-	11
2000	6	1	7
2002	9	4	13

001			
	2	2	-
002			2
	2	9	-
003*			9
	7	113	169
total			282

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo
Publicado en EL MERCURIO 03-11-02 (hasta esa fecha)
*Información nuestra sólo hasta fines de agosto del 2003.

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

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

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

Cabe destacar que la cuantía de cada caso es muy diferente, hay casos que superan los 200 millones de dólares y otros de sumas insignificantes, por lo tanto las cantidades de casos son sólo una aproximación que muestra como se difunde la corrupción en las estructuras administrativas públicas, pero no su magnitud en valor monetario. Los casos más divulgados son los de CODELCO, SERVIU, JUNAEB, Aduanas, ENACAR, ONEMI, MOPT, INDAP, FACH, CORFO y el Instituto Nacional de la Juventud.

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

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

Cuadro Nº 6 Chile

Artículos de prensa sobre corrupción 2000-2003

Años	Artículos
2000*	2.733
2001	1,717
2002	3.348
2003*	4.059
*	

Fuente: Biblioteca del Congreso, Chile
Fuente: Biblioteca del Congreso, Chile

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

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

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

El cinismo como ideología predominante

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

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

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

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

NombreCargo	Partido	Caso	
Germán Correa	Ex Ministro del Interior	PS	Quiebra Empresa de carrocería nverlink
Carlos Massad	Ex Ministro de Salud	PDC	
Víctor Manuel Rebolledo	Diputado, Ex Ministro	PPD	Caso Coimas, evasión tributaria.
Guido Girardi	Diputado, presidente PPD	PPD	20.000 Cartas personales pagadas por la Cámara de Diputados
Juan Pablo Letelier	Diputado	PPD	Caso Coimas**
Patricio Tombolini	Subsecretario Transportes	PRSD	Caso Coimas
Jorge Heine	Ministro Bienes Nacionales	PPD	Uso indebido de vehículos fiscales y gastos personales declarados como públicos
Edmundo Hermosilla	Ministro de la Vivienda	PDC	Aceptación de caballos regalados por contratistas. Caso COPEVA
Germán Molina V.	Ministro del Trabajo	PPD	Remuneraciones por asistencia a reuniones inexistentes, sobresueldos y otros.
Carlos Cruz	Ministro Obras Públicas y T	PS	Sobresueldos y casos GATE e INVERLINK, Honorario, trabajos no realizados, licitación anulada La Pólvora, etc.
Luciano Foulliox	Subsecretario Carabineros	PDC	Caso DIPRECA, Dirección de Previsión de Carabineros

Cristián Pareto	Diputado	PDC	(policía uniformada) Caso coimas
Jaime Jiménez	Diputado	PDC	Caso coimas
Eduardo Lagos	Diputado	PRSD	Caso Coimas, falsificación de documento público
Aníbal Pérez	Diputado	PPD	Caso coimas
Alvaro García	Ministro Economía Ministro de la Presidencia	PPD	Caso INVERLINK, fraude a la Municipalidad de Viña del Mar.

Fuente: Artículos de prensa

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

**Diputado procesado por el Juez de Rancagua y desaforado por la Corte de Apelaciones respectivas. En 2003 fue sobreseído por la Corte Suprema.

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

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

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

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

Victor Manuel Rebolledo, ex Ministro, diputado desaforado y ex vicepresidente del PPD tenía a su esposa como Directora de la Empresa de Correos de Chile. Cuando fue desaforado por un caso de coimas reconoció que había recibido sumas de dinero y se había olvidado declararlas como ingresos, y había olvidado pagar los impuestos correspondientes. Su partido no le aplicó ninguna sanción. En cambio, el senador Nelson

Ávila, que como diputado realizó una campaña en contra de la corrupción, y denunció que el Presidente del Senado iba a votar la Ley de Pesca siendo accionista de una empresa pesquera. Esta denuncia generó una violenta reacción de toda la clase política y fue expulsado de su partido, a pesar de que efectivamente el Presidente del Senado y su familia eran accionistas, y finalmente no pudo votar la ley mencionada.

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

La oposición también practica una ideología cínica. Los sobresueldos, que consistía en duplicar o triplicar los sueldos de los directivos políticos y eran pagados sin seguir los procedimientos legales (se usaban fondos reservados que tienen otro fin u obtenidos como coimas,) fueron legalizados en una ley aprobada por gobierno y oposición en un plazo vertiginoso. El procedimiento se había empezado a usar en la dictadura y siguió en la democracia. Hay senadores de derecha que reconocen, incluso, que todos los fondos para pagar asesorías que les corresponden, los asignan a sus parientes, porque son excelentes asesores.

Otro caso de extremo cinismo es el del ex senador Errázuriz, según denuncia el ex gerente general de sus empresas, que iba al senado a hacer las llamadas telefónicas internacionales de sus negocios. Errázuriz era uno de los empresarios más ricos del país, pero ahorrraba hasta en las llamadas telefónicas. Otro senador de derecha fue denunciado porque enviaba miles de faxes y de cartas a sus electores pagando el franqueo con fondos del Senado. Cuando no fue reelecto prometió pagar en cuotas la deuda olvidada. El Diputado Girardi del PPD, envió cartas a todos los militantes de su partido para ganar las elecciones internas, el franqueo era pagado por la Cámara de Diputados. Cuando se descubrió este hecho prometió pagar la cuenta con la ayuda de otros diputados. Otro caso de cinismo general, en la década del setenta del siglo pasado, fue la aceptación de fondos norteamericanos para derrocar el gobierno de Allende. Según los archivos de la CIA se entregaron fondos a la Democracia Cristiana y los partidos de derecha, pero ninguno de estos partidos se refiere a esos hechos y como es la norma nacional preconizan el olvido como la mejor terapia.

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

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

Finalmente, hay casos de muertes vinculados a la corrupción, como el del coronel Huber en el contrabando de armas a Croacia, el de un contador de la Universidad de Chile que aparentemente se suicidó con relación a la triangulación de honorarios entre esa Universidad y el MOPT, y el caso de un suboficial del ejército que declaró haber descubierto un caso de corrupción y el cual se habría suicidado, aunque la familia rechaza esta causa de muerte, lo que se investigó y finalmente, se verificó que se trataba de un asesinato y no

un accidente o suicidio. Pero, estos casos se mantienen totalmente separados de los de corrupción a los cuales están conectados y se tratan como caso policiales.

Cómo se controla el control

El Presidente Frei debió enfrentar el problema de la corrupción que se desbordaba. Las soluciones llevadas a cabo fueron dos: crear el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno que se ramificó a todos los ministerios, lo que significó crear una inmensa burocracia muy bien pagada. El balance de este esfuerzo es simple: se burocratizó y se hizo mucho más complejo el control, y se probó una vez más que dos aparatos de control (Contraloría y Auditoría) no significan el doble control, sino que menor control efectivo. Lo prueba el hecho de que la corrupción se ha generalizado. Con mucha razón Isabel Allende dice que Kafka es chileno (Allende 2003 B). Sin embargo, la Contraloría, que se asigna la misión de velar por la probidad en Chile, ocasionalmente ha realizado algunas denuncias, pero nunca ha logrado sancionar y detener efectivamente la avalancha de corrupción. Como corresponde a una organización formalista, considera que carece de recursos para hacer más y que con más recursos podrá hacer mucho. Otro tanto ocurre con los Tribunales de justicia, que reconocen carecer de recursos para enfrentar los problemas de corrupción.

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

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

¿Cómo enfrentar la corrupción?

Sin pretender tener la solución para resolver la crisis ética que vive Chile, algunos conceptos generales son válidos en cualquier circunstancia. En primer lugar, debe destacarse el rol activo de la sociedad civil. No hay sociedad civil en el mundo que justifique la corrupción porque ella perjudica a los más pobres y porque crea un ambiente de frustración nacional al generar un sistema donde ascienden y disfrutan de privilegios personajes que no han aportado nada real al país. En el caso de Chile la sociedad civil quedó atomizada después de 17 años de dictadura que destruyó todas las organizaciones populares, y las únicas instituciones que subsisten son los partidos políticos, pero ellos son maquinarias personalistas que marginan la participación, y que están totalmente centralizadas y operan disfrutando de la corrupción. La ideología predominante del cinismo y la hipocresía hace difícil enfrentar la corrupción y la política esquizofrénica que genera. Los que la combaten son calificados simplemente como personas que envidian las oportunidades de los poderosos y sólo esperan desplazarlos para tener la oportunidad de aprovechar el poder.

Sin embargo, en este oscuro panorama hay algunas luces que provocan esperanzas. En primer lugar, la generalización de la corrupción provoca una reacción que genera una catarsis social profunda, como ha ocurrido en Italia y en alguna medida en Argentina. En esa condición el rol de algunos políticos que han

luchado por la probidad puede potenciarse, como es el caso de un senador que fue elegido en las listas del gobierno y de algunos diputados de oposición que actúan de acuerdo con las asociaciones de funcionarios, que son las únicas instituciones sociales que han jugado un rol de primera importancia en la denuncia de la corrupción. Además, secundariamente, se puede obtener el apoyo de organizaciones de trabajadores y consumidores (en general muy débiles en Chile), y especialmente de organizaciones de la juventud que deben entender que la única posibilidad de generar empleo para los nuevos profesionales es eliminar el pluriempleo, la gerontocracia burocrática y establecer un sistema de mérito tanto en el sector público como el privado que brinde oportunidades justas. Las Universidades pueden ser significativas en estos procesos al aportar conocimientos, estrategias y estudios para cuestionar a la ideología del cinismo predominante. Esta solución puede parecer una ilusión, pero poco antes del derrumbe del muro de Berlín no había ni un solo cientista político que pensara que eso era posible.

Sin embargo, en términos más realistas, es posible un cambio en el proceso de corrupción con un gobierno de derecha, lo que sería el costo de la corrupción para los que apoyaron la vuelta a la democracia. Un gobierno apoyado por una derecha que poco ha hecho denunciando la corrupción actual no es garantía de probidad, pero puede generar a lo menos un gobierno como el del PP en España que empezó combatiendo la corrupción que el PSOE había generalizado.

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

Conclusiones

La información y análisis presentado nos lleva a las siguientes conclusiones: (a) Chile tiene una larga historia de probidad pública; (b) en la dictadura militar se crean las condiciones para encubrir el proceso naciente de corrupción, lo que permite su desarrollo amparado por la impunidad; (c) Pinochet es el primer caso en Chile de un mandatario que se enriquece en el poder; (d) se produce el punto de quiebre de la tradicional probidad chilena; (e) La democracia adopta la herencia de corrupción y la desarrolla; (f) las asociaciones de funcionarios y los sindicatos denuncian la corrupción y lo conocido por todos se hace público; (g) La corrupción es un proceso esquizofrénico, por una parte se registra probidad en los negocios públicos internacionales y por otra, corrupción en las operaciones públicas nacionales; (h) en el gobierno de Ricardo Lagos la corrupción se generaliza experimentando un auge; (i) se manipula a los tribunales, Contraloría y sistema de auditoría para conseguir su pasividad; (j) las políticas para frenar la corrupción han fracasado por su carácter formalista y burocrático (leyes y organizaciones); (k) hay una ideología del cinismo que impregna a toda la sociedad; (l) así como hubo impunidad para los casos de violaciones a los derechos humanos, todo parece indicar que habrá impunidad para los corruptos. De los 300 casos denunciados sólo hay 2 personas condenadas a penas leves; (m) Chile país con corrupción, pero sin corruptos, (n) las únicas esperanzas de cambio radican en una catarsis social como expresión del hastío social; (o) tanto la Concertación como la derecha consideran a la corrupción como funcional al sistema de gobernar.

Epitafio: ¿corruptos o corruptos y violadores?

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

Bibliografía

- Allende, Isabel (2003), *Mi país inventado*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2003.
- Aravena, Pamela (2002), "Irregularidades en democracia" en *El mercurio*, 03-11, (en las referencias siguientes se omitirá el país).
- Aylwin, Patricio (2002), "Ética y política", en *Políticas públicas, probidad o corrupción*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Aga Khan, Sadruddin (2003), "Desarrollo sustentable, una idea desvirtuada" en *Salvar el Planeta*, selección de artículos de *Le monde diplomatique*, Ed. Aún Creemos en los Sueños, Santiago.
- Bárcenas, Magdalena (1997), "La corrupción se ha convertido en la génesis de todos los males en América Latina", en *Veneno N° 1*, "www.veneno.com/1997/v-1.html".
- Brescia, Maura (2001), *Manos limpias. La corrupción en las empresas públicas chilenas, 1980-2001*, Ed. Mare Nostrum, Santiago.
- Caciagli, Mario Santiago (1996), *Cientelismo, corrupción y criminalidad organizada, evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Centro de Estudios Contemporáneos, Madrid.
- Catalán Olivares, Luis (1999), "Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de probidad administrativa", en *Informe técnico N° 24*, septiembre, Santiago.
- Cincunegui, Juan Bautista y Juan de Dios Cincunegui (s.f.), *La corrupción y los factores del poder*, Fundaplan, Buenos Aires.
- El Diario Financiero* (2002), "La corrupción golpea el capitalismo", 19 de febrero, Santiago
- El Mercurio* (A) (1996) "La costosa corrupción", 22 de enero, Santiago.
- Idem* (B) (1999), "G-7 pidió a Moscú atacar la corrupción", 26 de septiembre, Santiago.
- Idem* (C) (2002) "Impactante catastro de 300 irregularidades", 3 de noviembre, Santiago.
- Idem* (D) (2003) "Un empate triunfal para el gobierno", 1 de junio, Santiago.
- El Siglo* (A) "Los Negocios de Pinochet y familia", 1° de julio, Santiago.
01-07-03
- Idem* (B) (2003), "Historia de la Narcodictadura", 1° de julio, Santiago.
- Encina, Francisco Antonio (1952), *Historia de Chile*, Ed. Ercilla, 1984, Santiago.
- Flisfisch, Angel (1982), *En torno a la relación entre moral y política en Max Weber*, Ed. FLACSO, Santiago.
- Friedman, Milton (1970), "La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades" en *New York times magazine*, 13 de octubre, New York.
- Hershman, Michael J. (1996), "Métodos para la investigación de la corrupción" en *Revista chilena de ciencia política, N° XVIII-1/2*, Santiago.
- Hoy N° 651* (1990), 8 al 14 de enero, Santiago.
- Hunneus, Carlos (2002), "Las herencias del régimen autoritario y la corrupción" en *Políticas públicas, probidad o corrupción*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- Instituto Chileno de Estudios Humanistas (2002), *Probidad o corrupción*, op. cit.
- Instituto Libertad (1997), Informe Especial, *Indice Nacional de Corrupción*, Instituto Libertad N° 35, abril, Santiago.

Junta de Gobierno de Chile (1986), *Ley 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado*, “www.modernizacion.cl/legislaciones/leyes/ley18575pdf”

Godoy A., Oscar (1996), “Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención” en *Revista chilena de ciencia política*, N° XVIII-1/2, Santiago.

Klitgaard, Robert (1992), *Controlando la corrupción*, Ed. Quipus, La Paz.

Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa y H Lindsey Parris (2001), *Corrupción en las ciudades. Una guía práctica para la cura y prevención*, Aguilar, La Paz.

Ladrón de Guevara, Matilde (1998), *Leona de invierno (desmemorias)*, Sudamericana, Santiago.

Larraín, Jorge (2001), *Identidad chilena* Santiago, Ed. Lom, 2001, Santiago.

Latinbarómetro (2001), “<http://www.undp.org/hdr2001/spanish/spcpind.pdf>”

Lavín, Joaquín (1987), *Chile revolución silenciosa*, Ed. Zig-Zag, Santiago.

La Época, (A) (1989), 26 de diciembre, Santiago.

Idem, (B) (1989), 5 de noviembre, Santiago.

Lavandero, Jorge (s/a), *El precio de sostener un sueño*, Ed. Lom, Santiago.

Marcel, Mario (1999), *Recursos humanos en el sector público, experiencia, análisis y propuestas*, Ed. Dolmen, Santiago.

Matus, Alejandra (1999), *El libro negro de la justicia chilena*, Ed. Planeta, Santiago.

Ministerio de Hacienda, DIPRES (1999), *Estadísticas de las finanzas públicas, 1989-98*, Santiago.

Mönkeberg, María Olivia (2001), *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Ediciones B. Santiago.

Orellana Vargas, Patricio, (1994), “Un estrategia administrativa para combatir la corrupción” en *Revista chilena de administración pública* N° 2, octubre, Santiago.

Idem (1998), “Cinco imágenes de probidad y corrupción”, en *Revista chilena de administración pública* N° 17, 1997-98, Santiago.

Idem (1999), “Un terrible retroceso en Ética Pública” en *Informe técnico* N° 23, julio, Santiago

Idem (2001), “Chile: corrupción y probidad, problemas y soluciones” en *Probidad* N° 17, dic, 2001, enero 2001 “www.probidad.org”.

Orwell, George (1982), *England, your England, en Inside the whale and other essays*, Harmondworth, Penguin Books.

O’Shaughnessy, Hugg (2000), *Pinochet, The Politics of torture*, New York University Press, New York.

Pope, Jeramy y Petter Langseth (1997), « *Public lecture on TI corruption issues* », en *Prosi Magazine*, N° 347, diciembre, « <http://prosi.intnet.mu/347dec/corup347.htm> ».

PREAL (1987), *Un índice de la escala única de remuneraciones del sector público chileno*, PREAL, Santiago .

Rivlin, Alice (1997), *Managing government ethics*, OECD, París.

Roa, Armando (1992), *Modernidad y posmodernidad. Coincidencias y diferencias fundamentales*, Ed. Andrés Bello, Santiago.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1993), *Principios de Ética Pública, ¿Corrupción o servicio?*, Ed. Montecorvo, S. A., Madrid.

Sakaiya, Taichi (1995), *¿Qué es Japón? Contradicciones y transformaciones*, Andrés Bello, Santiago.

Salazar, Gabriel y Julio Pinto (1999), *Historia contemporánea de Chile*, Santiago.
Thatcher, Margaret (1999), "Los retos del siglo XXI" en *Estudios públicos*, N° 55, Invierno 1994, Santiago.

The Guardian (1997) News Service, Johannesburg, South Africa, August 26.

Transparency International (1998), *Sistemas de Integridad Nacional., La hora de la transparencia, Guía Anti-corrupción*, preparado por Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, Berlín.

Idem (2003), *Caja de Herramientas para el control ciudadano de la corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil*, Transparency International, Berlín.

Idem (1998), *Sistemas de Integridad Nacional, La hora de la transparencia, Guía Anti-corrupción*, Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, Transparencia Internacional, Berlín.

Vial Correa, Gonzalo (1981), *Historia de Chile*, Ed. Portada, Santiago.

Notas

* Administrador Público, Profesor Universidad de Chile. Ha publicado varias obras sobre estos temas. "patoorellana@vtr"; "http://es.geocities.com/probidadenchile"