

Corrupción en contextos de baja estatalidad: una aproximación sociológica

Emilio Moya Díaz*, Daniel Paillama Raimán**

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo describir la corrupción en contextos de baja estatalidad desde una aproximación sociológica. Se entiende la corrupción como un fenómeno social y relacional que permea las instituciones públicas transgrediendo el marco legal y alterando sus procedimientos formales. Se utilizó una metodología cualitativa con enfoque descriptivo y se realizaron 32 entrevistas a actores relevantes del ámbito municipal (autoridades y funcionarios) y local (*stakeholders*) en 13 comunas con baja presencia estatal de la región de la Araucanía, Chile. Los resultados muestran la importancia de las redes y vínculos personales en el modo en que funciona la corrupción en contextos locales y cómo, ante la ausencia del Estado en aquellas comunas, la corrupción opera mediante prácticas informales, como los intercambios de favores y el uso de redes para obtener beneficios materiales y simbólicos particulares y contextuales.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, estatalidad, municipalidades, vínculos sociales, informalidad.

Corruption in Contexts of Low Statehood: a Sociological Approach

ABSTRACT

This article aims to describe corruption in contexts of low statehood from a sociological approach. Corruption is understood as a social and relational phenomenon that permeates public institutions, transgresses the legal framework and alters their formal procedures. A qualitative methodology with a descriptive approach was used, and 32 interviews were conducted with relevant actors from the municipal (authorities and officials) and local (stakeholders) in 13 municipalities with low state presence in the Araucanía region in Chile. The results show the importance of personal networks and ties in the way corruption functions in local contexts. In addition, it shows how, in the absence of the State in those communes, corruption operates through informal practices, such as the exchange of favors and the use of networks to obtain particular and contextual material and symbolic benefits.

KEYWORDS: Corruption, statehood, municipalities, social ties, informality.

* Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Director del Centro de Políticas Públicas y profesor asociado, Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco.

✉ emoya@uct.cl

** Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Temuco. Magíster en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Profesor, Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco.

✉ dpaillama@uct.cl

Recibido abril 2022 / Aceptado diciembre 2022.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

I. Introducción

A nivel mundial, la corrupción se considera un problema que afecta negativamente el desarrollo político y económico de los países (Treisman 2007). Desde 1990, diversos organismos internacionales, como Transparencia Internacional, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la han posicionado como un tema central para la consolidación de las democracias. Este posicionamiento ha ido acompañado de un aumento de estudios académicos centrados en la corrupción como fenómeno de análisis, siendo la economía y el derecho las disciplinas en las que más ha predominado (Boniolo 2013, Manchinelly 2018, Wedel 2012).

En Chile, este fenómeno ha recibido poca atención, en particular en el ámbito académico, lo que se refleja en los escasos estudios contextuales existentes. Esta falta de interés resulta paradójica, dada la preocupación e indignación que este fenómeno ha causado en el último tiempo en la ciudadanía. La poca atención desde la academia se puede explicar por los buenos resultados que Chile ha tenido en las sucesivas mediciones realizadas por Transparencia Internacional, en las que se posiciona como uno de los países latinoamericanos con menores niveles de corrupción. Dichas mediciones han consolidado una buena imagen sobre la probidad e integridad pública (Orellana 2004, Silva 2016) y han configurado un discurso público y político tendiente a invisibilizar el fenómeno (Lagos 2017).

Sin embargo, los casos de financiamiento irregular de la política, los fraudes de los altos mandos de las fuerzas armadas y de orden, y los múltiples casos de corrupción en los municipios han puesto en tensión esta imagen de probidad y generado un duro cuestionamiento a la idea de la “excepcionalidad chilena”, al mostrar que la corrupción es un fenómeno que está presente en diferentes instituciones del país.

La mayoría de los estudios se ha centrado en las causas, prevalencia y efectos de la corrupción a nivel nacional e internacional (Beeri y Navot 2013, Meza y Pérez-Chiqués 2020). Han predominado estudios transnacionales que, mediante la construcción de indicadores, analizan comparativamente la magnitud de la corrupción (Treisman 2007), lo que deriva en una visión y comprensión limitada del fenómeno, sus particularidades y variaciones en niveles locales.

Lo concreto es que la corrupción se manifiesta de diversas formas y en todos los ámbitos institucionales; por tanto, su existencia no puede ser atribuida solo a las altas esferas del poder político y económico (Mujica 2005). El predominio de este enfoque ha tenido como efecto que los negocios y su relación con la política (y viceversa) sean los principales temas de estudio. Dicha perspectiva tiende a invisibilizar la corrupción en otras esferas institucionales, por ejemplo, en los niveles locales. En estos estratos, la corrupción adquiere características y dimensiones muy distintas a las económicas y se entremezcla con fenómenos como el clientelismo y el patronazgo (Moya y Garrido 2018, Moya y Paillama 2017), de ahí la relevancia de estudiar el fenómeno desde lo local (De Graaf 2007).

Ahora bien, en Chile, estudiar la corrupción a nivel local implica un desafío no menor, ya que nos encontramos con regiones con diferentes niveles de desarrollo. En tal contexto, este artículo propone analizar la corrupción en la región de la Araucanía, específicamente, en comunas de baja estatalidad. La Araucanía es una zona con bajo nivel de desarrollo, afirmación respaldada por diferentes indicadores sobre calidad de vida en nuestro país. Por ejemplo, los datos de la *Encuesta CASEN* muestran que para 2017 un 17,2% de personas de la Araucanía se encontraba en situación de pobreza frente a un 8,6% a nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Social 2017). Si se considera la pobreza multidimensional, este porcentaje asciende a 28,5% en la región. Además, la Araucanía es una zona donde el nivel de estatalidad es bajo; es decir, el Estado tiene poca capacidad para proveer bienes y servicios públicos (LAPOP 2012). En este contexto, las redes e instituciones informales, como el clientelismo y la corrupción, actúan muchas veces como un equivalente funcional del Estado y consolida aún más la situación de subdesarrollo de la región.

Con todo, el objetivo de este artículo es describir la corrupción en municipios de baja estatalidad desde una aproximación sociológica, al identificar las redes que la configuran, los actores que participan, la relación con la formalidad y cómo esta se entiende en los espacios locales.

2. Miradas tradicionales

La corrupción ha sido ampliamente estudiada por la economía y el derecho y, en menor medida, por la administración y gestión pública.

Si bien cada una de estas disciplinas ha evidenciado el carácter multidimensional y multicausal del fenómeno, también han puesto mayor énfasis en sus aspectos legales, al comprenderlo desde una perspectiva individual y racional, y descuidando otros aspectos, como las dinámicas sociales, las lógicas relacionales y los aspectos culturales y contextuales en los cuales la corrupción se produce (Huber 2008). Desde esta perspectiva, los individuos son actores racionales que proceden guiados por intereses particulares y egoístas para obtener ventajas personales o para terceros, de modo que la decisión de involucrarse en dichos actos se basa en un cálculo costo-beneficio (Fink y Boehm 2011). Las propuestas para evitar la ocurrencia de este tipo de actos se centran en aumentar las sanciones y mejorar los controles y el monitoreo de los procedimientos institucionales, para así aumentar los costos y reducir los beneficios de participar en dichas prácticas (Muno 2013, Rose-Ackerman 2001). De por sí, esta concepción es problemática, puesto que deja de lado la corrupción que no se produce necesariamente con fines económicos, aquella que no otorga un beneficio personal para quien la realiza (Hodgson y Jiang 2008). Además, esta concepción, que podemos denominar como “tradicional” —dado su predominio en los estudios sobre el tema—, simplifica el análisis de la corrupción y parece ser insuficiente para dar cuenta de la complejidad del fenómeno analizado.

Otros estudios han adoptado un enfoque de corte estructural y han puesto el énfasis en los aspectos organizacionales e institucionales (Jancsics 2014). En esta línea se sitúan estudios que indagan las dinámicas y procedimientos internos que facilitan la idealización, aceptación y normalización de las prácticas corruptas por los individuos a través de procesos de socialización y racionalización (Arellano 2017, Ashforth y Anand 2003). Como puede observarse, esta perspectiva ofrece una comprensión más profunda sobre el fenómeno, ya que posibilita entender los actos de corrupción como prácticas que se sitúan en las dinámicas sociales y organizacionales de la propia institución. Aunque se reconoce la importancia de los actores externos en el surgimiento del fenómeno, tales actores no suelen ser tomados en cuenta en los marcos analíticos utilizados para los estudios sobre el tema; en otras palabras, el análisis suele centrarse en la propia institución y, al igual que la perspectiva individualista, deja de lado el rol que

los actores externos pueden desarrollar. Por tanto, la corrupción no puede considerarse un problema exclusivo de las instituciones o burocracias estatales (Hodgson y Jiang 2008), sino que puede ser explicada por la relación con individuos o grupos externos a dichas instituciones (Mujica 2011).

En relación a lo anterior, ciertos aportes realizados por los estudios antropológicos evidencian otros aspectos de la corrupción, como las valoraciones, percepciones y los múltiples significados que los individuos tienen sobre este fenómeno. Estos estudios analizan el contexto cultural, las normas y principios que promueven los grupos sociales en un determinado territorio, para comprender cómo los sujetos legitiman un acto corrupto (Boniolo 2015, Sautu 2004, Shore y Haller 2005, Torsello y Venard 2015). Estos antecedentes son importantes para los desarrollos teóricos que la sociología podría ofrecer en torno a la temática.

3. Hacia una comprensión sociológica de la corrupción

Estudiar la corrupción desde la sociología posibilita ampliar los elementos que la definen y caracterizan (Moya y Dueñas 2015, Moya y Paillama 2017). Bajo este contexto, se entiende a la corrupción como un fenómeno complejo y dinámico no producido necesariamente por individuos aislados, sino ubicable en relaciones personales donde las transacciones e intercambios basados en la confianza, amistad y solidaridad se constituyen en elementos centrales para la comprensión de este fenómeno. Así, los enfoques sociológicos que ponen énfasis en las dimensiones relacionales y en los intercambios de favores basados en la reciprocidad son más útiles para explicar la corrupción, especialmente en contextos locales (Heath *et al.* 2016, Jancsics 2014).

Si bien no hay un único enfoque que sea característico de la sociología, generalmente, los estudios provenientes de esta disciplina enfatizan la importancia de las dimensiones relacionales de la corrupción (Heath *et al.* 2016, Jancsics 2014, Meza y Pérez-Chiqués 2020, Moya y Dueñas 2015), a diferencia de los estudios antropológicos, que centran su interés en los significados que las personas le asignan a este fenómeno (Anders y Nuijten 2008, Shore y Haller 2005, Torsello y Venard 2015).

Analizar la corrupción desde la perspectiva de las redes y los vínculos personales es relevante por el potencial catalizador, movilizador y expansivo que estos tienen en el surgimiento de tal fenómeno en las instituciones públicas y privadas (Mujica 2011). El situar los actos, prácticas o comportamientos de naturaleza ilegal en redes personales tiene al menos dos implicancias que agregan complejidad al estudio del fenómeno. Primero, la corrupción se entiende como el resultado de una serie de dinámicas sociales que lo sustentan de tal forma que es el punto de llegada de determinados procesos. Además, presenta una historia y un contexto a considerar para comprender su pervivencia y arraigo en los individuos y grupos sociales (Arellano 2017). Segundo, al incorporar aspectos como la confianza, la amistad, la solidaridad y la ayuda mutua, las redes personales colaboran para enfrentar cualquier conflicto moral y ético que las prácticas corruptas puedan generar, y estas prácticas carecen de intencionalidad. De esta forma, la corrupción puede pasar desapercibida y adquirir cierta regularidad en contextos locales, llegando incluso a consolidarse (Meza y Pérez-Chiqués 2020).

En este artículo, la corrupción se entenderá como un fenómeno social, una práctica informal que posibilita la obtención de beneficios materiales y/o simbólicos por medio de la transgresión de la normativa legal y de los procedimientos y disposiciones formales de las instituciones públicas. La corrupción funciona mediante una red de contactos sostenida por la confianza entre los integrantes y gracias a los intercambios de favores que se producen dentro de ella. De esta manera, se incorporan en el estudio los vínculos y redes personales como elementos clave para entender cómo surge, opera y se reproduce la corrupción en todo ámbito institucional (Moya y Dueñas 2015).

Cabe precisar que este estudio se centrará en aquella corrupción que se produce en instituciones burocráticas o administrativas. De acuerdo con Jain (2001), se refiere a los actos corruptos que se producen entre los burócratas y sus superiores, y entre estos y el público. Aquí, el público puede ser tanto individuos particulares como grupos de la sociedad civil (*stakeholders*) que entran en contacto e interactúan con las instituciones públicas locales. La literatura sobre el tema conceptualiza estos actos bajo el modelo agente-principal (Jancsics 2014, Wedel 2012). En términos generales, en este modelo

el agente (funcionario público, burócrata) actúa guiado por intereses propios en desmedro de los intereses del principal (gerente, Estado), haciendo mal uso del poder otorgado (Dellaporta y Vannucci 2012). Si bien es cierto que este modelo explica de forma simple la lógica de la corrupción, se enfoca en los funcionarios públicos que pertenecen a las instituciones y deja de lado a los actores del público, que también pueden tener un rol activo en la ocurrencia de actos de corrupción.

Las redes están compuestas por sujetos que interactúan y se relacionan entre sí, quienes construyen una trama de contactos entre los que hay diferentes grados de confianza y cercanía. En estas redes se producen intercambios constantes de bienes, recursos y favores que son útiles para solventar múltiples necesidades materiales y simbólicas. De acuerdo con Lomnitz (2001), quien define los intercambios de favores como un “sistema continuo de favores que se dan, reciben y se motivan dentro del marco de una ideología de amistad” (23), muchos de estos favores pueden ser burocráticos y se traducen en el trato preferencial de unos por sobre otros. Esto afecta directamente los procesos y procedimientos formales de las instituciones públicas, sobre todo en los municipios, donde hay mayor interacción entre los sujetos y donde la corrupción no siempre se rige por principios y lógicas racionales (Arriagada 2013, Luján 2017).

Una de las características de las redes es la obligatoriedad de devolver, al instante o después, el favor recibido. Si el favor no se devuelve, se sanciona socialmente al sujeto y se lo excluye de recibir favores futuros. De esta manera, la red configura sus propios criterios de inclusión y exclusión, que determinan la entrada o la permanencia en ella (Luhmann 1998, Mascareño *et al.* 2016, Moya y Dueñas 2015). Las implicancias de esta dinámica social en los municipios son importantes, puesto que los sujetos que pasan a formar parte de las instituciones públicas también pertenecen a una red en particular. Las relaciones personales que estos sujetos han construido durante su vida no desaparecen; al contrario, perduran y pueden ser aprovechadas por los integrantes de su red para obtener favores. De este modo, se configuran redes informales que permean las instituciones públicas y que, en determinados momentos, pueden ser catalizadores de prácticas de corrupción (Pena y Sánchez 2009).

4. Lo formal y lo informal

En el ámbito de la administración pública se argumenta que las organizaciones e instituciones operan mediante principios, reglas y normas formales que regulan su funcionamiento y establecen los procedimientos que aseguran el cumplimiento eficaz de sus propósitos (Giddens 2010, Arellano 2017, Lomnitz 2008). En el caso de las instituciones públicas, ese fin está orientado hacia la búsqueda constante del bien común (Solimano *et al.* 2008, Pliscoff 2019). Esta forma de operar se sustenta en una lógica racional-legal cuyo propósito es mantener separado lo público y lo privado e impedir que los intereses personales de sujetos y grupos particulares predominen sobre el interés público (Zalpa *et al.* 2014, Huber 2008). La superposición de lo privado sobre lo público originaría permanentes actos de corrupción (Aguirre *et al.* 2019, Bratsis 2003). Más allá de que esta lógica represente un modelo de funcionamiento ideal proveniente de la burocracia weberiana, las reglas, normas legales y los procedimientos formales tienen un rol fundamental en la organización de la sociedad, hasta llegar incluso a ser considerados como un signo de modernidad (Giddens 2010).

Desde una perspectiva más política e institucional, O'Donnell (1996) ha resaltado la importancia de considerar las reglas y normas que se ubican en el plano de lo informal o dentro de lo que él llamó la "otra institucionalización". De esta manera, sugiere prestar atención a las prácticas informales rutinizadas e institucionalizadas que conviven con la institucionalidad formal. Siguiendo esta línea, Helmke y Levitsky (2006) definen a las instituciones informales como aquellas reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, se comunican y se hacen cumplir fuera de los canales oficialmente autorizados.

En este sentido es pertinente sostener que lo informal no necesariamente se contrapone a lo formal; al contrario, ambos pueden dialogar y coexistir, sobre todo en contextos subnacionales o locales (Espinoza *et al.* 2019, Lomnitz 2008, Moya y Peña 2018). Una de las múltiples formas de diálogo entre ambos es la corrupción, que puede ser entendida como una práctica informal institucionalizada. Así, su uso se constituye en un recurso de las personas para relacionarse con las burocracias locales (Muno 2013, Teorell 2007). Al entender a la

corrupción como una institución informal se evita el relativismo cultural en el que suelen caer los estudios sobre el tema (Huber 2008), puesto que, siguiendo los postulados teóricos de Helmke y Levitsky (2006), la corrupción se sostiene a partir de las expectativas compartidas por los sujetos (Espinoza *et al.* 2019), expectativas que se generan en los intercambios.

5. Corrupción y clientelismo

De manera frecuente, se considera a la corrupción como una manifestación del clientelismo. Por ejemplo, Rehren (2000) argumenta que el clientelismo crea el contexto idóneo para el surgimiento de la corrupción, puesto que para otorgar pagos se debe tener un financiamiento continuo que las prácticas ilegales pueden proveer y, por otro lado, otorgar favores y beneficios a determinadas personas o grupos de interés requiere que se transgreda el marco normativo legal y se alteren los procesos formales de las instituciones públicas y privadas. Así, la corrupción actúa como un mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo (Máiz 2003, Pantín y Máiz 2019), lo que en el ámbito local se traduce en una relación mutualista muy beneficiosa para la pervivencia de ambos fenómenos (Moya y Paillama 2017).

Aun así, es importante señalar que el clientelismo y la corrupción son fenómenos distintos (Pantín y Máiz 2019, Torres 2007). Mujica (2011) sostiene que ambos operan mediante una estructura de redes; sin embargo, la principal diferencia tiene que ver con la forma en la que funcionan. En el caso del clientelismo político, la red se caracteriza por agrupar a los individuos de manera jerárquica (patrón, intermediario y cliente) con roles y funciones definidos; por tanto, hay un cierto grado de estabilidad que posibilita su permanencia. En cambio, en la corrupción las redes no son estables, aun cuando haya actores claves; no hay una estructura jerárquica definida, es más, estas redes se contraen y se expanden de modo constante dependiendo de los objetivos que las movilizan, esto hace que los roles y funciones muten persistentemente en la estructura. Este aspecto no solo diferencia a la corrupción del clientelismo político, sino que también lo hace respecto de las redes criminales y de la mafia. Por lo dicho, entender

la corrupción como un elemento más del clientelismo es simplificarlo en demasía, pues tiende a reducirlo a un simple acto ilegal.

Ahora bien, para el caso chileno hay múltiples estudios que destacan la importancia del fenómeno clientelar como forma de vinculación política (Barozet 2004, Durston 2005, Arriagada 2013, Luján 2017, Pérez 2020, entre otros). Incluso se afirma que el clientelismo bien puede ser considerado como una “costumbre política” fuertemente arraigada en el quehacer político local (Pérez 2020). Estos aportes sirven de antecedentes para el estudio de la corrupción en tal ámbito.

En el contexto público local, la vinculación entre autoridades y organizaciones y/o individuos no se basa siempre en fundamentos y principios formales, sino que se rige por otros mecanismos, principios y lógicas sociales. De acuerdo con Vommaro y Combes (2016) —quienes rescataron el concepto de “economía moral” del historiador inglés Edward Thompson—, el clientelismo político es una relación regulada por principios morales que se asocia fuertemente a un sentido del deber y de justicia, y que le provee un sustento que asegura su permanencia a pesar de considerársela una práctica que atenta contra las instituciones democráticas.

Lo mencionados permite discutir el supuesto de impersonalidad burocrática del Estado que, de acuerdo con la perspectiva racional-legal, está implícito en las instituciones de la administración pública (Huber 2008). El Estado es una construcción sociohistórica que no opera como una entidad ontológicamente coherente, sino como entidades fragmentadas y situadas en interacciones concretas; es decir, el nivel de impersonalidad burocrática se reduce en espacios locales caracterizados por una mayor interacción entre las autoridades políticas locales e individuos y organizaciones de la sociedad civil (Midgal 2011, Gupta 2015).

6. Contexto de estudio

Según datos entregados por la *Encuesta LAPOP 2012*, la región de la Araucanía presenta altos niveles de pobreza y desigualdad, con una elevada proporción de habitantes pertenecientes a pueblos originarios, un ambiente predominantemente rural y una alta conflictividad social

que tiene su origen en el denominado “conflicto chileno-mapuche” (LAPOP 2012). Esta región tiene una heterogénea provisión de servicios (salud, educación, seguridad, infraestructura, entre otros) y se compone administrativamente de 32 comunas que, según la clasificación provista por la encuesta antedicha, se subdivide en 7 comunas con alta estatalidad, 12 con estatalidad media-alta, 5 con media-baja y 8 con baja. Para efectos de este estudio, se seleccionaron aquellos distritos clasificados con estatalidad media-baja y baja, equivalentes a 13 comunas. Estas comunas se caracterizan, principalmente, por tener altos porcentajes de pobreza y ruralidad.

El concepto de estatalidad hace referencia a la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos en los territorios (LAPOP 2012). En este sentido, hablar de baja estatalidad es una forma de referirse a la poca capacidad que tiene el Estado para proveer dichos bienes y servicios. La discusión teórica en torno al concepto de estatalidad y, específicamente, sobre las dimensiones que debiesen considerarse para medirlo aún está abierta. Sin embargo, Luna y Soifer (2017) han propuesto una metodología que considera las variaciones subnacionales a partir de la idea de que la capacidad estatal no es la misma en todas partes. La capacidad del Estado para proveer seguridad, administrar los bienes y servicios, y desempeñar una adecuada capacidad extractiva está vinculada a su capacidad efectiva de ejercer control y dominio espacial sobre los territorios que lo integran (Altman y Luna 2012). Para el caso chileno, el *Barómetro de las Américas 2014* evidencia que la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos en el territorio nacional no es homogénea. Efectivamente, hay zonas con carencias de servicios, como luz, agua potable, educación, acceso a la salud, entre otros, particularmente en regiones como la Araucanía (LAPOP 2014). Si bien estas mediciones se realizaron hace tiempo, otros indicadores de caracterización comunal y regional muestran que el nivel de desarrollo de la región no ha cambiado mucho en las variables que se consideran para establecer el grado de estatalidad. Por ejemplo, en relación con el índice de desarrollo comunal (Hernández y Ramírez 2021), la mitad de las comunas de la región se encuentra en el nivel bajo, y algunas en las últimas posiciones a nivel nacional, lo que evidencia una desigualdad territorial muy marcada (e. g. entre

Temuco y las otras comunas de la región). Lo mismo ocurre para el desempeño de estas comunas en el *Índice de cumplimiento de transparencia municipal* (Consejo para la Transparencia 2021) y en el *Índice institucional para el gobierno abierto* (Hernández 2021).

Frente a esta realidad, que se traduce en una baja capacidad de la gestión estatal, las redes e instituciones informales actúan muchas veces como el equivalente funcional del Estado, lo que consolida aún más la situación de subdesarrollo de la región. De esta manera, los bajos niveles de estatalidad y los altos niveles de pobreza regional podrían facilitar la presencia de diferentes instituciones informales, como el patronazgo, el clientelismo y la corrupción (Helmke y Levitsky 2006, Teorell 2007).

Con lo anterior no queremos decir que la corrupción no surja en contextos con alta capacidad estatal; al contrario, sostenemos que este fenómeno se puede manifestar en diversos espacios institucionales y sociales. Nuestro interés es indagar cómo la corrupción se produce en un contexto caracterizado por una baja capacidad del Estado para proveer servicios y bienes públicos.

7. Metodología

La metodología que orientó el desarrollo de la investigación fue de tipo cualitativo, con enfoque descriptivo. La elección de esta estrategia metodológica se debe, principalmente, a la complejidad de estudiar el fenómeno de la corrupción. Su naturaleza clandestina y la fuerte carga negativa que rodea a este tipo de actos hacen que sea difícil observarlo de manera directa. Por ello, el uso de esta metodología tiene mayores ventajas, toda vez que facilita el acceso a tópicos complejos, clandestinos y de tabú (Fink y Boehm 2011).

8. Muestra

Se realizaron 32 entrevistas narrativas a actores relevantes de cada comuna de la Araucanía; 7 de estas comunas tienen alta estatalidad (Angol, Collipulli, Curacautín, Lautaro, Temuco, Nueva Imperial y Villarrica); 12 tienen estatalidad media-alta (Renaico, Los Sauces, Purén,

Traiguén, Victoria, Carahue, Padre Las Casas, Cunco, Pitrufquén, Gorbea, Loncoche, Pucón); 5 tienen estatalidad media-baja (Lonquimay, Galvarino, Vilcún [9], Melipeuco [1], Curarrehue [6]), y 8 tienen estatalidad baja (Ercilla, Lumaco [1], Chol-Chol, Perquenco [2], Puerto Saavedra [11], Teodoro Schmidt [2], Toltén y Freire). Entre corchetes se indica el número de entrevistas realizadas en dichas comunas.

● TABLA 1. COMUNAS PEQUEÑAS: MENOR PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Nº	COMUNAS	% POBREZA	% RURALIDAD	MAPUCHE*
1	Lonquimay	61,42	76,5	Alto
2	Galvarino	31,36	76,87	Alto
3	Vilcún	33,38	56,38	Medio
4	Melipeuco	45,34	52,31	Alto
5	Curarrehue	29,38	75,12	Alto
6	Ercilla	40,97	69,02	Alto
7	Lumaco	51,9	54,61	Alto
8	Chol-Chol	34,35	64,53	Alto
9	Perquenco	55,76	38,19	Medio
10	Puerto Saavedra	46,51	82,17	Alto
11	Teodoro Schmidt	52,16	60,21	Medio
12	Toltén	52,07	68,59	Medio
13	Freire	34,44	78,18	Alto

Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP 2014.

*Población mapuche en relación con el total de la población comunal.

Los entrevistados se agruparon en autoridades locales, funcionarios municipales y *stakeholders* presentes en los territorios. Los criterios para escoger a los funcionarios fueron los tipos de contrataciones y las funciones que realizan en el municipio; es decir, si estas funciones son burocráticas, de gestión o de ejecución. En la selección de autoridades se incluyó a alcaldes, concejales y secretarios municipales, y para los *stakeholders* se realizó un mapa de actores y su relación con el municipio entre organizaciones civiles y empresas beneficiarias de programas y proyectos.

9. Instrumentos de recolección de información y análisis

Para la recolección de información se utilizó la entrevista narrativa como instrumento (Manchinelly 2018). Esta herramienta es una de

las más utilizadas para la recolección de datos en estudios sobre la configuración de los agentes y estructuras de poder y de los procesos de decisión. Con esta técnica se pide al informante...

[Q]ue presente la historia de un área de interés, en la que participó el entrevistado, en una narración improvisada. La tarea del entrevistador es hacer que el informante cuente una historia del área de interés en cuestión como un relato coherente de todos los acontecimientos relevantes desde su principio hasta el fin. (Flick 2004: 111)

Anteriormente, señalamos que la corrupción no es un tema sencillo de estudiar, ya que su carácter ambiguo y secreto lo hace difícil de aprehender y retener. Además, es un tema que se relaciona con respuestas moralmente deseables y, por tanto, puede ser ocultado o subestimado en su descripción. Por estas razones es que, durante la aplicación del instrumento, no se preguntó de manera directa por la corrupción, sino que se indagó sobre situaciones consideradas corruptas que hubieran afectado la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas, profundizando a la vez en algunas dimensiones que se presentaron en la introducción del artículo. Estas dimensiones son: definición de corrupción; actores involucrados; prácticas; vínculos sociales; formalidad e informalidad; conocimiento de procesos burocráticos; riesgos de corrupción, y prácticas informales.

Para la aplicación del instrumento antedicho fue necesario tomar ciertas precauciones éticas, que apuntaron a proteger la identidad e integridad de los entrevistados. Por tanto, se elaboró un protocolo de consentimiento informado que consideró los siguientes puntos: detallar e informar el propósito u objetivo de la investigación; mantener el anonimato y confidencialidad en el tratamiento de la información; aclarar si hay o no riesgos asociados a la participación en la entrevista; solicitar autorización para grabar la entrevista en formato audio, y especificar el uso que se le dio a la información y a los resultados. Además, en la transcripción de las entrevistas se reemplazó el nombre de cada participante con un código, y se modificó o eliminó toda información asociada a su identidad, a fin de resguardar su anonimato.

10. Análisis de la información

Las entrevistas se examinaron mediante la técnica de análisis narrativo de tipo temático (Riessman 2008), que permite construir categorías analíticas de manera inductiva y centradas en el contenido de las narraciones recopiladas. El análisis se enfocó en el nivel semántico, que tiene por objeto buscar el sentido de las palabras y el análisis de los temas y categorías propuestos.

11. Resultados

11.1. Entendiendo la corrupción

En la literatura hay acuerdo en indicar que la corrupción es un fenómeno ambiguo y polisémico (Arellano y Trejo 2017, Gilli 2014, Sautu 2004), por lo que es necesario conocer cómo se entiende en el espacio local. La corrupción se concibe como actos indebidos que están fuera de la ley y que van más allá del soborno o el cohecho. Estos actos consisten, principalmente, en el aprovechamiento del cargo o del poder que una persona tiene (funcionario municipal) para beneficio personal: “Corrupción es aprovecharse del cargo que uno tenga [...], y que vaya en beneficio de la persona” (Saavedra 2); “son actos indebidos; utilizar los recursos públicos para fines privados, particulares, es lucro” (Teodoro Schmidt 1).

Esta noción del fenómeno parece coincidir con las concepciones normativas, y en ella está presente la idea de que el abuso de un cargo implica el mal uso de los recursos públicos para fines privados. De ello se desprende que se conoce la existencia de dos esferas: pública y privada. Siguiendo a Bratsis (2003), la corrupción ocurre cuando una de estas esferas se superpone a la otra, por lo que la separación de ambas es condición necesaria para impedir que se produzcan prácticas de naturaleza corrupta. Esta separación se realiza mediante las reglas y normas formales que, a la vez, delimitan el actuar de los funcionarios públicos: “Corrupción es hacer mal uso de los recursos públicos. Así lo entendería. Hacer lo que no está establecido en la ley también sería corrupción” (Curarrehue 2).

Ahora bien, la corrupción no se relaciona solo con el pago de un soborno, también involucra otras prácticas, como el tráfico de influencias, nepotismo o favoritismo; es decir, prácticas que denotan un trato preferencial de funcionarios públicos a terceros y que no se asocian al mal uso de recursos monetarios. Es importante precisar esto último, pues las prácticas que, generalmente, suelen considerarse corruptas involucran siempre el intercambio directo de dinero, que se rige por lógicas de mercado (Jancsics 2019): “También puede ser tráfico de influencias o mal uso del poder” (Vilcún 2).

Además, prácticas como las mencionadas dejan entrever la dimensión social de la corrupción. Estas prácticas se sostienen en el conocimiento mutuo que hay entre los sujetos, lo que supone la existencia de diferentes grados de confianza que median la relación. Así mismo, la confianza es una característica esencial que promueve la conformación de redes personales, las que, según algunos estudios, actúan como catalizadores y movilizadores de actos de corrupción (Moya y Dueñas 2015, Mujica 2011).

Como complemento de lo anterior, la concepción que los entrevistados tienen de la corrupción, particularmente sobre sus manifestaciones, es más amplia que la económica: “Un regalo también puede ser corrupción” (Teodoro Schmidt 1). Estudios como los de Graycar y Jancsics (2017) muestran que el límite entre un obsequio y un soborno es difuso. De acuerdo con estos autores, ambos cumplen las mismas funciones sociales: mantener unido un grupo social; la diferencia reside en el contexto organizacional en el que estas dádivas se producen. De hecho, los regalos generan reciprocidad, envían mensajes simbólicos, crean lazos, disminuyen costos de transacción y reducen el nivel de incertidumbre que conlleva el tratar con desconocidos (Gordon y Miyake 2001, citado por Graycar y Jancsics 2017).

Si bien no es adecuado considerar los regalos como meras manifestaciones de la corrupción, cuando estos se entregan en una interacción formal mediada por reglas y procedimientos normados su sentido se torna ambiguo, más aún cuando hay conciencia del propósito que se persigue:

[P]orque el tema de los regalos igual está estipulado que no se puede. Pero si hoy viene alguien y me dice que “le traigo un frasco de

mermelada”, en estricto rigor uno no debe recibirlo por el tema de la ley del *lobby*, pero en los municipios chicos, no sé, es como... no son las pautas de relación que existe en otros lados. (Curarrehue 2)

[S]e da hace muchos años que llegaban ofertones con un chocolatito para las secretarias, con el propósito de que agilizaran procesos. (Perquenco 1)

En contextos locales, especialmente en comunas pequeñas, la interacción entre funcionarios municipales y actores privados es constante. Esta interacción se produce no solo en ámbitos formales, sino también, por ejemplo, fuera del municipio y en actividades reguladas, como el *lobby*. En tal sentido, un regalo —la simple entrega de un “chocolatito”— tiene relevancia, puesto que crea vínculos que, con el tiempo, pueden hacerse más fuertes e instrumentalizarse para la búsqueda de beneficios personales o de terceros, lo que altera los procesos formales de las instituciones públicas.

Lo descrito hasta aquí evidencia cómo es entendida la corrupción desde lo local por individuos que tienen un amplio conocimiento sobre la articulación de la dinámica municipal. Este fenómeno se percibe cercano, presente en el día a día y se manifiesta de múltiples formas, entremezclándose con otros modos de sociabilidad. En tal sentido, como lo señala Mujica (2005), la corrupción no se produce solo en las altas esferas políticas y económicas, sino que también en contextos cotidianos. En el ámbito local, este fenómeno opera de manera diferente, pero el propósito es el mismo: alterar los procesos estandarizados para obtener ventajas personales o para terceros, sean estas materiales o simbólicas: “En mi opinión, hay corrupción desde las entidades públicas más grandes hasta las más pequeñitas, que son los municipios” (Vilcún 2).

11.2. Actores involucrados

A partir de las entrevistas, se indica que los actores involucrados en hechos de corrupción son, principalmente, las autoridades políticas de la comuna (alcaldes y concejales) y los funcionarios locales con mayor poder y autoridad dentro del municipio (directores de departamento). Lo dicho se sustenta en la concepción de que los actos de corrupción ocurren, en general, donde hay altas cuotas de poder y en instancias

donde se toman decisiones a nivel comunal: “[La corrupción] sería más fácil de arriba, porque tienen poder” (Perquenco 2); “[P]orque en el caso de la basura, la plata no se la dan al nochero o a la tesorera, se la dan a los alcaldes, a los jefes; es decir, en instancias más grandes; ahí puede haber corrupción, ahí hay más plata” (Saavedra 3).

Siguiendo el mismo criterio, los funcionarios locales sin poder ni injerencia en las decisiones municipales no suelen ser considerados como actores relevantes de hechos de corrupción. Es interesante este punto, puesto que coincide con lo que plantea Sandoval (2016), para quien la corrupción puede ser entendida como una forma de dominación social que surge en diferentes espacios e instituciones públicas o privadas. Se trata de un tipo específico de dominación, que se sustenta en un diferencial de poder en el que predominan prácticas como el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos para el bienestar y el desarrollo social: “Entró la corrupción a la clase política; esta es menos factible en el personal técnico” (Curarrehue 1).

Sin embargo, lo anterior no significa que la corrupción no esté presente en niveles inferiores de la administración municipal. En un estudio realizado por Jávora y Jancsics (2016) se evidencia que el fenómeno está presente en todos los niveles, incluso en aquellos donde los individuos no tienen poder decisonal o control sobre los recursos de las organizaciones. A diferencia de lo que ocurre en niveles medios y superiores, en niveles inferiores las prácticas o actos de corrupción son invisibilizados y las jefaturas no les dan mucha importancia.

Esta dinámica también refleja el carácter multifacético de la corrupción. Dichas prácticas no son las mismas aun dentro de organizaciones pequeñas, como las municipalidades. En niveles superiores hay licitaciones irregulares, contratos arreglados, malversación de fondos públicos para beneficio personal o para terceros, etc.; en resumen, actos que implican grandes cantidades de recursos y que, cuando se descubren, alcanzan notoriedad por las consecuencias que afectan a la comuna. Por el contrario, en niveles inferiores, las prácticas de corrupción tienden a ser menores en términos de recursos y participantes, y no generan alto impacto en los propósitos de la organización ni gran repercusión en la comuna (aunque esto puede ser discutible). Asimismo, estas prácticas ralentizan o aceleran procesos burocráticos,

pues los funcionarios involucrados benefician a personas cercanas en determinadas postulaciones, otorgan favores burocráticos, hacen uso de vehículos, dispositivos o máquinas municipales, etc., para tal fin. Evidentemente, la diferencia entre la corrupción a nivel superior con aquella que se produce a nivel inferior es abismante, pero todas ellas tienen la misma función: alterar los procesos formales de las instituciones públicas.

Este fenómeno es el que podría estar ocurriendo en los municipios analizados: la corrupción en niveles superiores es más visible y criticable, pero en niveles inferiores no es percibida de la misma forma: “Muchas veces, entre los alcaldes y los contratistas hay arreglos” (Perquenco 3).

11.3. Redes y vínculos sociales

Los resultados del estudio muestran que es difícil que la corrupción se produzca solo con uno o dos individuos: se requiere de más personas para que esta práctica sea “efectiva”. La dificultad de su ejercicio estriba en la presencia de mecanismos municipales de control interno, implementados desde el nivel central para prevenir la aparición de estas prácticas: “Es difícil que lo haga solo. Para burlar las reglas del juego, generalmente, tienes que tener algún aliado; entre dos o cuatro que se coludan va a resultar mejor el acto corrupto” (Saavedra 4).

Por tanto, para llevar a cabo un acto de corrupción se requiere de varios funcionarios que tengan cierto conocimiento sobre los procesos municipales (secretarías, jefe de control interno, técnicos y administrativos) para, justamente, eludir los procesos de monitoreo y control.

El famoso caso del cheque mínimo: aquí se requieren dos firmas; en otros municipios, cinco firmas. Para pagar un cheque, se tienen que poner de acuerdo varios o sería difícil que alguien pudiera mover un cheque para un fin propio. (Perquenco 4)

De este modo, la acción de múltiples individuos con un mismo propósito da inicio a la conformación de redes de corrupción al interior de los municipios. La duración de estas redes puede variar y dependerá de la utilidad y los beneficios que generen para los participantes. Las redes pueden ser útiles una sola vez y desarmarse o bien pueden

extenderse en el tiempo incorporando a nuevos actores internos (otros funcionarios) o externos (grupos de interés) para fortalecerse y consolidarse. Cuando esto ocurre, la corrupción se institucionaliza (Arellano 2018, Jávora y Jancsics 2016, Mascareño *et al.* 2016).

Ahora bien, lo llamativo de las redes son los aspectos que hacen posible su existencia. La corrupción conlleva una fuerte carga negativa, debido a que es un acto que va contra las normas legales y, muchas veces, también contra las normas sociales (Boniolo 2013). Ante ello, el sustento y estabilidad de una red no dependerá solo del objetivo común que compartan sus participantes, sino además de la relación que se establezca entre ellos y los principios sociales que la regulen, particularmente la reciprocidad y la confianza (Graeff 2005, Graf Lambsdorff *et al.* 2005). Así, tales principios pueden tornar una relación instrumental en una relación social con diferentes grados de cercanía entre los integrantes (Lomnitz 2001, Pena y Sánchez 2009). Todos estos aspectos hacen a la corrupción un fenómeno relacional y, por sobre todo, un fenómeno social, que se manifiesta en las instituciones públicas mediante diversos mecanismos informales: “Están todos entrelazados; así que la corrupción de solo una persona es muy poco probable” (Perquenco 2).

11.4. Formalidad/informalidad

Los resultados obtenidos muestran una permanente coexistencia entre lo formal y lo informal en los contextos locales, lo que corrobora lo señalado por Moya y Peña (2018), quienes al analizar la implementación de reformas modernizadoras (ley de transparencia y ley del *lobby*) en un municipio del país, evidencian que los procedimientos burocráticos aplicados localmente conviven con tradiciones y disposiciones informales que tensionan los primeros: “Es que se pueden dar las dos cosas: hay gente que se da a la formalidad, pero también se da a la informalidad” (Saavedra 2).

En municipalidades de comunas más pequeñas, como las que se han analizado en este trabajo, la interacción entre el municipio y los diversos individuos y grupos sociales no siempre responde a lógicas racionales y universales (Arriagada 2013). Dicha relación suele estar caracterizada por una mayor cercanía, sustentada en el conocimiento

mutuo entre los sujetos, lo que deriva en una interacción más directa y por fuera de los procedimientos formales que regulan la interacción con autoridades electas, como los concejales:

La relación cara a cara se da en el concejo y [las] más informales, cuando nos vemos en algunas actividades [a las] que, a veces, los concejales van. (Vilcún 2)

[E]n un municipio pequeño como este, aún no [se] tiene claridad de los canales de participación para acceder a financiamientos; entonces, la gente recurre a los concejales, a la conversación de quien la representa, porque, además, la gente de acá tiene un bajo nivel educacional y, por lo tanto, el concejal que la representa es su voz. (Curarrehue 1)

Sin embargo, lejos de irrespetar y desechar los procesos formales, dejando la comunicación al arbitrio del funcionario o autoridad municipal a cargo, los resultados muestran que tales procesos son tomados en cuenta, pero, en paralelo, operan mecanismos informales que los complementan: “Si viene a solicitar una información de algún comité, tiene que proceder a la formalidad; es decir, tiene que hacer su solicitud formal, tiene que estar vigente la organización, tiene que hacer una carta para la municipalidad, etc.” (Vilcún 2).

Un punto a resaltar es que la recurrencia en lo informal se asocia con la ayuda social, lo que concuerda con lo señalado por Lomnitz (2008). La autora sostiene que la informalidad es un elemento intrínseco de la formalidad, que surge como respuesta a la excesiva burocratización de los procedimientos formales y a las deficiencias derivadas de ella. Así, lo formal y lo informal son partes interrelacionadas, de manera tal que una no puede entenderse sin entender a la otra. En la misma línea, O’Donnell (1996) resalta la importancia de indagar en las instituciones formales tanto como en las informales: “La informalidad es buscada, porque no se sienten escuchados; por eso, intentan generar lazos o vínculos” (Teodoro Schmidt 1).

En contextos locales, la corrupción se manifiesta mediante mecanismos y prácticas informales que involucran intercambios de favores entre individuos con algún tipo de vínculo social. Estas relaciones introducen la perspectiva de redes como un factor clave para entender el funcionamiento de las prácticas corruptas: las personas buscan generar vínculos porque facilitan la obtención de beneficios.

Estudios previos han evidenciado la presencia de prácticas informales en la sociedad chilena, como el “compadrazgo” (Lomnitz 2001) y el “pituto” (Barozet 2006). Ambas prácticas pueden definirse como un sistema continuo de intercambio de favores que se produce entre individuos que generan vínculos informales en una lógica de amistad. Si bien es cierto que esta práctica no puede considerarse corrupta, dado que es una forma de sociabilidad entre individuos, sí puede llegar a serlo cuando una de las partes está inserta en la administración pública y tiene algún grado de poder discrecional sobre un determinado bien, servicio o recurso (Arellano *et al.* 2019, Graycar y Jancsics 2017). Si este tipo de relación sucede y la persona hace uso de los recursos públicos para fines personales o para terceros, se producen actos de corrupción: “El tema en Saavedra es que hay personas de estrato muy bajo, muy humildes; entonces, siempre van a andar buscando que le solucionen los problemas por conductos más irregulares” (Saavedra 1).

La cita antes presentada pone el foco en las prácticas irregulares de personas en situación de vulnerabilidad. Girola (2011) sostiene que entre individuos marginados por un modelo económico, social y político jerarquizado y excluyente, que exacerba valores y metas individuales, la corrupción surge como un medio para acceder a bienes y recompensas societales. En tal sentido, la corrupción se constituye como una estrategia de supervivencia ante dificultades económicas y sociales en contextos de baja estatalidad. Por su parte, Boniolo (2010), en el caso de Argentina, concluye que la corrupción se concibe como un mecanismo de supervivencia ante la escasez de recursos materiales o inmateriales. Para la autora, la corrupción se naturaliza al punto de visualizarse como un saber práctico válido que permite a las personas moverse en la dinámica social y acceder a beneficios personales.

Es pertinente aclarar que no hay una relación directa entre corrupción y pobreza, y que este estudio solo propone evidenciar cómo opera la corrupción en un contexto particular, como el caracterizado por la escases de recursos materiales y económicos, y donde la falta de acceso y provisión de servicios y bienes públicos es la constante (LAPOP 2012). En el caso de las comunas analizadas para la región de la Araucanía, la corrupción se traduce en estrategias válidas para

sortear dificultades, mediante la búsqueda de favores de funcionarios cercanos. Hay que recordar que muchos de los funcionarios pertenecen a una misma comuna y tienen redes de familiares y amigos que se entremezclan y en las que circula una multiplicidad de información, recursos y bienes en forma de capital social (Graeff 2005, Lomnitz 2008, Pena y Sánchez 2009). Cuando estos actores pasan a formar parte de una institución pública los vínculos no desaparecen, sino que subsisten y se fortalecen: “A lo más, que un vecino venga y le diga al alcalde: ‘Sabe que mi hija o mi sobrina no tiene pega, ¿por qué no me la trata de ubicar en alguna parte?’” (Teodoro Schmidt 2).

Como se ha podido observar, la corrupción es un fenómeno que se manifiesta de múltiples modos y en todos los niveles de la administración municipal; sin embargo, el efecto es el mismo: la transgresión de los procesos burocráticos estandarizados y formalizados: “Corrupción es el pago de lo que uno llama ‘coima’, para que recepcionen algo, para que apuren los papeles, para que hagan la vista gorda de un requisito, eso es lo principal” (Saavedra 3).

12. Conclusiones

El artículo presenta evidencia empírica que permite entender a la corrupción como un fenómeno social, una práctica informal que convive con los procesos formales de las instituciones públicas y que, debido a su recurrencia, tiene el potencial de constituirse en una institución informal. De todos modos, estando la corrupción presente en las instituciones públicas locales y siendo así percibida por los entrevistados, los estudios contextuales sobre el tema son escasos y su foco está puesto en el mundo de los negocios y su vinculación con la política.

La corrupción en las altas esferas del poder económico y político no es la misma que en contextos locales, es más, aun dentro del ámbito municipal, sus manifestaciones también son diferentes. La diferencia no está dada por los montos y los actores involucrados —principales criterios que se han utilizado para distinguir entre grande y pequeña corrupción (Rose-Ackerman 2001)—, sino que se sustenta en la multiplicidad de prácticas en que se manifiesta.

Las redes personales son un componente clave al analizar el fenómeno de la corrupción. La evidencia aportada en este estudio indica que, independientemente del nivel en que este fenómeno se produzca, las relaciones entre individuos sustentadas en la confianza son la base para su surgimiento. En los Gobiernos locales es muy difícil que estos actos se produzcan individualmente; allí hay mecanismos de control administrativo y financiero, además de sanciones, que buscan prevenir la corrupción; por tanto, se requiere de un mayor número de personas para burlar esos controles. En la corrupción también operan principios y normas sociales, como la reciprocidad, la confianza y la lealtad, de modo que un vínculo que, en un inicio, puede ser puramente instrumental, con el tiempo se transforma en una relación social.

Asimismo, en el contexto chileno, la dinámica política local dista mucho de los supuestos weberianos de administración pública y Estado burocrático. En los Gobiernos locales, la relación entre funcionarios municipales y *stakeholders* es difusa, los límites entre lo público y lo privado suelen ser traspasados y el principio de imparcialidad y racionalidad burocrática es una ilusión, una quimera (Huber 2008). Aquí, la corrupción se entremezcla con otros fenómenos ya descritos en diversos estudios, como el clientelismo y el patronazgo (Moya y Paillama 2017, Pérez 2020, Arriagada 2013, Luján 2017). Estos estudios dan cuenta de que las relaciones entre actores locales son de disputa, alianza, negociaciones, cercanía, amistad, lealtad y en las que los intercambios recíprocos son frecuentes.

Tener conciencia de cómo las dinámicas sociales y las relaciones lógicas propician el surgimiento de la corrupción es importante para el diseño y elaboración de reformas eficaces en la lucha contra este fenómeno, sobre todo en espacios locales, puesto que es aquí donde la corrupción tiene impacto directo en la vida cotidiana de las personas. Los controles institucionales se muestran insuficientes toda vez que son los individuos que conocen estos procesos quienes los transgreden.

En contextos locales, el Estado no opera como una unidad ontológica coherente, sino como unidades independientes que se encarnan en individuos concretos que, por un lado, tienen autoridad sobre determinados procesos burocráticos y, por el otro, tienen funciones u

obligaciones sociales con los individuos de su entorno (Gupta 2015, Midgal 2011). Esta dualidad es más notoria en los Gobiernos locales, dado que son la entrada al Estado y los que tienen más cercanía e interacción con las personas.

Igualmente, la corrupción es una práctica informal que convive con los procesos formales de los Gobiernos locales. Esta práctica funciona mediante redes de contactos que, al interactuar con las instituciones, alteran su actividad produciendo el quiebre de los procedimientos estandarizados en favor de una o varias personas. En comunas con baja presencia estatal, la corrupción es una forma válida de acceder a bienes, beneficios y/o recursos que están fuera del alcance de todos. Es preciso que aclaremos que establecer una relación entre pobreza y corrupción nos llevaría no solo a conclusiones sesgadas, sino también a deslizar una condena moral de estas prácticas, cuando, por el contrario, nuestro interés es sociologizar la corrupción y mostrar cómo surge como institución informal para transgredir y acelerar procesos formales de las instituciones locales en un contexto de baja estatalidad.

Además, estas prácticas bien pueden ser criticadas, pero, a la vez, legitimadas por los mismos sujetos, lo que demuestra la existencia de grados de tolerancia sobre dicha práctica y que la distinción entre legalidad e ilegalidad se torne difusa.

Lo anterior apunta a que si bien la corrupción es un fenómeno negativo que impide la distribución equitativa de recursos y beneficios para las personas, sobre todo en contextos locales, también tiene una dimensión social y útil para ellas. Los aportes de Barozet (2006) y Lomnitz (2001, 2008) son relevantes para entender esta dimensión solidaria y de apoyo moral entre individuos de determinados círculos sociales, al igual que el concepto de economía moral descrito por Thompson (1993) y retomado por Vommaro y Combes (2016), que puede favorecer la comprensión de dicha dimensión moral y social tanto como de su pervivencia a pesar de las múltiples medidas y reformas institucionales impuestas desde el nivel central.

La corrupción es un fenómeno elusivo, puesto que al involucrar prácticas con una fuerte carga negativa tiende a permanecer en la opacidad (Manchinelly 2018). Así mismo, los entrevistados que están

vinculados con la institución municipal pueden tener reparos para hablar de corrupción y describir prácticas de esta naturaleza que hayan presenciado. Por ello es necesario tomar resguardos éticos que comprendan el anonimato y la confidencialidad de los informantes. Para tal fin, el uso de un protocolo de consentimiento informado es fundamental. Además, en este estudio no se hicieron preguntas directas sobre corrupción, al menos no inicialmente, sino que se exploró el fenómeno mediante dimensiones definidas, como los vínculos sociales, la formalidad/informalidad, los procesos burocráticos, entre otros; pero, a medida que las entrevistas avanzaban, los propios entrevistados abordaron y profundizaron en el fenómeno mismo con más comodidad.

Este artículo contribuye a potenciar, desde una perspectiva sociológica, los trabajos de investigación orientados a comprender el fenómeno de la corrupción. Este es un fenómeno presente, ampliamente estudiado, pero poco comprendido, y los estudios provenientes de la economía y el derecho tienden a descuidar el componente relacional y a minimizar la dimensión social de la corrupción. Desde este estudio abogamos por el potencial explicativo que tienen las redes y vínculos personales en el surgimiento de prácticas de corrupción.

Sin duda faltan más estudios que indaguen en profundidad los aspectos mencionados, en especial la relación entre los funcionarios municipales y los actores del territorio; que analicen las lógicas relacionales, los procesos de las organizaciones y las dinámicas institucionales detrás de los actos de corrupción. En este sentido, coincidimos con Arellano (2017), que sostiene que tras la corrupción hay un proceso social y organizacional que confluye en el acto ilegal; por tanto, no debe entenderse como un fenómeno aislado, tiene un contexto. Por consiguiente, los estudios sobre la corrupción deben apuntar a desenmarañar los procesos y dinámicas que la producen.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, N., Casas, A. y Sánchez, J. 2019. La corrupción como construcción socio-organizacional: Entre doblar la regla y romperla (47-80), en D. Arellano y M. Castillo (eds.), *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.

- Altman, D. y Luna, J. P. 2012. Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política* 32(3), 543. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0718-090x2012000300001&script=sci_arttext [29 de febrero 2021].
- Anders, G. y Nuijten, M. 2008. Corruption and the Secret of Law: An Introduction (1-24), en G. Anders y M. Nuijten (eds.), *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*. Reino Unido: Routledge.
- Arellano, D. 2017. Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración* 62(3), 810- 826. Disponible en: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975> [25 de noviembre 2020].
- Arellano, D. 2018. Corrupción. ¿Calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 84, 163-190. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/475178> [18 de diciembre 2020].
- Arellano, D. y Trejo, L. 2017. De la corrupción de individuos a la corrupción sistémica: las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales (73-113), en J. Olvera y L. Contreras (eds.), *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D., Trujillo, H. y Ortiz, S. 2019. Análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países (81-114), en D. Arellano y M. Castillo (eds.), *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Arriagada, E. 2013. Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis. Revista Latinoamericana* 12(3), 15-38. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000300002 [20 de enero 2020].
- Ashforth, B. y Anand, V. 2003. The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior* 25(3), 1-52.
- Barozet, E. 2004. Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política* 43, 205-251. DOI: <https://doi.org/10.5354/rp.v43i0.55774>.
- Barozet, E. 2006. El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología* 20, 69-96.
- Beeri, I. y Navot, D. 2013. Local Political Corruption. Potential Structural Malfunctions at the Central-Local, Local-Local and Intra-Local Levels. *Public Management Review* 15(5), 712-739.
- Boniolo, P. 2010. La trama de la corrupción: un estudio en la clase media y la clase trabajadora de Buenos Aires. *Revista Mexicana de Sociología* 72(3), 365-391.
- Boniolo, P. 2013. *Las bases sociales y territoriales de la corrupción. Dominación y microrresistencia en un barrio del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Boniolo, P. 2015. La territorialización de la corrupción: dominación y microrresistencias en un barrio popular del conurbano bonaerense. *Trabajo y Sociedad* 25, 111-129.
- Bratsis, P. 2003. The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies. *Social Text* 21(4), 9-33.

- Consejo para la Transparencia. 2021. *Índice de cumplimiento en transparencia municipal*. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/indice-de-cumplimiento-en-transparencia-municipal/>.
- De Graaf, G. 2007. Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly* 31(1), 39-86.
- Dellaporta, D. y Vannucci, A. 2012. *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. Ashgate Publishing.
- Durston, J. W. 2009. *Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile*. Disponible en: <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/437/Durston%20Clientelismo%20Regional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Espinoza, V., Rabi, V., Ulloa, V. y Barozet, E. 2019. Decision-Making and Informal Political Institutions in Chilean Sub-National Public Investment. *Public Organization Review* 19(1), 21-43.
- Fink, H. y Boehm, F. 2011. Corrupción en la policía de tránsito. Una primera aproximación a través de entrevistas con taxistas colombianos. *Revista Relaciones Estudios de Historia y Sociedad* 32, 67-85.
- Flick, U. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Giddens, A. 2010. *Sociología*. Londres: Alianza Editorial.
- Gilli, J. J. 2014. La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 61, 39-63.
- Girola, L. 2011. La cultura de la transgresión. Anomías y cultura del “como sí” en la sociedad mexicana. *Estudios Sociológicos* 29(85), 99-130.
- Gordon, K. y Miyake, M. 2001. Business Approaches to Combating Bribery: A Study of Codes of Conduct. *Journal of Business Ethics* 34, 161-173.
- Graeff, P. 2005. Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital (40-58), en J. Graf Lambsdorff, M. Taube y M. Matthias (eds.), *The New Institutional Economics of Corruption*. Reino Unido: Routledge.
- Graf Lambsdorff, J., Taube, M. y Schramm, M. 2005. Corrupt Contracting. Exploring the Analytical Capacity of New Institutional Economics and New Economic Sociology (1-15), en J. Graf Lambsdorff, M. Taube y M. Matthias (eds.), *The New Institutional Economics of Corruption*. Reino Unido: Routledge.
- Graycar, A. y Jancsics, D. 2017. Gift Giving and Corruption. *International Journal of Public Administration* 40(12), 1013-1023.
- Gupta, A. 2015. Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado (71-144), en P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell (eds.), *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heath, A., Richards, L. y Dirk, N. 2016. Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches. *Annual Review of Sociology* 42(1), 51-79.
- Helmke, G. y Levitsky, S. 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: University Press.
- Hernández, J. 2021. *Índice institucional para el gobierno abierto municipal*. Santiago: RIL Editores.
- Hernández, J. y Ramírez, H. 2021. *Índice de desarrollo comunal, Chile 2020*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.
- Hodgson, G. y Jiang, S. 2008. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional* 10(18), 55-80.

- Huber, L. 2008. *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proteica, Instituto de Estudios Peruanos.
- Jain, A. 2001. Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys* 15(1), 71-121.
- Jancsics, D. 2014. Interdisciplinary Perspectives on Corruption. *Sociology Compass*. 8(4), 358-372.
- Jancsics, D. 2019. Corruption as Resource Transfer: an Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review* 70(4), 523-537.
- Jávora, I. y Jancsics, D. 2016. The Role of Power in Organizational Corruption: an Empirical Study. *Administration and Society* 48(5), 527-558.
- Lagos, N. 2017. Pseudomorfismo. Cómo nos convencimos de que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica. Trabajo presentado en el XXX Concurso del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública. Caracas.
- LAPOP. 2012. *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. Estados Unidos: Vanderbilt University.
- LAPOP. 2014. *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2014: ¿Tiempo de reformas?* Estados Unidos: Vanderbilt University.
- Lomnitz, L. 2001. "El compadrazgo". Reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile (19-46), en L. Lomnitz (ed.), *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- Lomnitz, L. 2008. *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Luhmann, N. 1998. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta Editorial.
- Luján, D. 2017. Entre la autonomía y la dependencia. Lobby, clientelismo político e idea de Estado en los contextos locales. *Polis. Revista Latinoamericana* 16(48), 133-154.
- Luna, J. P. y Soifer, D. 2017. Capturing Sub-National Variation in State Capacity: a Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist* 61(8), 887-907.
- Máiz, R. 2003. Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de Sociología* 65(1), 3-39.
- Manchinelly, D. 2018. Notas en torno al análisis dramaturgico de experiencias desiguales de corrupción a pequeña escala. *Estudios Sociológicos* 36(106), 189-210.
- Mascareño, A., Rodríguez, D., Stamford, A. y Loewe, D. 2016. Redes informales e instituciones democráticas en América Latina. Un modelo conceptual a partir de casos de Chile, Argentina y Brasil. *Revista Dados* 59(3), 1-25.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. 2020. Corruption Consolidation in Local Government: a Grounded Analytical Framework. *Public Administration*. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12698>.
- Midgal, J. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Síntesis de resultados CASEN 2017. *Observatorio Social*. Disponible en: https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_educacion_casen_2017.pdf.
- Moya, E. y Dueñas, G. 2015. Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos. *Revista Transparencia & Sociedad* (3), 13-28.
- Moya, E. y Paillama, D. 2017. Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política* 25(64), 73-98.

- Moya, E. y Garrido, V. 2018. Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos* (53), 213-256.
- Moya, E. y Peña, E. 2018. Transparencia y lobby: El desafío en escenarios de coexistencia entre lo formal e informal. *Revista Transparencia & Sociedad* 6, 83-102.
- Mujica, J. 2005. Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. Trabajo presentado en el XVIII Concurso de ensayos del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública. Caracas.
- Mujica, J. 2011. Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el palacio de justicia del centro de Lima, Perú. *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 32(126), 87-117.
- Muno, W. 2013. Clientelist Corruption Networks: Conceptual and Empirical Approaches. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7, 33-56.
- O'Donnell, G. 1996. Otra institucionalización. *Política y Gobierno* 3(2), 219-244.
- Orellana, P. 2004. Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *Polis. Revista Latinoamericana* 8, 1-39.
- Orellana, P. 2007. Chile, un caso de corrupción oculta. *Revista de Sociología* 21, 257-272.
- Pantín, J. y Máiz, R. 2019. Clientelismo y corrupción: ¿afinidades electivas? Una aproximación mediante estudios de casos. *Revista Española de Ciencia Política* 51, 13-37.
- Pena, J. y Sánchez, J. 2009. La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción. *Revista de Economía Mundial* 22, 197-220.
- Pérez, A. 2020. *Clientelismo en Chile. Historia presente de una costumbre política (1992-2012)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Pliscoff, C. 2019. Ethics and Public Administration in Latin America, en *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. Springer, Cham.
- Rehren, A. 2000. Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Documento de Trabajo*. Disponible en: https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/refor2_02_rehren.pdf.
- Riessman, C. 2008. *Narrative Methods for the Human Sciences*. Boston: SAGE Publications.
- Rose-Ackerman, S. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Sandoval, I. 2016. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología* 78(1), 119-152.
- Sautu, R. 2004. *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia*. Buenos Aires: Lumiere.
- Shore, C. y Haller, D. 2005. Introduction-Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption (1-26), en C. Shore y D. Haller (eds.), *Corruption: Anthropological Perspective*. Londres: Pluto Press.
- Silva, P. 2016. "A Pour but Honest Country": Corruption and Probity in Chile. *Journal of Developing Societies* 32(2), 178-203.
- Solimano, A., Tanzi, V. y Del Solar, F. 2008. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Teorell, J. 2007. Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. *Quality of Government Institute* (en impresión).
- Thompson, E. 1993. The Moral Economy Reviewed (259-351), en *Customs in Common*. Londres: The Merlin Press.

- Torres, P. 2007. *De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Torsello, D. y Venard, B. 2015. The Anthropology of Corruption. *Journal of Management Inquiry* 25(1), 34-54.
- Treisman, D. 2007. What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science* 10, 211-244.
- Vommaro, G. y Combes, H. 2016. *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Wedel, J. 2012. Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity. *Annual Review of Law and Social Science* 8, 453-498.
- Zalpa, G., Tapia, E. y Reyes, J. 2014. "El que a buen árbol se arrima...". Intercambio de favores y corrupción. *Cultura y Representaciones Sociales* 9(17), 149-176.