

LA CORRUPCIÓN EN CHILE

*Alfredo Jocelyn-Holt Letelier*¹

“Siempre pienso en un mismo ejemplo al tratar este tema: pienso en un monasterio de santos donde una mirada fea puede llegar a equivaler a un parricidio en una familia de delincuentes”

Pablo Ruiz-Tagle Vial, “Incorruptibles y corruptos”, 1998

La percepción de que Chile sería un país no corrupto es de vieja data y tiene fundamento histórico. Por tanto, que esta trayectoria se esté revirtiendo – a juzgar por lo que se dice últimamente-- obliga a preguntarse qué ha pasado en el entretanto.

Pero vamos por partes, que Chile no ha sido corrupto no significa una carencia total del fenómeno en el pasado. En cuanto a la Colonia, se sabe de juicios de residencia, de casos de compra de cargos, de impunidades judiciales, de altísimos niveles de contrabando, y de razias emprendidas por la Corona para eliminar --con más o menos éxito-- influencias de poderosos grupos locales.² Al inicio de la república y hasta bien entrado el siglo XIX, de nuevo nos encontramos con situaciones parecidas. Han sido objeto de discusión y crítica el gobierno de O´Higgins, el famoso empréstito contratado en Londres por Irisarri, y el manejo discutible del estanco de tabaco, licores y

¹ Alfredo Jocelyn-Holt Letelier: Historiador. Nace en Santiago en 1955. Doctor (D.Phil.), Oxford University (1992); B.A. Historia del Arte y M.A. en Estudios Humanísticos, The Johns Hopkins University (1977); Licenciado en Derecho, Universidad de Chile (1990). Es actualmente profesor de las facultades de Derecho, Filosofía y Humanidades, y Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Cambridge, Salamanca y de Roma Tres, además de columnista regular de *El Mercurio* (1993-2002) y *La Tercera*.

² Véase: Jacques A. Barbier, *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1755-1796*, Ottawa, 1980; y Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *Historia General de Chile. Tomo Dos. Los césares perdidos*, Santiago, 2004; e *Historia General de Chile. Tomo tres. Amos, señores y patricios*, Santiago 2008.

otros artículos operado por Portales.³ Con todo, el balance para estas épocas es, más bien, favorable. Se trataría de incidentes puntuales, o bien, relativamente generalizados o que el sistema habría tolerado; en modo alguno de tan alta gravedad como para producir un descrédito total a los imputados o suponerlo un problema crónico.

Cuánto inciden en este record relativamente bajo la capacidad de las instituciones para disuadir, o los altos estándares de probidad funcionaria y de miembros de la clase dirigente tradicional, resulta secundario, en mi opinión. Mucho más significativos parece ser la pobreza del país⁴, y que el grupo dirigente —endogámico y consensual— mirara con sospecha aprovechamientos de algunos pocos poniendo en jaque equilibrios internos celosamente cuidados. Por último, sabemos que una sociedad rural tradicional de tan larga duración y flexibilidad en ir admitiendo nuevos grupos como la chilena, midió siempre su poder en términos políticos más que económicos. Había pocos alicientes sociales en la corrupción: era mal visto.

En efecto, el problema (si es que cabe plantearlo como corrupción) se presenta en el plano político cuando los gobiernos hacen sentir su peso arbitrario. Cuando, desde el Ministerio del Interior, se practica un fuertísimo intervencionismo electoral y se deja fuera a ciertos grupos organizados. Cuestión que ocurre bajo el predominio del peluconismo-conservador entre 1829-60, luego con las administraciones liberales en el período 1860-1891, y al desplazarse el control de elecciones, post 1891, a las municipalidades y juntas de mayores contribuyentes.⁵ Surge la duda, sin embargo, si esto es

³ Véase: Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito*, Madrid, 1992; Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *El Peso de la Noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Buenos Aires, 1997; Sergio Villalobos Rivera, *Portales: Una Falsificación Histórica*. 1989.

⁴ Por pobreza del país me refiero a la proverbial falta de recursos con que uno asocia tradicionalmente a Chile: baja población indígena (o también inaccesible a causa de resistencia y guerra), distancias de rutas comerciales, falta de productos naturales “preciosos” o de alta demanda, inclemencias naturales periódicas, comparativamente baja proporción del territorio para desarrollar una agricultura básica, etc.; cf. Jocelyn-Holt (2004, 2008). Evidentemente pueden existir países donde hay mucha pobreza con índices preocupantes de corrupción, pero eso no significa que dichos países no sean “ricos” en recursos, cuestión que no ocurre en Chile. De hecho, se accede por primera vez a una gran riqueza (salitre) tras la conquista de territorios que no se ubicaban en espacios tradicionalmente bajo dominio chileno.

⁵ Consúltense Julio Heise González, *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925, Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno*, Santiago, 1974; Samuel Valenzuela,

corrupción y si debilitó al sistema. El intervencionismo electoral afecta la generación y composición del liderazgo político, no el funcionamiento estatal; y es posible que en el período último (1891-1924), el “cohecho” o compra de votos haya pluralizado las preferencias volviéndolas más competitivas, es decir, algo no tan negativo después de todo.

Lo que, sí, ha llevado a creer que esta época es particularmente corrupta es la combinación de un enorme poder concentrado en una oligarquía plutocrática y las ganancias del salitre. Asunto discutible, sin embargo, si se lo piensa distinto a como normalmente se trata el tema. La riqueza salitrera fue manejada bien y para beneficio nacional, es decir, no sólo para el provecho de un sector exclusivo, posición que yo y otros historiadores revisionistas (incluso de sensibilidad izquierdista) venimos sosteniendo de un tiempo a esta parte.⁶

Pero lejos lo que más incide en que no haya habido corrupción, o a ésta no se la haya percibido como tan nociva, es que, todavía a estas alturas, no teníamos un estado fuerte, concentrador de recursos, y, peor aún, con propósitos potencialmente monopólicos. De hecho, cuando ello comienza a ocurrir (concretamente a partir de las décadas de 1920 y 30), se configuran los

Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile, Buenos Aires, 1985; Sofía Correa Sutil, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago, 2004; Sofía Correa y otros, *Historia del siglo XX chileno. Un balance paradójico*, Santiago, 2001.

⁶ Cf. Carmen Cariola Sutter y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía*, Madrid, 1982; Julio Pinto y Luis Ortega en *Expansión minera y desarrollo industrial: Un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*, Santiago, 1990. “¿Qué se hizo con estos ingresos nacionales [provenientes del salitre]? Ahí, el asunto es bastante claro... Entre 1880 y 1919 el número de funcionarios públicos creció nueve veces, y con ello la clase media profesional asalariada. Junto con ampliarse los servicios públicos, se invirtió en infraestructura. Se expandió el telégrafo, se instalaron las primeras redes telefónicas, se construyeron caminos, puentes y obras portuarias. Si en 1880 existían sólo mil kilómetros de red ferroviaria estatal, en 1918 se contaría con 5 mil kilómetros. Hacia 1907 la población de Santiago (332 mil habitantes) había crecido tres veces lo que había sido en 1865, mientras que Valparaíso (162 mil habitantes) en igual período, se había duplicado. Esto exigió mejoras en pavimentación, alcantarillado, abastecimiento de agua potable, y alumbrado público. El norte también experimentó un notable auge poblacional, de 88 mil habitantes en 1895 a 228 mil en 1920. Lo ocurrido en educación no sería menos espectacular: “Si en 1880 había menos de 500 personas ocupadas en la educación pública, en 1930 la cifra llegó a 12.650. En 1895, 150 mil alumnos estudiaban repartidos en 1.300 establecimientos fiscales; treinta años más tarde, éstos ascendían a 3.500, con una población de 500 mil estudiantes” (Sofía Correa y otros, 2001, *op cit*),” Alfredo Jocelyn-Holt, “Nuestra opulencia salitrera” en *La Tercera*, Reportajes, 14 mayo, 2006, p 22.

patrones de conductas deplorables que hoy entendemos por corrupción. Fundamentalmente tres:

la práctica del cohecho, es decir el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; el nepotismo, es decir la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito, y el peculado por distracción, es decir la asignación de fondos públicos para uso privado.⁷

Evidentemente que, todo ello, en una sociedad crecientemente democrática e igualitaria; innovaciones desconocidas hasta ahora y que, una vez que se asumen como regla o criterio general, despiertan un cuadro de expectativas y demandas que, de llegar a no cumplirse, provocan reproches también inéditos. La acusación de corrupción, a falta de condenas ejecutoriadas, funciona casi siempre como un reproche.

Nada de extraño la percepción de que la corrupción ha devenido en un problema coincide con una serie de situaciones que irán en aumento y confirman lo antedicho. Cuando, por ejemplo, hacia 1910 y décadas siguientes arrecia la crítica en contra de los favoritismos, la empleomanía, y la corruptela electoral; cuando Vicente Huidobro las emprende en contra de los políticos coimeros; cuando Joaquín Aguirre Luco, en su calidad de jefe del Tribunal de Cuentas le espeta a Arturo Alessandri que es él quien le ha perdido la confianza al Presidente de la República y no al revés; cuando Rafael Luis Gumucio, gran figura del Partido Conservador, le contesta, de nuevo a Alessandri, que comprende muy bien que le moleste que lo acusen de

⁷ Gianfranco Pasquino, "Corrupción política" en Norberto Bobbio y otros, *Diccionario de política, tomo I*, México, 1997, p. 377. Valga también la siguiente otra afirmación de Pasquino en el mismo texto anterior: "... la ampliación del sector público respecto del privado provoca un aumento en las posibilidades de comportamiento corrupto. Pero no es solamente la amplitud del sector público sino el ritmo con que se expande lo que influye en las posibilidades de corrupción. En ambientes establemente institucionalizados los comportamientos corruptos tienden a ser, al mismo tiempo, menos y más visibles que en ambientes de institucionalización parcial o fluctuante... Depende también de la percepción que élites y masas tienen del comportamiento corrupto, la cual tiende a variar en el tiempo y el espacio" (p. 378). Para una tipificación y discusión del tema de la corrupción en Chile, consúltese también, Pablo Ruiz-Tagle Vial, "Incorruptibles y corruptos" en Raúl Raúl y Felipe Agüero (editores), *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile (1998), p. 219-238; también reproducido en su página web: www.pabloruiz-tagle.cl.

“ladrón”, él también lo resiente cada vez que, desde chico, le recuerdan que es “cojo”.⁸

Me detengo en Alessandri porque, además de democratizar la política, fue él quien inició el crecimiento desmedido del estado en el siglo XX, se le acusó de rodearse de una “execrable camarilla”, hinchó a favor de un presidencialismo fuerte aliado con los militares, y, además, tuvo un protagonismo político distendido y en exceso. Qué tanto deben su riqueza ciertos grupos económicos (la llamada derecha económica) a su cercanía a un clan político como los Alessandri es una pregunta admito que delicada pero pertinente.⁹ Lo que distingue al siglo XX de lo que ocurre a fines del XIX es la dirección del flujo político; ya no desde la riqueza a la política sino al inverso, desde la política a la riqueza, y sospecho que figuras como Alessandri (no el único) son clave en ese giro.

Otro indicio que apunta también al estado como factor eje en el XX es la iniciativa que crea una Contraloría General de la República en 1927 a causa de la necesidad de que se manejen más ordenadamente las cuentas públicas y pudiésemos acceder a créditos externos con aval del estado, recomendación que debemos a una asesoría externa, norteamericana, la Comisión Kemmerer.¹⁰

Aunque la corrupción puede que asome su nariz a causa del crecimiento del estado desarrollista, se dieron otros mecanismos que mantuvieron el problema bajo cierto control. Arturo Valenzuela en *Political Brokers in Chile*, refiriéndose a lo que pasaba antes de 1973, sostiene que más gravitante que el

⁸ Para la literatura crítica de 1910, véase Cristián Gazmuri, editor, *El Chile del Centenario, los ensayistas de la crisis*, Santiago, 2001. Para la visión crítica de Vicente Huidobro, remítase a “Balance patriótico”, aparecido originalmente en *Acción*, número 4, de 8 de agosto de 1925, reproducido en Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1981, pp. 113-120. La anécdota sobre el intercambio entre Joaquín Aguirre Luco y Alessandri se encuentra en Heise (1974) *op cit*, p. 318. Para la anécdota de Rafael Luis Gumucio, véase el informativo artículo de su nieto Rafael Gumucio Rivas, “Chile: Corrupción y poder” en Archivo Chile, CEME, Centro de Estudios Miguel Enríquez, reproducido en <http://www.archivochile.com>, p. 13.

⁹ Véase Ricardo Donoso, *Alessandri, agitador y demoleedor. Cincuenta años de historia política chilena*, México, 1954; también, Sofía Correa (2004) *op cit.*; Correa y otros (2001) *op. cit.*

¹⁰ Cf. Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, N. C. 1989.

clientelismo focal de índole vertical (por ejemplo, entre un político y un particular) fueron las relaciones horizontales y de corte más colectivo, institucional e ideológico, involucrando a grupos de intereses y partidos políticos.

Un sistema clásico de patrón-cliente se centraría exclusivamente en la obtención de fines particulares, mientras que en un sistema político basado en una política de grupos de interés [como el chileno antes del 73] se orientaría principalmente a la obtención de objetivos categóricos más amplios o *policies*.¹¹

Dicho de otro modo, para un investigador como Valenzuela el tema para antes de 1973 sigue siendo político, equilibrado por partidos políticos potentes evitando así que se desbandara; de hecho ni menciona siquiera la palabra corrupción.

De más está señalar que aunque hubo acusaciones de corrupción en contra de los gobiernos radicales, el segundo gobierno de Ibáñez, el gobierno de Jorge Alessandri, la administración demócratacristiana de Frei Montalva y la Unidad Popular, ninguno de esos gobiernos se desacreditó principalmente a causa de la corrupción. Otros factores fueron infinitamente más decisivos.

Lo cual nos lleva, finalmente, a nuestra época más actual, a los diez y seis años de dictadura militar y a las dos décadas de gobiernos concertacionistas.¹² Precisamente dos largos períodos en que nunca antes el estado ha sido más poderoso en este país. Durante la dictadura por razones obvias, sea que se transforma en un estado policial y con visos totalitarios, o bien, porque (en la expresión máxima de poder vertical) se desprende de activos que lo volvían ineficaz vía privatizaciones favoreciendo a nuevos grupos económicos que obtienen enormes ganancias. Y, en el caso de los dos decenios concertacionistas, continuando con las políticas legadas de la dictadura, gozando de cuantiosas entradas fiscales, funcionando dentro de una

¹¹ Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile. Local government in a centralized polity*, Durham, N. C., 1977, pp. 159-160.

¹² Respecto a este último período, en que se analizan y describen los casos de corrupción durante la dictadura y los gobiernos posteriores, véanse los trabajos de Patricio Orellana Vargas, en especial “Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre”, en revista *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 2004, año/vol 3, no. 008, también los recopilados en patoorellana@vtr; “<http://es.geocities.com/probidadenchile>”.

lógica consensual que lejos de excluir, integra y legitima la acción de privados que se vuelven aún más poderosos, y, por último, generando un área rara intermedia de negociación y tráfico de influencias (el lobby). Nada de extraño, en estos últimos años ha ido en aumento, gobierno tras gobierno, el número de casos registrados que califican de corrupción estatal, a la par que ha cundido la percepción negativa de las instituciones públicas y ciertos gobiernos (el de Lagos por de pronto).

Para efectos ilustrativos los remito a los estudios y listados del Instituto Libertad. En el Informe Especial “Itinerario de la Corrupción 1990-2006” de 2007 se lee:

Del estudio se desprende que la corrupción se ha ido incrementando a través del tiempo. De los casos detectados, el 14.3% ocurrió bajo el gobierno de Patricio Aylwin; el 27.4% bajo la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle; el 47.6% en el gobierno de Ricardo Lagos; y el 10,7% durante el primer año del gobierno de Michelle Bachelet.¹³

Las cifras se incrementan en el Informe siguiente del 2008. Cabe señalar que el asunto es complejo, también transversal políticamente en la medida que afecta a municipalidades en un segundo lugar después de empresas públicas en las encuestas de percepción que hace Libertad y Desarrollo.¹⁴ Por último, que en general sólo figuras intermedias hayan resultado responsables en los casos resueltos agrava aún más la sensación de deterioro. La impunidad es un aliciente.¹⁵

¹³ Instituto Libertad, Informe Especial “Itinerario de la Corrupción 1990-2006”, Vol. XVIII, No. 166, enero 2007, p. 6.

¹⁴ Por ejemplo, véase Libertad y Desarrollo, *Encuesta de Corrupción 2009: Percepción y Realidad*, Temas Públicos, No. 962, 22 de abril de 2010, documento obtenible también de www.lyd.org.

¹⁵ Nótese el siguiente alcance que hace Patricio Orellana (2004) *op cit* referente a un clima de permisividad en el último tiempo: “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.”

También hay otras aristas. Si se acepta la tesis que he estado sosteniendo —que a más estado, más posibilidades de corrupción—habría que poner atención en esas áreas donde hay más inversión estatal: los militares, la educación, también la construcción y salud; por eso es tan crucial la Contraloría. También hay que considerar la agresividad de nuestro mundo actual y el modelo económico por el que nos regimos. Y un último punto: corresponde poner atención también en quienes dicen defendernos del flagelo, pero que pueden estar sirviendo propósitos interesados; cuestión que se planteó no hace mucho respecto a Chile Transparente, por ejemplo.

En definitiva, en gruesas líneas, hay un cambio o giro últimamente que pone en seria duda que sigamos siendo un país de baja corrupción.

Muchas gracias por su gentil atención.