

Transparencia, crimen organizado y captura institucional

Bernardo Navarrete Yáñez

Presidente del Consejo para la Transparencia

Cátedra UNESCO en Transparencia y Acceso a la Información,
Profesor Universidad de Santiago de Chile



Índice

- I. Crimen organizado y captura institucional
- II. Transparencia como “herramienta disruptiva”
- III. Dinámicas cartelizadas en diversos ámbitos
- IV. Discusión

Crimen organizado y captura institucional

- ❖ **América Latina** se presenta como la región más peligrosa del mundo, con tasas de homicidios (por cada 100.000 hab.) de 9,3 en Sudamérica, 16,9 en Centroamérica y 12,7 en El Caribe (Centro de Estudios Internacionales UC, 2024).
- ❖ La combinación de **crimen organizado**, narcotráfico y violencia ha deteriorado la seguridad en el continente, incluso sin estar en guerra. La mitad de los homicidios en América Latina se explican por el crimen organizado (Centro de Estudios Internacionales UC, 2024).
- ❖ Estas **estructuras cartelizadas** generan violencia, controlan economías locales y manipulan sistemas políticos (Luna & Feldmann, 2023; Nickson, 1995)
- ❖ **Josep Borrell** señaló (*El País*, 2024) que el crimen organizado en América Latina aprovecha la desestabilización social y política, afectando no solo al nivel local, sino también con implicancias globales al infiltrarse en instituciones, erosionar la democracia y obstaculizar la cooperación internacional. De esta manera, termina siendo un problema estructural.
- ❖ Este panorama **desafía los mecanismos tradicionales de gobernanza** (Bauhr & Carlitz, 2021).

Crimen, Corrupción y Transparencia

- ❖ **Corrupción** definida como “**falta al deber posicional**” (Bac, 2001), destacando la desviación de responsabilidades hacia intereses personales.
- ❖ **Klitgaard (1988): Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia.**
Enfatiza factores estructurales, donde la falta de transparencia genera condiciones propicias para la corrupción.
- ❖ **Malem (2002)** aporta una **perspectiva ética**, describiendo la corrupción como la desviación del interés público en beneficio propio.
- ❖ A nivel local, el poder discrecional y la limitada fiscalización potencian los riesgos de corrupción, evidenciando la necesidad de controles más efectivos y rendición de cuentas (Bac, 2001; Muñoz, 2013).
- ❖ Cuando existe monopolio en la toma de decisiones a nivel municipal, altos niveles de discrecionalidad y bajos estándares de rendición de cuentas y transparencia, prolifera la corrupción.

Crimen, Corrupción y Transparencia

- ❖ Es posible pensar en ella como un juego de probabilidades, en el que se evalúa el riesgo de ser descubierto versus el beneficio personal que se obtendría con el acto ilegal. Por ello, es un crimen de cálculo y no de pasión.
- ❖ El crimen organizado en América Latina se aprovecha de entornos con alta discrecionalidad y poca transparencia para “capturar” o cooptar a funcionarios (Centro de Estudios Internacionales UC, 2024; Luna & Feldmann, 2023). Utiliza redes de poder y sobornos, generando estructuras cartelizadas (Nickson, 1995).
- ❖ La **transparencia** por sí sola no basta para prevenir/sancionar la corrupción (Meijer, 2014).



Transparencia como “herramienta disruptiva”

Gobierno Local y “Alcalde Fuerte” en Chile

❖ **Modelo de “alcalde fuerte”** (Mouritzen & Svara, 2002; Nickson, 1995):

- Alta discrecionalidad en la gestión de recursos y toma de decisiones.
- Puede traducirse en liderazgo efectivo, pero también en espacios opacos (Alba & Navarro, 2006).

❖ **Proximidad política** al gobierno central:

- Permite distribución discrecional de beneficios municipales (Muñoz, 2013).
- El año 2020, durante la pandemia, las transferencias discrecionales en Chile aumentaron en promedio un 61% hacia municipalidades con alcaldes del mismo partido político que el presidente (Livert et al., 2022).
- Gainza y Livert (2021), en un estudio comparativo sobre América Latina, encontraron evidencia de que las transferencias subnacionales en Chile, Brasil y Colombia favorecen sistemáticamente a las municipalidades alineadas con el gobierno central, especialmente en años electorales.

Gobierno Local y “Alcalde Fuerte” en Chile

❖ Enfoque local:

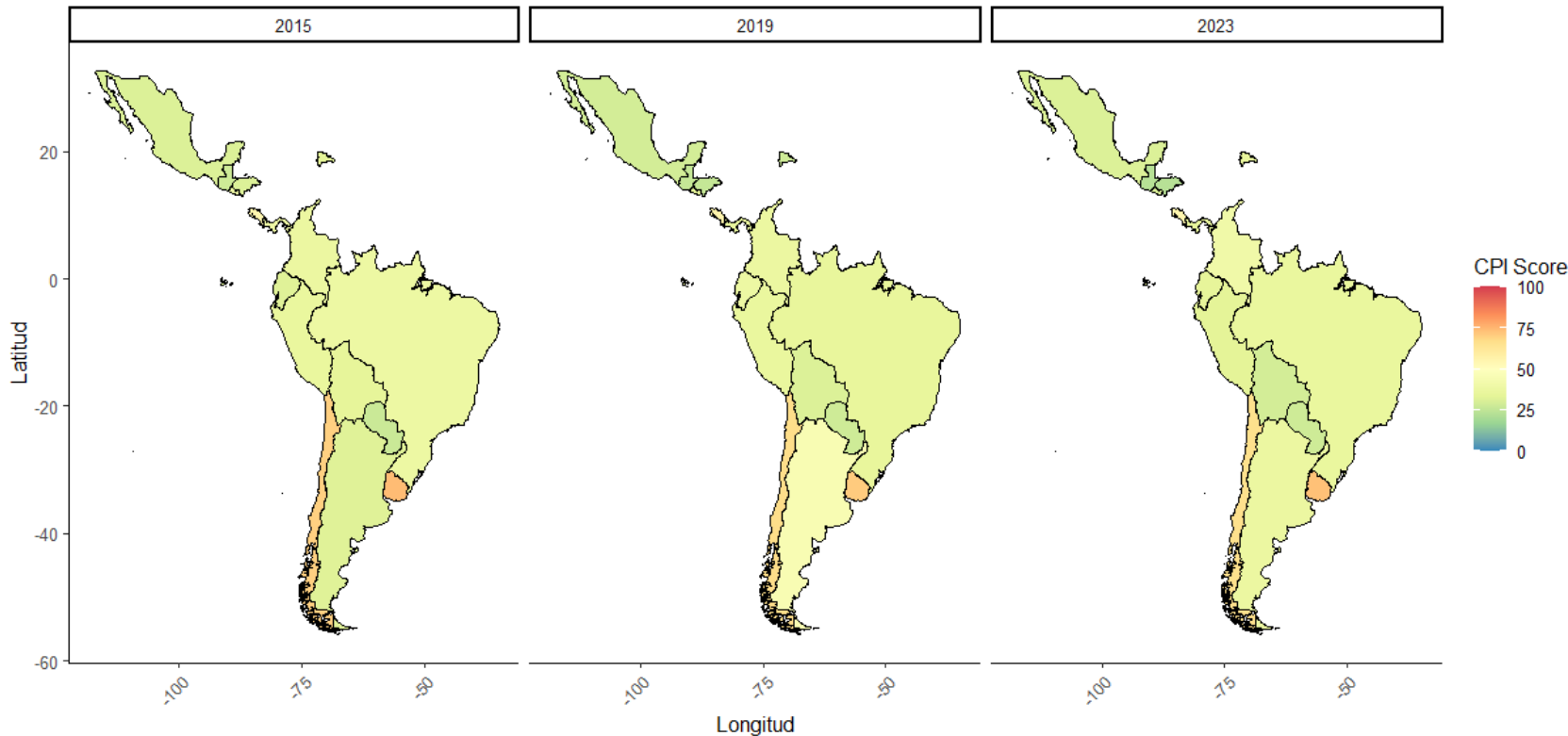
- Estas condiciones, unidas a la presencia de redes criminales y corrupción, potencian riesgos de captura y profundizan la falta de transparencia.
- El aumento de la inmigración en algunos países de América Latina ha sido aprovechado por redes criminales internacionales para consolidar estructuras ilegales. En Chile, por ejemplo, el aumento de grupos internacionales como el Tren de Aragua se ha vinculado a la falta de integración efectiva y a la explotación de vulnerabilidades en comunidades migrantes.
- La prevalencia de economías informales a nivel local dificulta el control fiscal y financiero.
- Sistemas políticos fragmentados con múltiples actores compitiendo a nivel subnacional genera incentivos para la negociación informal

❖ Estas tensiones entre discrecionalidad y transparencia se relacionan con la **dificultad de combatir simultáneamente la corrupción, la violencia y el narcotráfico: Trilema de la criminalidad** (Luna & Feldmann, 2023), basado en la idea de Benjamin Lessing: “Es difícil reducir al mismo tiempo corrupción, violencia y narcotráfico”.

❖ Una persecución más intensa puede aumentar el costo (precio) del soborno y, paradójicamente, **fortalecer** la cooptación de funcionarios.

- México posee un marco normativo robusto en materia de transparencia, liderado por el INAI, creado en 2002 y convertido en organismo autónomo en 2015. Sin embargo, los altos niveles de percepción de corrupción persisten, evidenciando que la transparencia, sin sanciones efectivas ni capacidad de monitoreo, resulta insuficiente (Bac, 2001; Bauhr & Carlitz, 2021).
- En 2024, el gobierno de López Obrador impulsó la extinción de INAI (junto con otros organismos autónomos), transfiriendo sus funciones a la Secretaría Anticorrupción, bajo el argumento de reducir costos y simplificar procesos.
- En 2025, se crearon dos oficinas dentro de la Secretaría Anticorrupción para gestionar las funciones del INAI (la Dirección General de Plataformas para la Integridad y Transparencia y la Dirección General de Transparencia), generando dudas sobre la continuidad del acceso a la información y la protección de datos. Las leyes secundarias pendientes definirán el futuro de la transparencia en México en medio de críticas al debilitamiento de los controles democráticos.

Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina



- ❖ En 2023, México obtuvo un puntaje de 31 en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional, en el que 100 representa el nivel más alto de limpieza y 0 el de mayor corrupción. Este indicador sitúa a México como uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a la corrupción.

- ❖ La **transparencia** reduce la asimetría informativa y la discrecionalidad, pero no basta por sí sola (Klitgaard, 1988).
- ❖ El **crimen organizado** crea redes que capturan funcionarios y sistemas políticos, alimentando la corrupción (Luna & Feldmann, 2023).
- ❖ **Gobiernos locales** —como el chileno— muestran tensiones entre discrecionalidad y transparencia (Mouritzen & Svara, 2002; Muñoz, 2013).
- ❖ Se requiere un **enfoque integral** que incorpore capacidades estatales, sanciones efectivas y participación ciudadana (Bac, 2001; Meijer, 2014).

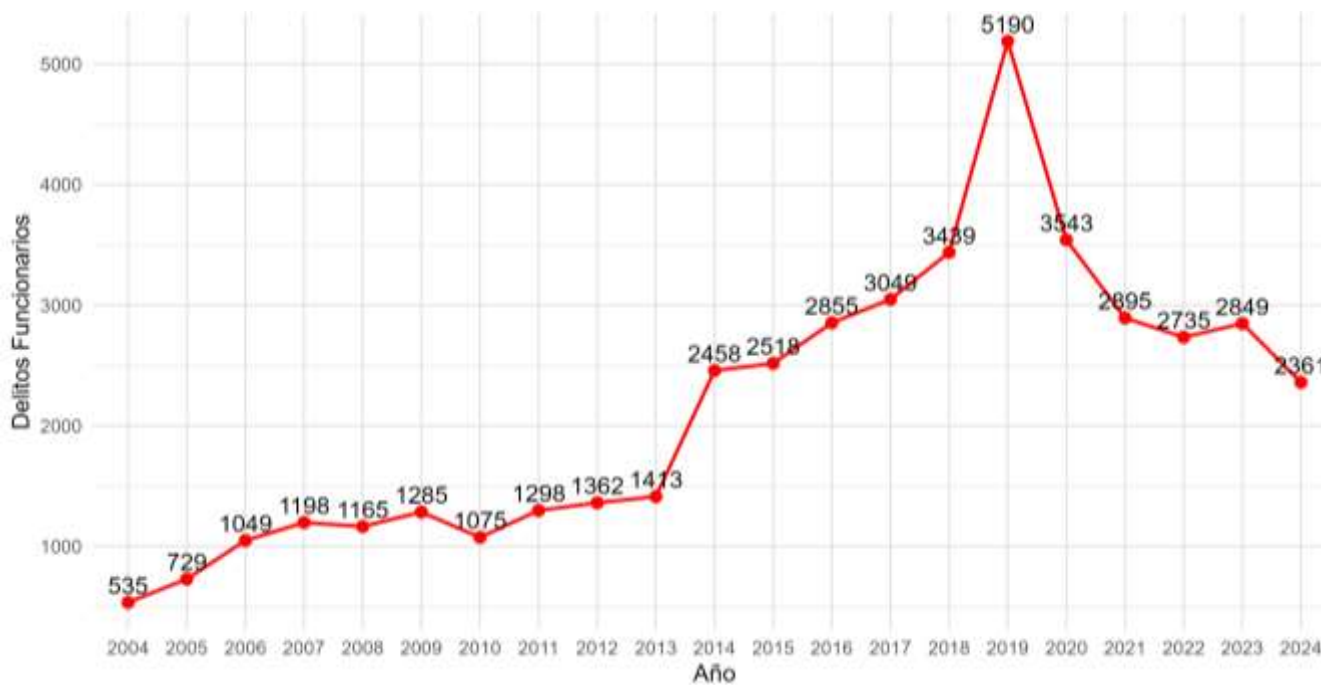
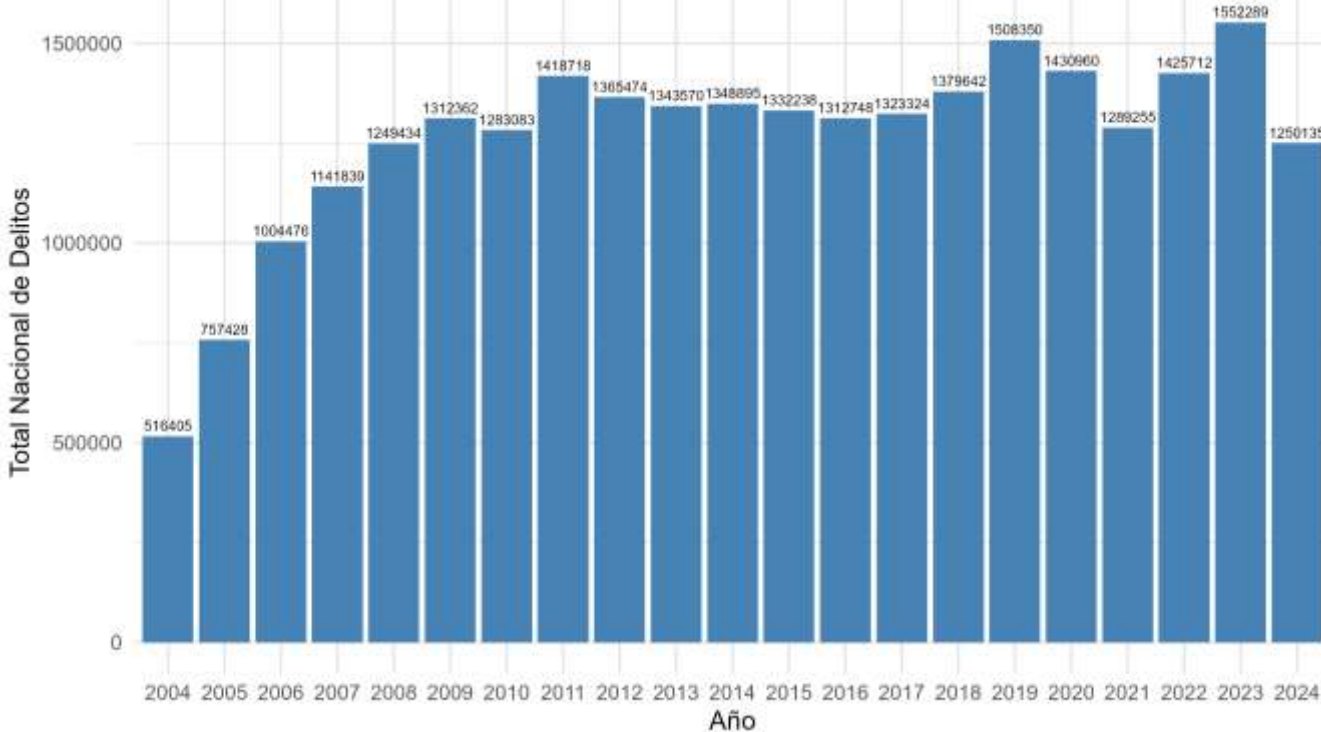
Avances en la capacidad estatal

- ❖ El modelo de "alcalde fuerte" en Chile concentra poder político y administrativo en una sola figura, lo que facilita el ejercicio monopólico y discrecional de la autoridad. Se propone separar las funciones del alcalde (políticas) de las del administrador municipal (administrativas), garantizando una estructura jerárquica independiente.
- ❖ Una de las mayores falencias en la lucha contra la corrupción es la ausencia de una agencia nacional anticorrupción que coordine las instituciones del sistema de integridad pública, como lo son el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría o el Consejo de Transparencia.
- ❖ Es urgente avanzar hacia un estándar uniforme de transparencia que abarque a todos los órganos del Estado, eliminando los regímenes especiales del Poder Legislativo, Judicial y la mayoría de los órganos autónomos constitucionales, cuyas obligaciones de transparencia no pueden ser fiscalizadas por el CPLT, ni pueden ser sancionados por este.
- ❖ Se requiere potenciar la transparencia activa como la regla general, apoyándose en la digitalización del Estado.



Dinámicas cartelizadas en diversos ámbitos

Evolución de Delitos Totales y de Funcionarios Públicos (2004-2024)



- ❖ Análisis basado en **datos del Ministerio Público** sobre **delitos ingresados totales** y delitos asociados a **funcionarios públicos** en Chile entre 2004 y 2024.
- ❖ En esta categoría “Delitos Funcionarios”, se incluyen 31 tipificaciones legales como el cohecho y el soborno (ver dispositiva siguiente).
- ❖ Aunque representan menos del 1% del total de delitos, han mostrado un crecimiento significativo, pasando de 535 casos en 2004 a 2.849 en 2023.
- ❖ En 2019, los “Delitos Funcionarios” alcanzaron un máximo histórico de 5,190. El contexto vivido en Chile durante el estallido social puede estar asociado a un mayor número de denuncias en los delitos incluidos en esta categoría.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Público. **Las cifras de 2024 solo recogen delitos ingresados hasta septiembre de ese año.**

Delitos incluidos en categoría “Delitos Funcionarios”

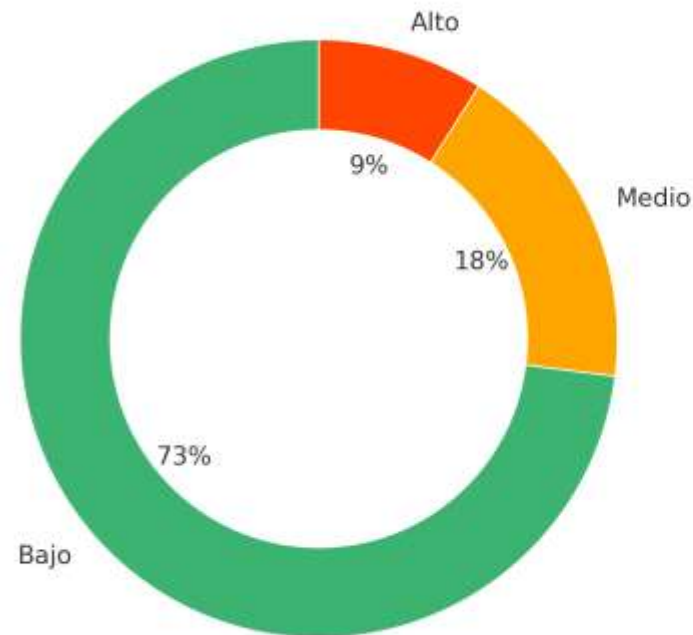
Código	Delito
413	ABANDONO DE DESTINO
420	ABUSOS CONTRA PARTICULARES.ARTS. 255.
410	COHECHO COMETIDO POR EMPLEADO PÚBLICO ART 248, 248 BIS Y 249
411	COHECHO O SOBORNO COMETIDO POR PARTICULAR. ART. 250
218	EMPL PUBL EXPROPIE BIENES O PERTURBE POSESION ART. 158 N°6
418	ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. ART. 241 BIS.
417	EXACCIONES ILEGALES COMETIDAS POR FUNC. PÚB. ART.157 y 241.
223	EXACCIONES ILEGALES COMETIDAS POR PARTICULARES
11.006	FALSIFICACIÓN DE PARTE POLICIAL ART. 22
419	FRAUDES AL FISCO Y ORGANISMOS DEL ESTADO. ART.239
408	INFIDELIDAD EN LA CUSTODIA DE DOCUMENTOS ARTS 242, 243, 244
23.000	INFRACCIONES A LEY EDUC SUPERIOR ART 30 Y 78 LEY 21.091
406	MALVERSACION DE CAUDALES PUBLICOS. ARTS 233, 234, 235 Y 236
415	NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE ART. 240 N°1
402	NOMBRAMIENTOS ILEGALES
421	OTROS ABUSOS CONTRA PARTICULARES.ART. 256,257,258,259
499	OTROS DELITOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN DESEMPEÑO DE SUS CARGOS
299	OTROS DELITOS QUE AFECTAN DºS GARANTIDOS POR LA CONSTITUCIÓN
404	PREVARICACIÓN JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA ART. 223 AL 229.
422	SOBORNO DE FUNC PBCO EXTRANJ PERSONA NATURAL ART. 251 BIS
424	SOBORNO DE FUNC PUB EXTRANJ PERSONA JURIDICA ART 251 BIS
423	SOBORNO.ART. 250. PERSONA JURIDICA
416	TRÁFICO DE INFLUENCIAS. ART. 240 BIS.
722	TRAFICO MIGRANTES POR FUNCIONARIO PUB ART 411 BIS INC FINAL
429	USO DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA ART. 247 BIS
216	USURPACIÓN DE PROPIEDAD, DESCUBRIMIENTO O PROD. ART.158 N°5.
409	VIOLACIÓN DE SECRETOS. ART. 246, 246 BIS, 247 Y 247 BIS
414	ABUSOS CONTRA PARTICULARES
206	EXACCIONES ILEGALES (ART. 147, 157 Y 241 CÓDIGO PENAL)
407	FRAUDES AL FISCO Y ORGANISMOS DEL ESTADO (Art. 239)
403	USURPACIÓN DE ATRIBUCIONES DE EMPLEADOS PÚB. Y JUDICIALES

Fuente: Ministerio Público (2024)

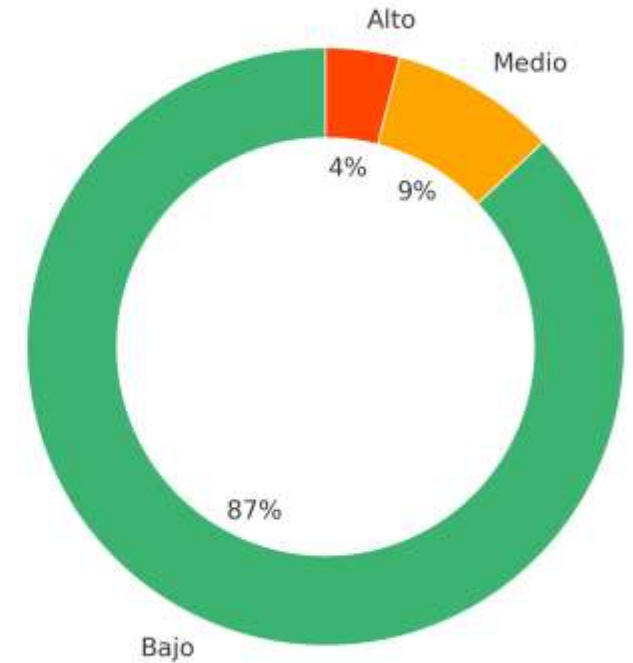
Percepción de Riesgo de Corrupción y Captura Institucional (8 Comunas)

- ❖ Se realizó un workshop en ocho comunas: Arica, Peñalolén, La Reina, Cabo de Hornos, Coquimbo, La Serena, Vicuña y Rapa Nui.
- ❖ Se recopilaron percepciones de funcionarios sobre riesgos de corrupción y captura institucional, utilizando una escala ordinal (bajo, medio, alto).
- ❖ El **73%** de las funciones municipales son **percibidas** como de **riesgo bajo de corrupción**, mientras que el **87%** se **consideran de riesgo bajo sobre captura**.
- ❖ Las percepciones de bajo riesgo contrastan significativamente con los datos empíricos de delitos de funcionarios públicos, que han mostrado un aumento notable en los últimos años.

Percepción de riesgo de corrupción (8 comunas)



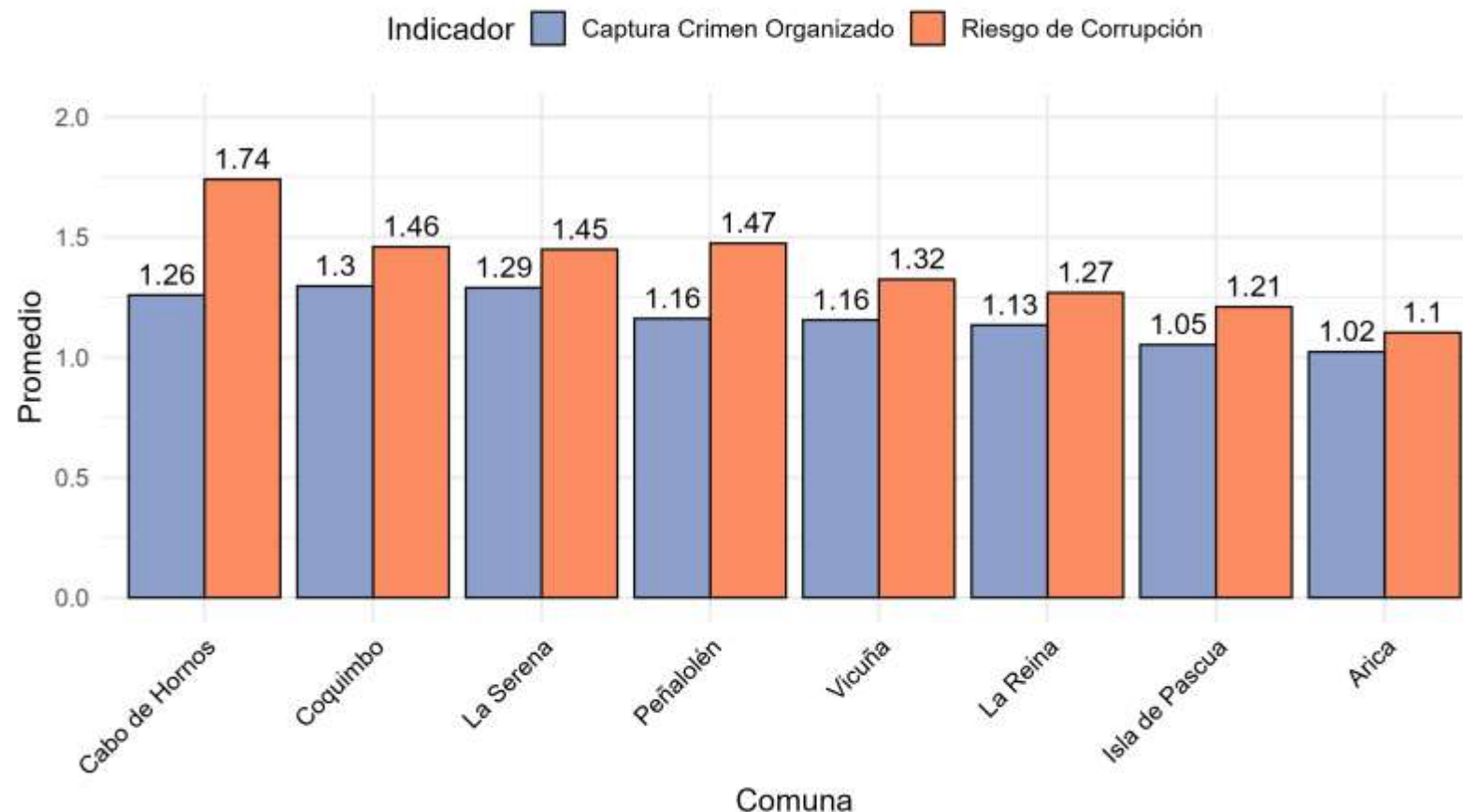
Percepción de riesgo de captura (8 comunas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos en Workshop a municipalidades.

Percepción de Riesgo de Corrupción y Captura por Comuna

- ❖ La percepción fue medida en una escala de 1 (bajo) a 3 (alto) para riesgos de corrupción y captura institucional.
- ❖ En todas las comunas, el promedio de riesgo percibido para corrupción es mayor que para captura institucional.
- ❖ **Cabo de Hornos** tiene el promedio más alto de percepción de riesgo de corrupción (**1.74**), mientras que **Arica** muestra el valor más bajo (**1.1**).
- ❖ En el riesgo de captura, **Coquimbo** y **La Serena** presentan los promedios más altos (**1.30** y **1.29**, respectivamente), mientras que **Arica** (**1.02**) es la comuna con la percepción más baja.



Inmuebles municipales hipotecados y una causa en Fiscalía: El legado de Olavarría tras el fallido hospital de Colina

Por Catalina Martínez | Mega Investiga
25 sept. 2024 - 10:36 hrs.

Compartir    

Antofagasta

Fraude al Fisco: El escenario en que el alcalde de Antofagasta Jonathan Velásquez podría ser destituido igual que Karen Rojo y Daniel Adaro

Tres de los últimos cuatro alcaldes electos por voto popular han enfrentado cargos por fraude al fisco.

Caso cotizaciones falsas: administrador es destituido y alcalde de Futrono es enviado al TER

Por Mario Guarda / 14 de junio de 2023 | 10:21

Fiscalía pide 10 años de cárcel para exalcalde de San Ramón por corrupción

La Fiscalía Metropolitana Sur presentó en el 15º Juzgado de Garantía de Santiago la acusación contra del ex alcalde de San Ramón, Miguel Ángel Aguilera (exPS), por los delitos de enriquecimiento ilícito, cohecho pasivo y lavado de activos.

Diario UChile • 26-07-2023

Corrupción municipal en prensa (Sancionados CGR 2014-2023)

| POLÍTICA

Formalizan por fraude al fisco al alcalde de Curicó

La Fiscalía investiga rendiciones que habrían sido abultadas por el jefe comunal de la Democracia Cristiana con cifras no reales, lo que a juicio del Ministerio Público se habría traducido en un desvío de recursos públicos para fines "personales".

26 DE ENERO DEL 2017 - 13:11

 01/12/2024  22:23

“Pregúntele a Dios”: Alertan millonario déficit en administración de alcalde saliente en Graneros

PAÍS > TIERRA AMARILLA

Histórica sentencia por corrupción en Tierra Amarilla: exalcalde y funcionarios condenados a presidio efectivo



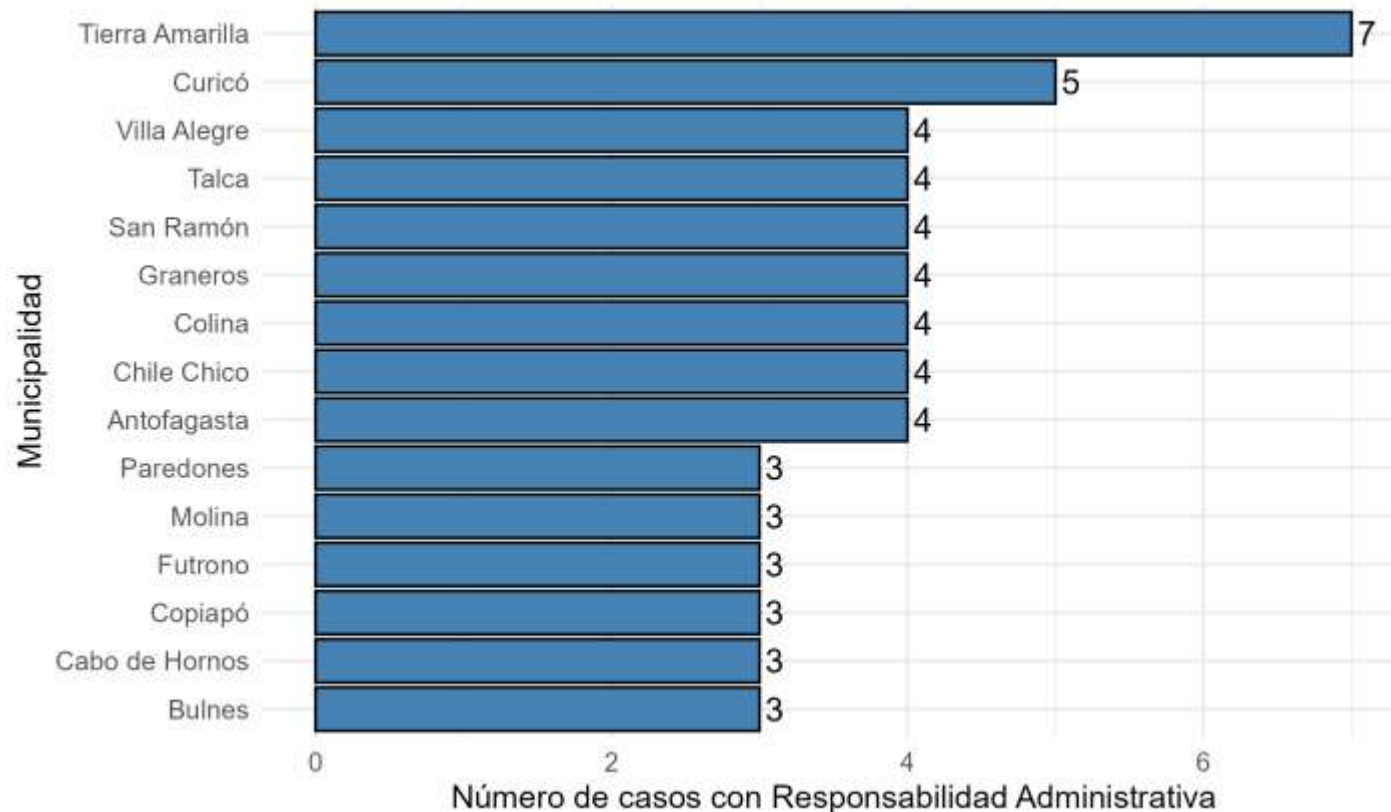
Por CNN Chile

10.11.2024 / 16:18

Compartir   

Comunas con mayor número de casos de Responsabilidad Administrativa 2014-2023

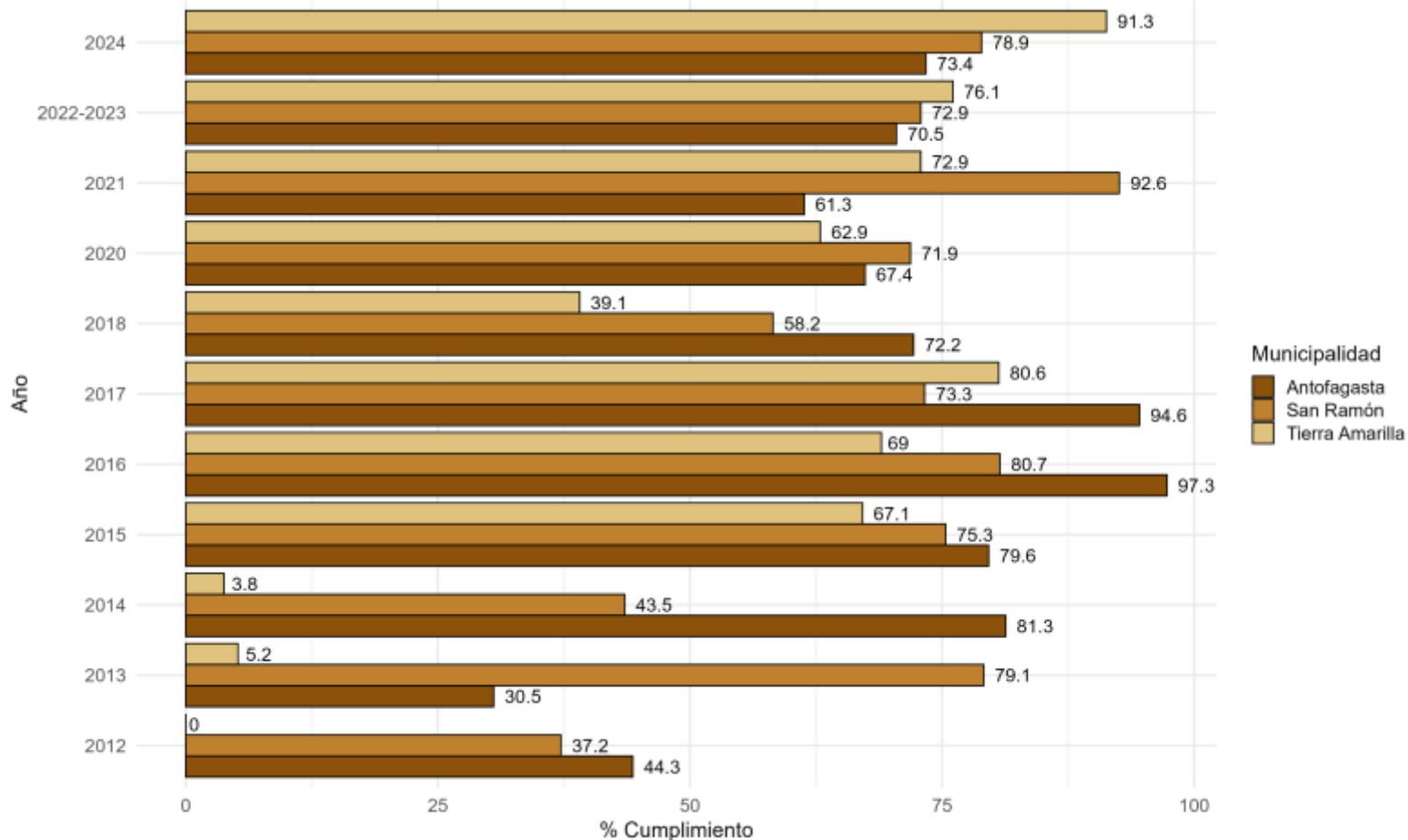
- ❖ Basado en datos de la Contraloría General de la República (CGR), se muestran las 15 comunas con mayor cantidad de casos de responsabilidad administrativa registrados.
- ❖ La CGR identifica un total de 169 alcaldes y exalcaldes responsables administrativamente, correspondientes a 156 comunas.
- ❖ Tierra Amarilla es la comuna con mayor cantidad de casos: 7.
- ❖ Le sigue Curicó con 5 casos, y otras comunas como San Ramón, Villa Alegre, Talca, Graneros y Colina presentan 4 casos cada una.
- ❖ El grupo se completa con comunas como Antofagasta, Paredones y Cabo de Hornos, que registran 3 casos cada una.



Fuente: Elaboración propia con datos de Contraloría General de la República (CGR)

Cumplimiento en TA (2012-2024) en Comunas con más casos de Resp. Adm.

- ❖ **Antofagasta:** Mostró un inicio irregular en 2012 (**44.3%**) y 2013 (**30.5%**), pero alcanzó un máximo de **97.3%** en 2016. En 2024, su nivel es **73.4%**, mostrando una tendencia de recuperación después de ciertas caídas.
- ❖ **San Ramón:** Inició con **37.2%** en 2012 y registró fluctuaciones, alcanzando un máximo de **92.6%** en 2021. En 2024, su cumplimiento se mantiene en un **78.9%**.
- ❖ **Tierra Amarilla:** Partió con **0%** en 2012, pero ha registrado un progreso constante, alcanzando **91.3%** en 2024, lo que representa un avance significativo.
- ❖ Estas comunas combinan altos niveles de cumplimiento en TA con un historial de **irregularidades administrativas**, lo que sugiere que la transparencia debe complementarse con otras medidas preventivas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización del CPLT

IV

Discusión

- ❖ **Limitaciones de la transparencia como único mecanismo:** la transparencia, aunque es un componente crucial para la rendición de cuentas, no es suficiente por sí sola para prevenir la corrupción o las malas prácticas administrativas.
- ❖ **No se observa una relación directa entre Transparencia Activa y Corrupción:** aunque las comunas con mayor cantidad de sanciones en procedimientos administrativos han mostrado avances significativos en sus niveles de cumplimiento en TA, estos no parecen correlacionarse con una reducción de prácticas corruptas.
- ❖ **Disonancia entre percepción y realidad:** la mayoría de los funcionarios municipales perciben bajo riesgo de corrupción y captura, a pesar del aumento documentado de delitos de funcionarios públicos en años recientes. Esta percepción podría estar asociada a las limitaciones en los mecanismos internos de prevención como Comités de Ética u otras herramientas internas de identificación de riesgos.