



ISSN 0717-1552

**SERIE INFORME
POLÍTICO
N° 108**

**MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN:
UNA TAREA DIFÍCIL**

**Ena Von Baer[♦]
Olivia Igor S.^{♦♦}**

[♦] Doctor en Ciencia Política, Universidad de Aquisgrán, Directora del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

^{♦♦} Cientista Político, Universidad del Desarrollo. Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

INDICE

	Resumen Ejecutivo	3
I.	Introducción	4
II.	Medición de Corrupción	6
	2.1 ¿Por qué medir la Corrupción?	6
	2.2 ¿Qué medimos?	6
	2.3 ¿Cómo medimos?	8
III.	Instrumentos de Medición de Corrupción en Chile	12
	3.1 Denuncias	12
	3.2 Encuestas de Corrupción en Chile	26
IV.	Encuesta de Corrupción 2008 de LyD	32
	4.1 Diseño Metodológico	32
	4.2 Índice de Percepción de Corrupción	35
	4.3 Índice de Hechos de Corrupción	39
	4.4 Sistema de Sanciones	47
V.	Conclusiones	50
VI.	Referencias Bibliográficas	53

LIBERTAD 
DESARROLLO

MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN: UNA TAREA DIFÍCIL

Resumen Ejecutivo

Diversos estudios han demostrado las graves consecuencias que la corrupción tiene para el desarrollo de los países. Siendo así, es necesario atacarla con las políticas públicas adecuadas. Sin embargo, es difícil implementar tales iniciativas si no se cuenta con datos respecto a dónde y por qué se produce la corrupción. Por otra parte, para realizar un análisis del éxito o fracaso de las políticas anticorrupción se requerirá saber si ésta ha disminuido o no, otra razón que avala la importancia de contar con herramientas de medición de corrupción.

Sabemos que, dada la naturaleza de la corrupción, un delito donde no hay víctima identificable, es difícil sino imposible medirla con completa exactitud. En este contexto, la presente investigación aborda diferentes herramientas de medición de corrupción, intentando acercarse a un análisis más comprensivo del fenómeno en nuestro país.

En primer lugar, se plantearon los distintos métodos de medición de corrupción que existen, analizando sus ventajas y desventajas y determinando cuáles son los que nos acercan más a la realidad del fenómeno. Luego se hace referencia a las distintas herramientas de medición de corrupción con las que contamos en Chile.

Con mayor detalle se analizan los resultados de la Encuesta de Corrupción 2008, la cual es elaborada anualmente por Libertad y Desarrollo. Ésta se realiza entre empresarios y ejecutivos, a través de un cuestionario estructurado, contestado de manera anónima y enviado por correo certificado, entre los meses de noviembre de 2007 y abril de 2008. Esta investigación aborda la corrupción desde tres ángulos fundamentales: i) el “Índice de Percepción de Corrupción”, que establece la imagen de los encuestados con respecto al nivel de corrupción, tanto en el país como en las distintas instituciones públicas; ii) el “Índice de Hechos de Corrupción”, que es un intento por acercarse a la realidad de este fenómeno en Chile; y iii) el “Sistema de Sanciones”, esto es, si hubo denuncia y sanción a los hechos de corrupción.

Finalmente, se analizan los resultados obtenidos de otro método de medición, el cual se elabora sobre la base de las Memorias Anuales (1990-2005) y Cuentas Públicas -año 2006 y 2007- de la Contraloría General de la República. En estos documentos se encuentran los casos irregulares más importantes detectados durante el año al que se refieren.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha existido siempre, cualquiera sea la época, el sistema político, la cultura y el contexto económico donde se desarrolla. En algunos casos es mayor y en otros, menor, pero ninguna forma de gobierno ha logrado hacerla desaparecer completamente¹. Sin embargo, este hecho no nos exime de estudiar e implementar medidas para controlarla, especialmente si consideramos sus consecuencias.

La corrupción tiene efectos tanto económicos como políticos. Al realizar una comparación entre 68 países en el período 1970-1985 Paolo Mauro (1995) estableció que un país corrupto podría tener niveles de inversión menores de hasta 5% del Producto Interno Bruto (PIB) que países sin corrupción, generando pérdidas que podrían alcanzar un 0,5% del PIB por año. Por otra parte, la corrupción disminuye la inversión extranjera directa (Wei 1999), ya que actuaría como un impuesto de hasta un 20% sobre el retorno de un proyecto. Afecta además el estado de derecho, provocando incertidumbre y desalentando la inversión interna², con su negativo efecto sobre el desarrollo económico de los países.

Otra de sus consecuencias se refiere a la distorsión que provoca en el gasto público. Diversos estudios han concluido que los gobiernos de países con altos niveles de corrupción gastan menos en educación y más en inversiones públicas. Ello debe preocupar por la importancia de la educación en el crecimiento económico³. Por otra parte, la corrupción puede encarecer los proyectos públicos, en tanto las autoridades no aceptan las propuestas más eficientes, sino aquellas donde el oferente está dispuesto a pagar un soborno⁴.

Asimismo, la corrupción puede llegar a inmovilizar a los gobiernos, por cuanto afecta su capacidad de gestión y disminuye la recolección de impuestos⁵, y en tanto los servicios públicos se concentran en aquellos que están dispuestos a pagar por ellos, se reduce su

¹ Laporta, Francisco: "La Corrupción Política: Introducción General", en Laporta, Francisco y Álvarez Silvina (eds.): "La Corrupción Política", Editorial Alianza, Madrid, 1997.

² Soto, Raimundo: "La corrupción desde una perspectiva económica", en Estudios Públicos N° 89, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

³ Mauro, Paolo: "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research", en Finance and Development, Banco Mundial, 1998.

⁴ Rose-Ackerman, Susan: "La corrupción y los gobiernos". Causas, consecuencias y re-forma, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

⁵ Andvig, Jens, y otros: "Research on Corruption, a Policy oriented Survey", Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.

calidad sin alcanzar a los verdaderamente necesitados. Por lo tanto, con el tiempo la corrupción afecta la efectividad del gobierno y termina socavando su legitimidad⁶, y cuando este proceso se generaliza afecta el sistema político completo⁷. Siendo la democracia un sistema político basado en la legitimidad de sus instituciones, la corrupción no es sólo un problema más. Es **el gran problema**⁸.

Dadas las graves consecuencias que tiene la corrupción se hace perentorio combatirla. Sin embargo, para implementar mecanismos que la frenen se requiere contar con mediciones y estudios que permitan establecer su naturaleza, saber cómo opera, en qué instituciones se produce, etc.

Medir la corrupción no es una tarea fácil de realizar, porque ninguno de los instrumentos de cuantificación logra captar íntegramente el fenómeno, pues todos presentan fortalezas y debilidades. No obstante, al no ser excluyentes entre sí, la suma de ellos permitirá hacer un análisis más acabado, y ayudar en la constante tarea de combatirla. En ese contexto este trabajo busca aportar una mirada más comprensiva del fenómeno de la corrupción en Chile. Para esto se analizan las distintas herramientas de medición de corrupción que existen en Chile con especial énfasis en la Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo, y un estudio realizado con las Memorias Anuales y Cuentas Públicas de la Contraloría General de la República.

⁶ Rose-Ackerman, Susan: "La corrupción y los gobiernos". Causas, consecuencias y reforma, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

⁷ Rehren, Alfredo: "Servicios públicos, lucros privados", en Revista Universitaria N° 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.

⁸ Bravo, Bernardino: "Democracia: ¿Antídoto frente a la corrupción?. Estudios Públicos N° 52 (Primavera, 1993) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1993.

II. MEDICIÓN DE CORRUPCIÓN

2.1 ¿POR QUÉ MEDIR LA CORRUPCIÓN?

Contar con herramientas de medición de la corrupción es básico para analizar las causas y consecuencias que este fenómeno tiene. A partir de esta información es posible crear estrategias para combatirla de acuerdo a la realidad de cada país. Si no se mide, no se podrá apuntar a las causas que generan su existencia, no se tendrá información respecto al tipo de ilícito más frecuente, ni se determinará cuáles instituciones son las más afectadas por este mal. Por lo tanto, la medición sirve como antecedente para diseñar correctamente las políticas requeridas para enfrentar la corrupción.

Adicionalmente, la medición de la corrupción permite tener datos respecto al éxito o fracaso de las políticas que la combaten. Por lo tanto, ayuda a que exista mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Finalmente, medir este fenómeno se hace necesario para despertar el interés público. Dado que los casos de corrupción no afectan directamente a las personas, no representan una prioridad ciudadana. Además se produce una suerte de acostumbramiento en la sociedad respecto a cierto tipo de prácticas. En este contexto, la medición de la corrupción sirve para poner el tema en la agenda pública y presionar para que se la combata. Y el hecho que el tema esté en la agenda pública respalda a las autoridades que llevan adelante cambios institucionales, cuya meta sea combatir la corrupción.

2.2 ¿QUÉ MEDIMOS?

Al intentar cuantificar la corrupción tenemos un gran cuestionamiento: ¿qué vamos a medir? Para comenzar hay que clarificar qué se está entendiendo por corrupción, lo que es relevante porque, si bien es cierto que se habla mucho del término, su definición concreta es variable. En este sentido hay que establecer si se está hablando de corrupción sólo ligada al ámbito público o si se piensa en un concepto más amplio.

Entre el sinnúmero de definiciones existentes hay un grupo importante de autores que entiende que la corrupción se da en la rela-

ción entre el Estado y la sociedad⁹. El Banco Mundial describe la corrupción como “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”, dejando fuera el fraude que ocurriría dentro del sector privado¹⁰. *Transparency International*, por su lado, define corrupción como el “abuso de bienes públicos para fines privados”.¹¹ Siguiendo la misma dirección para efectos de su encuesta, Libertad y Desarrollo definió corrupción como “el uso de bienes y servicios públicos como asimismo de regulaciones y cuerpos legales para otorgar privilegios privados”.

Por otra parte se debe tener claro qué se debe medir, porque no existe un parámetro de caracterización a nivel mundial o de país de los tipos de corrupción, o de cuáles casos deben ser considerados más graves, etc. Es así como se podrían tomar diversas variables de medición, tales como el número de casos, los funcionarios públicos involucrados, los montos, los tipos de corrupción, la definición de corrupción, entre otros.

Con respecto al punto anterior, la elección de los indicadores es bastante compleja, pues podemos tener muchos casos pero de montos pequeños y viceversa, se pueden encontrar involucrados funcionarios públicos que no ocupan cargos de relevancia pero que cometen ilícitos más graves y durante más tiempo, como también puede depender de la relación que exista entre el monto mal utilizado y el total del dinero que se maneja en las entidades públicas.

En consecuencia, como la corrupción es complicada de medir según parámetros específicos, es relevante comenzar estandarizando de la mejor manera posible los tipos de corrupción a nivel nacional. Además, se debe establecer claramente lo que se entenderá por corrupción para que existan conceptos que permitan armar un panorama más completo de ella, definir cuáles son las áreas que se han visto más afectadas y dónde están fallando nuestras instituciones públicas. Para esto se necesita un trabajo conjunto de los organismos que han aportado al tema, porque actualmente todos tienen visiones distintas que no es posible complementar con facilidad.

⁹ Andvig, Jens, y otros: “*Research on Corruption, a Policy oriented Survey*”, Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.

Laporta, Francisco: “La Corrupción Política: Introducción General”, en Laporta, Francisco y Álvarez Silvina (eds.): “La Corrupción Política”, Editorial Alianza, Madrid, 1997.

¹⁰ Kaufmann, Daniel: “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, en *Perspectivas* vol. 3, N° 2, 2000, Universidad de Chile, 2000.

¹¹ Índice de Percepción de Corrupción, *Transparency International*.

2.3 ¿CÓMO MEDIMOS?

Una de las dificultades más importantes a la hora de medir la corrupción es el hecho que en este tipo de ilícitos no existe una víctima y un victimario, ya que la víctima es toda la sociedad, que no se entera del hecho. Por lo tanto, no existe alguien que tenga un incentivo para denunciar los ilícitos, como ocurre en el caso de un delito común.

Adicionalmente, el proceso de denuncia de algún caso es muy complejo para las personas por el miedo a las represalias. Por ejemplo, si un funcionario realiza una denuncia puede arriesgarse a quedar sin empleo. En tanto, si el ilícito es denunciado por un privado puede que nunca más acceda a un proceso de licitación. También existen dificultades para probar este tipo de ilícitos. Consecuentemente, la corrupción no se puede medir a partir de las denuncias, como se hace con otros tipos de delitos, sino que se debe utilizar métodos de medición indirecta.

La medición de la corrupción en un principio se realizaba por organizaciones que efectuaban análisis de riesgo de inversión, dado que es un fenómeno que puede distorsionar las oportunidades de mercado, y los inversionistas y empresarios son los más sensibles ante este tipo de indicadores. La inversión suele ir donde no se vulneran los principios de equidad e igualdad en la competencia de los actores económicos¹². Es por esto que los indicadores de corrupción son una variable primordial a la hora de invertir en un país.

Una primera herramienta que se utiliza para medir la corrupción es la prensa, construyéndose índices a partir de la información de casos de corrupción que se publican en los medios de comunicación. El problema de esta metodología es que depende de los periodistas y de los tipos de casos en que están interesados. Por otra parte, la aparición de casos de corrupción en la prensa depende del interés que el público tenga en este tipo de temas. Otro de los problemas que se presenta en los datos de la prensa es la validez y confiabilidad de los datos: hay que saber cuáles son las fuentes utilizadas. Actualmente, se ha visto que aparecen los informes de Contraloría que dan a conocer irregularidades, pero muy pocos saben que gran parte de esos informes pasan después a un proceso de sumario administrativo y a investigaciones más profundas en búsqueda de responsabilidades, o que algunas veces se trata sólo de desórdenes administrativos o errores internos. En este sentido, la información que aparece en la prensa no se refiere necesaria-

¹² Del Castillo, Arturo: "Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México, 2003.

mente a casos probados de corrupción. Por último, es importante que exista libertad de prensa para que se den a conocer los casos de corrupción de todos los sectores políticos. La libertad de prensa es determinante, porque pueden darse países donde, gracias a las denuncias que la prensa realiza, se midan bajos niveles de corrupción, en tanto en otros se cuantifiquen los mismos bajos niveles de corrupción pero cuya explicación la encontremos en la restricción que se ejerce sobre los medios para denunciar casos de corrupción.

Otro método consiste en medir los casos denunciados, en cuya situación se depende de otros factores: que se descubra el caso y que alguien lo denuncie. El problema es que el nivel de denuncia en casos de corrupción es bajo, como ya se mencionó. Y consideremos igualmente que el nivel de denuncias depende de la calidad del Poder Judicial y de que éste sea un ente percibido como confiable y eficiente por parte de los ciudadanos. Por lo tanto, un nivel de denuncias alto en un país puede deberse a la eficiencia del Poder Judicial y no al hecho que hay más corrupción que en otras partes.

Por último, existen las encuestas que constituyen el método de medición más ampliamente utilizado a nivel mundial. Esto porque son un instrumento garantizado que permite hacer comparaciones. Sin embargo, también presentan falencias, dependiendo de quién sea el encuestado, de qué tan acostumbrada se encuentre la gente a los actos de corrupción, de cómo se realizan estas mediciones, si son de percepción, o de casos concretos, etc.

Un primer punto sobre el cual es necesario poner énfasis es la definición de corrupción que se utiliza para la encuesta, porque los encuestados pueden entender cosas muy diversas respecto de este concepto. Esto es especialmente relevante cuando se requiere hacer comparaciones.

Otro punto clave de aclarar es si se está midiendo percepción o casos concretos. En la primera situación se pregunta a las personas qué nivel de corrupción perciben que existe en el país. En la segunda, la pregunta se refiere a conocimiento de hechos concretos.

Además, cuando se hacen comparaciones entre países hay que lidiar con el fenómeno del acostumbramiento. Puede ser que una sociedad perciba que tiene altos niveles de corrupción después que se han destapado algunos hechos en tal sentido. Igualmente, las personas de un país donde la corrupción está presente en todos los niveles pueden haberse acostumbrado a ella y en consecuencia percibir que el nivel de corrupción no es tan elevado.

Por otro lado, se debe considerar que la percepción está muy influenciada por la prensa. En este sentido, el nivel de percepción de corrupción aumenta cuando más casos son informados a través de los medios. A modo de ejemplo, en la Encuesta de Libertad y Desarrollo¹³, los índices de percepción de corrupción más altos se dieron en los años 2002 - 2003 cuando se conocieron los casos MOP-GATE y CORFO-Inverlink y en el año 2007 cuando estalla CHILEDEPORTES.

Aunque en las encuestas se pregunta por el conocimiento de casos concretos no se puede obtener la cantidad real de hechos que ocurren en el país. Siempre faltará información y, además, se debe contar con un cierto nivel de engaño en las respuestas, ya que, al preguntar si conoce casos de corrupción de fuente directa, el entrevistado puede mentir por estar el mismo involucrado o personas cercanas o bien por miedo a represalias.

Otro factor a considerar es a quién se le aplica la encuesta. La medición por encuestas puede ser de distintas formas; existen las encuestas de opinión pública, las de expertos y empresarios, las de empresarios y las de funcionarios públicos. Cada una de ellas presenta sus fortalezas y debilidades.

En las de Opinión Pública, representativas de todos los ciudadanos, nos encontramos con que el cuestionario se le aplica a cualquier persona, independientemente del grado de información que tenga. No son encuestas que entreguen información específica, por ejemplo, respecto a las causas de la corrupción en ciertas instituciones; en consecuencia, se trata especialmente de encuestas de percepción, que son útiles pues entregan información respecto a si el tema es relevante en un momento determinado y si hay interés por parte de las personas. Adicionalmente pueden revelar si la corrupción es un fenómeno ampliamente expandido o no.

Las encuestas a Expertos y Empresarios otorgan información más específica, puesto que se trata de personas que conocen el tema o que están en contacto constante con el sector público. Esta metodología permite también hacer comparaciones entre países, ya que tanto empresarios como expertos conocen las distintas realidades y poseen una visión que les permite efectuar tales comparaciones. El índice más conocido que trabaja sobre la base de encuestas a empresarios y expertos es el de *Transparency International*, en cuyo caso se trata de encuestas de percepción de corrupción.

¹³ Ver Capítulo IV, pág. 35.

Las encuestas a Empresarios nos permiten tener información específica y a la vez hacer medición tanto de percepción como de casos concretos. La encuesta de Libertad y Desarrollo utiliza esta metodología. Su principal falencia es la posibilidad de engaños en las respuestas, pues es muy difícil que los encuestados reconozcan este tipo de ilícitos, porque pueden estar involucrados o perder beneficios.

La encuesta a Funcionarios Públicos es la más complicada de realizar, porque son los que tienen más temor a perder sus empleos o a diversas represalias. Sin embargo, ellos son los que mayor información poseen y mucho más específica para conocer de primera fuente cuáles son los casos más frecuentes y dónde se concentran mayormente.

Por lo tanto, podemos decir que la corrupción es difícil de medir, pero si nos ceñimos a algunos parámetros y nos preocupamos por estandarizar algunos conceptos, lograremos acercarnos un poco más a este fenómeno tan complejo y encontrar las mejores soluciones para que el Estado de Derecho siga siendo una de nuestras fortalezas como sociedad.

III. INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE CORRUPCIÓN EN CHILE

En este capítulo analizaremos las distintas herramientas de corrupción que existen en Chile para luego hacer un análisis más acabado respecto a la realidad del fenómeno en nuestro país.

3.1 DENUNCIAS

3.1.1 Boletín del Ministerio Público

El Ministerio Público cuenta con una Unidad Especializada Anticorrupción (UNAC), cuya misión es asesorar y colaborar con los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación, tanto de los delitos vinculados con la función pública, como de aquellos que causaren un perjuicio patrimonial al fisco y/o sus instituciones¹⁴.

En el Boletín del Ministerio Público, que es semestral y anual, se da a conocer la cantidad de delitos denunciados al Ministerio Público; los de corrupción se incluyen como **Delitos Funcionarios**. En el año 2007 se formularon 1.198 denuncias por este tema, lo que significó un 0,1% del total de denuncias realizadas.

Dentro de delitos funcionarios podemos encontrar la siguiente categorización:

- Nombramientos ilegales
- Usurpación de atribuciones de empleados públicos
- Prevaricación
- Malversación de caudales públicos
- Infidelidad en la custodia de documentos
- Violación de secretos
- Cohecho
- Soborno
- Abandono de destino
- Abusos contra particulares
- Negociación incompatible
- Tráfico de Influencias
- Exacciones ilegales cometidas por funcionario público
- Enriquecimiento ilícito
- Fraude al fisco y organismos del Estado.

¹⁴ Ministerio Público. *Quiénes Somos*. En: www.ministeriopublico.cl

En tanto, según la información entregada por la Directora de la UNAC, Marta Herrera, en el Seminario sobre Fiscalía Especial¹⁵, los delitos que más se han denunciado el primer semestre de 2008 serían: abuso contra particulares, cohecho y estafas y fraude al fisco.

Desgraciadamente no es posible hacer un análisis desde la perspectiva de los tipos de ilícitos que son denunciados y dónde se producen, ya que la información no está desagregada. Por otra parte, sería interesante realizar un análisis de las denuncias en el tiempo.

A estas dificultades se suman aquellas mencionadas anteriormente respecto de los problemas que presenta la medición de corrupción por denuncias. Un ejemplo es que la cantidad de denuncias puede aumentar, porque el sistema se hace más eficiente y más confiable, o porque existe efectivamente más corrupción. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones la información que entrega el Ministerio Público es un dato más a considerar respecto al cuadro general de la corrupción en Chile.

3.1.2 Contraloría General de la República

El artículo 98, inciso primero, de la Constitución Política de Chile dispone: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”¹⁶.

Mediante las Memorias Anuales hasta el año 2005 y desde ahí con las Cuentas Públicas, la Contraloría da conocer los casos más relevantes investigados durante el año. Por lo tanto, se informan los casos donde la Contraloría, a través de los procesos de auditoría administrativa, ha encontrado irregularidades. No obstante, hay que tener en consideración que dan a conocer sólo los casos relevantes y los que fueron auditados o investigados por petición especial de alguna autoridad. Además, muchos de ellos pasan a un sumario administrativo con el objetivo de detectar responsabilida-

¹⁵ Seminario “Lucha contra la Corrupción: un modelo de Fiscalía Especial y Multidisciplinaria del Ministerio Público”, organizado por la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía Nacional y la agencia de cooperación internacional europea, EuroSocial. 18 y 19 de agosto de 2008.

¹⁶ Contraloría General de la República. Cuenta Pública 2006. Santiago, Mayo de 2006. P.7.

des. En consecuencia, cuando salen los informes no hay claridad absoluta sobre si efectivamente se trata de hechos ilícitos o sólo de desórdenes o deficiencias administrativas.

Por otra parte, hay que considerar que no existe una metodología unificada a nivel nacional para llevar adelante las auditorías. La administración actual, bajo la dirección del contralor Ramiro Mendoza, está intentando unificar el sistema a través de la Metodología de Auditoría de la Contraloría General (MAC). Esta consiste en una matriz de riesgo donde uno de los elementos a considerar son los montos de transferencia. Sin embargo, la unificación no es aún una realidad generalizada, por lo que actualmente cada Contraloría Regional decide si va a utilizar este método, o si se hará una selección en forma discrecional de la institución que se auditará. Junto a ello la Contraloría revisa casos a petición de otras autoridades que hayan detectado posibles irregularidades.

Una dificultad agregada es que la información entregada por Contraloría no ha tenido siempre el mismo estándar. Entre el año 1990 y 1999 las Memorias sólo incluían un resumen de las actividades realizadas por la repartición a nivel país y regional. En tanto, la información entregada entre el 2000 y el 2005 es mucho más detallada. A partir del 2006 se vuelve a un formato más reducido (Cuentas Públicas). Por lo tanto, la cantidad de casos reportados entre el 2000 y el 2005 no responde necesariamente a un aumento de los casos, sino que a mayor información.

No obstante, pese a todas estas dificultades la información entregada por Contraloría sirve como base para hacer un análisis respecto a la situación de la corrupción en Chile entre los años 1990 al 2007.

Metodología

Usando la información publicada por la Contraloría en las Memorias o Cuentas Públicas entre el año 1990 y el 2007 se construye una base de datos con todos los casos publicados¹⁷. A fin de hacer un análisis de esta información se agrupan los casos y se señala la institución en que fueron detectados y el año.

La tipificación de la corrupción responde a la naturaleza del caso y a su gravedad. El listado que incluye 1.321 casos se divide en las siguientes categorías:

¹⁷ No se incluyen aquellos casos que son fallas de control interno, los que se mencionan como auditados sin señalar los resultados y aquellos en que se menciona en conjunto varias instituciones públicas sin especificar qué hecho corresponde a cada uno.

- **Irregularidades en Pagos, Gastos y Utilización de Dineros Fiscales:** se incluyen los pagos indebidos en honorarios, remuneraciones, trabajos realizados, viáticos, etc., pagos en exceso, gastos improcedentes, apropiación indebida de fondos, desvío de dinero, el no ingreso de los recursos en las arcas fiscales o municipales, entre otros.
- **Irregularidades en trámites:** se agrupa la utilización de papeles que no corresponden u otros actos ilícitos, para obtener permisos de circulación, patentes comerciales, patentes vehiculares, licencias de conducir, etc.
- **Irregularidades en contrataciones y/o concesiones:** reúne a todos los hechos irregulares (excepto pagos) dentro de las contrataciones de personal, de servicios, la adquisición de bienes, las concesiones con otras empresas, las transgresiones en las licitaciones públicas, las negociaciones incompatibles, etc.
- **Adulteración y/o falsificación de documentos y datos:** aquí se dan a conocer casos como falsificación de firmas, presentación de documentos falsificados, o la alteración de estos mismos con el objetivo de conseguir algún beneficio o esconder algún hecho, como la adulteración de boletas para rendir gastos.
- **Mal uso de bienes fiscales:** para que no fuera algo tan generalizado, se separó este ítem de los recursos, y sólo quedaron aquellos casos donde los bienes muebles e inmuebles de las instituciones fueron mal utilizados; es el caso del uso indebido de vehículos fiscales, del combustible, etc. Además, se incluye en este grupo un hecho que acontece en la mayoría de los hospitales auditados que es la atención de particulares y funcionarios con ISAPRE en horario de trabajo o turno y/o sin autorización correspondiente o sin cobrar por los servicios prestados como corresponde en estos casos.
- **Deficiencias administrativas y financieras que pueden perjudicar el patrimonio institucional:** este grupo concentra una cantidad importante de casos que no son directamente irregulares porque no están comprobados. Son aquellos donde el mal manejo puede causar graves pérdidas al patrimonio de la institución sin quedar claro si sólo fue por errores y deficiencias de

control o fueron utilizados indebidamente. Se encuentran casos como, gastos sin documentación legal de respaldo, sin justificación, fondos sin rendir, rendiciones de cuenta pendientes, diferencias contables y/o presupuestarias, entre otros.

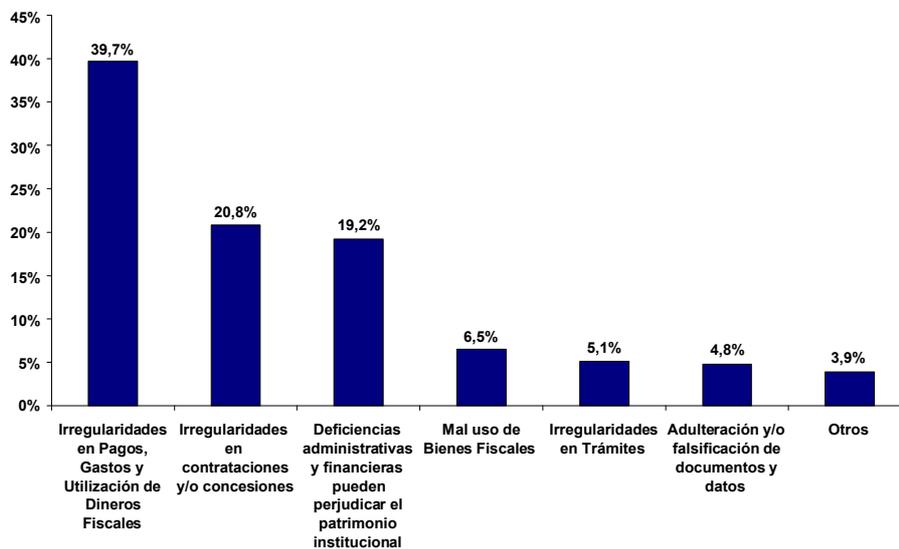
- **Otros:** unos pocos casos, que no calzan en las anteriores categorías, donde se incluyen algunos cobros irregulares y situaciones donde se dice que hubo irregularidades graves consideradas como delito y no se especifican cuáles son.

Conjuntamente se agrupan las instituciones en las que se detectan irregularidades en cuatro: Municipalidades, Ministerios y Organismos dependientes, Empresas públicas y Otros.

Resultados

En primer lugar, se analizarán los tipos de casos que se producen; luego, los tipos de casos por institución; posteriormente, los tipos de casos por año; y por último, veremos la cantidad de casos que se dan a conocer anualmente.

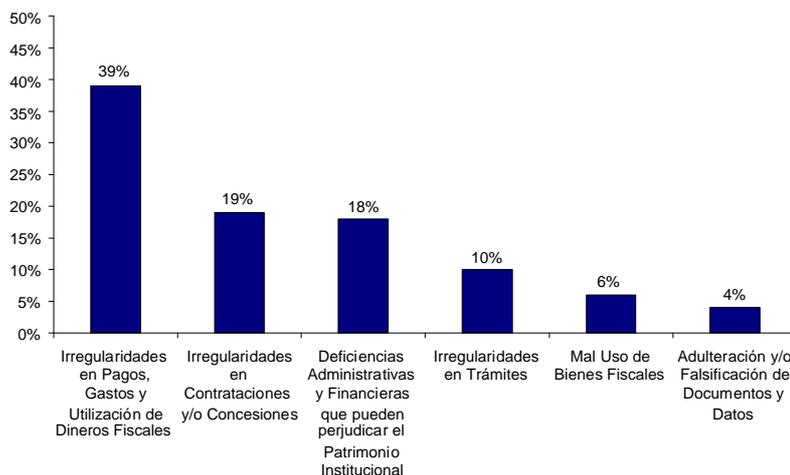
Gráfico N° 1
Tipo de Casos Irregulares (%)



Los casos más recurrentes son las irregularidades en Pagos, Gastos y Utilización de Dineros Fiscales (39,7%) seguidos desde lejos por Irregularidades en Contrataciones y/o Concesiones (20,8%) y

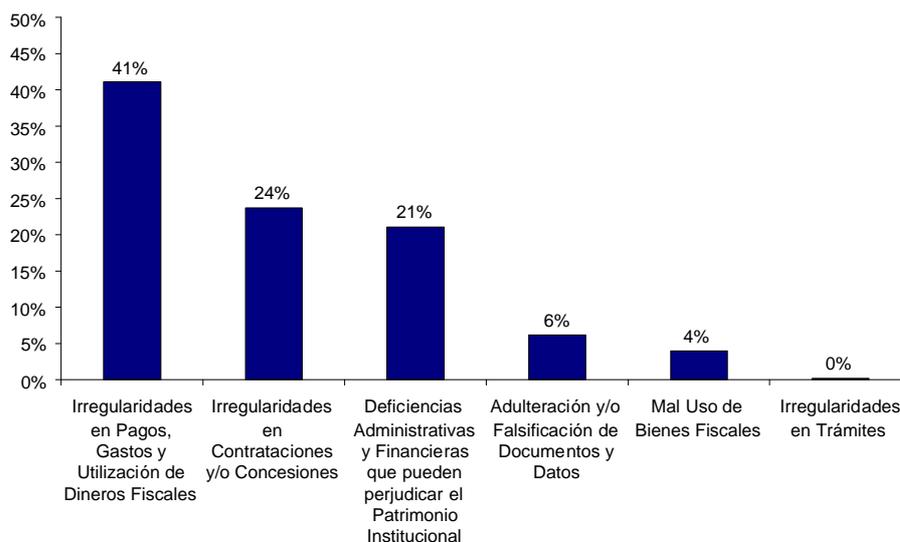
Deficiencias Administrativas (19,2%). Esto significa que los casos más recurrentes representan un daño al patrimonio fiscal.

Gráfico N° 2
Cantidad de Casos por Institución: Municipalidades (%)



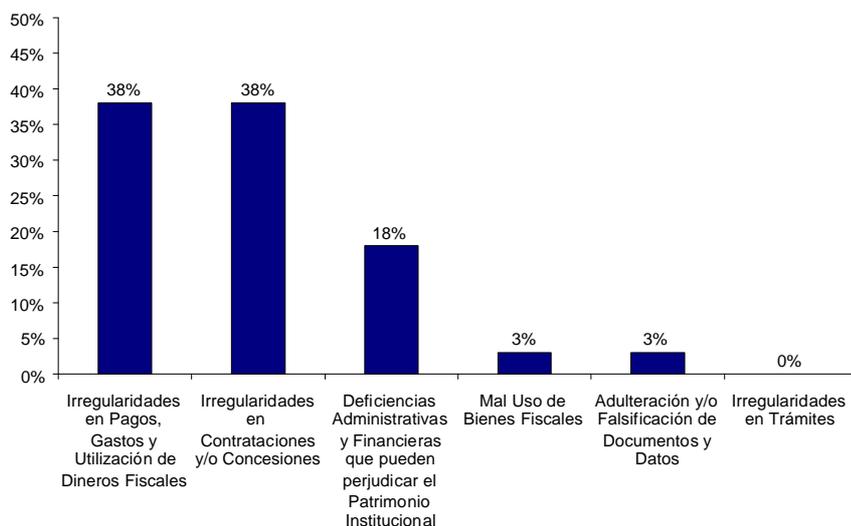
En las municipalidades (656 casos) las tres principales irregularidades son en Pagos y Gastos y Utilización de Dineros Fiscales (39%) seguidas de lejos por Irregularidades en Contrataciones y/o Concesiones (19%) y Deficiencias Administrativas (18%).

Gráfico N° 3
Cantidad de Casos por Institución: Ministerios y Organismos Dependientes (%)



En los ministerios y organismos que dependen de ellos (455 casos) se repiten los tres principales grupos de irregularidades, pero todos ellos por sobre el promedio de todas las instituciones.

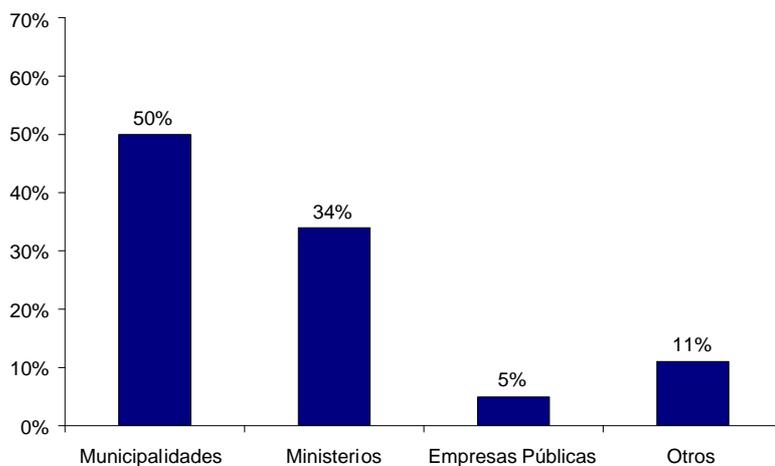
Gráfico N° 4
Cantidad de Casos por Institución: Empresas Públicas (%)



En las empresas públicas (68 casos) se producen en gran porcentaje las irregularidades en Contrataciones y/o Concesiones, quedando en primer lugar junto con las Irregularidades en Pagos.

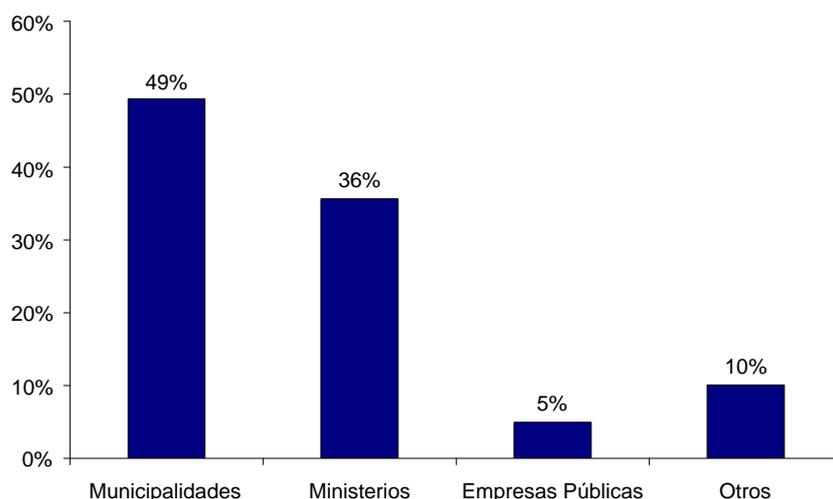
Las instituciones donde más casos se reportan son: municipalidades (50%), seguidas por los ministerios (34%) y más lejos por las empresas públicas (5%).

Gráfico N° 5
Cantidad de Casos por Institución (%)



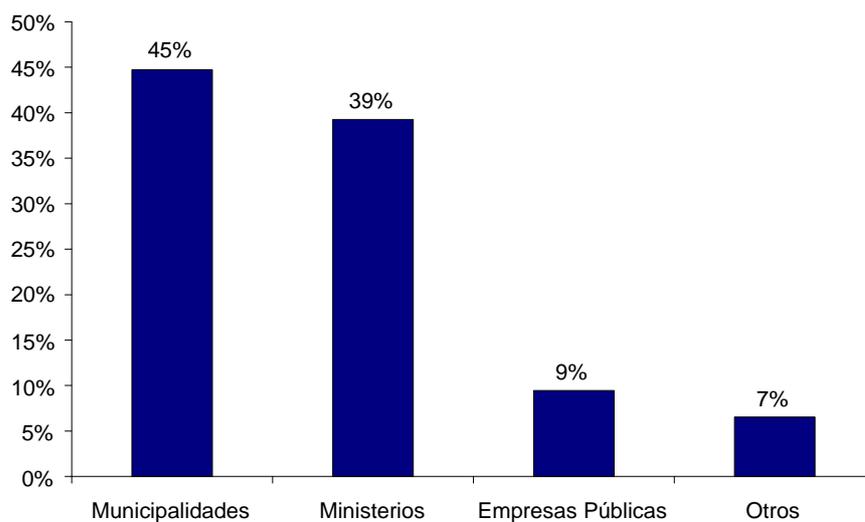
Por otro lado, se observa cuáles son las instituciones más afectadas con los diferentes tipos de casos de corrupción.

Gráfico N° 6
Irregularidades en Pagos, Gastos y Utilización de Dineros Fiscales (%)



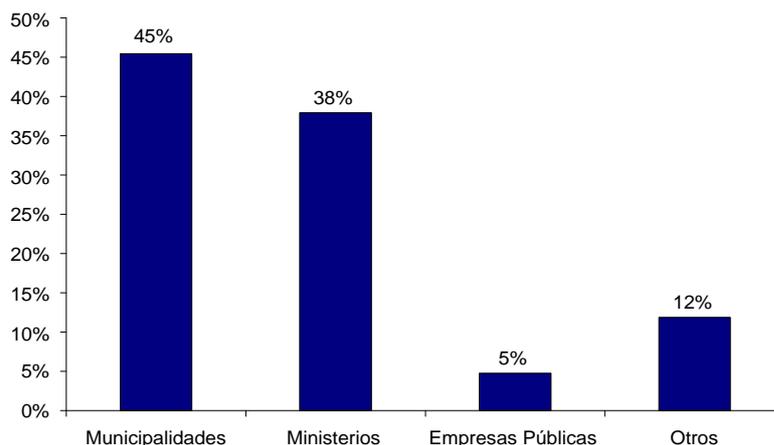
Un 49% de los Pagos se producen en las municipalidades, mientras un 36% se da en los ministerios y organismos dependientes, y sólo un 5% en las empresas públicas.

Gráfico N° 7
Irregularidades en Contrataciones y/o Concesiones (%)



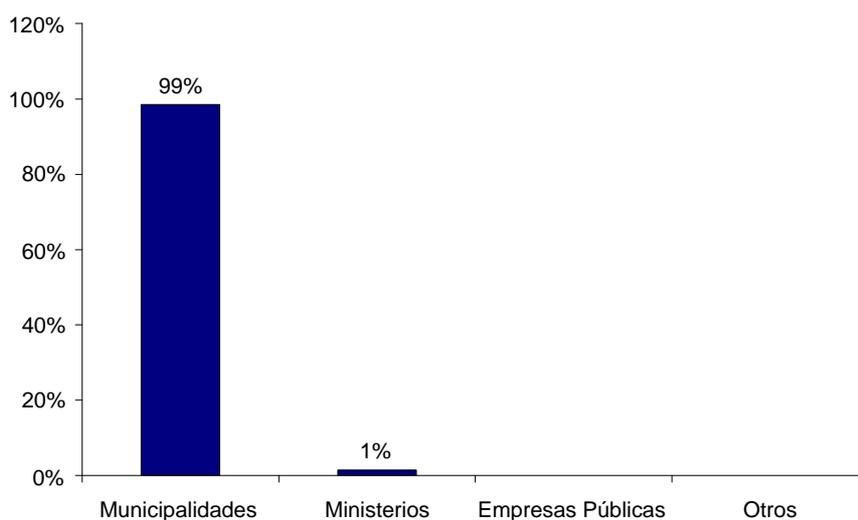
En las irregularidades con Contratos y/o Concesiones, un 45% se produce en las municipalidades, un 39% en los ministerios y un 9% en las empresas públicas. En este tipo de ilícito la proporción de casos en los ministerios y empresas públicas es más elevada.

Gráfico N° 8
Deficiencias Administrativas y Financieras
que pueden Perjudicar el Patrimonio Institucional (%)



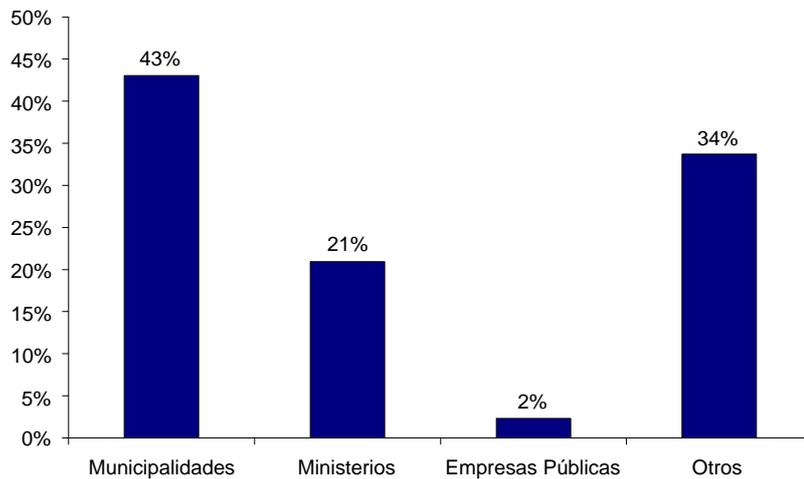
Los hechos de negligencia institucional se producen principalmente en las municipalidades con 45%, seguidos por los ministerios con un 38% y finalmente las empresas públicas con 5%.

Gráfico N° 9
Irregularidades en Trámites



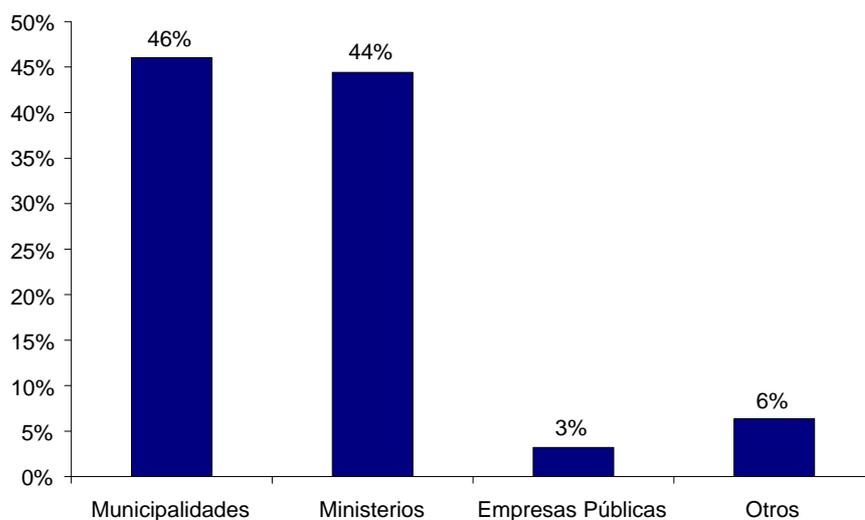
Las irregularidades en trámites se dan en un 99% en las municipalidades y sólo 1% en ministerios. (Gráfico N° 9).

Gráfico N° 10
Mal Uso de Bienes Fiscales



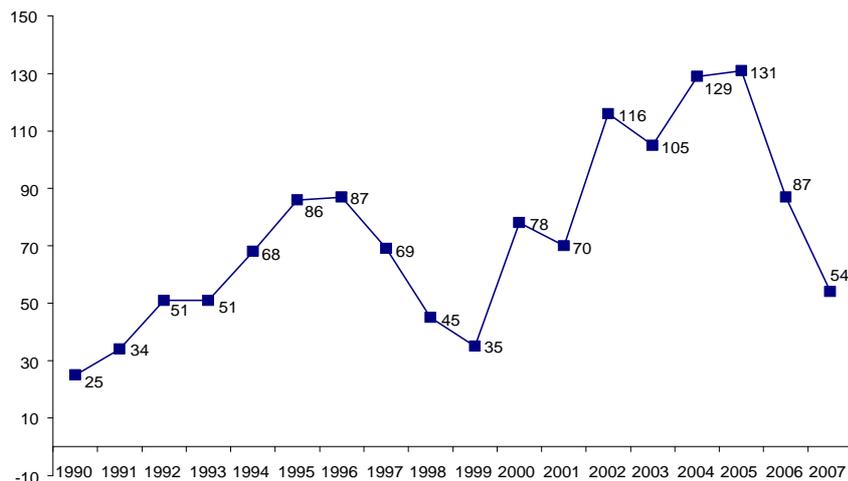
El Mal Uso de Bienes Fiscales se produce en un 43% en municipalidades, pero en esta ocasión es seguido por Otros con 34%, donde se encuentran los diferentes hospitales. En tercer lugar quedan los ministerios con un 21% y sólo un 2% se da en las empresas públicas. (Gráfico N° 10).

Gráfico N° 11
Adulteración y/o Falsificación de Documentos y Datos



Las situaciones de adulteración se producen en un 46% en municipalidades y en un 44% en ministerios. Por lo tanto, este tipo de ilícito tiene lugar casi con la misma frecuencia en las municipalidades y en los ministerios. (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 12
Cantidad de Casos por Año

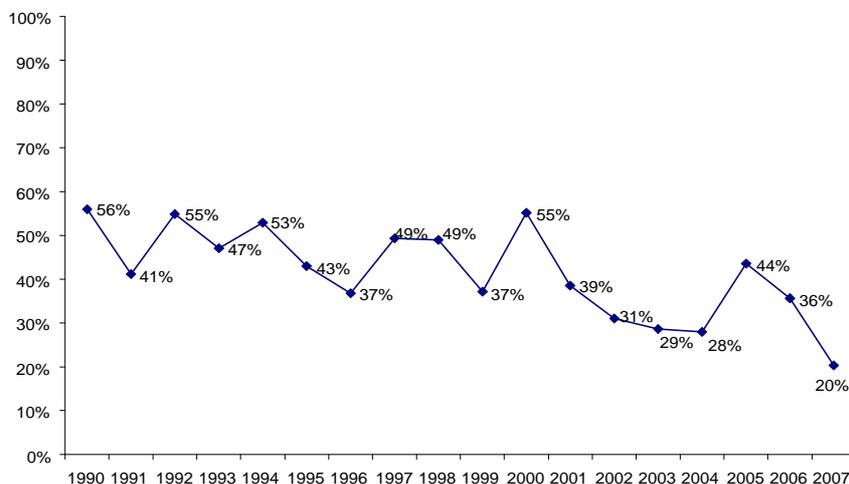


En el gráfico N° 12 se intenta dar a conocer cuántos casos aproximadamente son publicados por Contraloría. Se puede apreciar que durante los primeros años fueron muy escasos; pero la cifra va en aumento hasta 1996, año en que comienza a descender hasta 1999, cuando se producen diversos cambios en los formatos y la menor cantidad de casos publicados. El año 2000 comienza un nuevo repunte de éstos, al darse a conocer los casos en tablas de actividades, indicar la institución afectada, el tipo de auditoría que se realiza y los resultados. Y así se hace hasta el año 2005.

El año 2006 comienzan a entregarse los datos en Cuenta Pública, con un formato mucho más acotado que permite conocer muy pocos casos. Por ejemplo, en la de ese año no se da espacio para que las Contralorías Regionales expongan sus informes, sino que, se hace un resumen general a nivel país. El año 2007, desde la designación del contralor Ramiro Mendoza, más que dar a conocer casos de corrupción, se pone énfasis en la explicación de las medidas adoptadas.

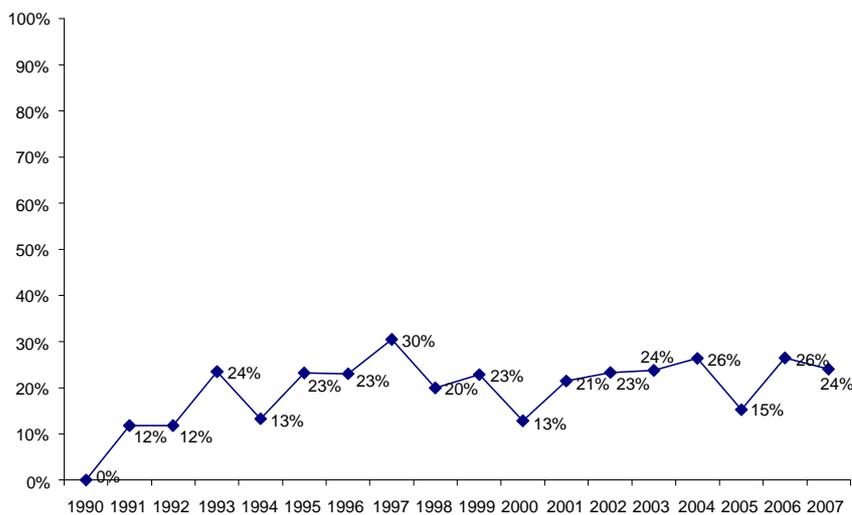
En los siguientes gráficos se analiza cómo han fluctuado los tipos de casos en el lapso analizado.

Gráfico N° 13
Irregularidades en Pagos, Gastos y Utilización de Dineros Fiscales por Año (%)



Como se puede observar, en un comienzo los pagos irregulares se mantuvieron entre el 40% y el 60% de los casos anuales, para iniciar una disminución el año 2000 hasta llegar a un 28% el año 2004. El 2005 vuelven a estar sobre el 40%, para quedar en un 20% el 2007. (Gráfico N° 13).

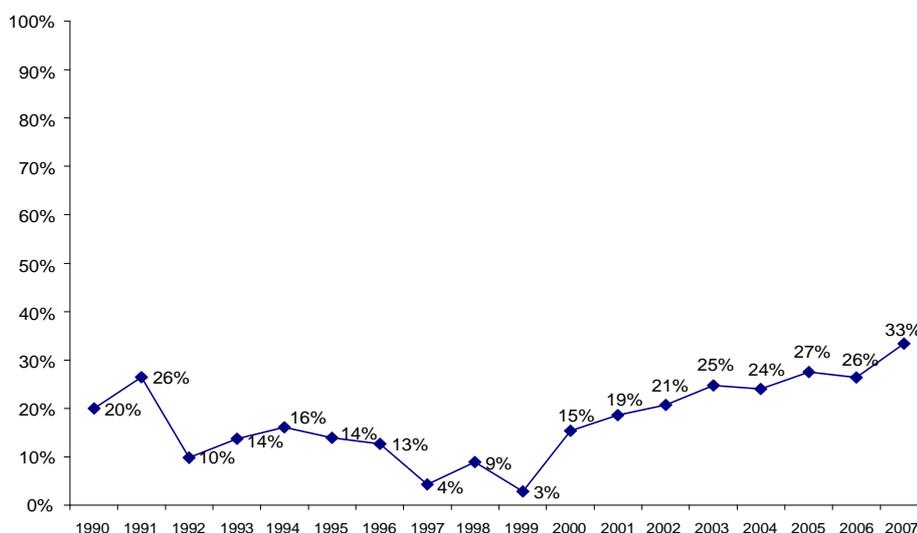
Gráfico N° 14
Irregularidades en Contrataciones y/o Concesiones por Año (%)



En los hechos irregulares con Contrataciones y/o Concesiones podemos observar un alza casi constante y de a poco hasta el año

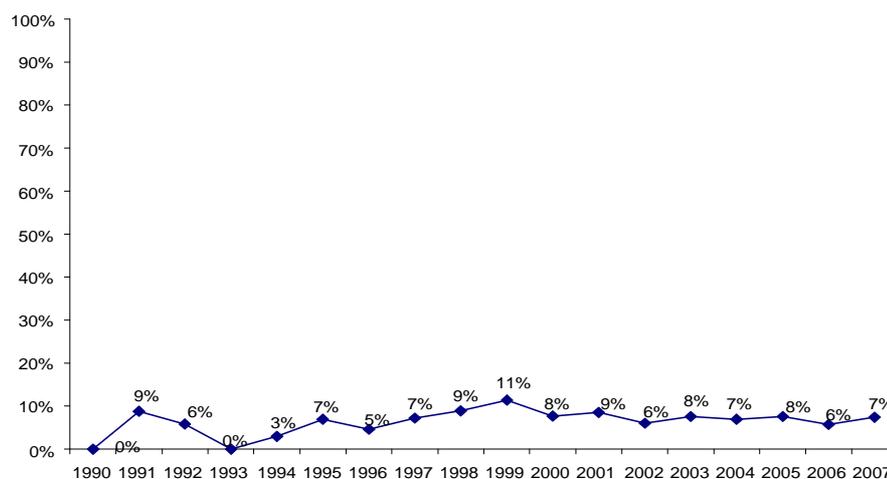
1997, desde cuando se han mantenido más o menos estables alrededor del 20%. (Gráfico N° 14).

Gráfico N° 15
Deficiencias Administrativas y Financieras que pueden Perjudicar el Patrimonio Institucional (%)



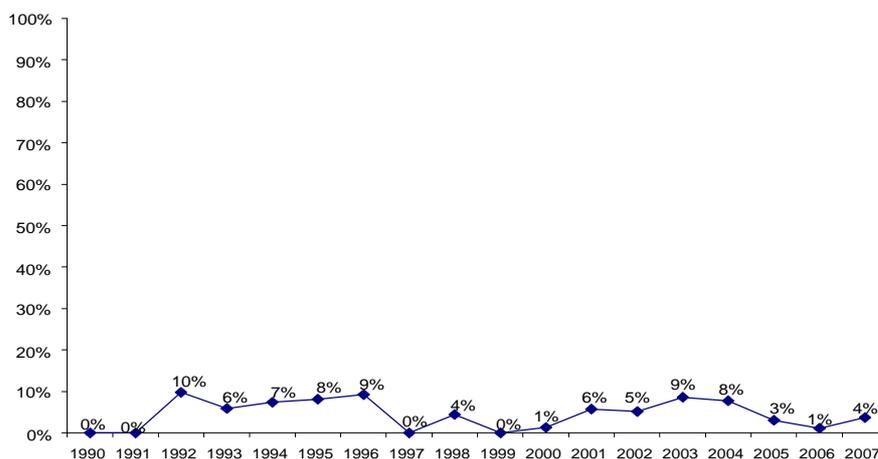
Si bien en un comienzo estas deficiencias no eran relevantes desde el año 2000 empiezan a destacarse y a subir constantemente hasta llegar a un 33% en el año 2007. Este hecho podría estar dando señales respecto a una falta de acuciosidad en el manejo de los dineros públicos. (Gráfico N° 15).

Gráfico N° 16
Mal Uso de Bienes Fiscales (%)



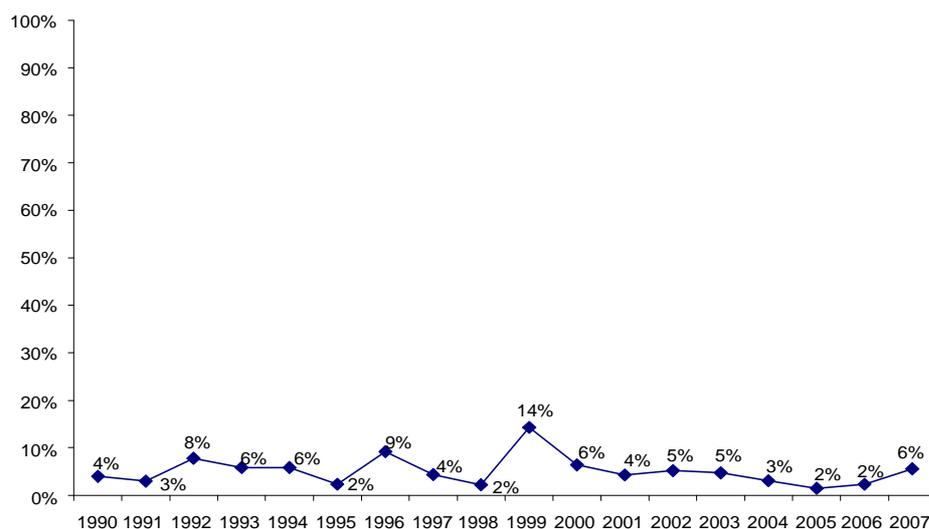
La evolución del Mal Uso de Bienes Fiscales no ha sufrido grandes variaciones: sólo en 1999 superó el 10% de los casos detectados manteniéndose siempre bajo este porcentaje. (Gráfico N° 16).

Gráfico N° 17
Irregularidades en Trámites (%)



Con las irregularidades en trámites sucede algo parecido, sus variaciones no son muy relevantes: se han mantenido siempre bajo el 10% y en los últimos tres años, bajo el 5%. (Gráfico N° 17).

Gráfico N° 18
Adulteración y/o Falsificación de Documentos y Datos (%)



La Adulteración y/o Falsificación de Documentos y Datos se mantiene alrededor del 10%, siendo superada esta cifra sólo el año 1999 con un 14%.

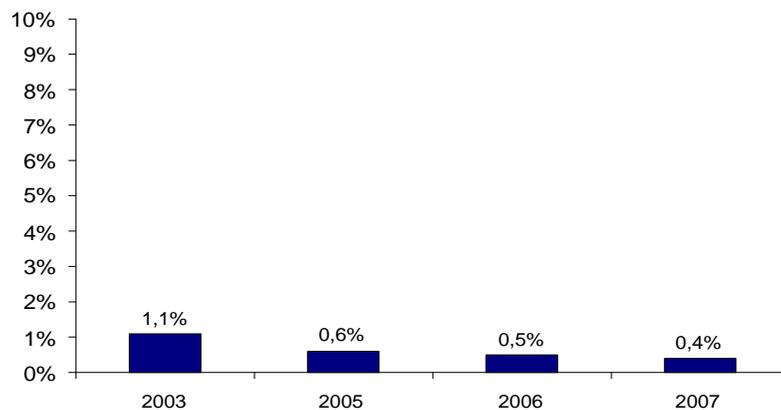
Los casos observados son los que más se destacan en las Memorias Anuales o Cuentas Públicas de Contraloría, donde se deja en claro que son actos irregulares. No contamos con la totalidad de los casos y éste es uno de los mayores problemas que presenta este tipo de medición. Hay una selección previa a la nuestra, realizada por Contraloría y hacer una revisión de todos los informes es algo imposible.

3.2 ENCUESTAS DE CORRUPCIÓN EN CHILE

3.2.1 Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

Esta encuesta realizada por el gobierno tiene por objetivo obtener información a nivel nacional, regional y comunal sobre la inseguridad y la victimización de las personas y hogares, las condiciones en que se producen y la reacción de la ciudadanía frente al delito¹⁸.

Gráfico N° 19
Durante los últimos 12 meses ¿Usted o algún miembro de su hogar fue víctima de alguno de estos delitos?
(Corrupción o Delito de Soborno)



Fuente: ENUSC 2005-2007.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas. En:
http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2008/abril/not230408.php

Según el resultado de la encuesta el 1,1% de los encuestados reportó que él mismo o algún miembro de su hogar fue víctima de un delito de corrupción o soborno. Este número baja a 0,6% en el 2005 para terminar en 0,4% en el 2007. Ello nos muestra un cuadro de reducción de las víctimas de casos de corrupción entre el 2003 y el 2007.

Cuando se analizan estos datos hay que tener en cuenta que esta encuesta es representativa de toda la sociedad, por lo que la concentración de información respecto a casos de corrupción es probablemente baja.

3.2.2 *Transparency International*

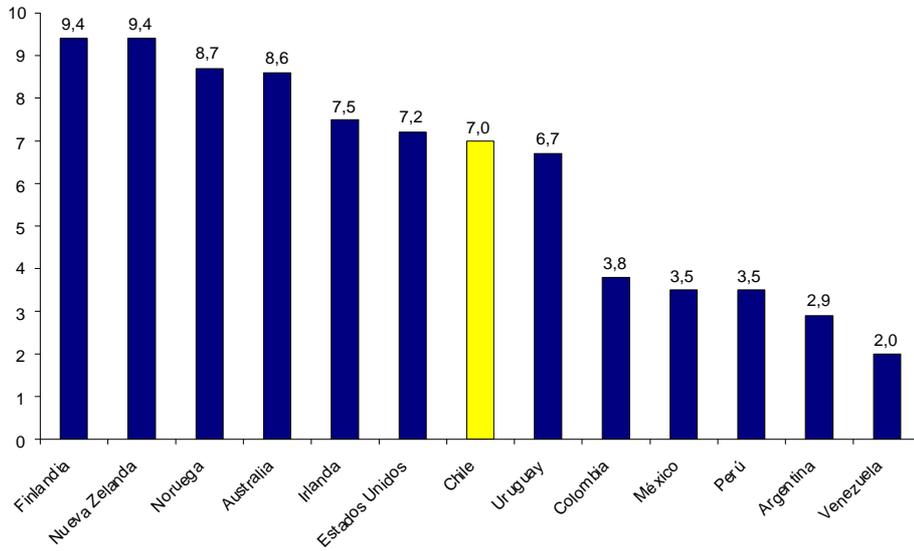
El Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency* es una de las herramientas de medición de la corrupción más utilizadas a nivel mundial. De hecho ha permitido la realización de variados trabajos que, basándose en él, analizan las causas y las consecuencias de la corrupción.

Está construido con las preguntas respecto a corrupción de 14 encuestas de 12 instituciones. Esta es la razón por la que lo describen como una “Encuesta de Encuestas”. Mide la Percepción de la Corrupción entre expertos y empresarios de todo el mundo, recogiendo una visión sobre la corrupción en el contexto internacional, tanto a nivel general como a nivel individual en un conjunto significativo de países¹⁹ (el año 2007 fue realizada en 179 países). A partir de estas encuestas se construye un *ranking* que se mueve según el número de países que estén incluidos, los cuales varían todos los años. Por lo tanto, cuando se quiere analizar la evolución de un país en el tiempo no se debe mirar el lugar en el *ranking* porque podrá estar mejor o peor posicionado por la entrada o salida de algunos países. En este caso se debe considerar la puntuación obtenida por el país en los distintos años.

El Índice de Percepción de Corrupción tiene una escala de 1 a 10, donde 1 es altamente corrupto y 10 altamente limpio. Chile ocupó el año 2007 el lugar del país más limpio de América Latina con una puntuación de 7,0.

¹⁹ *Transparency International* España. En: <http://www.transparencia.org.es/>

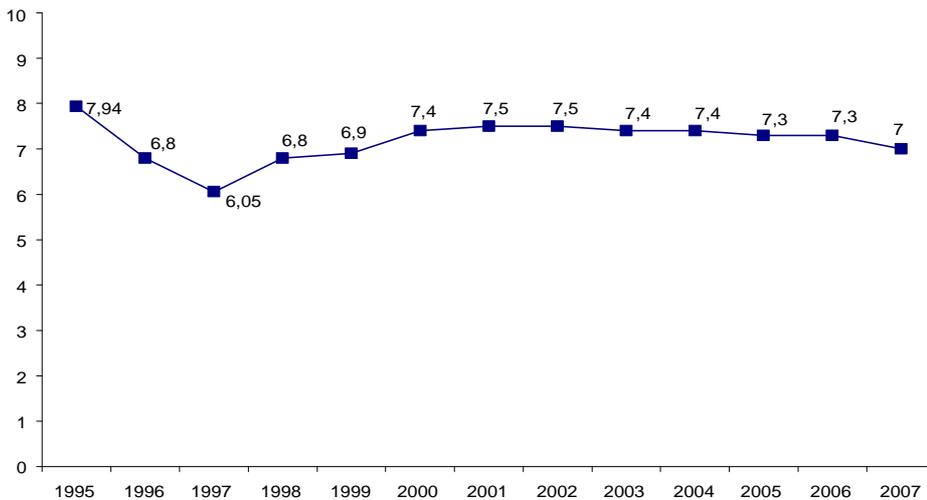
Gráfico N° 20
Índice de Percepción de Corrupción 2007
Transparency International
Escala: (1 altamente corrupto – 10 altamente limpio)



Fuente: Elaboración propia. Datos de *Transparency International*.

Si se mira la evolución de nuestro país en el tiempo se constata que después de una caída el año 1999, la puntuación de nuestro país no se ha movido en forma significativa.

Gráfico N° 21
Chile en *Transparency International*



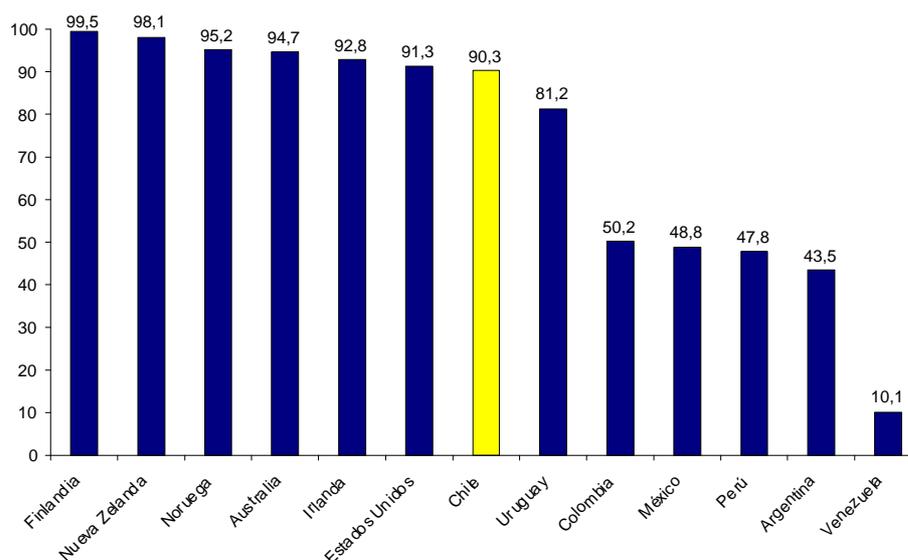
Fuente: Elaboración propia. Datos de *Transparency International*.

3.2.3 Banco Mundial

El Banco Mundial mide a través de los indicadores de Gobernabilidad. Son seis dimensiones de gobernabilidad: i) Voz y Rendición de Cuentas, ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, iii) Efectividad Gubernamental, iv) Calidad Regulatoria, v) Estado de Derecho, y vi) Control de la Corrupción²⁰.

Se trata de una encuesta realizada entre expertos y analistas, con las mismas debilidades que *Transparency*, en el sentido que cada vez entran o salen países. Sus resultados, entonces, deben compararse sólo entre sí e importar la puntuación más que el lugar ocupado en el *ranking*. Es un *ranking* porcentual, donde 100% es baja corrupción y 0% es alta corrupción. En el último informe había 212 países en general, y Chile obtuvo 90,3 en control de corrupción.

Gráfico N° 22
Banco Mundial: Indicadores de Gobernabilidad
Control de Corrupción 1996-2007



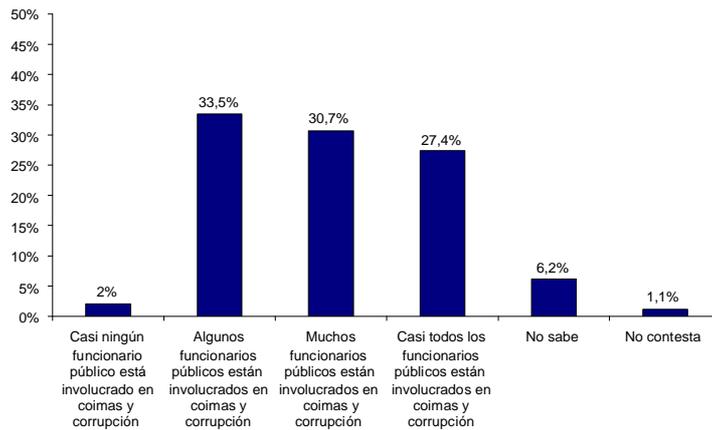
Fuente: Elaboración propia. Datos World Bank.

²⁰ Instituto del Banco Mundial. En: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>

3.2.4 Encuesta Centro Estudios Públicos, Chile

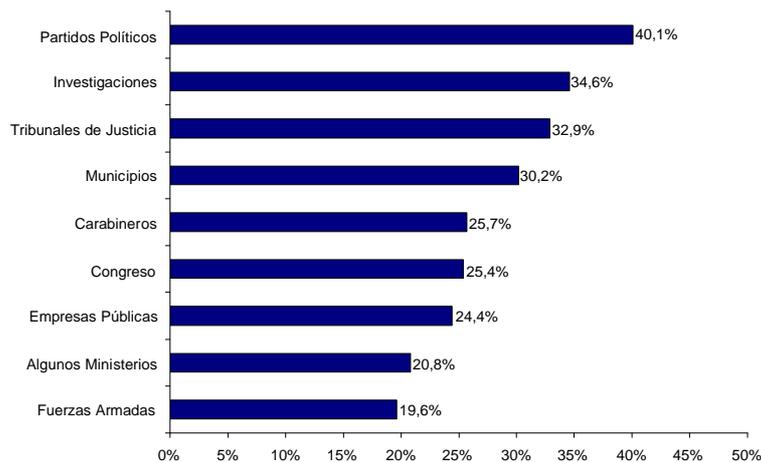
Es una encuesta de opinión pública²¹ no especializada en corrupción. En el año 2002, cuando estallaron los casos más graves conocidos en la última década, se incluyeron preguntas sobre el tema.

Gráfico N° 23
¿Cuán extendida cree usted que están en Chile las Coimas y la Corrupción? Diciembre 2002



Según esta encuesta, representativa de toda la población, un 33,5% de los ciudadanos cree “que algunos funcionarios públicos están involucrados en coimas y corrupción”, en tanto un 30,7% sostiene que “muchos funcionarios están involucrados en coimas y corrupción”.

Gráfico N° 24
Instituciones en las cuales se cree que hay Mucha Corrupción



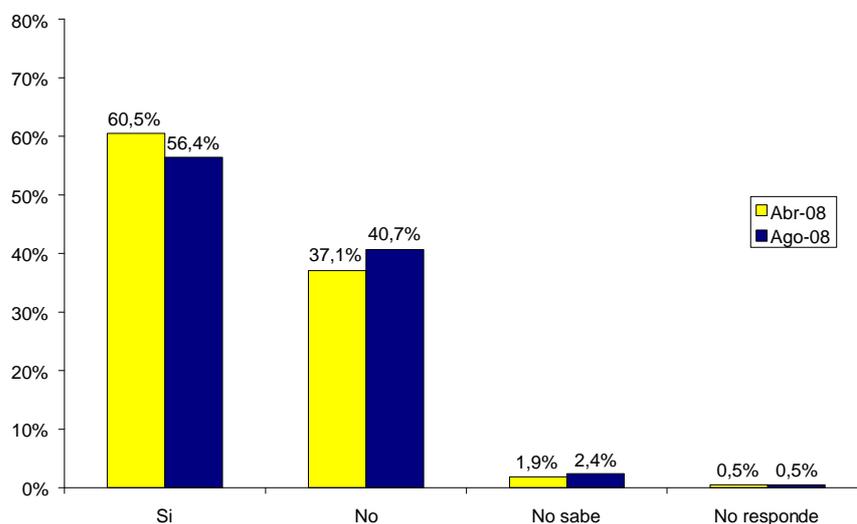
²¹ La muestra es de 1.500 personas con un margen de error del 3%.

Por otra parte, los partidos políticos, investigaciones, tribunales de Justicia y los municipios son percibidos como las instituciones con mayores niveles de corrupción. (Gráfico N° 24).

3.2.4 Estudio de Opinión Pública, IPSOS

El Grupo IPSOS es una empresa de estudios de mercado internacional que, en agosto de 2008, dio a conocer su último trabajo de opinión pública²². Al igual que la Encuesta del CEP no se especializa en el tema corrupción, pero sí incluyó en el último reporte una pregunta respecto al tema.

Gráfico N° 25
¿Considera usted que Chile es un País Corrupto?
(Base: % Total Entrevistados)
Abril 2008 – Agosto 2008



Fuente: IPSOS, agosto 2008.

Según este estudio, más de la mitad de los chilenos (56,4%) considera que Chile es un país corrupto. Este porcentaje baja respecto al 60,5% que compartía esta afirmación en abril de este año. Sin embargo, hay que recordar que en ese mes se produce la destitución de la Ministra de Educación, Yasna Provoste, por diversas irregularidades detectadas en este Ministerio.

²² Realizado vía telefónica, en 24 ciudades del país; en total fueron 1.011 entrevistados, con un margen de error teórico de 3,1%.

IV. ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2008 DE LYD

4.1 DISEÑO METODOLÓGICO

La Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo pretende medir la evolución de este fenómeno en el tiempo, tanto a nivel del país como en cada una de sus instituciones públicas. Con este fin el sondeo se realiza en forma anual, permitiendo de esta forma contar con datos comparables, lo que hace más sólida la información recolectada.

La Encuesta de Corrupción busca información que vaya más allá de la percepción de corrupción por parte de ejecutivos y empresarios, acercándose a la naturaleza de los hechos. En este sentido, no sólo se pregunta a los encuestados por los niveles de corrupción que perciben (Índice de Percepción), sino también si tienen conocimiento de casos de corrupción en forma directa y no a través de los medios de comunicación (Hechos de Corrupción). Además, se procura conocer si los hechos fueron denunciados y si existe un sistema de sanciones eficiente para estos casos. Por último, si estos ilícitos no son denunciados se intenta averiguar cuáles son las razones por las que no se realizan las denuncias correspondientes.

Con este tipo de instrumento se busca lograr un acercamiento más preciso a la magnitud del fenómeno, su alcance dentro de las distintas instituciones públicas y el tipo de ilícito más común en cada una de ellas.

Tanto los tipos de ilícitos estudiados como las instituciones públicas evaluadas formaron, en primera instancia, parte de una lista propuesta por los encuestadores. Sin embargo, en ambos casos se deja espacio para que se agreguen casos o instituciones que no hayan sido considerados. Por otro lado, en años anteriores se ha preguntado sobre qué conductas son consideradas corruptas, estableciéndose así una escala de actitudes²³ que podrá ser revisada periódicamente.

4.1.1 Definición de Corrupción

Como ya se ha señalado, pese a que existe un sinnúmero de definiciones de corrupción, gran parte de los autores entiende que ésta se da en la relación entre el Estado y la sociedad. Según *Transpa-*

²³ La Escala de Actitudes no varía, por lo cual, no se encuentra incluida en el presente estudio. Si se requiere más información sobre éstas, ver: Serie Informe Político N° 90 y 93.

Transparency International, corrupción es “el abuso de un funcionario público para el beneficio privado”.²⁴ Por su lado, el Banco Mundial entiende por corrupción “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”.²⁵ Para efectos de la Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo, se define como “el uso de bienes y servicios públicos, como asimismo de regulaciones y cuerpos legales, para otorgar privilegios privados”.

4.1.2 Universo

Una de los interrogantes fundamentales a la hora de construir una encuesta de corrupción es el universo sobre el cual ésta será aplicada. Una alternativa sugiere la extensión de la encuesta a toda la población del país; sin embargo, esta opción tiene problemas en lo referente a la calidad de la información que pueda proporcionar este grupo. Específicamente, en Chile la gente no está expuesta a una corrupción cotidiana. Así, la pregunta a cualquier ciudadano sobre casos de corrupción no aportaría información relevante.

Mucho más interesante parece entonces consultarle a quienes sí conocen de casos de corrupción en forma más frecuente. Estos son justamente los ejecutivos de empresas que de manera habitual deben relacionarse con el sector público para tramitar permisos, postular a licitaciones, entre otros.

De acuerdo con los argumentos antes señalados, para realizar la Encuesta de Corrupción se seleccionó como universo de trabajo a los empresarios y ejecutivos chilenos. La ventaja de esta decisión es el tamaño muestral requerido y la calidad y cantidad de información que arroja la encuesta.

Sin embargo, cabe señalar al menos tres inconvenientes de trabajar con esta población. El primero es que no se conocen los casos de “pequeña corrupción”; el segundo, que no se cuenta con información sobre la percepción de corrupción a nivel de la sociedad en su conjunto; y el tercero es el eventual sesgo de los resultados en el sentido de reflejar sólo la corrupción conocida a nivel de ejecutivos de empresas. De todas formas, la encuesta permite acercarse a un análisis más fino de la naturaleza de los hechos de corrupción en nuestro país.

²⁴ Texto Original: *The Abuse of Public Office for Private Gain*. En: *Transparency International: “Corruption Perception Index, Questions and Answers”*, Transparency International, Berlin, 2001.

²⁵ Kaufmann, Daniel: “Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica”, en *Perspectivas*, vol. 3. Nº 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

4.1.3 Diseño de la Muestra

Como herramienta de aproximación a la muestra se utiliza el Directorio Nacional de Empresas y Ejecutivos 2007, en el que hay ingresados más de 7.000 empresarios y ejecutivos de todo Chile.

Se realiza una muestra probabilística, a través de una selección aleatoria de las unidades del Directorio Nacional de Empresarios y Ejecutivos 2007. Se envían 2.000 cartas, recibiendo en esta oportunidad 411 respuestas, por lo que la tasa de respuesta es de un 21%. Sin embargo, este año fue necesaria una carta recordatoria y una carta de reposición para tener más de 400 encuestas respondidas.

El margen de error estimado es de 5%.

4.1.4 Trabajo de Campo

En cuanto a la técnica y al método de recolección de datos se utiliza un cuestionario estructurado. Una vez seleccionada la persona se le hace llegar el cuestionario por correo certificado, acompañado por una carta explicativa y un sobre franqueado con la dirección de Libertad y Desarrollo.

Dada la naturaleza del fenómeno que se quiere investigar, el sondeo se realiza en forma absolutamente anónima, por lo que las respuestas se reciben sin remitente. El objetivo es aumentar la tasa de respuestas en un tema tan sensible como es la corrupción.

4.1.5 Fechas

La recolección de datos se realizó entre el 30 de noviembre de 2007 y el 25 de abril de 2008.

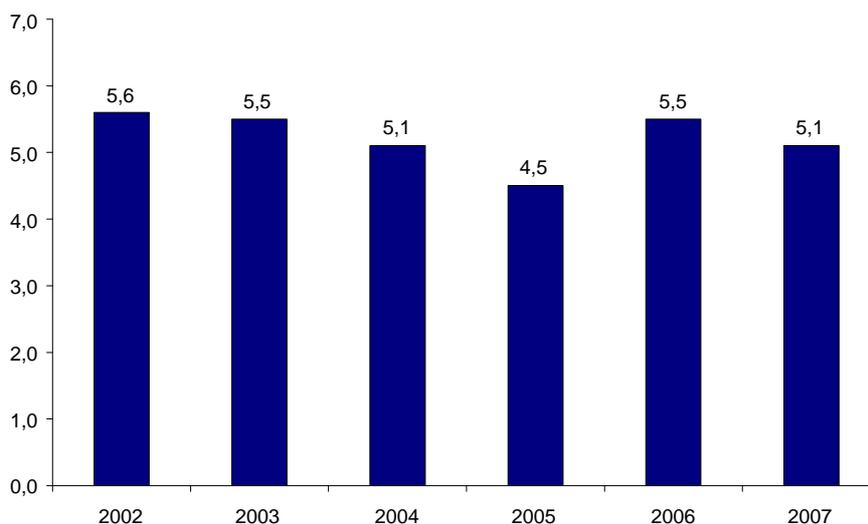
La primera partida con 1.000 encuestas se despachó el 30 de noviembre de 2007 y, la segunda con las 1.000 restantes, el 26 de diciembre de 2007. Como no se logra obtener la tasa de respuesta de otros años, se envía una carta recordatoria a las 2.000 personas el 18 de enero de 2008, siendo finalmente necesario reponer la encuesta el 19 de marzo de 2008. Esta vez se hace una nueva selección aleatoria del listado del Directorio Nacional, enviando 750 encuestas a fin de obtener la tasa de respuesta esperada para concluir el estudio.

4.2 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

La primera perspectiva de análisis establece los niveles de corrupción percibidos por los encuestados, tanto a nivel del país como en cada una de las instituciones públicas. Si bien la percepción no es un fiel reflejo de la realidad, sí permite una aproximación a ella. Además arroja datos sobre la confianza que tienen los encuestados en cada una de las instituciones respecto al tema de la corrupción.

La percepción de corrupción es medida a través de una escala de 0 a 10, donde 10 indica el máximo de corrupción y 0 el mínimo. El nivel de corrupción percibido en el país disminuye entre el 2006 y el 2007. (Gráfico N° 26).

Gráfico N° 26
Nivel de Percepción de Corrupción

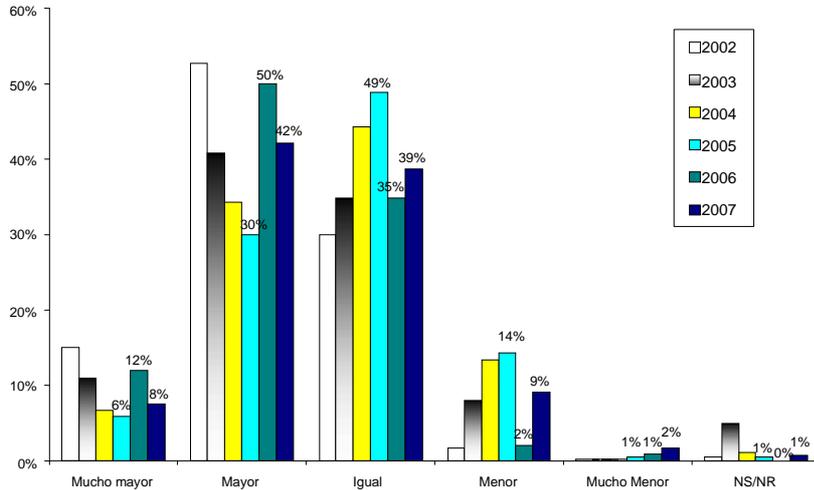


Lo primero que se observa es que, entre 2006 y 2007, la percepción de la corrupción disminuye de 5,5 a 5,1 alcanzando el mismo nivel que en el año 2004. En este gráfico se puede observar la incidencia de la prensa sobre la percepción de corrupción. Los mayores índices se dan el 2002 cuando estalla el caso MOP GATE y el 2006 con el caso CHILEDEPORTES.

A continuación se observa la percepción de las personas de la corrupción con relación al año anterior: mientras el 2006 un 62% opi-

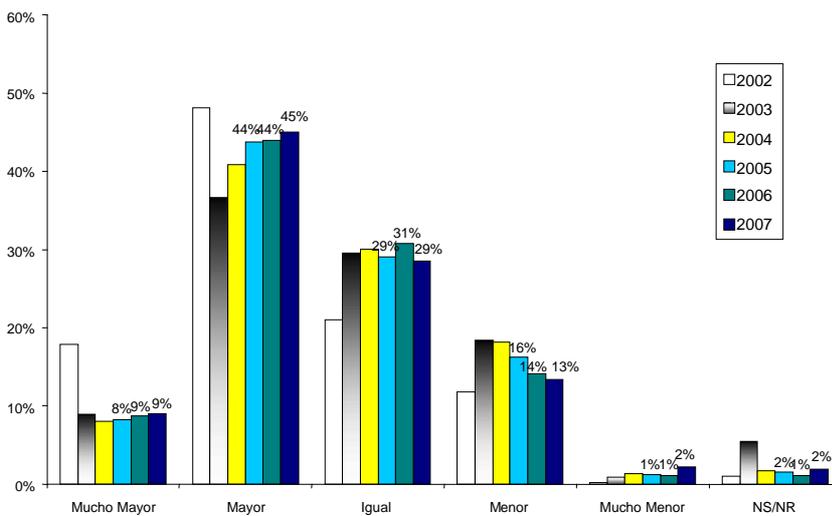
naba que era mayor o mucho mayor, en 2007 disminuye a un 50%. Y, un 39% cree que la situación se mantiene igual. (Gráfico N° 27).

Gráfico N° 27
Con relación a un año atrás usted cree que el nivel de corrupción es..



Por otra parte, al ser consultados sobre las perspectivas a futuro, el 54% estima que la corrupción será mayor o mucho mayor, porcentaje que se mantiene estable en los últimos tres años. Y, un 29% estima que se mantendrá igual. (Gráfico N° 28).

Gráfico N° 28
En el futuro piensa que la corrupción será...

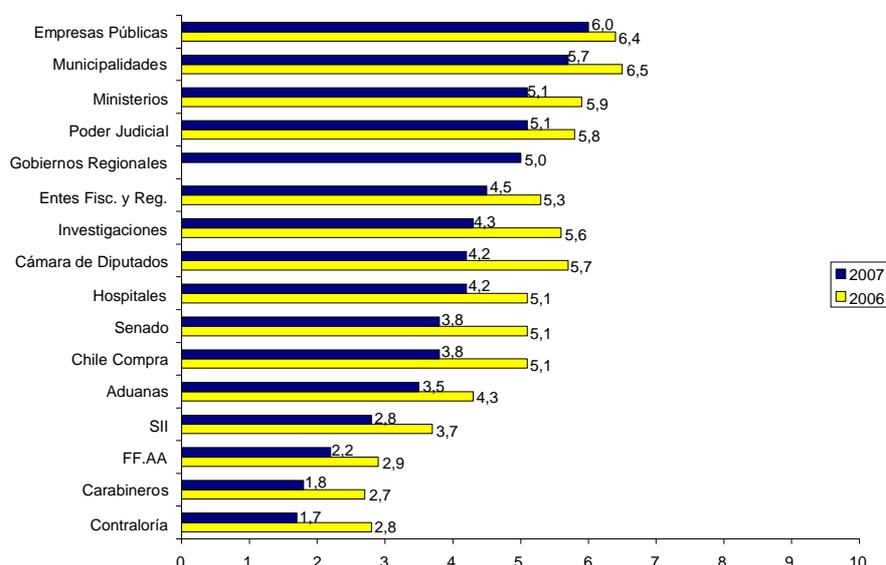


Llama la atención que, independiente de la variación del Índice de Percepción de Corrupción, persistentemente los encuestados consideran que la corrupción aumentará en el futuro. Esto nos muestra la baja confianza de los ciudadanos en la capacidad de controlar el fenómeno.

4.2.1 Percepción de Corrupción en las Instituciones

La medición de la percepción de corrupción en las instituciones públicas se realiza utilizando la escala de 0 a 10, donde 0 es el mínimo y 10 el máximo, y simultáneamente se la compara con la del año anterior.

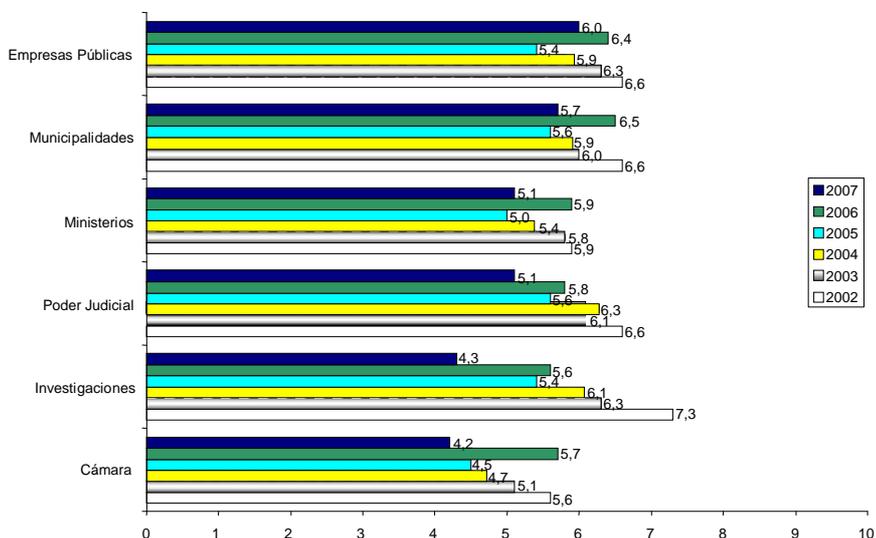
Gráfico N° 29
Percepción de Corrupción en las Instituciones 2006 – 2007



En relación con la percepción se observa que ésta disminuyó el 2007 en todas las instituciones. Sin embargo, las empresas públicas, municipalidades, ministerios y Poder Judicial se mantienen en los cuatro primeros lugares del ranking con respecto al año pasado. Además, este año se agregaron a la medición los gobiernos regionales, que se perciben como la quinta institución más corrupta.

En el Gráfico N° 30 se analizan las seis instituciones que han estado alguna vez entre los primeros cinco lugares desde que se comenzó la medición en el año 2002.

Gráfico N° 30
Percepción de Corrupción en las Instituciones



Es posible observar que empresas públicas, municipalidades, ministerios y Poder Judicial han estado en los seis años de medición entre las cinco instituciones con mayor percepción de corrupción. La Cámara de Diputados ha ocupado este lugar sólo una vez (2006). Investigaciones se encontró durante los primeros cuatro años entre los primeros tres lugares, en el año 2006 baja al sexto lugar y el 2007 mejora aún más, quedando como la séptima institución.

En el Cuadro N° 1 se señala en qué lugar del *ranking* de percepción se han encontrado las instituciones públicas en los últimos seis años. De acuerdo a éste, las empresas públicas en 2007 ocupan el primer lugar, dejando a las municipalidades en segundo lugar. Los ministerios y el Poder Judicial quedan ubicados en el tercer lugar con el mismo nivel de percepción de corrupción.

Cuadro N° 1
Ranking de Percepción de Corrupción

Institución	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Empresas Públicas	2	2	3	3	2	1
Municipalidades	2	4	4	1	1	2
Ministerios	5	5	5	5	3	3
Poder Judicial	2	3	1	1	4	3
Gobiernos Regionales	*****	*****	*****	*****	*****	5
Entes Fiscalizadores y Reguladores	8	6	6	6	7	6
Investigaciones	1	1	2	3	6	7
Cámara de Diputados	6	7	7	7	5	8
Hospitales	7	8	8	8	8	8
Senado	10	10	10	9	8	10
Chile Compra	*****	*****	11	11	8	10
Aduanas	9	9	9	10	11	12
SII	11	11	12	12	12	13
FF.AA.	12	13	13	12	13	14
Carabineros	13	12	15	14	15	15
Carabineros	14	14	14	15	14	16

***** En esos años no se realiza medición de esas instituciones.

Sin embargo y como se ha señalado al inicio de este informe, esto sólo corresponde a la percepción que los empresarios tienen de la corrupción. La realidad será analizada con mayor detalle en las siguientes secciones de este trabajo.

4.3 ÍNDICE DE HECHOS DE CORRUPCIÓN

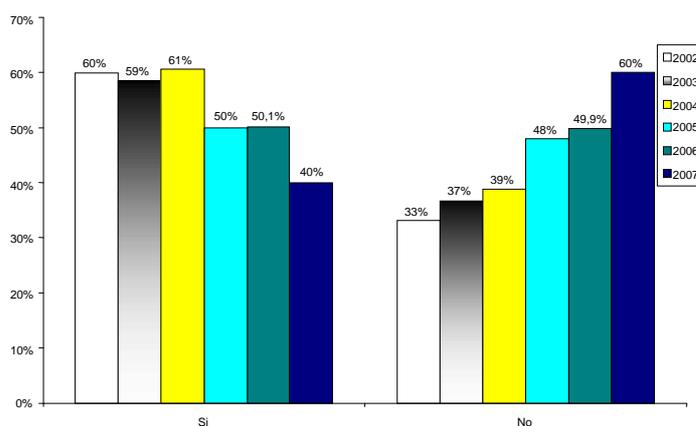
Como un intento por recabar información que vaya más allá de la percepción de las personas y se aproxime a la realidad de los hechos de corrupción en Chile, Libertad y Desarrollo elabora el “Índice de Hechos de Corrupción”. Para ello se pregunta a los encuestados si han conocido casos de corrupción de forma directa y no a través de los medios de comunicación.²⁶

Es importante destacar que en esta sección relativa a hechos de corrupción, las comparaciones se hacen en algunas preguntas con los seis años de medición, y en otras, no se podrá realizar por el hecho de haber ido variando la pregunta.

²⁶ A partir de esta sección, la muestra se reduce a las personas que han conocido de forma directa casos concretos y no a través de los medios de comunicación.

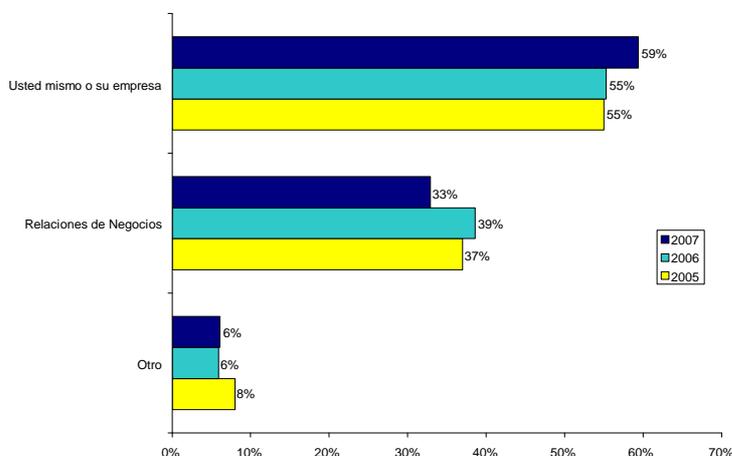
Los entrevistados de la muestra que tienen conocimiento en forma directa de casos de corrupción en el 2007 son un 40% mientras que los que dicen no conocerlos en forma directa son un 60%. Esto significa una importante caída de 10 puntos con respecto al año 2006. (Gráfico N° 31).

Gráfico N° 31
¿Ha sabido de Casos de Corrupción durante el Último Año?
(que hayan involucrado a empresas de su área de negocios)



Al ser consultados sobre la forma en que se tuvo conocimiento de los hechos referidos, se observa que un 59% de las personas conoce de forma directa y un 33% los conoce en relaciones de negocios. De esta manera, la mayoría se refiere a casos conocidos de primera fuente, lo que es relevante para los demás resultados de la encuesta.

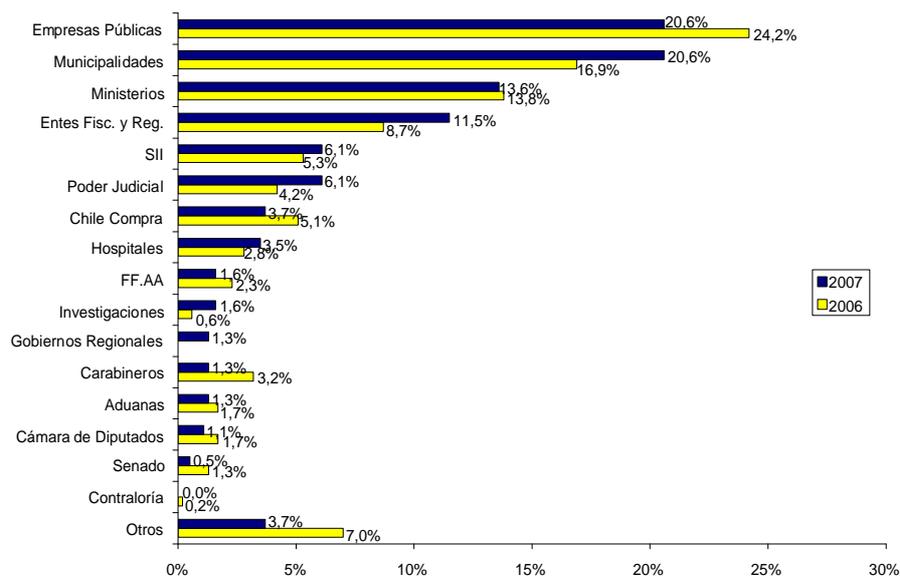
Gráfico N° 32
¿A través de quién se enteró?
(entre quienes responden la pregunta)



4.3.1 Hechos de Corrupción en las Instituciones

Luego, se preguntó a quienes reportaron conocer casos de corrupción en qué institución se había producido el hecho al que se referían.

Gráfico N° 33
Instituciones involucradas en los Casos de Corrupción 2006 - 2007
(entre quienes responden la pregunta)

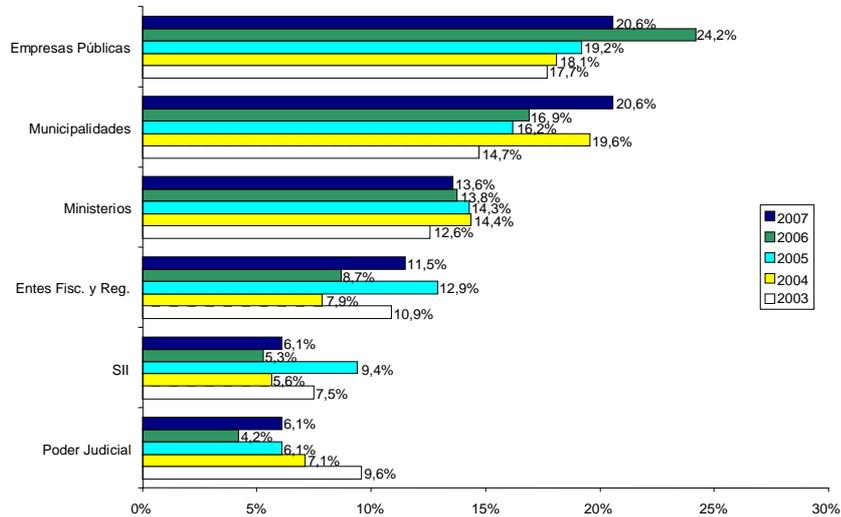


Las empresas públicas en conjunto con las municipalidades son donde más casos de corrupción conocen los encuestados, obteniendo ambos un 20,6% de las menciones. Cabe destacar que las empresas públicas caen 4 puntos y las municipalidades suben 4 puntos con respecto al 2006. (Gráfico N° 33).

Estas instituciones son seguidas por los ministerios que se mantienen y los entes fiscalizadores y reguladores, más atrás por el SII y el Poder Judicial. Estas últimas tres suben con respecto al 2006.

En el Gráfico N° 34 se muestran las seis instituciones que han estado alguna vez entre los primeros cinco lugares, en esta ocasión desde el año 2003.

Gráfico N° 34
Instituciones involucradas en los Casos de Corrupción 2006 - 2007
(entre quienes responden la pregunta)



Se observa que empresas públicas, municipalidades, ministerios, entes fiscalizadores y reguladores y el SII han estado en cinco años de medición entre las cinco primeras instituciones donde se conocen casos de corrupción.

Por su parte, después de dos años de haber estado fuera de esta posición el Poder Judicial vuelve a ubicarse el 2007 entre las cinco instituciones relacionadas con más hechos de corrupción.

A continuación en el Cuadro N° 2 podemos observar cada una de las instituciones de acuerdo al lugar que han ocupado en el *ranking* en los últimos cinco años.

Cuadro N° 2
Ranking de Hechos de Corrupción

Institución	2003	2004	2005	2006	2007
Empresas Públicas	1	2	1	1	1
Municipalidades	2	1	2	2	1
Ministerios	3	3	3	3	3
Entes Fiscalizadores y Reg.	4	4	4	4	4
SII	6	6	5	5	5
Poder Judicial	5	5	6	7	5
Chile Compra	*****	8	7	6	7
Hospitales	10	12	9	9	8
FF.AA.	11	7	8	10	9
Investigaciones	8	10	10	14	9
Gobiernos Regionales	*****	*****	*****	*****	11
Aduanas	14	13	12	12	11
Carabineros	9	9	13	8	11
Cámara de Diputados	7	11	11	11	14
Senado	12	14	14	13	15
Contraloría	13	15	15	15	16

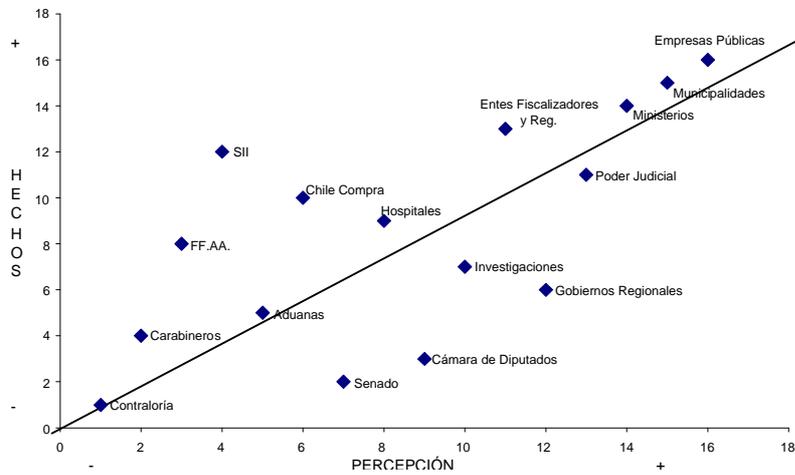
***** En esos años no se realiza medición de esas instituciones.

En este cuadro se destaca el que las empresas públicas han tenido tres años consecutivos el primer lugar y las municipalidades suben al primer lugar el 2007, hecho que sólo había ocurrido el 2004.

En este punto del análisis conviene detenerse y constatar que existe una diferencia en cuanto a la percepción de corrupción en las instituciones y la cantidad de casos que las personas efectivamente conocen en cada una de ellas. Dicha diferencia se puede apreciar en el Gráfico N° 35 de acuerdo al cual las instituciones con los primeros lugares en el *ranking* de percepción son: empresas públicas, ministerios, municipalidades, Poder Judicial y gobiernos regionales. Mientras que en el *ranking* de hechos se ubican de la siguiente forma: empresas públicas, municipalidades, ministerios, entes fiscalizadores y reguladores y el SII.

Como se observa, los gobiernos regionales tienen muy mala percepción pero muy pocos hechos conocidos. Y el Servicio de Impuestos Internos tiene baja percepción de corrupción pero bastantes hechos conocidos. En las otras instituciones, en cambio, ambos *rankings* tienden a ser muy parecidos.

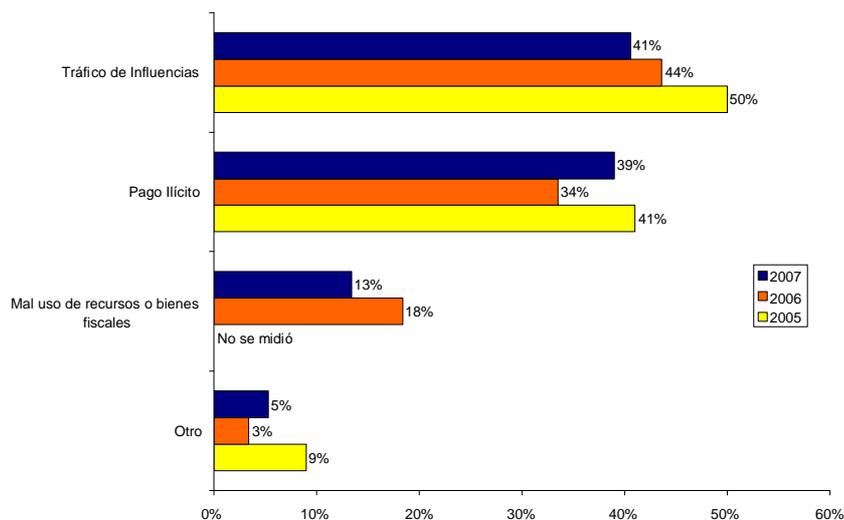
Gráfico N° 35
Comparación *Ranking* Percepción v/s Hechos



4.3.2 Tipos de Ilícitos

En el año 2007 conocemos menos casos ilícitos (40%) comparado con el 2006; sin embargo, el tipo de corrupción que se detecta es más duro. El Tráfico de Influencias disminuye el 2007, pero continúa siendo el hecho que más se repite con un 41%. Es seguido por el Pago Ilícito que aumenta de manera importante a 39%. En último lugar queda Mal Uso de Recursos o Bienes Fiscales que disminuye a un 13%.

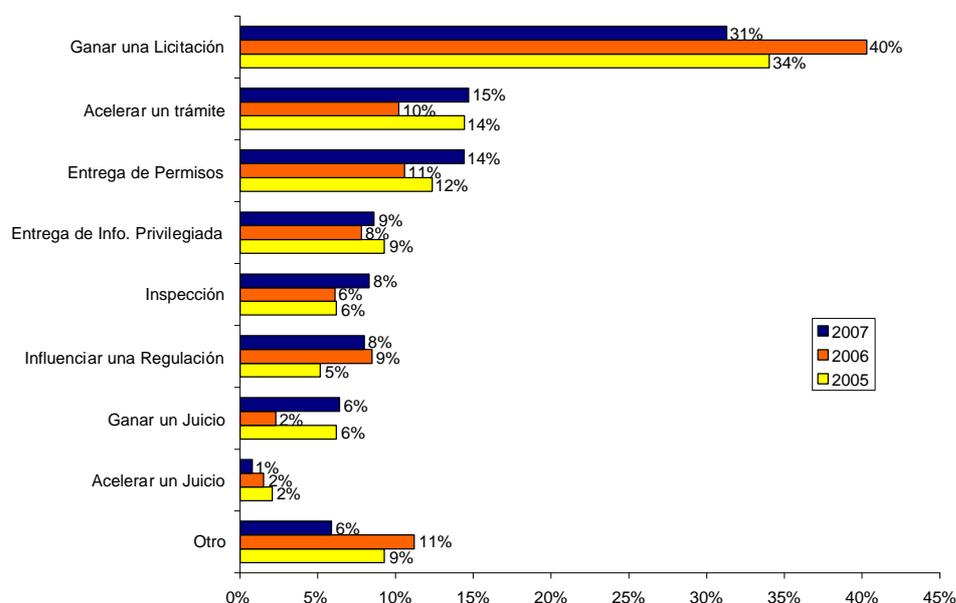
Gráfico N° 36
**¿De qué situación se trataba?
(entre quienes responden la pregunta)**



Junto con conocer el tipo de ilícitos que más se cometen, la encuesta nos informa sobre el propósito de dichos ilícitos. La relevancia de esta información contribuye a dar una señal de alerta respecto de ciertos aspectos que parecen particularmente sensibles a la corrupción.

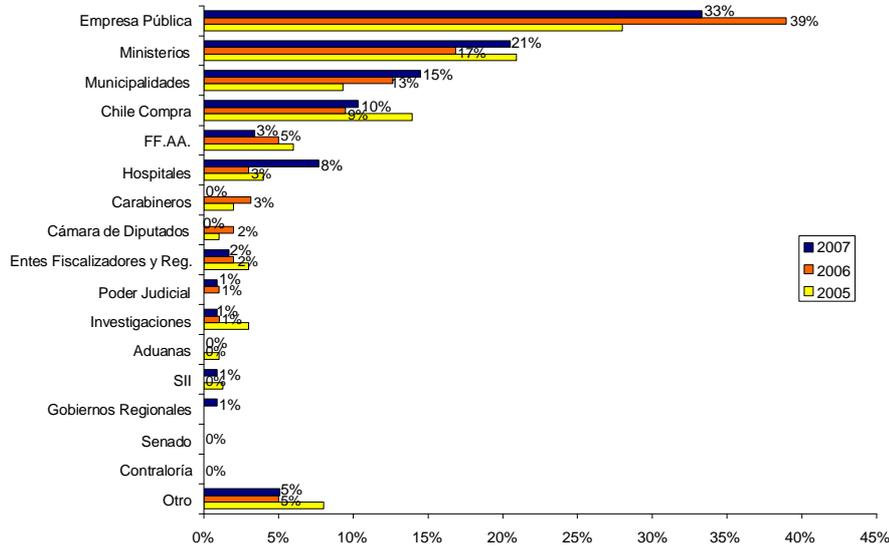
En particular, la encuesta sigue revelando que el propósito más recurrente es “ganar una licitación”, aunque en el 2007 éste disminuye a 31%. Por otro lado, sube “acelerar un trámite” a 15% y “entrega de permisos”, a 14%. Esto debe ponernos en alerta, por el hecho que los tres propósitos van ligados a la eficiencia del funcionamiento del aparato estatal.

Gráfico N° 37
Propósito del Ilícito
(entre quienes responden la pregunta)



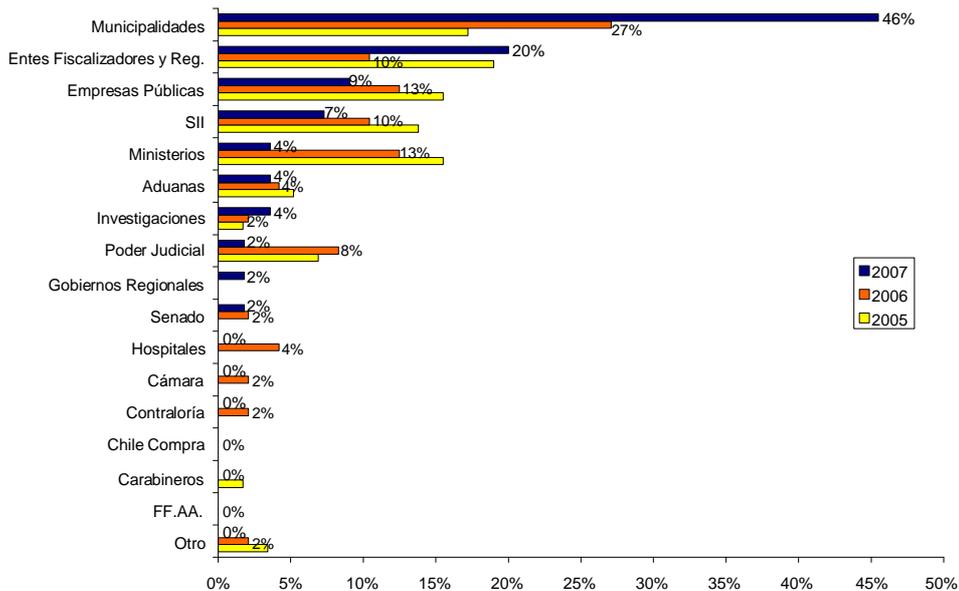
La interrogante en este punto es en qué instituciones públicas se están produciendo los hechos de corrupción con el objetivo de ganar licitaciones, acelerar trámites e influenciar la entrega de permisos. (Gráfico N° 37).

Gráfico N° 38
Instituciones más mencionadas en Ganar una Licitación
(entre quienes responden la pregunta)



Con respecto a “ganar una licitación”, esto se da principalmente en las empresas públicas, aunque en el año 2007 la cifra disminuye a 33%. Son seguidas por los ministerios (21%) y por las municipalidades (15%). Estas dos últimas instituciones aumentan su porcentaje con respecto al 2006. (Gráfico N° 38).

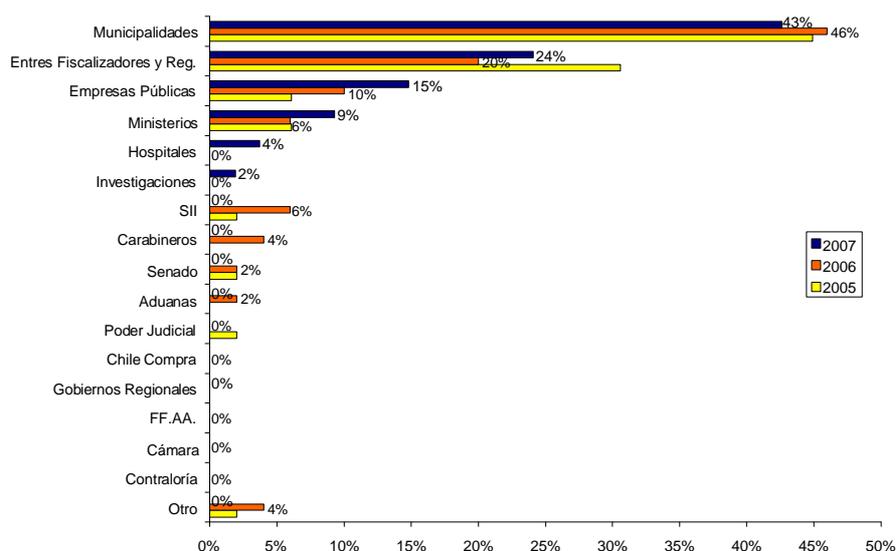
Gráfico N° 39
Instituciones más Mencionadas en Acelerar un Trámite
(entre quienes responden la pregunta)



En el gráfico anterior se encuentran las instituciones donde se intenta acelerar un trámite de forma corrupta, caso que se concentran principalmente en las municipalidades con un 46%, con un alza importante con respecto al año 2006 cuando sólo tenía un 27% de las menciones. Siguen los entes fiscalizadores y reguladores con un 20% y luego las empresas públicas con un 9%.

A continuación, se observa en qué instituciones se cometen ilícitos para influenciar entrega de permisos. Los casos se concentran principalmente en las municipalidades, aunque hay una leve disminución con respecto al 2006, de 46% a 43%. Les siguen los entes fiscalizadores y reguladores que aumentan en 4 puntos porcentuales con respecto a la medición anterior. Y en tercer lugar se encuentran las empresas públicas que aumentan de 10% en el 2006 a 15% en el 2007.

Gráfico N° 40
Instituciones más mencionadas en Entrega de Permisos
(entre quienes responden la pregunta)



4.4 SISTEMA DE SANCIONES

Uno de los factores relevantes en el combate de la corrupción es el sistema de sanciones, debido a que la disuasión de la conducta criminal depende de la probabilidad de detección, del castigo y de lo elevado que éste sea. En el caso de la corrupción, la probabili-

dad de detección depende del incentivo que tenga una de las partes para denunciar el ilícito.²⁷

La Encuesta de Corrupción revela que nuestro país enfrenta un problema con el sistema de sanciones. Como se observa en el Gráfico N° 41, las personas que conocen un caso de corrupción y señalan que no se han efectuado las denuncias correspondientes, se mantiene por segundo año sobre el 70%.

Gráfico N° 41
¿La Víctima u otra Persona denunció el Caso a las Autoridades?

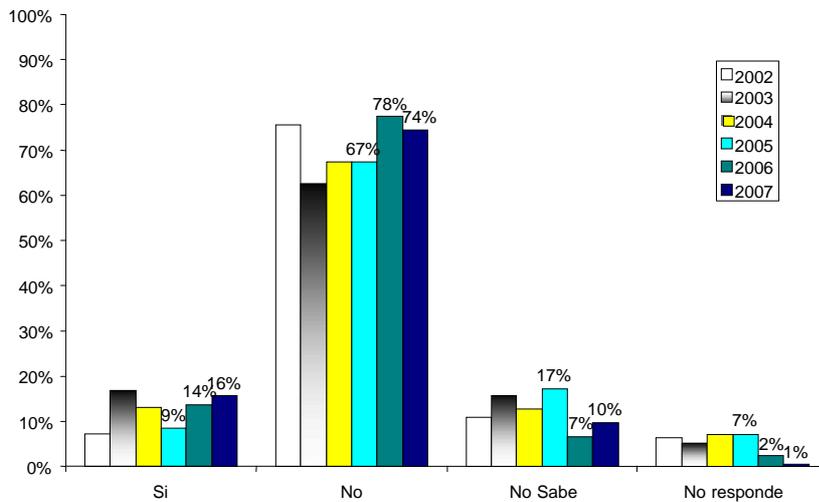
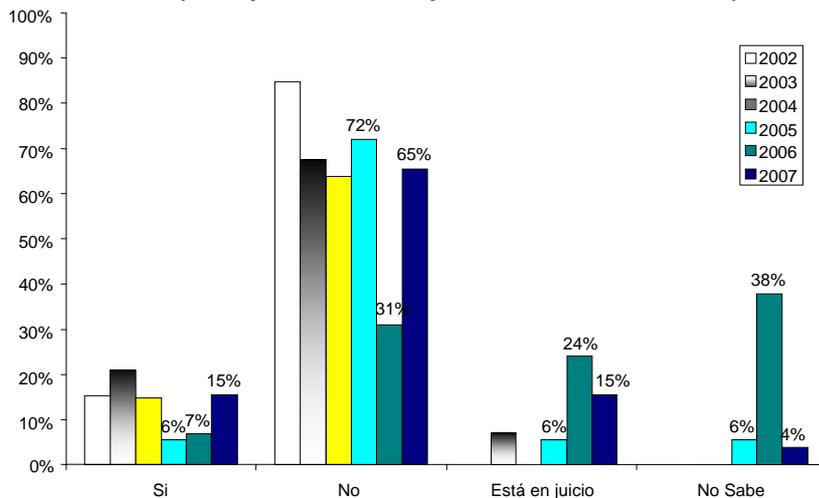


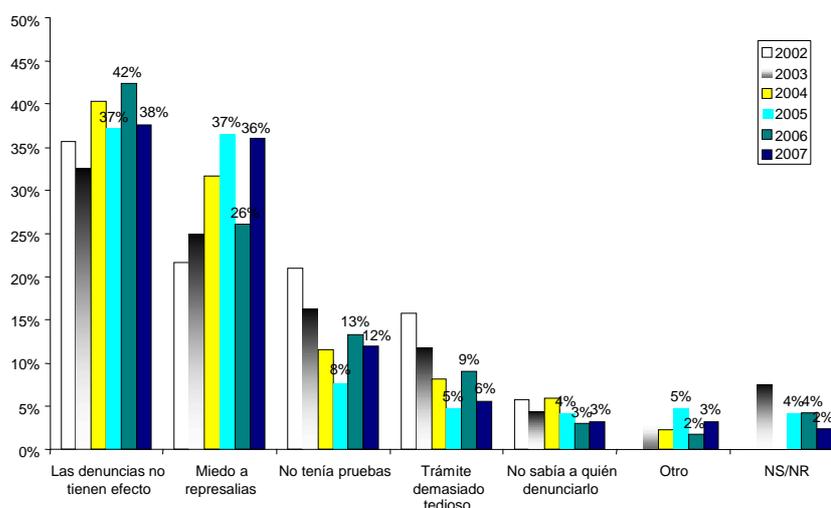
Gráfico N° 42
¿Hubo algún Tipo de Sanción como Consecuencia?
(En aquellos casos que se denunció el ilícito)



²⁷ Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

En el Gráfico N° 42 se ve si aquellos casos **denunciados** fueron sancionados. Así como es bajo el nivel de denuncias, el de sanciones también lo es, sin embargo, este año vemos que los casos castigados aumentan de 7% (2006) a un 15% (2007).

Gráfico N° 43
Razones para no denunciar los Casos de Corrupción



Aunque la razón de que las denuncias no tienen efecto baja de 42% a 38%, sigue siendo el principal motivo para no denunciar. Por otro lado, aumenta considerablemente (de 26% a 36%) el miedo a represalias, lo cual no es bueno para el combate de la corrupción. Estas dos razones indican que las personas se sienten desprotegidas al momento de denunciar la corrupción. En primer lugar es una pérdida de tiempo intentarlo si no hay sanciones y, en segundo lugar, el temor a enfrentar estos casos es mucho más fuerte.

El problema en el sistema de sanciones en Chile pareciera que es de difícil solución. En este sentido se produce un círculo vicioso, ya que si los hechos no se denuncian y no reciben sanción seguirán repitiéndose en el país.

V. CONCLUSIONES

El análisis de los distintos métodos de medición de corrupción que existen vuelve a demostrar la dificultad que presenta esta tarea. Esto se hace especialmente evidente respecto a la posibilidad de comparación entre los distintos instrumentos, dada la diferencia en la tipificación de los delitos de corrupción. Por lo tanto, sería interesante avanzar en la publicidad de los datos por una parte, y en la unificación de las definiciones por otra.

Sin embargo, pese a las restricciones los datos analizados permiten hacer un análisis general. Una primera conclusión es que el fenómeno de la corrupción preocupa a los chilenos, quienes tienen la percepción de que frenarla no es una tarea fácil.

Por otra parte, el barrido general de los datos muestra que la corrupción no ha aumentado fuertemente pero tampoco ha disminuido. Respecto a las instituciones más afectadas se repite el caso de los municipios, los ministerios y las empresas públicas. Respecto a los tipos de corrupción una mirada de política pública señalaría que habría que observar cómo están funcionando los mecanismos de manejo de dineros fiscales, los procesos de licitación, las compras de servicios y los trámites. Lo primero, especialmente, en municipios y ministerios; los procesos de licitación en municipios, pero también en ministerios y empresas públicas; y los trámites en los municipios.

Luego de haber realizado un análisis de los datos en general desarrollamos con mayor detalle las conclusiones de la Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo 2007.

Los niveles de percepción de corrupción bajaron de 5,5 a un 5,1 en el año 2007. Lo más probable es que este descenso se justifique por la menor cantidad de casos conocidos por la prensa en ese año, teniéndose presente que en el año 2006 se hicieron públicos los irregularidades en CHILEDEPORTES.

Con respecto a la percepción de corrupción en las instituciones públicas, se observa un descenso en todas. Aunque las empresas públicas (6,0), municipalidades (5,7), ministerios (5,1), Poder Judicial (5,1), y gobiernos regionales (5,0) son las instituciones con mayores índices de percepción de corrupción.

Mientras las empresas públicas, municipalidades, ministerios y el Poder Judicial han estado en los seis años de medición entre las cinco instituciones con mayor percepción de corrupción, la Cámara de Diputados ha estado sólo una vez e Investigaciones ha logrado disminuir su índice de percepción de corrupción.

Un 40% de los encuestados conoce casos de corrupción. Esto significa una caída de 10 puntos respecto al 2006. Sin embargo, continúa siendo una cantidad representativa, con más de 160 casos conocidos directamente.

Mientras la cantidad de casos de corrupción que conocen los entrevistados en las empresas públicas baja de 24,2% a 20,6% este número sube en el caso de las municipalidades de 16,9% a 20,6%, siendo ambas las instituciones donde más casos de corrupción conocen los encuestados en forma directa. Siguen los ministerios (13,6%) que se mantienen, los entes fiscalizadores y reguladores (11,5%) y más atrás el SII (6,1%) y el Poder Judicial (6,1%), todos los cuales suben respecto a la última medición.

Empresas públicas, municipalidades, ministerios, entes fiscalizadores y reguladores y SII han estado en los cinco años de medición entre las cinco instituciones en las que se conocen más hechos de corrupción. Después de dos años de haber estado fuera de esta posición el Poder Judicial vuelve a ubicarse el 2007 entre las cinco instituciones con más hechos de corrupción.

Aunque el Tráfico de Influencias disminuye de 44% a 41% sigue siendo el ilícito más recurrente. Es seguido por los Pagos Ilícitos que aumentan de 34% a 39%

Si bien disminuyen de 40% a 31%, en la mayoría de los casos los hechos corruptos se relacionan con “ganar una licitación”. En tanto, “acelerar un trámite” aumenta de 10% a 15% e “influencia para la entrega de permisos” crece de 11% a 14%. Por otro lado, aunque disminuye de 39% a 33% la mayoría de los hechos que se conocen para ganar una licitación se relacionan con empresas públicas.

“Acelerar un trámite” e “influencia para la entrega de permisos” se concentran en las municipalidades, aumentando el primer hecho de 27% a 46% y disminuyendo el segundo de 46% a 43%

El Tráfico de Influencias se da especialmente en empresas públicas, aunque disminuye de 23% a 20%, observándose un aumento en el Poder Judicial de 6% a 13%. Los Pagos Ilícitos, por su parte, se concentran en las municipalidades con un aumento de 18% a 29%.

Finalmente, debe enfatizarse que un paso fundamental en el combate a la corrupción es la revisión del sistema de sanciones, tanto a nivel país como en cada una de las instituciones públicas, pues la impunidad favorece el aumento del flagelo de la corrupción.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andvig, Jens, y otros: *“Research on Corruption, a Policy oriented Survey”*, Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.
- Arrow, Kenneth Joseph. "Elección Social y Valores Individuales". 1963. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1ª Edición 1974.
- Banco Mundial: "Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y Combate de la Corrupción", en Premnotes, octubre 1998, Nr. 7, Banco Mundial, 1998.
- Bravo, Bernardino: "Democracia: ¿Antídoto frente a la Corrupción?", Estudios Públicos, 52 (primavera, 1993) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1993.
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 1990 – 2005. Santiago, Chile.
- Contraloría General de la República. Cuenta Pública 2006 – 2007. Santiago, Chile.
- Del Castillo, Arturo: "Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México, 2003.
- Guzmán, Eugenio: "La Corrupción amenaza la Democracia y la Estabilidad Política" en Hans Seidel Stiftung, "Nuevos Desafíos de la Democracia".
- Kaufmann, Daniel: "Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica", en Perspectivas, vol. 3. Nº 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.
- Lambsdorff, Johann: *“Background to the 2001 Corruption Perception Index”*, Transparency International, Göttingen, 2001.
- Laporta, Francisco: "La Corrupción Política: Introducción General", en: Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (Ed.): "La Corrupción Política", Editorial Alianza, Madrid, 1997.
- Mauro, Paolo: *“Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research”*, en Finance and Development, Banco Mundial, 1998.

- Rehren, Alfredo: "Servicios Públicos, Lucros Privados", en Revista Universitaria, Nº 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.
- Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reformas", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.
- Pritzl, Rupert: "Corrupción y Rentismo en América Latina", Fundación Konrad Adenauer, Ciedla, Buenos Aires, 2000.
- Soto, Raimundo: "La Corrupción desde una Perspectiva Económica", en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.
- *The Abuse of Public Office for Private Gain. En: Transparency International: "Corruption Perception Index, Questions and Answers", Transparency International, Berlin, 2001.*

Páginas de Internet

- Contraloría General de la República. En: www.contraloria.cl
- Instituto Nacional de Estadísticas. En: www.ine.cl
- Instituto del Banco Mundial. En: www.worldbank.org
- Ministerio Público. En: www.ministeriopublico.cl
- *Transparency International* España. En: www.transparencia.org.es

Serie Informe Político

Últimas Publicaciones

- N° 105** **Análisis de la Propuesta de Política
Indígena Reconocer**
Ena Von Baer y Olivia Igor
Mayo 2008
- N° 106** **El Costo de la Delincuencia
en Chile. 2000 -2007**
José Francisco García y María Elena Arzola
Junio 2008
- N° 107** **Radiografía al Trabajo de los
Tribunales Superiores de Justicia**
José Francisco García
Agosto 2008