

SERIE INFORME

SOCIEDAD Y POLÍTICA

ISSN 0718-4093

Nº 113

JULIO 2009

**Encuesta de Corrupción
2009: Una Señal de Alerta**

Por: Ena von Baer *
y Olivia Igor**

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	6
-----------------	---

II. La Encuesta	8
2.1. Diseño Metodológico	8

III. Índice de Percepción de Corrupción	9
3.1. Percepción de Corrupción en las Instituciones	11

IV. Índice de Hechos de Corrupción	12
4.1. Hechos de Corrupción en las Instituciones	13
4.2. Tipos de Ilícitos	14
4.3. Tráfico de Influencias	18
4.4. Pago Ilícito	18
4.5. Mal Uso de Recursos y Bienes Fiscales	20
4.6. Institución Destacada: CODELCO	20

V. Sistema de Sanciones	21
-------------------------	----

VI. Conclusiones	22
------------------	----

VII. Apéndice	23
---------------	----

* Doctor en Ciencia Política, Universidad de Aquisgrán, Alemania.

** Cientista Político, Universidad del Desarrollo. Investigadora del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2009: UNA SEÑAL DE ALERTA

Resumen Ejecutivo

Diversos estudios han demostrado las graves consecuencias que tiene la corrupción para el desarrollo de los países. Siendo así, es necesario medirla para atacarla con las políticas públicas adecuadas. Sabemos que, dada la naturaleza de la corrupción, un delito donde no hay víctima identificable, es difícil si no imposible medirla con completa exactitud.

Con el objetivo de aportar un instrumento más para el análisis del fenómeno de la corrupción en Chile, Libertad y Desarrollo elabora anualmente una Encuesta de Corrupción.

En el presente informe se dan a conocer los resultados de la séptima versión de esta encuesta, la cual se realiza a empresarios y ejecutivos, seleccionados de forma aleatoria, mediante un cuestionario estructurado, contestado de manera anónima y enviado por correo certificado, entre los meses de noviembre de 2008 y marzo de 2009.

Esta investigación busca información que vaya más allá de la percepción: 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.

Para tener en consideración, este año se han agregado dos instituciones a la medición: Registro Civil y Ministerio Público. Además, en la parte de hechos de corrupción, se ha solicitado especificar la Empresa Pública, Ministerio y Ente Fiscalizador y Regulador donde ocurre el ilícito.

La Encuesta de Corrupción este año nos da una señal de alerta, porque si analizamos su evolución, en percepción y casos concretos, se observa que Chile ha tenido mejores evaluaciones que la actual.

ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2009: UNA SEÑAL DE ALERTA

I. Introducción

La corrupción es un fenómeno que ha existido siempre, cualquiera sea la época, el sistema político, la cultura y el contexto económico. 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 desarrollar e implementar medidas necesarias para controlarla, especialmente si consideramos sus consecuencias.

Las causas de la corrupción son variadas. Diversos estudios han demostrado que obedece a incentivos relacionados con la probabilidad de aprehensión, condena y penas. Esto porque las personas actúan de forma racional evaluando los costos y beneficios de una acción corrupta². Además los países que tienen regulaciones excesivas tienden a tener niveles de corrupción mayores. La existencia de reglas excesivas crea incentivos para querer obviarlas y aumenta el poder discrecional de los funcionarios³. El hecho de que el aparato de Estado sea significativo también aumenta los incentivos para la corrupción, ya que se pueden extraer importantes rentas de la acción del Estado⁴. Las bajas remuneraciones en el sector público también podrían ser una fuente de corrupción, ya que los funcionarios buscarían aumentar sus sueldos⁵.

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 interna⁶, 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 económico⁷. 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 soborno⁸.

Asimismo, la corrupción puede llegar a inmovilizar a los gobiernos, por cuanto afecta su capacidad de gestión y disminuye la recolección de impuestos⁹, y en tanto los servicios públicos se concentran en aquellos que están dispuestos a pagar por ellos, se reduce su calidad sin alcanzar a los verdaderamente necesitados. Por lo tanto, con el tiempo la corrupción afecta la efectividad del gobierno y termina socavando

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

² Rose- Ackerman, Susan: "La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

³ Soto, Raimundo: "La corrupción desde una perspectiva económica", en Estudios Públicos, 89 (verano 2003), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

⁴ Chafuén, A., Guzmán, E.: "Economic Freedom and Corruption", en Index of Economic Freedom 2000, Heritage Foundation.

⁵ Rose- Ackerman, Susan: "La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

⁶ Soto, Raimundo: "La corrupción desde una perspectiva económica", en Estudios Públicos N° 89, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

⁷ Mauro, Paolo: "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research", en Finance and Development, Banco Mundial, 1998.

⁸ Rose- Ackerman, Susan: "La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

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

su legitimidad¹⁰, y cuando este proceso se generaliza afecta el sistema político completo¹¹. 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**¹².

Dadas las graves consecuencias que tiene la corrupción se hace perentorio combatirla. 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 y despierta 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.

Uno de los caminos para medir la corrupción es la contabilización de las condenas en casos judiciales por corrupción. Sin embargo, el número de condenas puede depender de la eficiencia del Poder Judicial y no es necesariamente un reflejo de los niveles de corrupción realmente existentes. Un caso parecido se da con el número de denuncias por corrupción, cuya magnitud puede depender del nivel de confianza que se tenga en la policía y en el sistema judicial. Puede suceder que un país tenga en la realidad altos niveles de corrupción, y que las personas, sin embargo, no denuncien porque las denuncias no tienen efectos.

Otro camino que se ha explorado en la medición de la corrupción ha sido la contabilización de casos que aparecen en la prensa. Aunque ello puede ser un indicio de los niveles de corrupción existentes, tampoco

representa una herramienta ideal de medición, ya que depende, por una parte, de la libertad de prensa existente en un país, y por otra, inciden en ella el interés público del tema o la pericia investigadora de los periodistas¹³.

La organización *Transparency International* ha desarrollado en los últimos años uno de los instrumentos más difundidos de medición de corrupción, que ha servido como base para variadas investigaciones. Construye, a partir de una serie de encuestas, un *ranking* anual de percepción de corrupción, extrayendo de al menos tres encuestas por cada país aquella que se refiere a niveles de corrupción. En este sentido el índice de *Transparency* es una "encuesta de encuestas"¹⁴.

Los datos recolectados por *Transparency* no se basan en hechos reales, sino que en las percepciones de los niveles de corrupción que tienen tanto analistas como hombres de negocio respecto de un país. Uno de los problemas de los índices de percepción es que las opiniones de los encuestados pueden estar influidas por los medios de comunicación más que por sus experiencias personales¹⁵.

Por lo tanto, aunque los índices comparativos de corrupción permiten un acercamiento a los niveles del fenómeno de un país, no entregan diagnósticos detallados sobre la situación en un país en específico.

Ninguno de los instrumentos de medición descritos logra captar cabalmente el fenómeno de la corrupción; todos presentan tanto fortalezas como debilidades. Sin embargo, al no ser excluyentes entre sí, la suma de ellos permite hacer un análisis bastante acabado de la corrupción.

En este sentido, constatando la necesidad de contar con una herramienta que contribuya al estudio del fenómeno de la corrupción en Chile, Libertad y Desarrollo elabora anualmente una Encuesta de Corrupción que se suma a los instrumentos de medición ya existentes para permitir un análisis más preciso del fenómeno.

¹⁰ Rose- Ackerman, Susan: "La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

¹¹ Rehren, Alfredo: "Servicios públicos, lucros privados", en Revista Universitaria Nº 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.

¹² Bravo, Bernardino: "Democracia: ¿Antídoto frente a la corrupción?", Estudios Públicos Nº 52 (Primavera, 1993) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1993.

¹³ Andvig, Jens, y otros: "Research on corruption a Policy oriented Survey", Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.

¹⁴ Andvig, Jens, y otros: "Research on corruption a Policy oriented Survey", Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.

¹⁵ Lambsdorff, Johann: "Background Paper to the 2001 Corruption Perception Index", Transparency International, Göttingen, Junio, 2001.

II. La Encuesta

2.1. 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 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.

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 actitudes¹⁶ que podrá ser revisada periódicamente.

2.1.1. Definición de Corrupción

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 *Transparency International*, corrupción es “el abuso de un funcionario público para el beneficio privado”¹⁷. Por su lado, el Banco Mundial entiende por corrupción “el abuso

de un cargo público para obtener beneficios personales”¹⁸. 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”.

2.1.2. 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 más frecuentemente. Estos son justamente los ejecutivos de empresas que de manera habitual deben relacionarse con el sector público para tramitar permisos y 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.

¹⁶ La Escala de Actitudes no varía, por lo cual, no se encuentra incluida en el presente estudio. Si se requiere más información sobre ésta, ver: Serie Informe Político N° 90 y 93.

¹⁷ Texto Original: *The Abuse of Public Office for Private Gain*. En: *Transparency International: “Corruption Perception Index, Questions and Answers”, Transparency International, Berlin, 2001.*

¹⁸ Kaufmann, Daniel: “Corrupción y reforma institucional: El poder de la evidencia empírica”, en *Perspectivas*, vol. 3. N° 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

2.1.3. Diseño de la Muestra

Como herramienta de aproximación a la muestra se utiliza el Directorio Nacional de Empresas y Ejecutivos 2008, 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 2008. Se envían 2.000 cartas, recibiendo en esta oportunidad 405 respuestas, por lo que la tasa de respuesta es de un 20,3%. Sin embargo, 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%.

2.1.4. 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.

2.1.5. Fechas

La recolección de datos se realizó entre el 14 de noviembre de 2008 y el 5 de marzo de 2009.

Para asegurar que se recibieran más de 400 encuestas, se envía una carta recordatoria a las 2.000 personas el 10 de diciembre de 2008. Aun así, es necesario reponer la encuesta el 28 de enero de 2009.

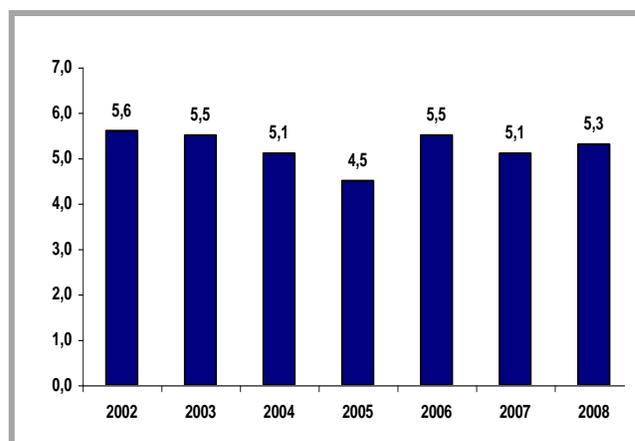
Esta vez se hace una nueva selección aleatoria del listado del Directorio Nacional, enviando 90 encuestas a fin de obtener la tasa de respuesta esperada para concluir el estudio.

III. 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.

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.

Gráfico N° 1: Nivel de Percepción de Corrupción



Se observa que en el año 2008 la percepción de corrupción aumentó de 5,1 a 5,3, volviendo a subir después de la caída observada el 2007. Este aumento podría explicarse por los casos de corrupción conocidos en la prensa durante el año evaluado, pero también hay que considerar que aumentan los hechos. En una mirada más global se observa que respecto al año con mayor nivel de corrupción que fue el 2002 hemos bajado 0,3 puntos. Pero cuando comparamos con el año de menor corrupción, que fue el 2005, hemos aumentado 0,8 puntos.

Por su parte, en el Gráfico N° 2 se observa que un 64% de los encuestados cree que la corrupción es mayor o mucho mayor con respecto a un año atrás, subiendo 14 puntos porcentuales respecto a la medición del año pasado.

Gráfico N° 2: Con relación a un año atrás usted cree que el nivel de corrupción es...

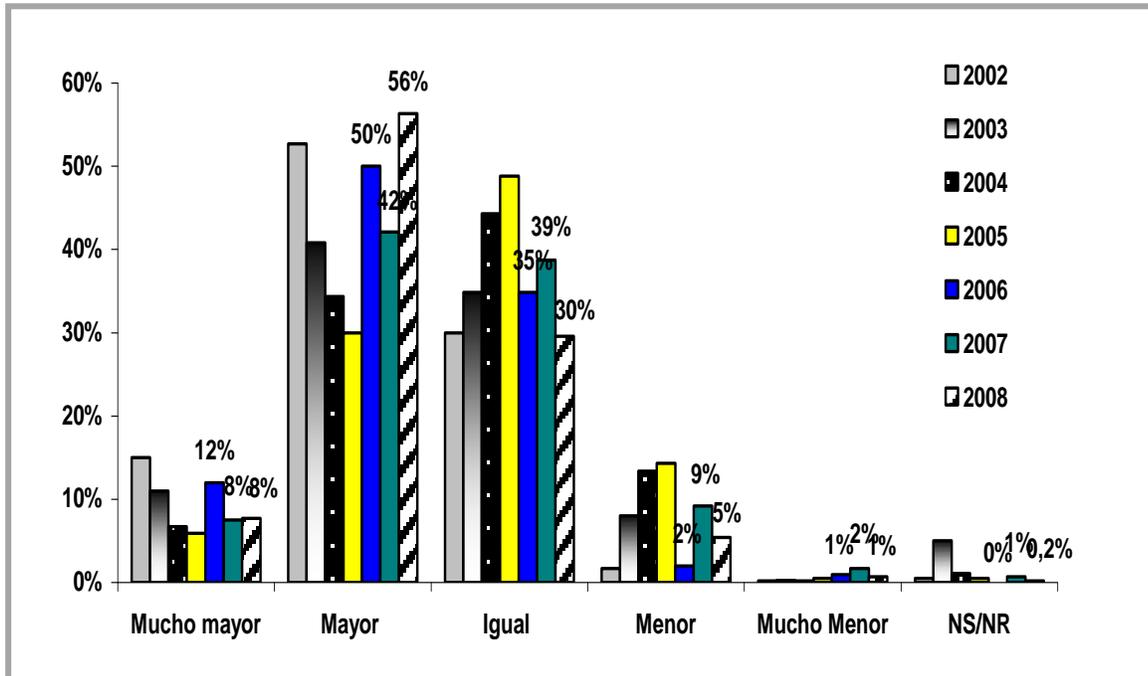
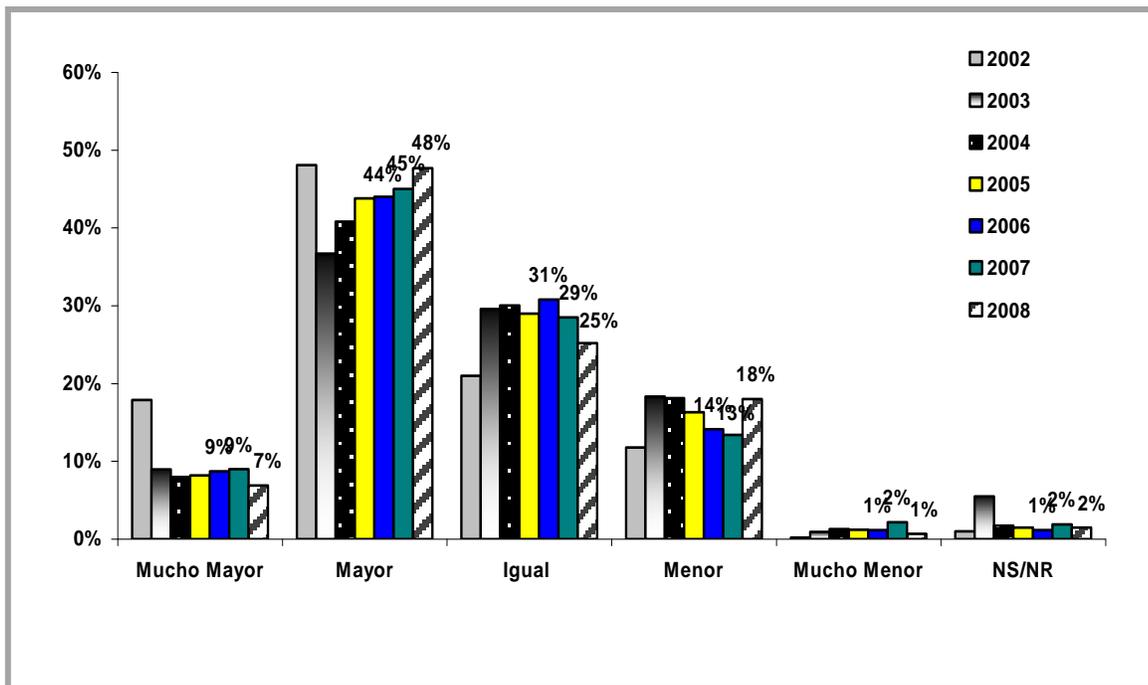


Gráfico N° 3: En el futuro piensa que la corrupción será...



Por otra parte, los encuestados que piensan que la corrupción en el futuro será mayor o mucho mayor son un 55%, en tanto un 19% considera que va a ser menor o mucho menor. (Ver Gráfico N° 3).

En este resultado no se presentan mayores variaciones en los últimos cuatro años. Sin embargo, es preocupante que la percepción de que será mayor o mucho mayor a futuro no ha bajado del 50%, lo que indica la escasa confianza que se tiene sobre el control de la corrupción.

3.1. 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.

En relación con la percepción se observa que todas las instituciones menos el SII aumentan sus niveles de percepción de corrupción. Las Empresas Públicas (6,1), las Municipalidades (6,0), los Ministerios (5,5), el Poder Judicial (5,5) y los Gobiernos Regionales (5,4) son las instituciones con mayores niveles de corrupción. Los Hospitales, Investigaciones y Aduanas son las instituciones que más aumentan. (Gráfico N° 4).

En el Cuadro N° 1 se señala en qué lugar del *ranking* de

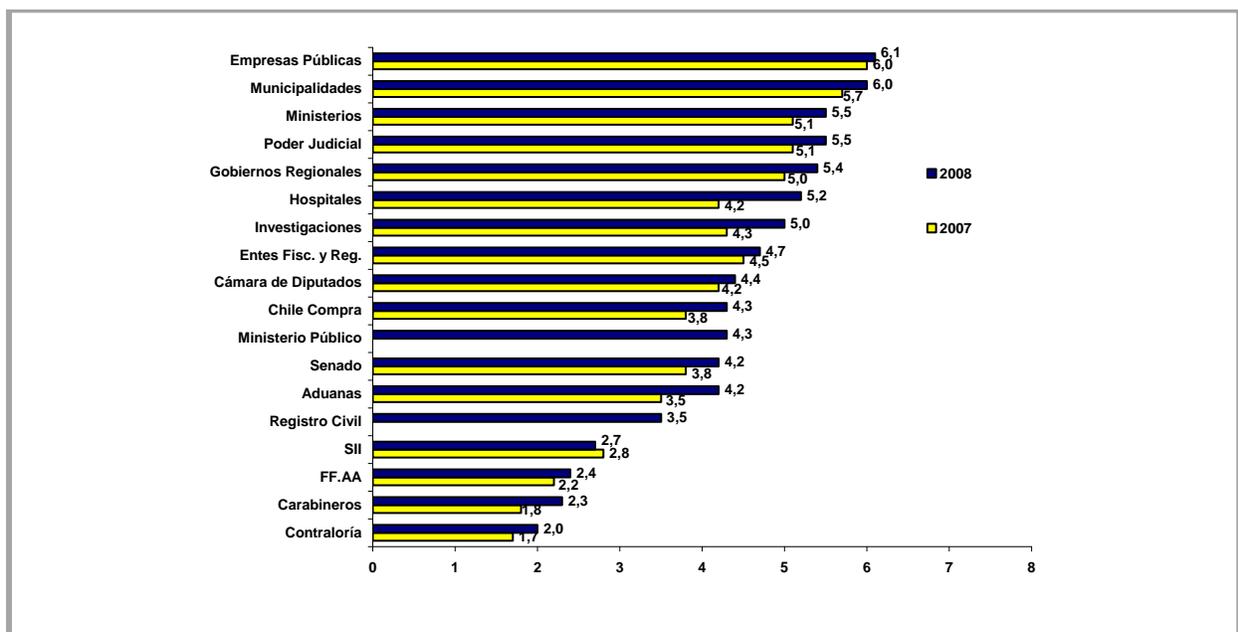
percepción se han encontrado las instituciones públicas en los siete años de medición. De acuerdo a éste, las Empresas Públicas ocupan por segundo año consecutivo el primer lugar, mientras que las Municipalidades se mantienen en el segundo lugar. Los Ministerios y el Poder Judicial quedan ubicados en el tercer lugar con el mismo nivel de percepción de corrupción, al igual que en el 2007.

Por otro lado, en el Cuadro N° 2 se analiza la evolución de la percepción de corrupción en el tiempo. Para esto, se compara el puntaje del año 2008 con el año donde han tenido un mayor nivel de percepción y con el año donde han tenido el menor nivel.

Se puede observar que, por ejemplo, las Empresas Públicas el año 2002 tienen su mayor nivel con un 6,6 y el año 2005 tienen su menor nivel con un 5,4. En el año 2008 su evaluación es de 6,1. Por lo tanto, se encuentran mejor que su peor año donde tuvieron 6,6 pero se encuentran peor que su mejor año que fue el 2005. Además de las Empresas Públicas, las que han empeorado con respecto a su mejor año de evaluación son Ministerios, Hospitales y Aduanas.

Además, las instituciones que más han mejorado en el tiempo, comparando su peor evaluación con el 2008, son Investigaciones, Cámara de Diputados, Poder Judicial y SII.

Gráfico N° 4: Percepción de Corrupción en las Instituciones 2007-2008



Cuadro N° 1: *Ranking* de Percepción de Corrupción

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emp. Públicas	2	2	3	3	2	1	1
Municipalidades	2	4	4	1	1	2	2
Ministerios	5	5	5	5	3	3	3
Poder Judicial	2	3	1	1	4	3	3
Gob. Regionales	0	0	0	0	0	5	5
Hospitales	7	8	8	8	8	8	6
Investigaciones	1	1	2	3	6	7	7
Entes Fisc. y Reg.	8	6	6	6	7	6	8
Cám. Diputados	6	7	7	7	5	8	9
Chile Compra	0	0	11	11	8	10	10
Min. Público	0	0	0	0	0	0	11
Senado	10	10	10	9	8	10	12
Aduanas	9	9	9	10	11	12	13
Reg. Civil	0	0	0	0	0	0	14
SII	11	11	12	12	12	13	15
FFAA	12	13	13	12	13	14	15
Carabineros	13	12	15	14	15	15	17
Contraloría	14	14	14	15	14	16	18

Cuadro N° 2: Evolución de las Instituciones en el Tiempo

Institución	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolución	
								Resp. Año con < nivel	Resp. año con < nivel
Emp. públicas	6,6	6,3	5,9	5,4	6,4	6,0	6,1	-0,5	0,7
Municipalidades	6,6	6,0	5,9	5,6	6,5	5,7	6,0	-0,6	0,4
P. Judicial	6,6	6,1	6,3	5,6	5,8	5,1	5,5	-0,4	0,5
Ministerios	5,9	5,8	5,4	5,0	5,9	5,1	5,5	-0,4	0,5
Hospitales	5,3	4,8	4,5	4,3	5,1	4,2	5,2	-0,1	1,0
Investigaciones	7,3	6,3	6,1	5,4	5,6	4,3	5,0	-2,3	0,7
Ent. Fisc. y Reg.	4,8	5,2	5,1	4,8	5,3	4,5	4,7	-0,6	0,2
C. Diputados	5,6	5,1	4,7	4,5	5,7	4,2	4,4	-1,3	0,2
Chile Compra			3,8	3,6	5,1	3,8	4,3	-0,8	0,7
Aduanas	4,4	4,4	4,2	4,0	4,3	3,5	4,2	-0,2	0,7
Senado	4,3	4,3	4,1	4,1	5,1	3,8	4,2	-0,9	0,4
SII	2,8	3,3	3,3	2,7	3,7	2,8	2,7	-1,0	0,0
FFAA	2,3	2,8	2,6	2,7	2,9	2,2	2,4	-0,5	0,2
Carabineros	2,3	2,9	2,4	2,5	2,7	1,8	2,3	-0,6	0,5
Contraloría	2,0	2,5	2,6	2,1	2,8	1,7	2,0	-0,8	0,3

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.

IV. 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.¹⁹

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

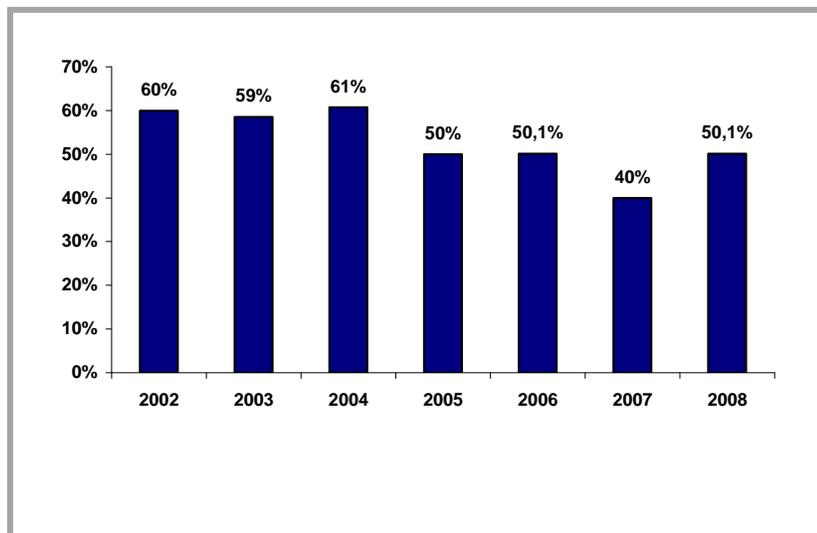
Los entrevistados de la muestra que tienen conocimiento en forma directa de casos de corrupción en el 2008, son un 50,1%. Esto significa un aumento de 10 puntos porcentuales respecto al 2007. De esto podemos concluir que no sólo la percepción de la corrupción empeora este año, sino que también lo hacen los hechos de corrupción.

Al ser consultados sobre la forma en que se tuvo conocimiento de los hechos referidos, se observa que un 56% se refiere a casos conocidos por el mismo encuestado o su empresa y 37% se refiere a casos conocidos por relaciones de negocios. De esta manera la mayoría de los encuestados se refiere a casos

conocidos de primera mano, lo que sin duda resulta relevante desde el punto de vista de los demás resultados de la encuesta.

¹⁹ 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.

Gráfico N° 5: ¿Ha sabido de casos de corrupción durante el último año? (que hayan involucrado a empresas de su área de negocios)

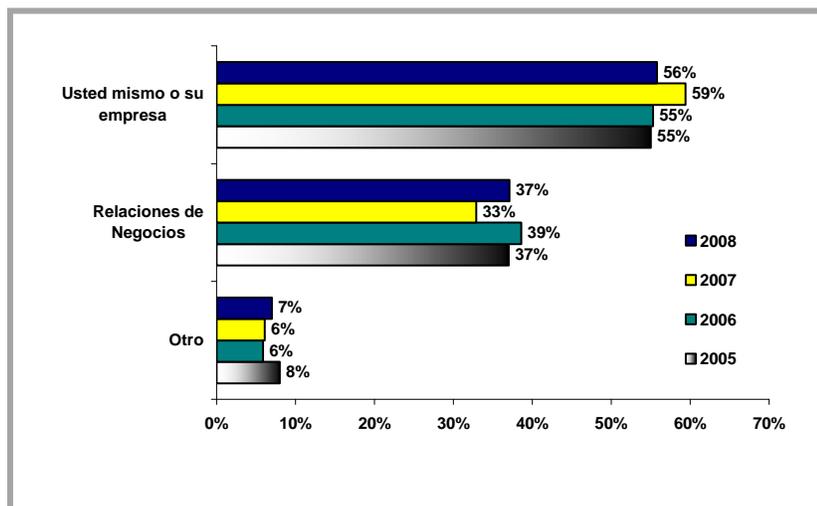


las Empresas Públicas bajan de 20,6% a 16,1%, cayendo también los Entes Fiscalizadores y Reguladores, el Poder Judicial, SII, Chile Compra y Hospitales.

En el Cuadro N° 3 podemos observar las instituciones de acuerdo al lugar que han ocupado en el ranking en los últimos seis años.

Como se ha mencionado anteriormente, en los casos de corrupción este año se produce un cambio, en el *Ranking* se observa que las Empresas Públicas luego de 3 años consecutivos en el primer lugar, bajan a la segunda posición. En tanto, son las Municipalidades las que por segundo año están ubicadas en el primer lugar.

Gráfico N° 6: ¿A través de quién se enteró? (entre quienes responden la pregunta)



Al igual que en percepción, se analiza la evolución de los casos de corrupción conocidos en el tiempo. Para esto, se compara el puntaje del año 2008 con el año donde han tenido el mayor y menor nivel de casos conocidos.

Son las Municipalidades las que tienen mayor variación en el tiempo, el 2003 obtuvieron un 14,7% de casos conocidos, lo cual comparado con el 2008 tiene una diferencia de 12 puntos porcentuales. Por otro lado, su mayor cantidad de casos conocidos antes del presente año había sido en el 2007 con 20,6% lo cual también se superó con 6 puntos porcentuales este año. Es decir, las Municipalidades son las

que más han empeorado en el tiempo.

4.1. 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.

Respecto al conocimiento de casos, las Municipalidades aumentan de 20,6% a 26,6%. Además, suben los Gobiernos Regionales, Carabineros y Aduanas. En tanto,

Por otro lado, al contrario de las Municipalidades, las Empresas Públicas este año tienen su menor porcentaje de casos conocidos; con respecto a su mayor nivel de conocimiento de casos que fue el 2007 tienen una diferencia de 4,5 puntos porcentuales y con su menor nivel que fue el 2003, tienen una diferencia de 1,6 puntos porcentuales de caída. Este hecho también ocurre en el SII, Chile Compra y la Cámara de Diputados. Esta última institución se destaca porque no registra casos conocidos durante el 2008.

Cuadro N° 3: *Ranking* de Hechos de Corrupción

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Municipalidades	2	1	2	2	1	1
Emp. Públicas	1	2	1	1	1	2
Ministerios	3	3	3	3	3	3
Entes Fisc. y Regul.	4	4	4	4	4	4
Poder Judicial	5	5	6	7	5	5
SII	5	5	5	5	5	6
Gob. Regionales	0	0	0	0	11	7
Chile Compra	0	8	7	6	7	8
Carabineros	14	13	12	12	11	8
Hospitales	10	12	9	9	8	10
Aduanas	14	13	12	12	11	11
Registro Civil	0	0	0	0	0	12
FFAA	11	7	8	10	9	13
Investigaciones	8	10	10	14	9	14
Senado	12	14	14	13	15	15
Minist. Público	0	0	0	0	0	16
Contraloría	13	15	15	15	16	17
Cám. Diputados	7	11	11	11	14	18

Públicas y Ministerios lideran ambos *rankings* y se encuentran cercanos en posición. Sin embargo, hay instituciones donde ocurre lo contrario; por ejemplo, en Investigaciones la percepción es muy alta en comparación con la cantidad de casos conocidos. Ahora bien, aparte de los casos de las instituciones que encabezan los *rankings*, se debe poner atención en Carabineros, SII y Aduanas, que tienen más casos conocidos que nivel de percepción de corrupción.

4.2. Tipos de Ilícitos

Cuadro N° 4: Evolución de las Instituciones en el Tiempo

Institución	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolución Resp. Año con < nivel	Evolución Resp. año con < nivel
Emp. públicas	17,7	18,1	19,2	24,2	20,6	26,5	6,0	12
Municipalidades	14,7	19,6	16,2	16,9	20,6	16,1	-4,5	-1,6
P. Judicial	9,6	7,1	6,1	4,2	6,1	4,9	-4,7	0,7
Ministerios	12,6	14,4	14,3	13,8	13,6	13,6	-0,8	1,0
Hospitales	4,4	2,2	2,6	2,8	3,5	2,8	-1,6	0,6
Investigaciones	5,1	2,5	1,9	0,6	1,6	1,4	-3,7	0,8
Ent. Fisc. y Reg.	10,9	7,9	12,9	8,7	11,5	10,5	-2,4	2,6
C. Diputados	6,1	2,2	1,4	1,7	1,1	0,0	-6,1	-1,1
Chile Compra		3,4	4,5	5,1	3,7	3,0	2,1	-0,4
Aduanas	0,0	1,5	1,2	1,7	1,3	2,6	0,9	2,6
Senado	1,7	1,2	0,7	1,3	0,5	0,9	-0,8	0,4
SII	7,5	5,6	9,4	5,3	6,1	4,7	-4,7	-0,6
FFAA	3,1	4,2	3,3	2,3	1,6	1,6	2,6	0,0
Carabineros	4,8	2,7	0,9	3,2	1,3	3,0	-1,81	2,1
Contraloría		0,4	0,0	0,2	0,0	0,2	-0,2	0,2

Respecto a los tipos de ilícitos conocidos el Tráfico de Influencias vuelve a subir el 2008 a 47%. Por su parte, el Pago Ilícito que había subido el año 2007, este año cae a 32%. Y el Mal Uso de Bienes o Recursos Fiscales también tiene un aumento el 2008, de 13% a 17%.

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 revela que Ganar una Licitación (33%), la Entrega de Permisos (15%) y Acelerar un Trámite

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° 8.

Como se observa, las Municipalidades, Empresas

(14%) siguen siendo los propósitos más importantes por los que se produce un hecho de corrupción. Esto debe preocuparnos por el hecho que los tres propósitos van ligados a la eficiencia del funcionamiento del aparato estatal.

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° 7: Instituciones involucradas en Casos de Corrupción 2007-2008 (entre quienes responden la pregunta)

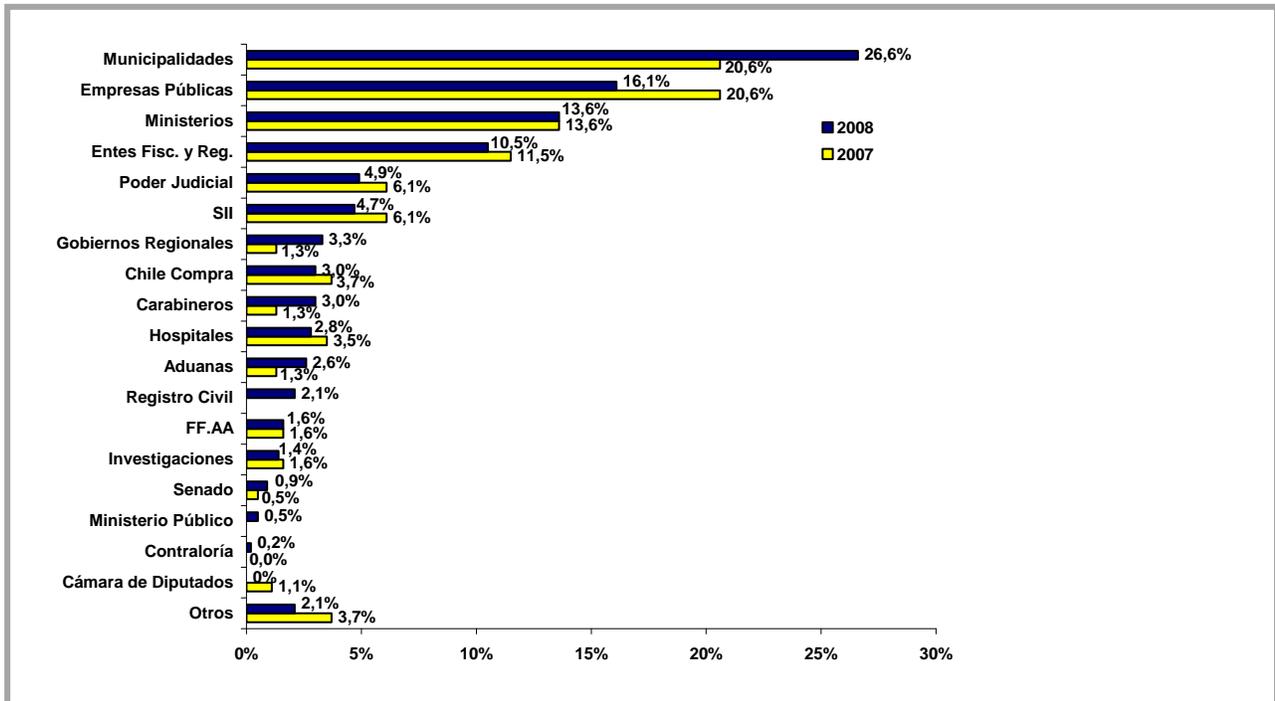
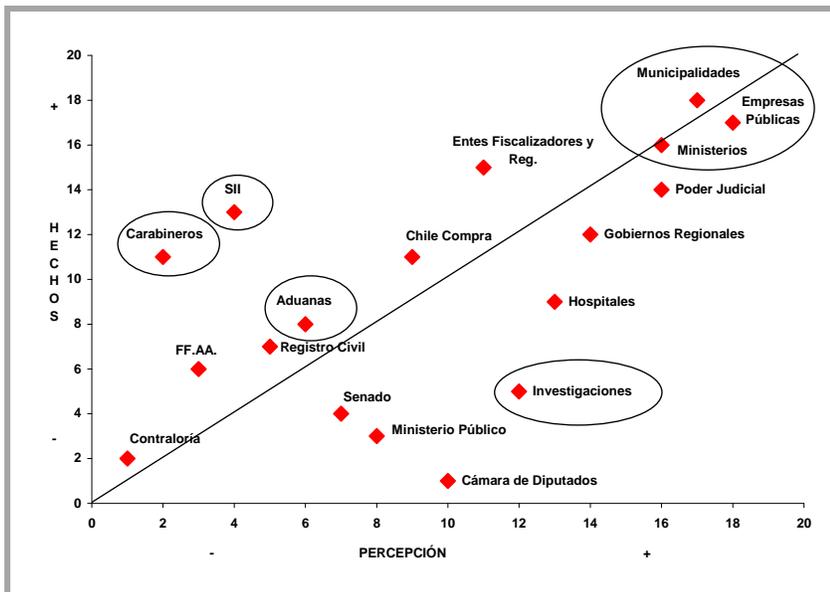


Gráfico N° 8: Comparación Ranking Percepción v/s Hechos



Con respecto a “ganar una licitación”, esto se da principalmente en las Empresas Públicas, las cuales mantienen su porcentaje en 2008. Son seguidas por las Municipalidades que suben de 14% en el 2007 a 21% en el último año. En tercer lugar se ubican los Ministerios que

disminuyen de 21% a 14%.

En el gráfico N° 12 se encuentran las instituciones donde se acelera un trámite de forma corrupta. Se observa que, aunque las Municipalidades siguen ocupando el primer lugar, cayeron de 46% a 31%. Además, los Entes Fiscalizadores y Reguladores bajaron de 20% a 5%. En tanto, aumentaron SII de 7% a 12%, Ministerios de 4% a 12%, Gobiernos Regionales de 2% a 8% e Investigaciones de 4% a 7%.

Con respecto a las instituciones donde se cometen ilícitos para influenciar la entrega de permisos, se observa que mientras las Municipalidades aumentaron

de 43% a 53% y los Ministerios aumentaron de 9% a 19%, los Entes Fiscalizadores y Reguladores cayeron de 24% a 15%

Gráfico N° 9: ¿De qué situación se trataba? (entre quienes responden la pregunta)

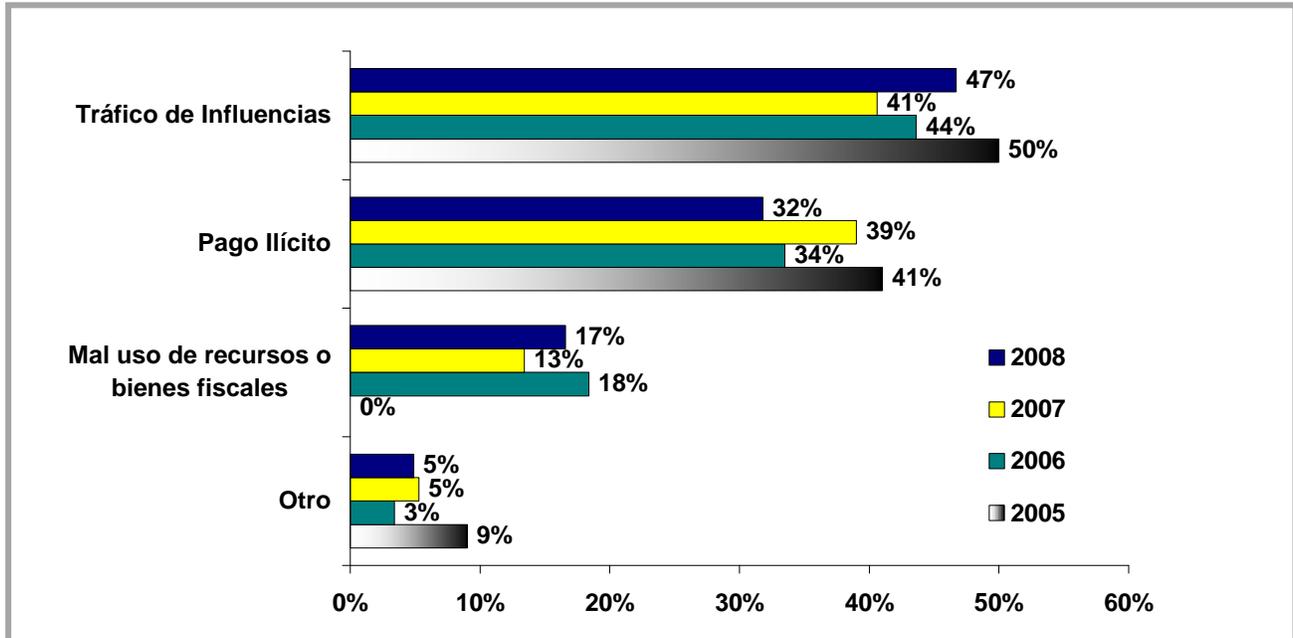


Gráfico N° 10: Propósito del Ilícito (entre quienes responden la pregunta)

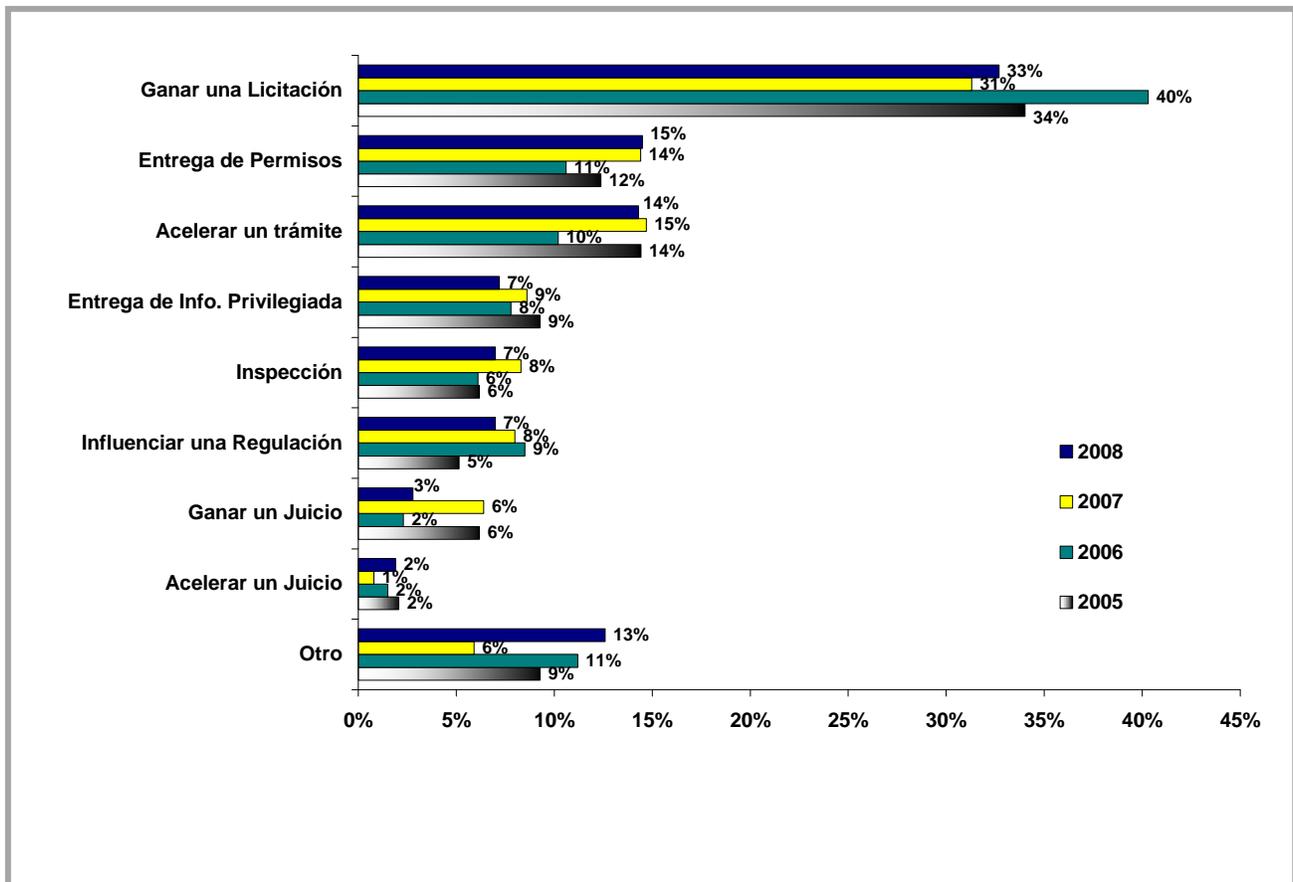


Gráfico N° 11: Instituciones más mencionadas en Ganar una Licitación (entre quienes responden la pregunta)

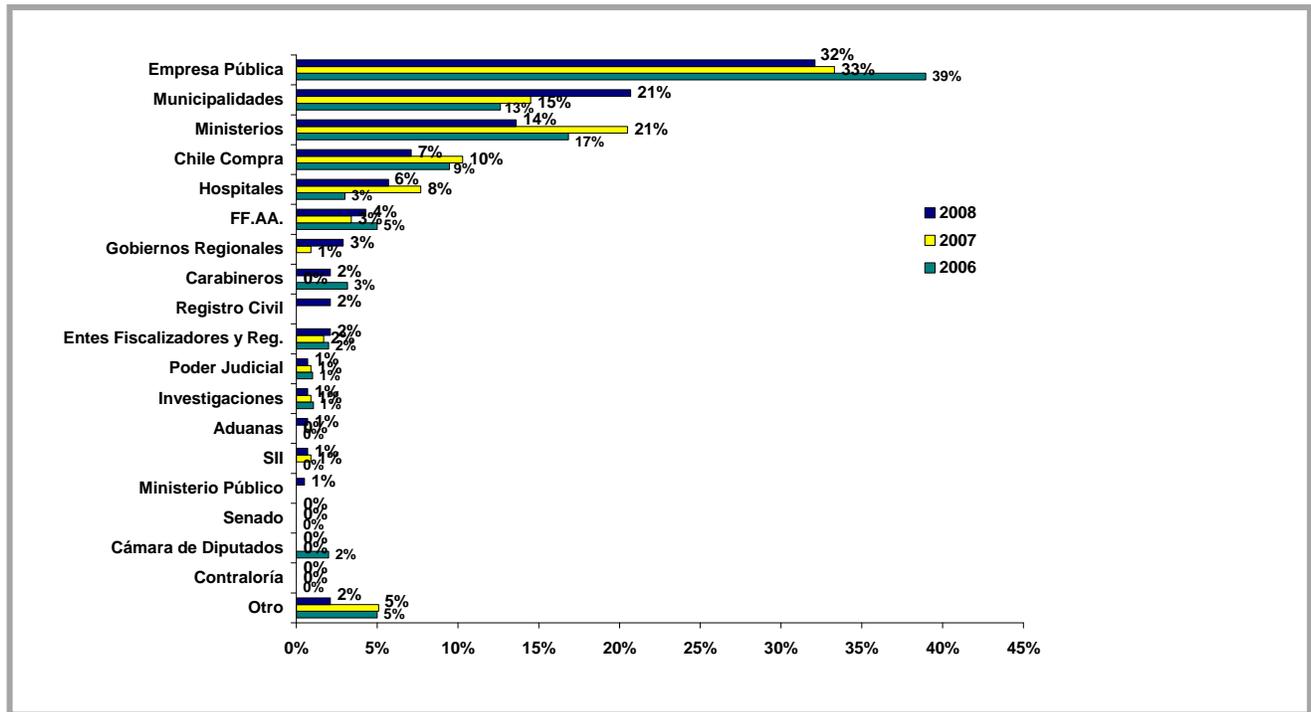


Gráfico N° 12: Instituciones más mencionadas en Acelerar un Trámite (entre quienes responden la pregunta)

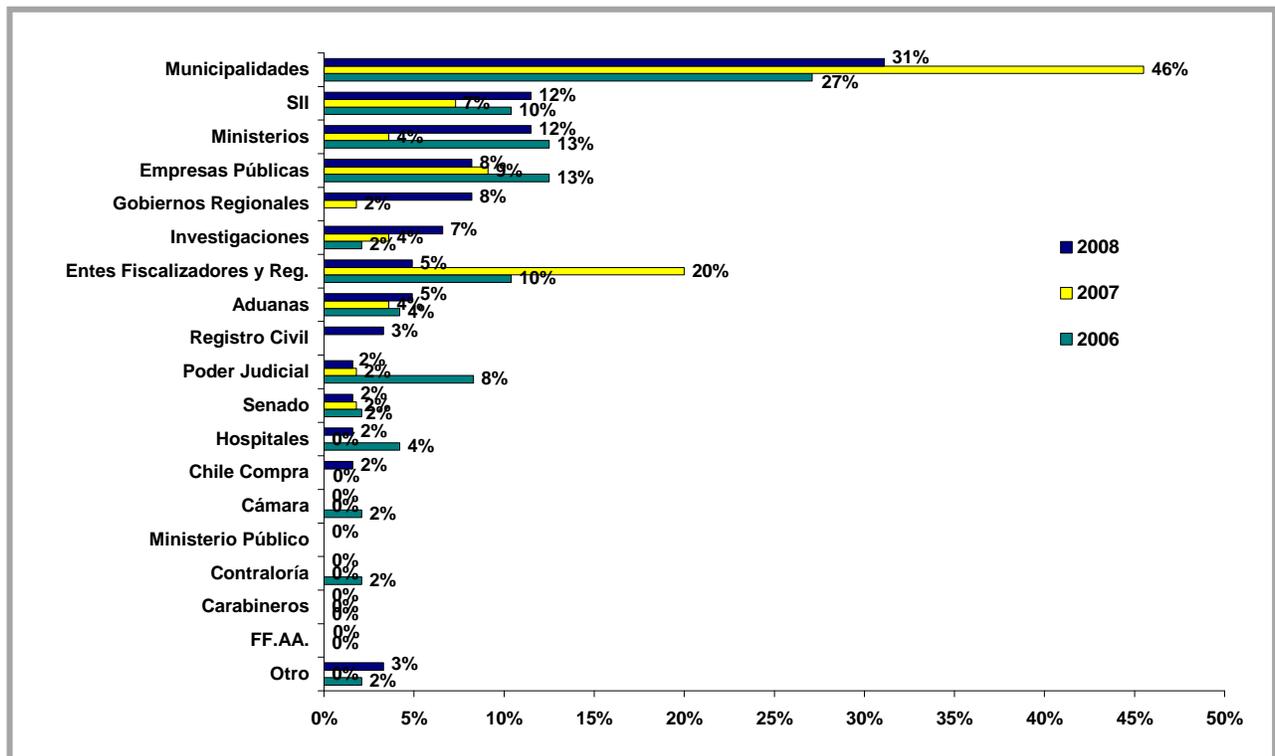
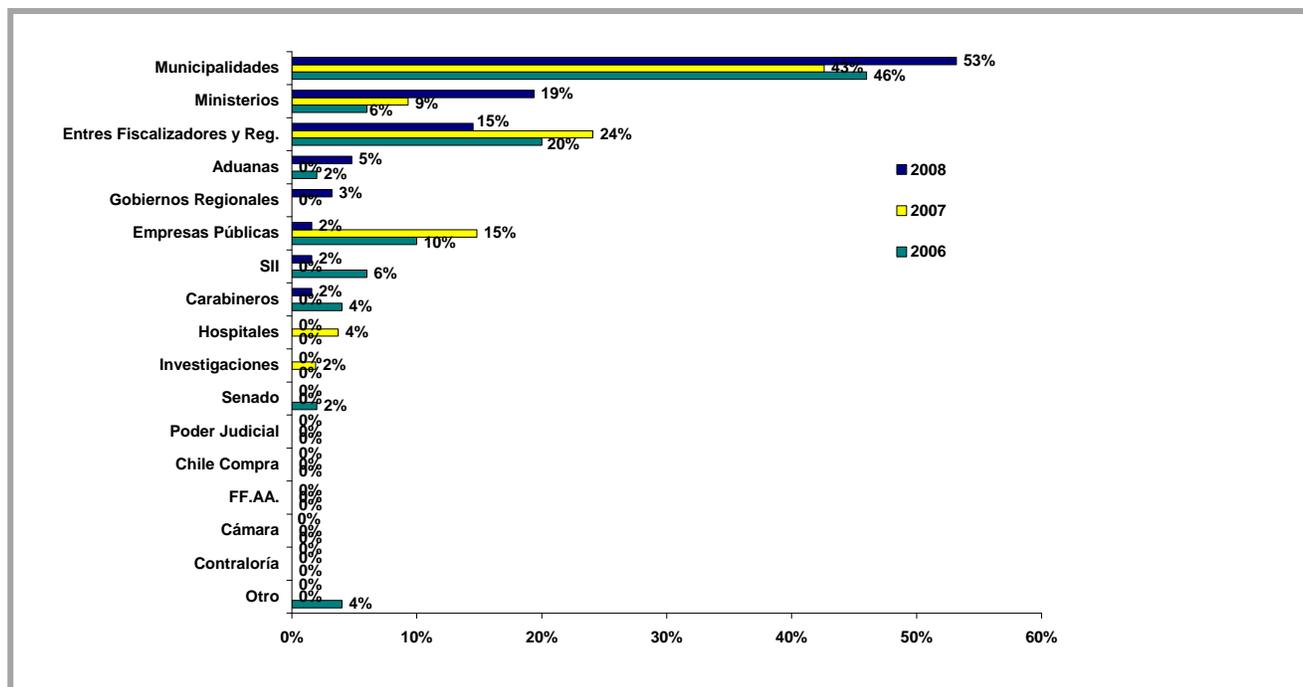


Gráfico N° 13: Instituciones más mencionadas en Entrega de Permisos (entre quienes responden la pregunta)



y las Empresas Públicas, de 15% a 2%. Por su parte, hay instituciones que el año 2007 no tenían casos conocidos y el 2008 sí tienen como Aduanas, Gobiernos Regionales, SII y Carabineros.

4.3. Tráfico de Influencias

Con la información recolectada sobre los tipos de ilícito y los propósitos más frecuentes, además de las instituciones involucradas en los hechos de corrupción, se realiza un cruce de datos para observar en qué tipo de institución se concentran los distintos tipos de ilícitos mencionados.

De esta forma, al observar el gráfico N° 14, las instituciones más mencionadas en casos de Tráfico de Influencias en el año 2008 son las Municipalidades aumentando de 15% a 27%; son seguidas por las Empresas Públicas que caen de 20% a 16%; y en tercer lugar, nos encontramos con los Ministerios con un 15%. Los descensos más importantes en el año 2008 con respecto al 2007 en Tráfico de Influencias son las Empresas Públicas, los Entes Fiscalizadores y

Reguladores y el Poder Judicial.

Ahora bien, cuando se pregunta por el propósito por el cual se recurre al tráfico de influencia, destaca como principal objetivo el interés por “ganar licitaciones” con un 34% en el año 2008, seguido por acelerar un trámite y entrega de permisos. No se observan diferencias importantes respecto al año anterior.

4.4. Pago Ilícito

Consultados sobre casos específicos de pagos ilícitos, se observa que el año 2008 caen Municipalidades, Empresas Públicas, Entes Fiscalizadores y Reguladores, SII e Investigaciones. Sin embargo, sube en Hospitales, Carabineros, Poder Judicial, Aduanas, Chile Compra y Gobiernos Regionales.

Luego se analiza el propósito tras pagos ilícitos: en el año 2008 se repite el objetivo Ganar Licitaciones y aumenta en 6 puntos porcentuales, desde 30% a 36%. En segundo lugar se mantiene la Entrega de Permisos, y en tercer lugar se encuentra Acelerar un Trámite.

Gráfico N° 14: Instituciones más mencionadas en Tráfico de Influencias (entre quienes responden la pregunta)

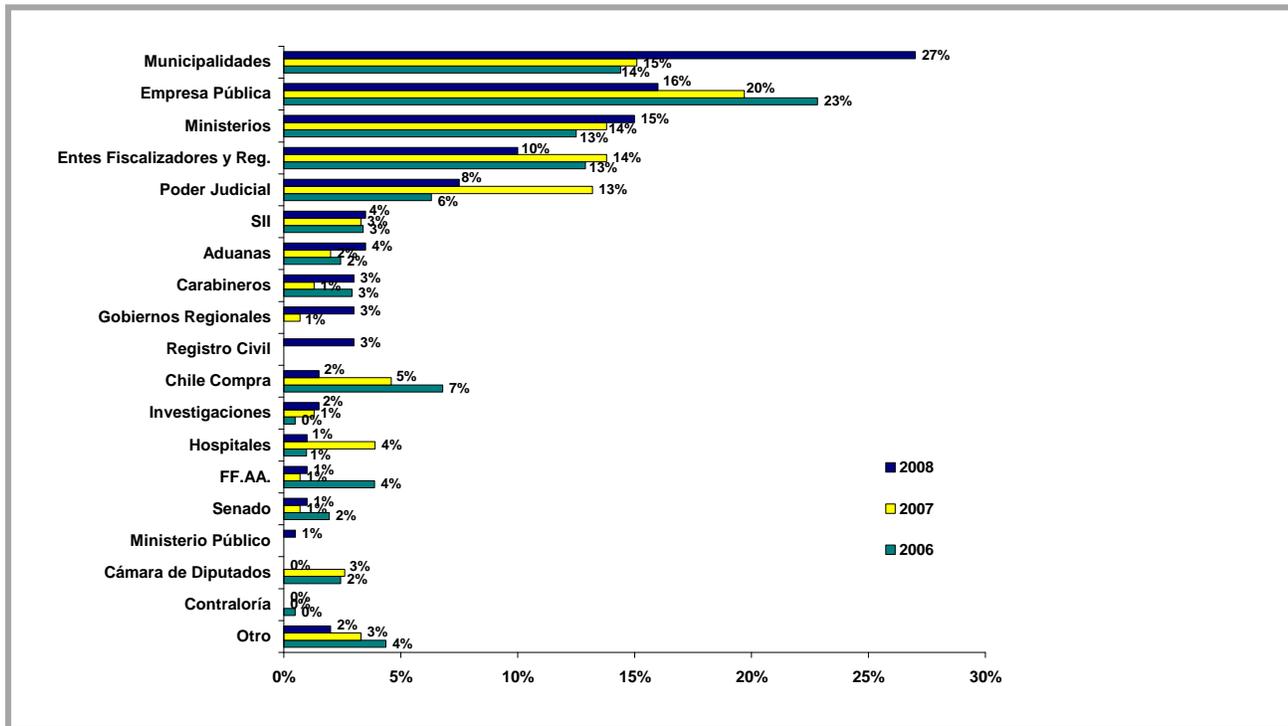


Gráfico N° 15: Propósito más mencionado para el Caso de Tráfico de Influencias (entre quienes responden la pregunta)

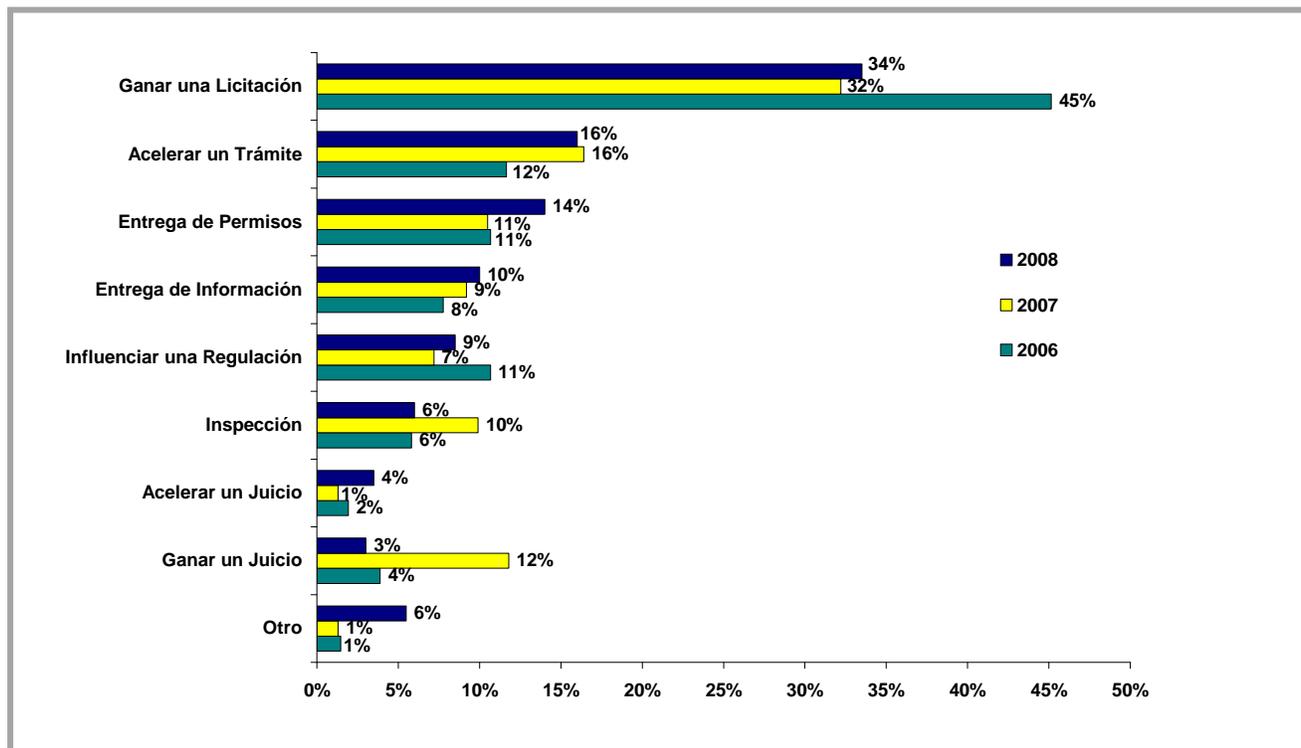


Gráfico N° 16: Instituciones más mencionadas en Casos de Pago Ilícito (entre quienes respondan la pregunta)

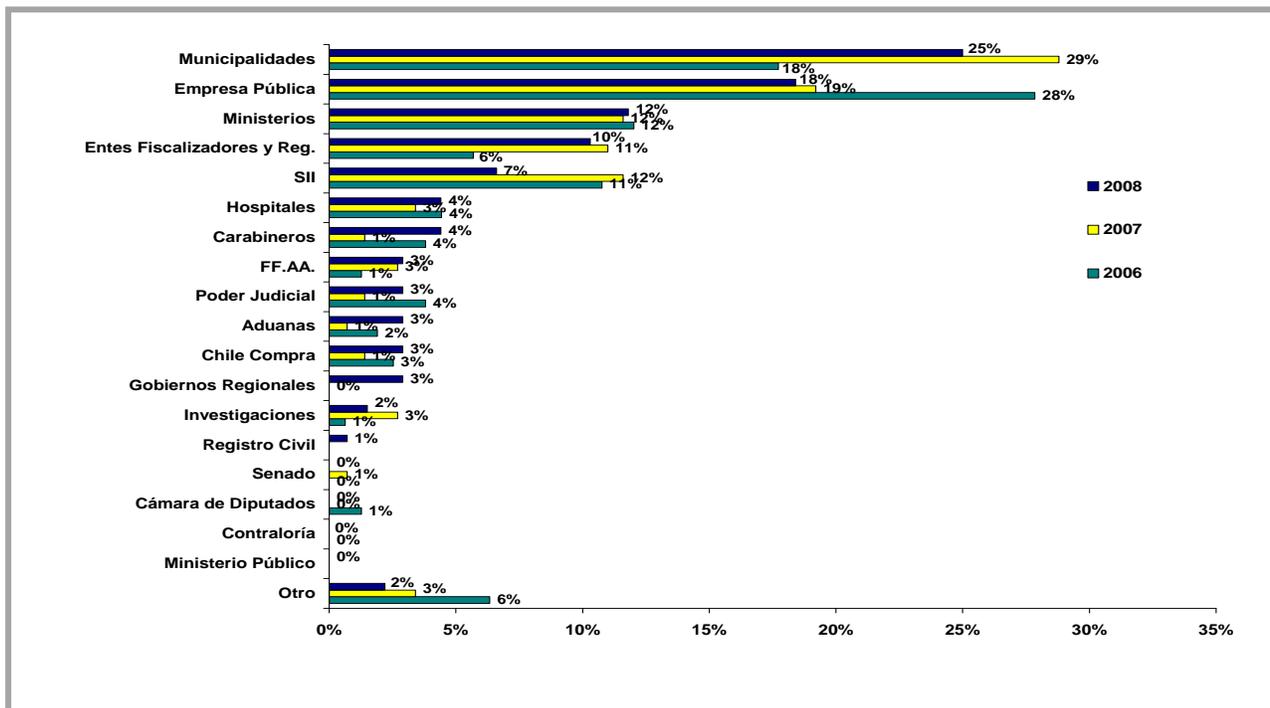
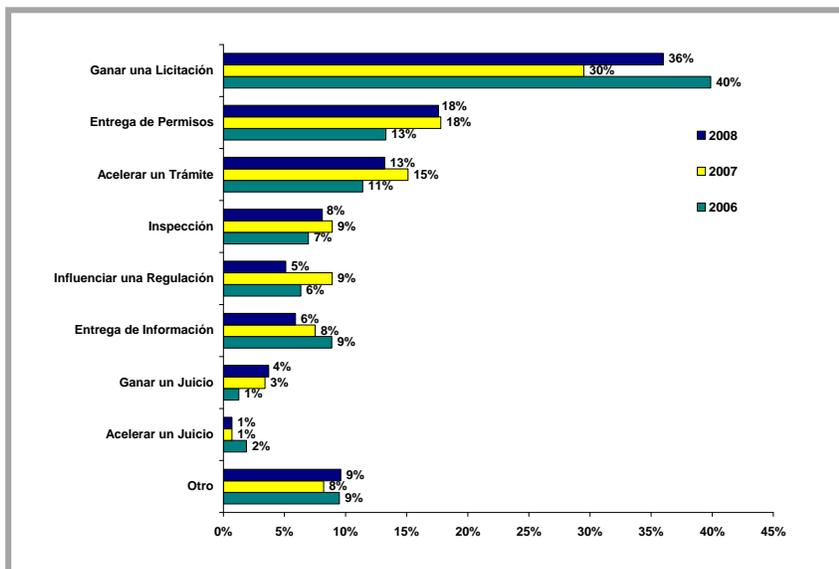


Gráfico N° 17: Propósito más mencionado para el caso de Pago Ilícito (entre quienes respondan la pregunta)



Ministerios que también caen de 22% a 14%.

4.6. Institución Destacada

En la presente encuesta se solicitó mencionar la Empresa Pública a la cual se referían cuando conocían un caso de corrupción (16%), sobresaliendo CODELCO que tiene un 45% de las menciones.

En el gráfico N° 19 podemos observar que el tipo de ilícito que más se comete es el Tráfico de Influencias con 51,6%, lo sigue el Pago Ilícito con 32,3% y en

tercer lugar se encuentra el Mal uso de Bienes o Recursos Fiscales con 12,9%.

4.5. Mal Uso de Recursos o Bienes Fiscales

En el año 2008 el mal uso de bienes o recursos fiscales aumentó en las Municipalidades de 12% a un 31%, quedando éstas en el primer lugar de las menciones. En segundo lugar quedan las Empresas Públicas que descienden de 38% a 16%, y en tercer lugar los

Con respecto al propósito de estos ilícitos, se destaca que el tráfico de influencias se utiliza principalmente para acelerar un trámite en un 81% de los casos. Por otra parte, el pago ilícito se utiliza principalmente para ganar una licitación en el 90% de los casos mencionados.

Gráfico N° 18: Instituciones más mencionadas en casos de Mal Uso de Recursos o Bienes Fiscales (entre quienes responden la pregunta)

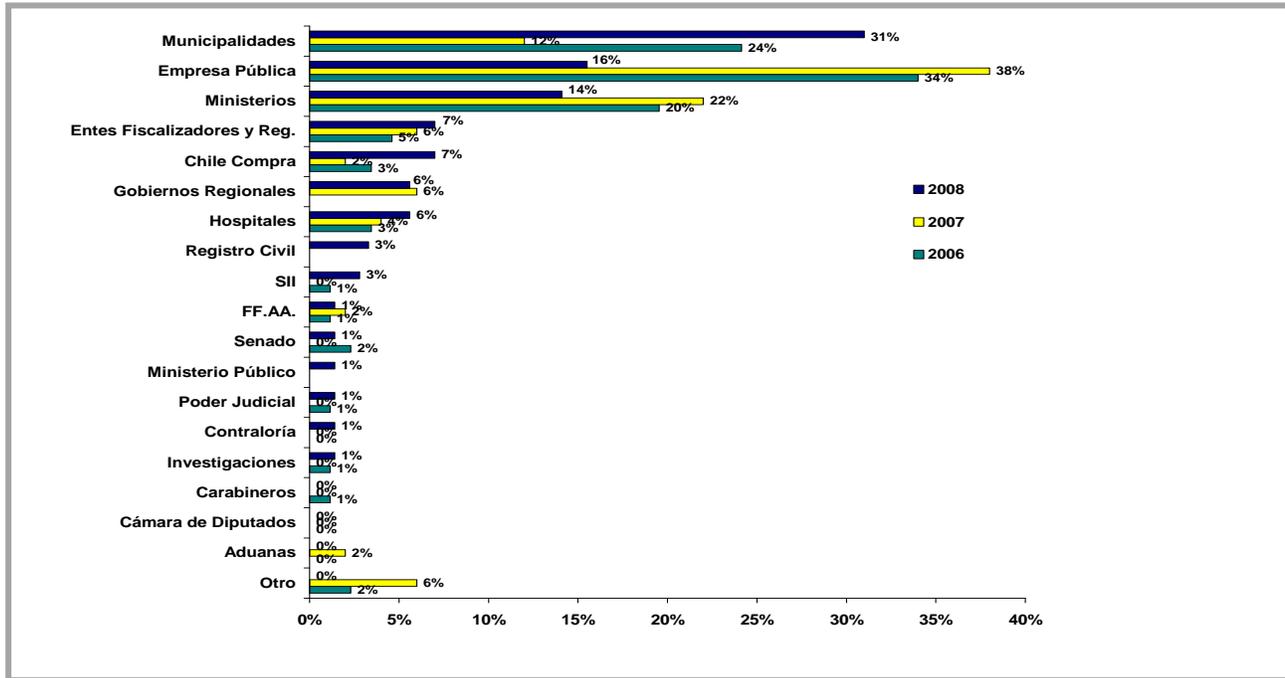
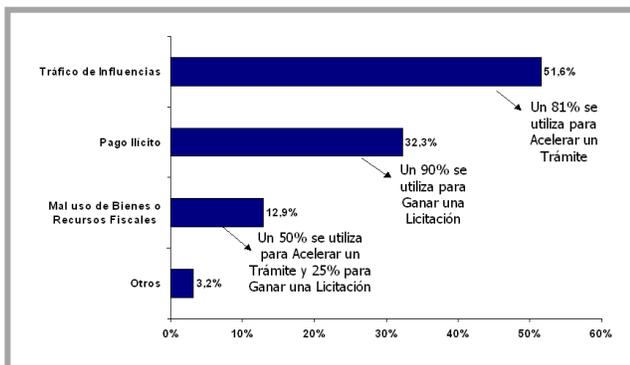
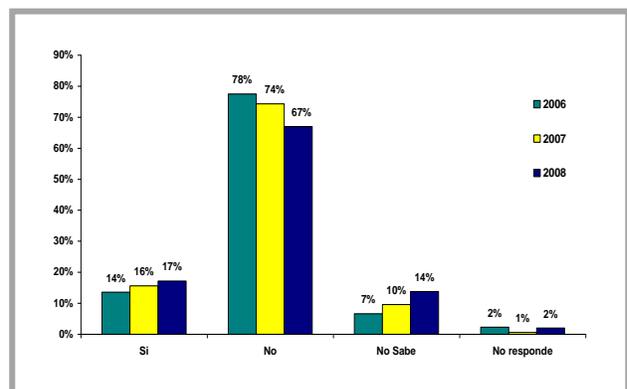


Gráfico N° 19: CODELCO: Tipo de Ilícito y Propósito (entre quienes responden la pregunta)



éste sea. En el caso de la corrupción, la probabilidad de detección depende del incentivo que tenga una de las partes para denunciar el ilícito.²⁰

Gráfico N° 20: ¿La Víctima u otra Persona denunció el caso a las Autoridades?



V. 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

La Encuesta de Corrupción revela que nuestro país enfrenta un problema con el sistema de sanciones. Como se observa en el Gráfico N° 20, las personas que conocen un caso de corrupción y señalan que se ha denunciado el delito es un 17%.

²⁰ Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

Gráfico N° 21: ¿Hubo algún tipo de sanción como consecuencia? (entre quienes responden que se denunció el delito)

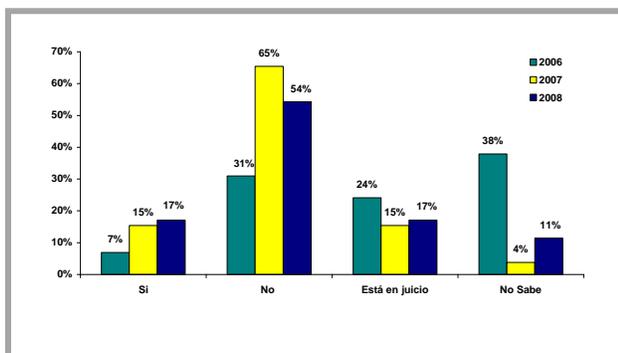
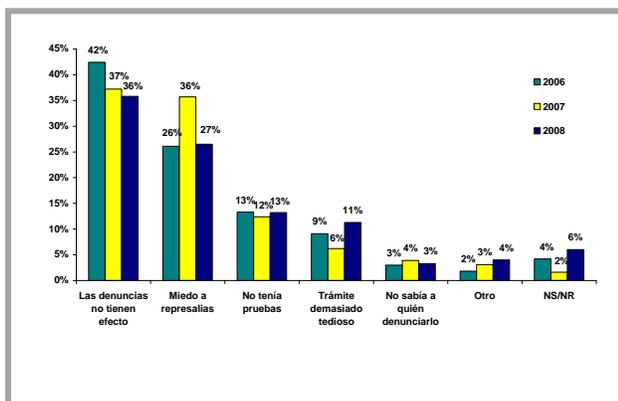


Gráfico N° 22: Razones para no denunciar los Casos de Corrupción



En el gráfico N° 21 se ve si aquellos casos **denunciados** fueron sancionados. Así como es bajo el nivel de denuncias, el de sanciones también lo es; sin embargo, se observa que un 17% de los casos denunciados tienen una sanción como consecuencia y un 17% se encuentra en juicio.

Aunque la razón de que las denuncias no tienen efecto ha descendido a 36%, sigue siendo el principal motivo para no denunciar. Por otro lado, también tiene una baja considerable, volviendo a los niveles del 2006, el miedo a represalias de 36% a 27%, aunque continúa en el segundo lugar de las menciones. La tercera razón para no denunciar es que no tenía pruebas del ilícito con un 13%. La razón que tiene un aumento este año es que el trámite es demasiado tedioso de 6% a 11%.

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.

VI. Conclusiones

El 2008 la percepción es de 5,3, subiendo con respecto al 2007 cuando fue 5,1. Este aumento podría explicarse por los casos de corrupción conocidos en la prensa durante el 2008, pero también hay que considerar que aumentan los hechos, como comentaremos más adelante. En una mirada más global se observa que respecto al año con mayor nivel de corrupción que fue el 2002 hemos bajado 0,3 puntos. Pero cuando comparamos con el año con menor corrupción que fue el 2005 hemos aumentado 0,8 puntos.

Por su parte, es preocupante que un 64% de los encuestados crea que la corrupción es mayor o mucho mayor con respecto a un año atrás, subiendo 14 puntos porcentuales respecto a la medición del año pasado.

Además, este aumento de la percepción se ve reflejado en que todas las instituciones, excepto el SII, aumentan su nivel de percepción de corrupción respecto al año anterior. El Ranking de Percepción es encabezado por Empresas Públicas (6,1), Municipalidades (6,0), Ministerios (5,5), Poder Judicial (5,5) y Gobiernos Regionales (5,4). Por otro lado, las instituciones que más aumentan su percepción son Hospitales (4,2 a 5,2), Investigaciones (4,3 a 5,0) y Aduanas (3,5 a 4,2).

La información más relevante de la encuesta es la que nos otorga la parte de Hechos de Corrupción, donde un 50,1% de los encuestados señala conocer casos de corrupción en forma directa (no por la prensa). Aquí se refleja un aumento de 10 puntos porcentuales con respecto al año anterior.

Este año se presenta un importante cambio en el primer lugar del *ranking* de Hechos: las Empresas Públicas lo habían encabezado por 3 años consecutivos, sin embargo, esta vez baja 4,5 puntos porcentuales, quedando con 16,1% en segundo lugar. Por su parte, subiendo de 20,6% a 26,6%, son las Municipalidades las

que pasan a ser la institución con más casos de corrupción conocidos.

Consultados sobre los tipos de corrupción conocidos, vuelve a aumentar el Tráfico de Influencias de 41% a 47%. Desciende el Pago Ilícito de 39% a 32%. Y, el Mal Uso de Recursos o Bienes Fiscales aumenta de 13% a 17%. Con respecto a los propósitos de estos hechos de corrupción, siguen siendo los más importantes el Ganar una Licitación (33%), la Entrega de Permisos (15%) y Acelerar un Trámite (14%).

Por otro lado, es importante destacar que este año se solicitó especificar las Empresas Públicas y los Entes Fiscalizadores y Reguladores afectados por casos de corrupción. De estos datos se extrae que dentro de las Empresas (16,1%) un 45% de los casos (31 en total) corresponden a CODELCO, donde un 51,6% son Tráfico de Influencias y el 32,3% Pagos Ilícitos.

De las personas que dicen conocer casos de corrupción, al preguntarles si en general este caso fue denunciado, sólo un 17% dice que lo ha hecho. Por otro lado, al consultar si este hecho denunciado recibió alguna sanción, también es un 17% el que dice que sí recibió castigo. Por los pocos casos denunciados, surge la pregunta por qué no denunció el ilícito.

La principal razón para no denunciar los hechos de corrupción es que las denuncias no tienen efecto (36%), lo cual se puede comprobar con la respuesta anterior. En segundo lugar, se encuentra el miedo a represalias (27%), seguido por el hecho de no tener pruebas (13%). Y este año aumenta la razón de que el trámite es demasiado tedioso (6% a 11%).

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

No es posible dar recetas globales en el combate a la corrupción. Cada institución debiera intentar avanzar en aquellas áreas que identifique como más deficitarias.

En cuanto a la legislación, el Gobierno ha puesto en marcha la Ley de Transparencia, la cual se encuentra bien orientada pero igual tiene ciertas insuficiencias. Así, por ejemplo, las empresas públicas son justamente de las más afectadas por la corrupción y no están debidamente incluidas.

Además, parece necesario revisar en cada una de las instituciones las distintas regulaciones a las que están sujetas. Según la literatura especializada, cuando la calidad de las regulaciones es deficitaria aumenta la probabilidad de corrupción por el incentivo que existe a saltarse las reglas (por ejemplo, para acelerar un trámite).²¹ Otro aspecto, referido a las regulaciones, es el espacio que éstas dejan a la discrecionalidad de los funcionarios públicos. En este sentido, disminuyendo la cantidad de regulaciones y mejorando su calidad, se pueden ir acotando los espacios que abren la puerta a prácticas corruptas.

Es claro que Chile no posee niveles tan elevados de corrupción a diferencia de otros países y que tanto el nivel de corrupción como nivel de casos conocidos han disminuido con respecto al peor año.

Sin embargo, en ambos casos la corrupción ha vuelto a aumentar respecto al año con menor nivel de corrupción medida. Esto debiera ser una señal de alerta para aquellas instituciones que se ven afectadas por las alzas.

VII. Apéndice

6.1. Dificultades para realizar Negocios

Con el objetivo de contextualizar el fenómeno de la corrupción respecto de otras dificultades que aquejan al país, desde la encuesta del año 2005 se incorpora la pregunta sobre aquellos factores que generan muchas dificultades para realizar negocios.

Anualmente se repite esta pregunta y se observa que la corrupción no figura entre las principales dificultades para realizar negocios. Sin embargo sí se destacan las leyes

²¹ Soto, Raimundo: "La Corrupción desde una Perspectiva Económica", en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

laborales restrictivas, la delincuencia y la burocracia estatal o municipal ineficiente, las cuales son puntos de partida para una eventual corrupción. Por este motivo, parece necesario también acotar el exceso de

regulaciones que hoy aquejan a algunos sectores económicos y explorar la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema burocrático.

Cuadro N°5: Factores que Generan muchas Dificultades para hacer Negocios

Generan Muchas Dificultades	2006	2007	2008
Leyes Laborales Restrictivas	37%	43%	48%
Delincuencia	37%	41%	38%
Burocracia Estatal o Municipal Ineficiente	38%	38%	41%
Mala ética de trabajo en la fuerza laboral nacional	26%	30%	29%
Excesiva Regulación	31%	29%	29%
Corrupción	29%	26%	28%
Mano de obra con calificación inadecuada	23%	23%	21%
Nivel de Impuestos	24%	23%	20%
Prácticas Anti competitivas	29%	22%	23%
Incertidumbre respecto a las políticas económicas	19%	19%	20%
Violación de Contratos	21%	19%	20%
Acceso a Financiamiento	12%	13%	18%
Funcionamiento del Poder Judicial	17%	13%	12%
Oferta Inadecuada de Infraestructura	5%	11%	7%
Otros	2%	2%	2%