



TEMAS PÚBLICOS	2	..... EL PRIMER COSTO DEL ROYALTY
	6	.....SIMCE 2004: SE REPITEN LAS MALAS NOTICIAS
RADAR	11	.....¿VALE LA PENA LA CANDIDATURA A LA OEA?
OPINIÓN	12	.....HACIA UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA
		por: Sergio Urrejola
OPINIÓN	15	.....CORRUPCIÓN UNA AMENAZA A LA ESTABILIDAD POLÍTICA
		por: Eugenio Guzmán
ESTUDIO	18	.....CORRUPCIÓN: RANKING DE HECHOS Y PERCEPCIÓN
ECONOMÍA	22	..... TRANSITORIO RETROCESO EN LAS CUENTAS EXTERNAS
CONGRESO	24	.....ROYALTY II
PUNTO Y COMA	26	.....
ACTIVIDADES	27	.....

DIRECTOR REVISTA	: LUIS LARRAIN
EDITORA	: ALEJANDRA SCHUSTER
COMITE EDITORIAL	: CRISTIÁN LARROULET, LUIS LARRAÍN, RAFAEL VICUÑA, HERNÁN FELIPE ERRÁZURIZ, TOMÁS FLORES, ALEJANDRA SCHUSTER, DENISE COUYOUMDJIAN, M. INES MENDIETA, SEBASTIÁN SOTO, EMILIA EDWARDS.
REPRESENTANTE LEGAL	: CRISTIÁN LARROULET
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN	: PRINTART
PORTADA	: FOTOBANCO
FOTOGRAFÍAS	: CLAUDIO GALVEZ, LUIS HERNÁN HERREROS, ARCHIVO LyD
IMPRESIÓN	: QUEBECOR WORLD CHILE S.A.

ISSN 0716 - 9418 • ESTA REVISTA ES PROPIEDAD DE LIBERTAD Y DESARROLLO • DIRECCION: ALCÁNTARA 498, LAS CONDES, SANTIAGO, CHILE • SUSCRIPCIONES TELEFONO: (56-2) 377 4800 FAX: (56-2) 207 7723 • Email: lyd@lyd.org • <http://www.lyd.org>

Libertad y Desarrollo se encuentra durante el mes de abril celebrando sus 15 años de existencia, siempre en el terreno de las ideas y las políticas públicas. Entre las investigaciones que han destacado en la prensa por estos días está la tercera Encuesta de Corrupción, que ha tenido variadas reacciones de algunos de los organismos mencionados. Presentamos aquí sus resultados, reiterando que el propósito de este estudio es mejorar la información que la sociedad chilena tiene sobre la corrupción y contribuir así a su disminución. Siempre en esa materia, un artículo del sociólogo Eugenio Guzmán se refiere a los efectos de la corrupción sobre la estabilidad política; también incluimos un extracto de una intervención del Presidente del Colegio de Abogados, Sergio Urrejola, en un seminario organizado por Libertad y Desarrollo sobre este tema.

En la sección Temas, nos referimos a los Resultados del SIMCE, que confirman el estancamiento de la calidad de la educación pese al importante aumento de recursos destinados al sector, una de cuyas razones a nuestro juicio es la alta centralización de la gestión educacional, cuestión que tratamos en otro artículo. Los efectos de la discusión legislativa acerca de la tributación a la minería se analizan en relación al índice de atractivo minero que elabora el Fraser Institute de Canadá, como una muestra de la importancia de las políticas públicas en el logro de buenos resultados económicos.

En Radar, analizamos la situación de la candidatura de Insulza a la OEA, mientras en Congreso analizamos el proyecto de Royalty II.

EL PRIMER COSTO DEL ROYALTY

Chile no se puede conformar con tener buenas leyes de mineral, bajos costos de exploración, extracción y cercanía entre los yacimientos y puertos de embarque. Eso no basta. Las condiciones políticas, el sistema tributario, las regulaciones laborales y ambientales entre otros, son determinantes para los inversionistas.

Desde 1997, el Instituto Fraser viene construyendo un índice de atractivo minero, sobre la base de encuestas a los ejecutivos de compañías de exploración y explotación para evaluar cómo influyen en su labor, las condiciones mineras naturales, y las políticas relativas a régimen tributario y regulatorio.

En los años 2002 y 2003, Chile se ubicó como el país más atractivo para invertir en minería. Sin embargo, si bien en el último informe nuestro país se mantiene en el segundo lugar en potencial minero, después del estado de Nevada en Estados Unidos, en potencial político cae del segundo al decimocuarto lugar.

El Instituto Fraser atribuye como causa probable a la baja del potencial político de nuestro país "la controversia con relación a la aplicación de un royalty a la minería".



POTENCIAL MINERO

El potencial minero mide si en una determinada jurisdicción, considerando el ambiente político, las condiciones netamente mineras, incentivan o desincentivan la exploración. Un 60% de los países que ocupaban los 10 primeros lugares del ranking 2003, también lo hicieron el 2004.

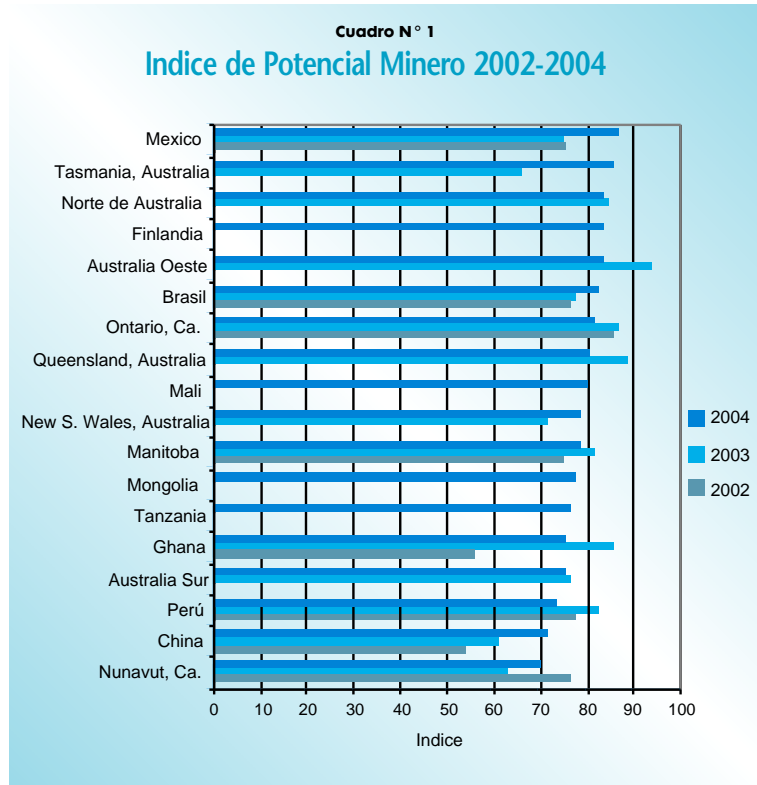
En 2004, los países que más aumentaron su potencial minero con respecto al año anterior fueron India, algunos estados de Estados Unidos (Idaho, Wisconsin, Nuevo México y Wyoming), algunas provincias de Australia (Tasmania y Victoria), Turquía, China y México. Aquellos que más disminuyeron su potencial minero fueron Zimbabwe, la provincia de Yukón en Canadá, Bolivia, Alaska, Nueva Zelandia y Ghana.

Estas diferencias tuvieron como resultado que México subiera del lugar 14 al 4, Tasmania en Australia del 20 al 5 y Brasil del 11 al 9. De igual forma, Finlandia, que este año fue incorporado a la muestra, se ubicó en el séptimo lugar en potencial minero.

Por otra parte, las disminuciones ocasionaron que la provincia de Queensland en Australia cayera del lugar 4 al 11 del ranking, Ghana del 6 al 18, Perú del 8 al 19 y Manitoba del 9 al 13.

POTENCIAL POLÍTICO

El Cuadro N° 1 muestra la evolución del Índice de Potencial Político en los tres últimos años. Este índice considera variables de políticas públicas que hacen más o menos atractivo invertir en un país.



Si bien las evaluaciones geológicas y económicas son siempre requerimientos para la exploración, en el mundo competitivo y globalizado de hoy, el clima político cobra cada vez más importancia al momento de tomar decisiones. Entonces, la incertidumbre respecto de la burocracia, interpretación y cumplimiento de la legislación, sus inconsistencias, las regulaciones ambientales y laborales, sistema tributario, infraestructura, estabilidad política, y seguridad, tema incorporado recientemente, producto del aumento del terrorismo y vandalismo, se transforman en amenazas.

Sin embargo, hay una superposición entre este índice y el de potencial minero, por cuanto buenas políticas incentivarán la exploración, que a su vez incrementará las reservas conocidas y el potencial minero.

La zona con un mayor potencial político para invertir en minería, es el Nevada en Estados Unidos, que se ubica en el primer lugar por quinto año consecutivo. De los países que se ubicaron en los 10 primeros lugares el año 2003, un 60% se mantuvo en esa categoría. Aquellos países que salieron de los 10 primeros lugares son Chile, que redujo su puntaje en un 13% y algunas provincias de Australia, cuyo puntaje varió entre un 18% y un 10% respecto del año anterior.

A nivel general, podemos observar que los países que más han deteriorado el potencial político, lo que los hace perder competitividad en el mercado minero son latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Perú, Argentina y Chile) y Australia.

Es decir, la inestabilidad política de los países latinoamericanos, la incorporación de un royalty en Perú y la discusión acerca del aporte de la minería al país suscitada en Chile, le han restado competitividad minera a nuestra región, situación que fue anunciada el año pasado por Libertad y Desarrollo.

Por otra parte, hay países que han mejorado sus condiciones políticas. Irlanda, aumentó su puntaje de 42 a 94, India de 42 a 68 y algunos estados de Estados Unidos (Arizona, Utah, Idaho y Wyoming) también mejoraron su ubicación.

Así, aquellos países que han implementado políticas basadas en la libertad y apertura económica, han logrado atraer inversiones mineras.

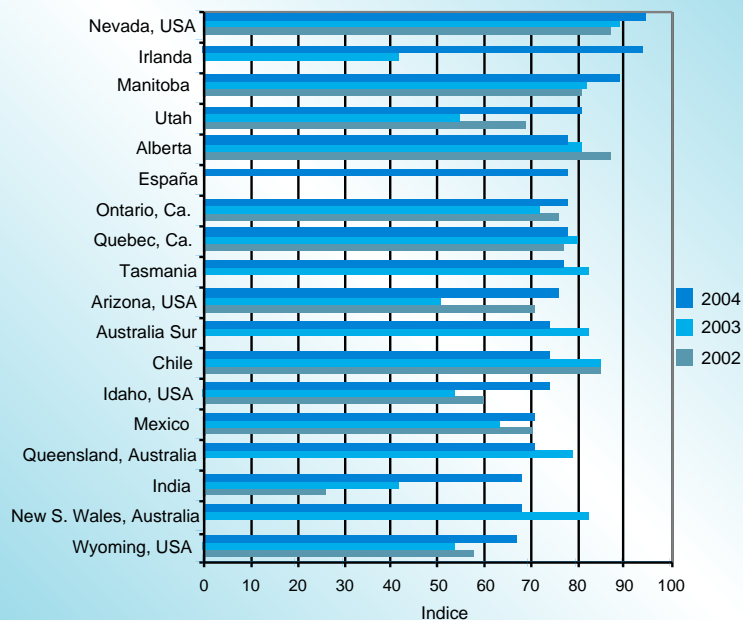
Ello muestra cómo países que tienen buenas condiciones geológicas y políticas que los hacen competitivos, son más atractivos para invertir, que aquellos con gran atractivo geológico pero cuyas políticas desincentivan la inversión.

Es así como países con alto potencial minero, como Chile, México, Finlandia y Brasil, presentan condiciones políticas que en el último año han desincentivado la exploración minera, lo que hace desaprovechar los recursos de que disponen, disminuye su atractivo para invertir en minería y pierden competitividad a nivel mundial. Es lo que ha ocurrido con Perú cuyo potencial político cayó de 61 a 46 y el minero de 83 a 74. Los países con alto potencial minero debieran hacer cambios estructurales, que hagan más atractiva la inversión extranjera, con el fin de ganar competitividad.

Si el Gobierno quiere recaudar más recursos de la minería, lo que debe hacer es incentivar la inversión minera, para que este sector aumente su pago de impuestos en términos globales, debido al crecimiento del sector, no por un aumento de la tasa impositiva como está proponiendo el Ejecutivo.

El caso contrario es el de China, que ha aumentado su potencial minero de 42 a 72 entre el 2001 y el 2004, y su potencial político de 28 a 49. Es más, en las provincias del Oeste ha reducido su tasa impositiva de 33% a 15% y ha otorgado períodos de gracia para el pago de impuestos con el fin de atraer inversión minera, lo que puede llevarlo a estar dentro de los más atractivos para invertir en minería en los próximos años. Si a ello agregamos el hecho de que en 2002, el 46% de las exportaciones de cobre, 94% de hierro, un tercio de las exportaciones de molibdeno y un 75% de las de zinc de Chile fueron a Asia, el mayor atractivo de países de la región pueden hacernos perder parte de ese mercado, dado los altos costos de transporte que hoy asumen al compararle a Chile.

Cuadro N° 2
Índice de Potencial Político 2002-2004



Por último, si se asume que se adoptan las mejores prácticas para promover la exploración minera, es decir, se controla por potencial político, con el fin de obtener un potencial minero "puro", Chile se ubica en el lugar N° 13.

Es más, Irlanda, ubicado en el décimo lugar en potencial político, se ubica en el último de potencial minero. Por otra parte, Indonesia, que se ubica en el antepenúltimo lugar en potencial político, se ubica en el sexto en potencial minero "puro".

Así, desde el punto de vista puramente minero, los lugares más atractivos para invertir en minería son Tasmania, Nevada, Alaska, los

territorios Noroeste de Canadá, Australia Occidental, Indonesia, Perú, Queensland y Papúa Nueva Guinea.

Sobre esta base, es posible determinar el espacio para que los países mejoren sus políticas, como la diferencia entre el potencial minero "puro" y el real. Aquellos países que tienen un potencial minero tal que si modifican sus políticas, serán más atractivos para el inversionista, Estados Unidos, Canadá, Filipinas, Indonesia, Congo, Rusia, Zimbabwe, Zambia, Sudáfrica, Argentina, Ecuador, Bolivia, Perú, India y China entre otros.

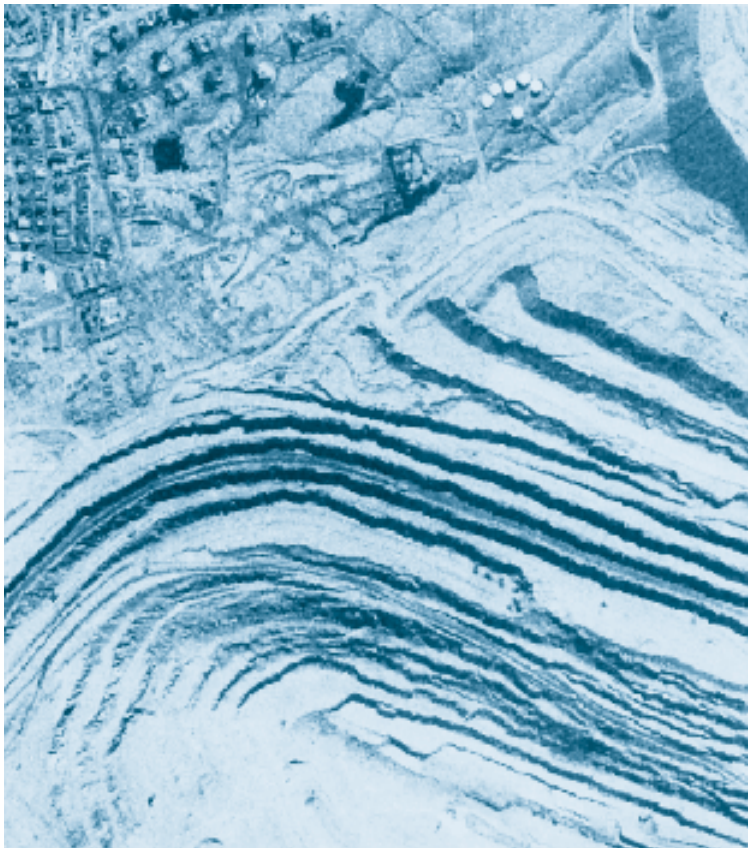
EL CASO DE CHILE

Chile no se puede conformar con tener buenas leyes de mineral, bajos costos de exploración y extracción, y cercanía entre los yacimientos y puertos de embarque. Todo ello es necesario, pero no basta. Las condiciones políticas, el sistema tributario, las regulaciones laborales y ambientales entre otros, son a veces, determinantes para los inversionistas antes de decidir donde invertir.

La discusión acerca de la incorporación del royalty a la minería ya está cobrando sus costos. Los inversionistas han castigado a nuestro país, cayendo su potencial político en un 12%, dejando de ocupar uno de los diez primeros lugares.

Si el Gobierno quiere recaudar más recursos de la minería, lo que debe hacer es incentivar la inversión minera, de manera de que este sector aumente su pago de impuestos en términos globales, debido al crecimiento del sector, no por un aumento de la tasa impositiva como está proponiendo el Ejecutivo.

Ello permitirá al Gobierno recaudar más impuestos, debido al crecimiento del sector y obtener más utilidades a los inversionistas mineros, lo que incentivará a su vez la inversión en el rubro. Además, en la década del 90, la minería aportó con el 20% del crecimiento del país. Es decir, un aumento en la inversión permitirá al Ejecutivo disponer de más recursos para invertir en programas sociales en beneficio de los más pobres ●



SIMCE 2004:

Se Repiten las Malas Noticias

Los resultados del SIMCE 2004, dados a conocer a comienzos de abril, repiten la situación de estancamiento que se ha venido presentando en las mediciones anteriores.

Esta vez la evaluación consideró a los estudiantes de 8vo básico de nuestro país, quienes lograron un rendimiento prácticamente igual al obtenido 4 años antes, en la última medición que se realizara a ese nivel (año 2000).

Llama la atención el optimismo con que el Ministerio de Educación dio a conocer los resultados, insinuando un cambio de tendencia positivo en los aprendizajes, sobre todo cuando el único subsector que muestra cierto avance es comprensión de la naturaleza. Las otras materias –lenguaje y comunicación, educación matemática y estudio y comprensión de la sociedad– no muestran avance significativo (Cuadro N°1).

IMPACTO DE LOS RECURSOS

El estancamiento de los resultados no se produce en una situación de estabilidad, sino en una en que se han hecho enormes esfuerzos para generar cambios en la tendencia.

Como se observa en el Gráfico N° 1, el presupuesto público destinado a educación ha venido

Los antecedentes que entrega la prueba SIMCE 2004 nos llevan a las mismas conclusiones que las evaluaciones de años anteriores: estancamiento de los resultados, estudiantes de grupo socioeconómico bajo que no logran repuntar y fracaso de los programas focalizados.



incrementándose notablemente, lo que se ha traducido en infraestructura, remuneraciones y perfeccionamiento a profesores, entre otros. Sin embargo, dicho esfuerzo no tiene una contraparte en los resultados. Tal como muestra el Cuadro N° 1, el desempeño de los estudiantes de 8vo básico no ha mejorado, los cambios que se observan entre la medición 2000 y la recientemente dada a conocer no son significativos, es decir, no reflejan mejora alguna¹.

AUMENTAN LAS BRECHAS

Si bien a nivel nacional se presenta prácticamente un estancamiento de los resultados, al analizar los distintos grupos socioeconómicos es posible identificar algunas variaciones.

Los alumnos del grupo socioeconómico alto registran mejora en su desempeño de matemática y comprensión de la naturaleza (Cuadro N° 2), y los de los grupos medio y medio-alto muestran avances en comprensión de la naturaleza. Sin embargo, los alumnos pertenecientes al grupo socioeconómico bajo y medio-bajo, quienes presentan los peores resultados en cada una de las áreas evaluadas, no registran mejora en ninguna de ellas (Cuadros N°3 y 4).

Lo anterior se traduce en un distanciamiento cada vez mayor entre el desempeño de los jóvenes de nivel socioeconómico bajo y alto. El problema no se produce por el distanciamiento en sí mismo, ya que en ese caso se pensaría como solución que el grupo de mejor rendimiento mostrara un retroceso, claramente no es ese el camino. Lo que se requiere es que aquellos estu-

Cuadro N° 1

	Promedios Nacionales			
	Puntaje 2000	Puntaje 2004	Variación	
Lenguaje	250	251	1	no significativa
Matemática	250	253	3	no significativa
Sociedad	250	251	1	no significativa
Naturaleza	250	256	6	significativa

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

Cuadro N° 2

Grupo Alto	Puntaje	Puntaje	Variación	
	2000	2004		
Lenguaje	297	301	4	no significativa
Matemática	302	311	9	significativa
Sociedad	296	296	0	no significativa
Naturaleza	297	311	14	significativa

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

Cuadro N° 3

Grupo Bajo	Puntaje	Puntaje	Variación	
	2000	2004		
Lenguaje	228	229	1	no significativa
Matemática	230	232	2	no significativa
Sociedad	228	231	3	no significativa
Naturaleza	237	237	4	no significativa

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

Cuadro N° 4

Grupo Medio Bajo	Puntaje	Puntaje	Variación	
	2000	2004		
Lenguaje	233	234	1	no significativa
Matemática	232	235	3	no significativa
Sociedad	233	234	1	no significativa
Naturaleza	234	239	5	no significativa

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

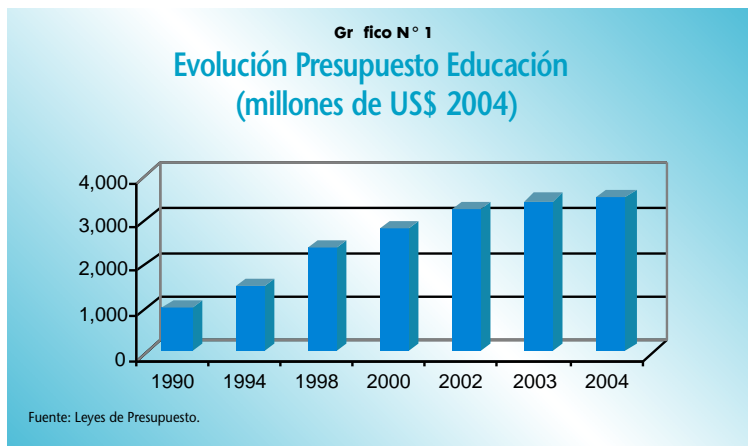
diantes que no están logrando un buen desempeño comiencen a mejorarlo para alcanzar niveles razonables².

Si la brecha aumentara porque ambos grupos mejoran pero uno lo hiciera a mayor velocidad, no sería grave como es el hecho que el grupo de estudiantes

de menor ingreso y rendimiento no logren despegar de los niveles de alrededor de 20 puntos bajo el promedio nacional.

Este estancamiento es inaceptable, especialmente porque dicho grupo de jóvenes ha sido beneficiario directo de las ayudas especiales –P900, Mece, Educación Rural, PME, entre otros– que el Ministerio de Educación ha asignado para revertir la mala calidad que venían recibiendo. Los resultados del SIMCE 2004 muestran claramente –al igual que se confirmara con las mediciones anteriores– que dicho objetivo no ha sido logrado. El tiempo que se ha esperado para ver los resultados parece más que suficiente, seguir extendiéndolo con la esperanza que dichos programas "sean la solución" no parece razonable, especialmente porque los directos perjudicados en esa espera son los estudiantes que están dejando de aprender y que difícilmente podrán recuperar en los cursos posteriores los contenidos que no adquirieron.

Lo anterior debiera motivar a una revisión responsable de cada uno de dichos programas, con objeto de reasignar esos recursos a soluciones más efectivas. Existe un problema con los programas que son diseñados y manejados en forma centralizada desde el Ministerio de Educación. Éste surge de la falta de antecedentes que pudiera tener el Ministerio para identificar los problemas prioritarios que enfrenta cada escuela. Si éstos no son resueltos, difícilmente se lograrán resultados positivos con otras medidas. En este sentido, lo que se requiere en forma urgente es trasladar dicha decisión a los directores de cada una de las escuelas. Son ellos quienes mejor



conocen los problemas de sus establecimientos y por tanto deben ser ellos quienes prioricen el uso de los recursos disponibles a las áreas más urgentes de solucionar.

TODOS PUEDEN APRENDER

La influencia del factor socioeconómico de las familias en el desempeño escolar de los niños es un elemento importante de considerar. Sin embargo, éste no puede ser utilizado como excusa por el mal rendimiento que se observa en las escuelas con mayor proporción de alumnos de escasos recursos.

En todos los niveles socioeconómicos es posible encontrar alumnos que logran rendimiento comparable a aquel de los establecimientos de alto rendimiento; en el caso de los alumnos del nivel bajo, un 7% de ellos obtienen puntaje que supera 300.

Al observar los promedios de cada escuela se pierde información importante debido a que en su interior existe una gran dispersión de puntajes, es decir,

Cuadro N° 5

Evolución Escuelas (lenguaje)	Mejoran	Mantienen	Empeoran
Bajo	17%	71%	12%
Medio Bajo	19%	64%	17%
Medio	23%	63%	15%
Medio Alto	23%	62%	15%
Alto	18%	70%	11%
Total	20%	65%	15%

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

alumnos con resultados notablemente sobre el promedio de la escuela y otros con puntaje muy por debajo de éste. El informe SIMCE 2004 muestra este hecho, sin embargo no se soluciona el tema de la información "incompleta" que reciben los padres acerca del desempeño real de sus hijos. En este sentido, se debe avanzar hacia la entrega de resultados individuales (por alumno) que reflejen efectivamente el desempeño alcanzado por cada uno de ellos.

EVOLUCIÓN DE LOS COLEGIOS

Cabe mencionar que a pesar del estancamiento de los resultados a nivel nacional, se producen variaciones en los colegios. En este sentido (cuadro N° 5), un 65% de ellos mantiene un desempeño constante en relación a la medición del 2000 y un 20% logra mejoras efectivas; sin embargo un 15% de las escuelas ven empeorado su rendimiento en relación a la situación que presentaban hace 4 años.

Analizando la evolución por nivel socioeconómico, más del 70% de las escuelas de nivel bajo mantienen el bajo rendimiento que presentaban en 2000, y 12% incluso empeoran su desempeño.

CURRÍCULUM Y PROFESORES

El Informe SIMCE 2004 también contiene información acerca de la cobertura curricular –cuánto de cada uno de los subsectores del aprendizaje se enseñó a los alumnos– a partir de encuestas a los profesores³. Pareciera evidente que aquellos estudiantes que están ex-

Cuadro N° 6

	Expectativas de los Alumnos		
	educ. media	CFT/I	Puniversidad
Bajo	51%	16%	28%
Medio Bajo	36%	20%	42%
Medio	17%	17%	65%
Medio Alto	4%	6%	89%
Alto	2%	2%	96%
Nacional	24%	15%	59%

Fuente: MINEDUC, www.simce.cl

puestos a mayor parte del currículum tendrán mayor probabilidad de alcanzar mejores resultados, esto porque la prueba se basa en la medición de esos contenidos.

Sin embargo, el resultado final no dependerá solamente de la cantidad de contenidos sino que de la "calidad" en que éstos son entregados. En este sentido parece conveniente analizar los resultados de la última evaluación docente –segunda que se lleva a cabo– que también se dio a conocer recientemente.

De los más de 1.700 docentes que participaron en ella, 10% y 53% obtuvieron la calificación de "destacado" o "competente" respectivamente; 34% fueron calificados como de desempeño "básico" y 3% de los profesores presentan un desempeño "insatisfactorio".

¿Coincide esto con los resultados de los estudiantes? Si más del 60% de los profesores presentan desempeño "destacado" o "competente", ¿por qué los niños no están aprendiendo?, ¿será culpa de los niños? La respuesta a esta última pregunta es negativa, los buenos docentes están capacitados para enseñar correctamente a sus alumnos. La inconsistencia entonces hace cuestionar el instrumento que se está utilizando para evaluar a los profesores. La evaluación debe estar asociada a los resultados del aprendizaje de los alumnos de cada uno de los docentes; sin embargo la forma utilizada considera solamente las características del profesor, no comprobándose si ellas se traducen o no en aprendizaje efectivo de los estudiantes.



¿Qué pasa con los profesores que no cumplen con los requisitos mínimos establecidos y son calificados de "insatisfactorios"? El sistema actual les mantiene en su labor por un año, luego del cual son nuevamente evaluados. Si muestran mejoras suficientes para ser calificados de "básicos" estarán frente a sus alumnos por 4 años sin volver a ser evaluados; si no alcanzan a mejorar en ese primer año, se les integra a cursos de perfeccionamiento. ¿Quiénes son los perjudicados con el sistema? Claramente los estudiantes son los que pagan las consecuencias, ¿es eso justo?

EXPECTATIVAS DE LOS ALUMNOS

La urgencia por tomar medidas que solucionen pronto el problema de la mala calidad de la educación se hace más fuerte al observar las expectativas que declaran tener los estudiantes para su vida futura. La mayoría de ellos –59% a nivel nacional– esperan llegar a la universidad. ¿El desempeño actual se los permitirá? Claramente a la mayoría de ellos no.

Lo más preocupante es la situación de los estudiantes de las familias de menores ingresos, quienes a pesar de obtener un puntaje promedio notoriamente inferior al promedio nacional, tienen altas expectativas de ingresar a la universidad –28% del grupo bajo y 42% del grupo medio-bajo– (Cuadro N°6).

La influencia del factor socioeconómico de las familias en el desempeño escolar de los niños es un elemento importante de considerar. Sin embargo, éste no puede ser utilizado como excusa por el mal rendimiento que se observa en las escuelas con mayor proporción de alumnos de escasos recursos.



CONCLUSIÓN

Los antecedentes que entrega la prueba SIMCE 2004 lamentablemente nos llevan a las mismas conclusiones que aquellas comentadas en las evaluaciones de años anteriores: estancamiento de los resultados, estudiantes de grupo socioeconómico bajo no logran repuntar y fracaso de los programas focalizados.

Parece ser que ya es tiempo de reconocer que existen problemas más de fondo que no se solucionarán con introducir más recursos o implementar la jornada escolar completa en todas las escuelas.

Se trata de problemas institucionales, de falta de incentivos y accountability, que de no resolverse en el corto plazo seguirán dañando la calidad de la educación de los niños y jóvenes de nuestro país ●

- 1 Al comparar dos promedios, la diferencia entre ambos se considera significativa sólo cuando supera un valor mínimo establecido. Este valor mínimo depende, principalmente, del número de alumnos considerados en la comparación. (Fuente: informe MINEDUC)
- 2 El instrumento SIMCE no permite determinar qué puntaje sería considerado como "razonable" debido a que no tiene asociados estándares de desempeño que posibiliten traducir los puntajes obtenidos a logros alcanzados. En este sentido, no es posible determinar qué proporción de los contenidos se están efectivamente enseñando.
- 3 Método que podría contener sesgo en las respuestas, ya que probablemente los profesores responderán que cumplen con el 100% del programa.

¿VALE LA PENA LA CANDIDATURA DE LA OEA?

La candidatura de José Miguel Insulza a la OEA deja algunas preguntas que nuestra Cancillería debiera responder. Desde ya, no ha existido claridad suficiente acerca de cuál es el objetivo de política exterior que justifica que nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores y las máximas autoridades del país, incluyendo al Jefe de Estado, se hayan comprometido con la causa de obtener la Secretaría General de la OEA para el Ministro José Miguel Insulza.

Es sabido que este organismo ha perdido toda relevancia en la política internacional, de modo que es dudosa la conveniencia de gastar recursos y contraer compromisos para obtener la Secretaría General, pues ese cargo no permitiría acciones que incrementen la presencia e importancia de Chile en la región ni en el mundo. Se ha hablado, sin entregar muchas precisiones, de un nuevo rol que se quiere dar a la OEA; ello ameritaría entonces jugar nuestras cartas a la obtención de la Secretaría General.

Sin embargo mientras no se haga explícito lo que se quiere lograr con este nuevo rol de la OEA, lo cierto es que dichas pretensiones podrían ser incluso contraproducentes para nuestros intereses. Ciertas versiones han mostrado a Chile en el intento de liderar una OEA independiente de los Estados Unidos. Hay que ser cuidadosos al analizar esta posibilidad y ver hasta qué punto esta incursión no se hace fuego con los intereses permanentes de Chile y con acciones que exitosamente se han emprendido en la región por los últimos gobiernos.

Chile compitió en la OEA con México, respaldado por Canadá y Estados Unidos, naciones con las cuales Chile ha firmado tratados de libre comercio. Nuestros competidores representaban a todas las regiones del Continente, reunían a casi el 70% de su población y cerca de un 90 % de la economía regional. Ello debiera hacernos meditar respecto al camino a seguir antes de la próxima votación a comienzos del mes de mayo. ¿Valdrá la pena insistir en la candidatura de Insulza o será mejor negociar una buena salida y un candidato de unidad?

Chile debe analizar con gran serenidad el camino a seguir. Es discutible la prioridad que está dando la Cancillería a la OEA, en circunstancias que otros temas de indudable relevancia para nuestro país no reciben aparentemente tanta atención. Pareciera, sólo a manera de ejemplo, que las relaciones vecinales debieran recibir más atención. Es evidente que Chile tiene una tarea de largo plazo que permita mejorar las relaciones con Perú y Bolivia. Es también claro que el país entero está sufriendo –contrariamente a lo que afirmó el Gobierno en su oportunidad– los negativos efectos del incumplimiento de Argentina al Protocolo firmado entre nuestros países para el suministro de gas natural. Esos son temas que debieran captar la atención principal y la prioridad de nuestro servicio exterior, pues más allá de las circunstancias coyunturales que muchas veces dependen de los liderazgos de turno en esos países, las relaciones vecinales son básicas para el mejor resguardo de los intereses permanentes de Chile.

La candidatura de Insulza ha contado hasta ahora, es cierto, con la buena voluntad de amplios sectores de la ciudadanía y políticos de todo el espectro. Vale la pena en este momento evaluar si su mantención favorece o no los intereses de Chile ●



Sergio Urrejola
Presidente Colegio de Abogados*

* (Extracto de su exposición en el seminario Corrupción: Los Desafíos Pendientes, organizado por Libertad y Desarrollo).

HACIA UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA

Una nueva cultura de gestión pública que quiere luchar en contra de la corrupción debe establecer estrictas reglas éticas, códigos de comportamiento de gran resonancia y actualidad debido a los repetidos casos de mala gestión o corrupción.

El tema de la corrupción tiene una infinidad de matices desde donde enfocarla. Y una muy simple división: Corrupción visible, es la más fácil de combatir o corregir, si existe voluntad para hacerlo y Corrupción invisible, la que se centraría y radicaría en las personas que administran la justicia.

El tema de la corrupción tiene una infinidad de matices desde donde enfocarla y una muy simple división: corrupción visible, la más fácil de combatir o corregir, si existe voluntad para hacerlo y corrupción invisible, la que se centraría y radicaría en las personas que administran la justicia.

En el caso de la justicia, para que ésta sea aceptable y la ciudadanía la respete debe cumplir ciertos requisitos elementales: que sea justa, independiente e incorruptible. Para cumplir esta tercera exigencia deben cumplirse cuatro condiciones: A) Que no exista corrupción ideológica o que está al servicio de una ideología. B) Que no exista corrupción política en el entendido que se transformó en instrumento de denominación política al servicio de los que ejercen el poder. C) Las personas que encarnan la justicia: jueces, magistrados, fiscales, a todos los niveles, deben ser justos, es decir, un espejo de justicia. Sin duda, un juez deshonesto puede y debe pronunciar una sentencia justa. Pero la institución misma de la justicia queda intrínsecamente dañada si las personas que la representan y que la reflejan comienzan por negarla en su

propia conducta. D) La cuarta condición y la más difícil de combatir, es la que está intrínseca en la misma justicia y sus representantes, es la tentación del absoluto. Un hombre o una mujer que se descubre poco a poco dueño, por así decirlo, de la libertad, de la honra, del futuro, de la verdad o de los bienes, puede auto comprenderse como dioses que no deben dar cuenta de sus decisiones a nadie, sino eventualmente al sistema, el cual puede sin duda en su concepción y estructura legal, favorecer o aun inspirar tal concepción. Como si dijera "somos señores supremos y no tenemos a nadie sobre nosotros".

Por estas consideraciones el tema de la corrupción se debe enfrentar en tres aspectos esenciales:

1. La Constitución Política le entrega a la Corte Suprema la Superintendencia Directiva, Correccional y Económica de todos los tribunales de la Nación.



Una Institución como la Corte Suprema, si tiene interés en la credibilidad pública, tiene el deber de:

- ▲ Generar, desde su interior y después hacia los Tribunales Inferiores, Cortes de Apelaciones y Juzgados, una cultura ética sobre la cual se cimiente su respetabilidad y prestigio.
- ▲ Elaborar un Código de Conducta.
- ▲ Crear un sistema de auditorías internas y periódicas con el fin de detectar situaciones y mejorar los canales para conocer las denuncias. A este respecto, las investigaciones tienen que tener resultados efectivos con un mínimo de credibilidad, por lo menos que el que hace la denuncia tenga conocimiento de qué pasó.

Si una Institución quiere ser líder o tener liderazgo en lo que hace, tiene que prevenir, detectar y dar respuesta.

2. **La forma de los nombramientos y de las calificaciones. Este es un tema que hay que enfrentar.** Mi percepción es que no existe una búsqueda de los mejores, simplemente cada uno vota libre por el que más le parezca, sin argumento alguno.

3. **El tema jurisdiccional, que dice relación con lo que yo he denominado una denegación de justicia** y que desde el punto de vista de las personas es una fuente de corrupción. Es que no hay responsabilidad de atraso en la demora ni en el rechazar recursos por distintas circunstancias y para muchos, sin explicación de causa.

A modo de ejemplo, la ley modificó los recursos de queja que antes eran acogidos por los Tribunales en gran número y se señaló que cuando se acogía un recurso de queja en contra de un Juez, había que aplicar una sanción. Estos dejaron de acogerse y de acuerdo a información entregada por el Poder Judicial, el año 2001 el 2,1% de los recursos fueron acogidos, el 2002 ninguno y el 2003 sólo el 0,9%.

En el caso de los amparos económicos, las Cortes han ido durante años abandonando de manera creciente su labor de controlar la legalidad de los organismos técnicos y de las exigencias estatales, como las resoluciones de la Superintendencia de Valores y Seguros, Aduanas, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, decretos tarifarios, Empresas portuarias, etc, etc., lo cual es grave y delicado.

Tampoco es posible dejar de referirse al Recurso de Casación de fondo, que es aquel que se concede a la Exma. Corte Suprema en forma exclusiva para invalidar una sentencia en los casos expresamente señalados por la ley, siendo sus características y particularidades las siguientes:

1.- *Objeto del recurso de Casación* I. La casación, junto con ser un verdadero homenaje que se tributa la ley, es una institución de carácter técnico, de interés general, de orden público y de derecho estricto del que dispone nuestro más Alto Tribunal. Su objeto es mantener a todos los tribunales en la estricta observancia de los preceptos legales, impidiendo las apreciaciones falsas o erróneas.

2.- Según se desprende de la historia de su establecimiento, sólo procede por infracciones de ley "expresamente dictada por el legislador", lo que induce a sostener que sólo se refiere al legislador chileno que pueda manifestar su voluntad en la forma prescrita por nuestra Constitución.

3.- Fundamentalmente, este recurso cumple con su objeto resguardando el prestigio del legislador y evitando a su vez que el poder judicial invada las atribuciones legislativas.

4.- Por otra parte, asegura más efectivamente la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, uniformando su interpretación en todo el país.

5.- Este recurso, cada vez más postergado, por excesivos apremios formales, es el mejor antídoto en contra de la arbitrariedad judicial y la corrupción de los sentenciadores, ya que si la Corte Suprema

admite a tramitación estos recursos y vigila con rigor la correcta interpretación y aplicación de las leyes a los casos que conocen los jueces, uniformará los criterios al respecto, hará previsibles los fallos y con ello impedirá las interpretaciones torcidas o sesgadas o ad usum para favorecer a alguna de las partes en desmedro de la otra por razones de amistad, influencias u otras de peor categoría.

6.- Sólo este trabajo de exclusiva competencia de los más altos magistrados puede evitar esta corrupción y extender a sus subordinados la sabiduría que los años de experiencia deberían entregarles.

7.- En la actualidad los pocos fallos que se dictan para acoger estos recursos o desecharlos, carecen de las consideraciones pedagógicas que en el pasado dieron lustre a la magistratura.

8.- A modo de ejemplo una estadística de una sola Sala de la Corte Suprema desde enero a mayo del 2004. Los recursos de casación ingresados fueron 120. De éstos 10 fueron declarados inadmisibles, 27 desiertos, 76 rechazados por manifestar falta de fundamento y 7 estaban pendientes el día 4 de junio del 2004.

De lo expuesto se puede concluir que, en la medida que la Exma. Corte Suprema aplique la forma y el espíritu que tuvo el legislador para crear el Recurso de Casación de Fondo y entregarle en forma privativa su conocimiento, aplicación y resolución a este Alto Tribunal, y que no abdique de las facultades que la propia ley le entrega, será una manifestación concreta de combatir la corrupción que se genera en forma primaria al admitirse interpretaciones y aplicaciones contradictorias a la ley que son las que las desvirtúan en su esencia, generando desconfianzas y suspicacias que no debieran suceder y que se interpretan por muchos como ejemplos de corrupción ●

En el caso de los amparos económicos las Cortes han ido abandonando de forma creciente su labor de controlar la legalidad de los organismos técnicos y de las exigencias estatales, lo cual es grave y delicado.



Eugenio Guzmán
Sociólogo

CORRUPCIÓN UNA AMENAZA A LA ESTABILIDAD POLÍTICA



La corrupción es el mal uso del poder público para ganancias personales, ya sean privilegios o información, con una traducción pecuniaria. Desde este punto de vista, se acota la corrupción al ámbito público. En el ámbito de relaciones privadas, lo que se encuentra es robo, estafa o hurto.

A través de las transacciones corruptas, algunos tienen más "derechos" que otros. En este sentido, se produce una situación de asimetría legal, que afecta a toda la comunidad. En el caso de la evasión

de impuestos, se trata de un acto corrupto privado, que afecta a todo el público. Sin embargo, es un acto cuyas consecuencias son indirectas e involucra a un individuo que no se encuentra realizando una transacción propiamente tal. Sin perjuicio de la gravedad del hecho, es un acto unilateral, que no supone la compra de un derecho o privilegio, sino el incumplimiento de una obligación.

Una cadena de efectos que van desde menor crecimiento económico hasta problemas de gobernabilidad, pasando por bajas en la inversión, e inseguridad jurídica produce la corrupción en los países donde se presenta.

Según diversas investigaciones el primer efecto de la corrupción es la caída de la inversión privada. Aquellos países que tienen mayores niveles de corrupción tienen menores niveles de inversión, porque la corrupción actúa como un impuesto. Por ejemplo, si algunos de los importadores tienen que pagar derechos de importación y otros, simplemente, pueden pagar a un costo menor la internación de ciertos productos, a través del pago de una "coima" o de favores, cualquiera sea su naturaleza, evidentemente

genera efectos negativos, en el largo plazo, para que aquellos que pagan y cumplen con todas sus obligaciones de carácter tributario no sobrevivan en ese mercado. Esto lo podemos aplicar a muchos otros mercados, como el de las licencias y las concesiones para la construcción de obras públicas. Un segundo efecto que se produce por esa misma vía, es sobre la competitividad y, en general, el intercambio económico.

SUS EFECTOS EN EL CRECIMIENTO

Si se ve afectada la inversión, es posible señalar que, por esta vía, también puede verse afectado el crecimiento económico¹. Cuando uno analiza el PIB per cápita con los índices de corrupción disponibles –no solamente el de Transparencia Internacional, sino también otros–, se observa una alta correlación entre corrupción o percepción de corrupción y PIB per cápita.

Además de los efectos económicos, la corrupción tiene efectos en términos de inseguridad jurídica². Mientras más alta es más impredecible se hace el marco jurídico de una sociedad. En general, significa una sociedad con altos costos de transacción³ por ejemplo, si para desarrollar una actividad económica, un pequeño negocio, tengo que pagar favores, y estar dispuesto a destinar largas horas de transacciones ociosas en los distintos niveles de la administración pública, eso afecta mi capacidad de emprendimiento económico, por lo que es probable que las consecuencias de largo plazo sean negativas para el desarrollo económico⁴. Pero hay un aspecto más grave: si no tengo certeza de que, haciendo las cosas como deben hacerse (ajustadas a los procedimientos), podré desarrollar mis actividades económicas, se genera un desincentivo a invertir o a realizar actividades de carácter comercial. A su vez, la propia corrupción aumenta los costos de transacción, con lo cual se producen mayores incentivos a ella o, al menos, al desarrollo de mercados informales⁵.

Mientras no tengamos una agenda anticorrupción que apunte a los temas centrales, que son las regulaciones y la libertad económica, la transparencia en materia de información y sanciones claras en materia de conflictos de intereses, será muy difícil disminuir los niveles de corrupción. Si no somos capaces de revertir eso, repetiremos la misma historia que durante 5, 6 o 7 décadas hemos visto en América Latina.

Por otra parte, la inseguridad jurídica tiene efectos sobre la legitimidad de las instituciones. Existe una directa relación entre accountability –o sea, la capacidad de que las instituciones sean transparentes, que se tenga certeza de que esas instituciones son para los propósitos para los cuales han sido creadas– y el índice de corrupción de Transparency International⁶, los países que tienen mayor nivel de corrupción presentan menores niveles de accountability.

Un tercer efecto de la corrupción se da en términos de la pérdida de tiempo y de talentos⁷, lo cual tiene a su vez un efecto sobre el crecimiento económico. Mientras mayor es el nivel de burocracia, los sistemas económicos y políticos funcionan menos correctamente y se producen consecuencias en términos de eficiencia. En procesos tan complejos como los de carácter presupuestario, los que tienen que ver con inversión privada o inversión pública, el Estado no constituye una instancia que facilite el proceso de inversión pública; por el contrario, es una instancia de "captura de recursos".

Por otra parte, la corrupción es un medio más fácil y menos costoso para obtener favores. El lobby es una muestra de lo anterior. En países con altos índices de corrupción, gran cantidad de recursos humanos, de capital humano, en vez de asignarse a tareas o áreas productivas, se asigna a áreas de lobby⁸. En el caso de nuestro país existe bastante evidencia al respecto. Esto sucede porque el Estado puede tender a invertir en aquellas áreas de mayor rentabilidad política: no invierte donde es más eficiente socialmente invertir, sino en aquellas instancias en las que es más rentable desde el punto de vista de la industria corrupta, generando, en ocasiones, menos gasto eficiente en educación y salud, debido, también, a que en estas áreas resulta difícil desarrollar actividades corruptas⁹. Por esta distorsión, la corrupción afecta también la distribución del ingreso. Por otra parte, es posible que aumente la inversión pública¹⁰, pero disminuya su productividad. Por lo tanto, nuevamente tenemos que estas distorsiones también afectan el crecimiento económico, situación que, a su vez, tiene incidencia en términos de déficit de legitimidad de las instituciones públicas.

La corrupción también tiene consecuencias negativas sobre la calidad de la gestión del gobierno¹¹ y, en consecuencia, de los procesos de selección de personal; esto es, si dichos procesos se hacen de acuerdo con mecanismos meritocráticos o, simplemente, a través del tráfico de influencias y favoritismo¹². Aquellas sociedades mejor evaluadas en términos de la calidad o el desempeño de sus burocracias –vale decir, de los servicios que entrega el gobierno– son aquellas que tienen menores niveles de corrupción, en tanto que las que muestran mayores niveles de corrupción son aquellas que tienen mayor carga regulatoria¹³.

La explicación es que las regulaciones son el gran instrumento para capturar rentas ilícitas o corruptas. Así, por una parte, pueden constituir una causa, pero por otra, pueden pasar a ser también un instrumento. De este modo, todas aquellas regulaciones que tienen que ver con el cumplimiento de ciertas normas o procedimientos para la obtención de un permiso o, en general, para desarrollar una actividad económica, pueden ser sujeto de conductas corruptas. Así, si las normas tienden a ser muy complejas, difíciles de cumplir y demandan de mucho tiempo, lo más probable es que ello genere incentivos para la comisión de conductas corruptas. Otro ejemplo lo constituyen las reglas relativas a la importación de bienes.

Finalmente, una sociedad en que el crecimiento económico y la legitimidad de las instituciones se ven afectadas por todas las razones mencionadas, son sociedades en que también la gobernabilidad democrática se ve perjudicada. Es evidente que aquellas sociedades menos capaces de generar excedentes económicos –o, dicho de otra forma, que no son capaces de crecer, y por lo tanto, de responder a las expectativas, obviamente, son sociedades que están en peligro y ven afectada su gobernabilidad.

Mientras no tengamos como país una agenda anticorrupción que apunte a los temas centrales, que son las regulaciones y la libertad económica, la transparencia en materia de información y sanciones claras en materia de conflictos de intereses, va a ser muy difícil que podamos disminuir los niveles de corrupción. Si no somos capaces de revertir eso, repetiremos la misma historia que durante cinco, seis o siete décadas hemos visto en América Latina ●

- 1 Ver Mauro, P., "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), August 1995, pp. 681-712. También Raymond Fisman y Jakob Svensson muestran que, para el caso de Uganda, existe una fuerte asociación entre los niveles de corrupción y crecimiento económico, la que incluso es mayor que los efectos de las tasas de impuestos. Ver Fisman, R. y J. Svensson, "Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence", *World Bank Working Papers*, n° 2485, mayo 2000.
- 2 Ver por ejemplo: Tanzi, V., 1998, "Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures", *IMF Staff Papers*, 45: 559-94; Wei, S., 1997, "Why is corruption so much more taxing than tax? Arbitrariness Kills", mimeo, Harvard University; Shleifer, A. y R.W. Vishny, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- 3 Para un análisis extenso sobre costos de transacción, ver Barzel, Y., 1997, *Economic Analysis of Property Right*, Cambridge University Press.
- 4 Para tener una idea de las diferencias en términos de costos de transacción y de qué modo éstos podrían tener efectos en el desarrollo económico y la corrupción, ver Benham, A. Y L. Benham, 2001, *Ronald Coase Institute y Washington University in St. Louis*, mimeo.
- 5 De Soto, H., 1989, "The Other Paths", *Basic Books*.
- 6 A este respecto ver Kaufmann, D., y M. Mastruzzi, 2003, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank, Working Paper 3106
- 7 18 Murphy, K.M., Shleifer, A. y R.W. Vishny, 1991, "The Allocation of Talent: Implication for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 503-30
- 8 Ver Shleifer, A. y R.W. Vishny, 1994, "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, November, pp. 995-1025.
- 9 Mauro, P., 1997, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis" in *Corruption in Global Economy*, ed. by Kimberly Ann Elliot (Washington: Institute for International Economics).
- 10 Tanzi, V., H. Davoodi, 1997, "Corruption, public investment and Growth", *IMF Working Papers*, 97/139.
- 11 Kaufmann, D., y M. Mastruzzi, 2003, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", World Bank, Working Paper 3106.
- 12 Rauch, J.E. y P. Evans, 2000, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics* 75 (January 2000): 49-71.
- 13 Chafuén, A. y E. Guzmán, 1997, "Libertad Económica y Corrupción", CEP, Documento de Trabajo.

Nota: Extracción Capítulo 2 del libro "Los Nuevos Desafíos de la Democracia".

Por tercer año consecutivo Libertad y Desarrollo dio a conocer los resultados de su Encuesta Anual de Corrupción. Los estudios que miden este fenómeno a nivel internacional, comparan los índices entre los países, pero no entregan información más detallada sobre cada uno. Por ello LyD busca entregar con esta encuesta una herramienta más que permita analizar este fenómeno de una forma más acabada.

Por otra parte, dado que para establecer mecanismos exitosos en el combate a la corrupción es necesario contar con herramientas que permitan medirla en el tiempo y también en cada una de las instituciones, la encuesta busca ser un aporte también en este sentido.

Aunque existe un sinnúmero de definiciones de corrupción, la ma-

yoría de los autores entiende que ésta se da en la relación entre el Estado y el sector privado¹. Siguiendo esta dirección en el estudio se define corrupción como "el uso de bienes y servicios públicos, como asimismo de regulaciones y cuerpos legales para otorgar privilegios privados"¹. Por lo tanto, el segmento de la población que debiera contar con mayor información sobre este fenómeno son los empresarios y ejecutivos, universo de la Encuesta de Corrupción.

La encuesta mide la corrupción desde dos ángulos distintos. En primer lugar se busca establecer cuál es la percepción que tienen los encuestados respecto al nivel de corrupción que existe en el país y en cada una de las instituciones. En un segundo paso se intenta avanzar más allá de la percepción preguntando a los encuestados si conocen en forma directa, y

no a través de los medios de comunicación, casos de corrupción.

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

El nivel de corrupción percibido en el país muestra una leve tendencia a la baja entre los años 2002 y 2004, registrándose en una escala de 0 (mínimo) a 10 (máximo de corrupción) un 5,6 para el 2002, un 5,5 para el 2003 y un 5,1 para el 2004. En cuanto a la evolución en el tiempo, mientras en el 2002 una mayoría (52,7%) consideraba que la corrupción era mayor que hace un año, hoy la mayoría (44,3%) piensa que la corrupción se mantiene igual (Ver Gráfico N°1). En tanto, respecto al futuro mientras el 2003, el 36,7% de los encuestados pensaba que la corrupción sería mayor en el futuro hoy 40,8% opina de esta forma. (Ver Gráfico N° 2). Analizando estos datos se llega a la conclusión que la percepción de las personas es que los niveles de corrupción se mantienen en el tiempo.

Esta conclusión se ve corroborada con el hecho que un 60,7% de los entrevistados dice conocer, en forma directa y no a través de los medios de comunicación, por lo menos un caso de corrupción en el último año. Esto significa que el porcentaje de entrevistados que conoce un caso de corrupción en forma directa se ha mantenido en los últimos tres años alrededor del 60%.

CORRUPCIÓN:

Ranking de Hechos y Percepción

▲ *El ranking de percepción de corrupción es liderado por el Poder Judicial, en tanto que el de hechos, por las Municipalidades.*

▲ *De cada 100 casos en sólo 2 se llega a una sanción.*

CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES

Al igual que en el país, el nivel de corrupción en cada una de las instituciones se mide en la encuesta desde dos ángulos: la percepción y los casos conocidos por los encuestados en forma directa.

Respecto al año anterior el nivel de corrupción percibido baja en todas las instituciones, salvo en el Poder Judicial. Por otra parte, las instituciones percibidas como más corruptas que el promedio del país son el Poder Judicial, Investigaciones, Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios (Ver Gráfico N°3).

Sin embargo, el orden de las instituciones varía cuando se le pregunta a los entrevistados cuantos casos de corrupción conocen efectivamente en cada una de las instituciones. En esta medición ocupan el primer lugar las Municipalidades, seguidas por las Empresas Públicas, los Ministerios, Entes Fiscalizadores y Reguladores, y el Poder Judicial en este caso ocupa el quinto lugar. En tanto, Investigaciones que en la Percepción de corrupción ocupa el segundo lugar en el número de hechos, se encuentra mucho más abajo.

TIPOS DE ILÍCITOS

Según lo muestra la Encuesta los ilícitos más comunes en Chile son los Pagos Ilícitos (27,7%), el Tráfico de Influencias (20,8%), las Licitaciones Fraudulentas (16,9%), los Favores (14,8%), el Mal Uso de Bienes Fiscales (7,9%) y la Entrega de Información Privilegiada (7,3%).

Gráfico N° 1

En relación a un año atrás usted cree que el nivel de corrupción es...

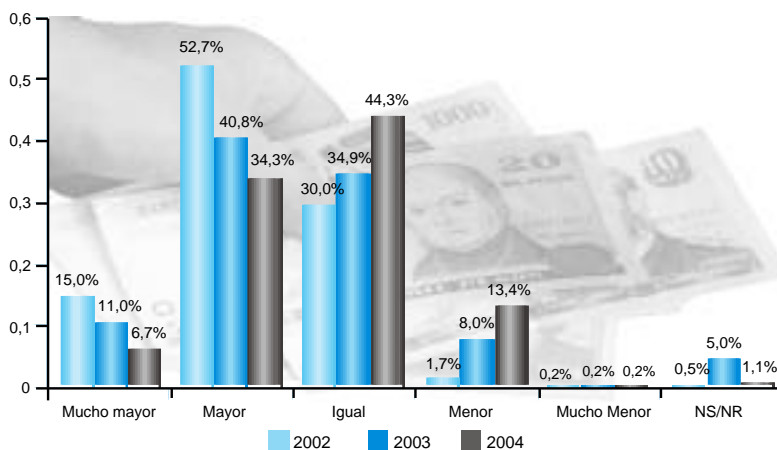
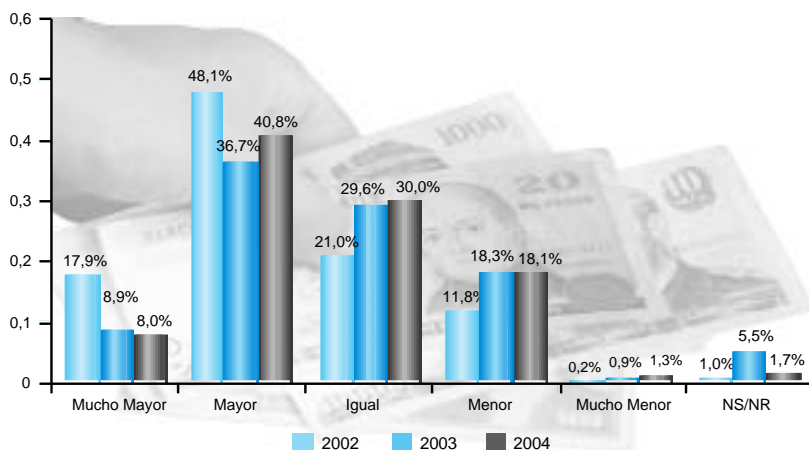


Gráfico N° 2

En el futuro usted piensa que la corrupción será...



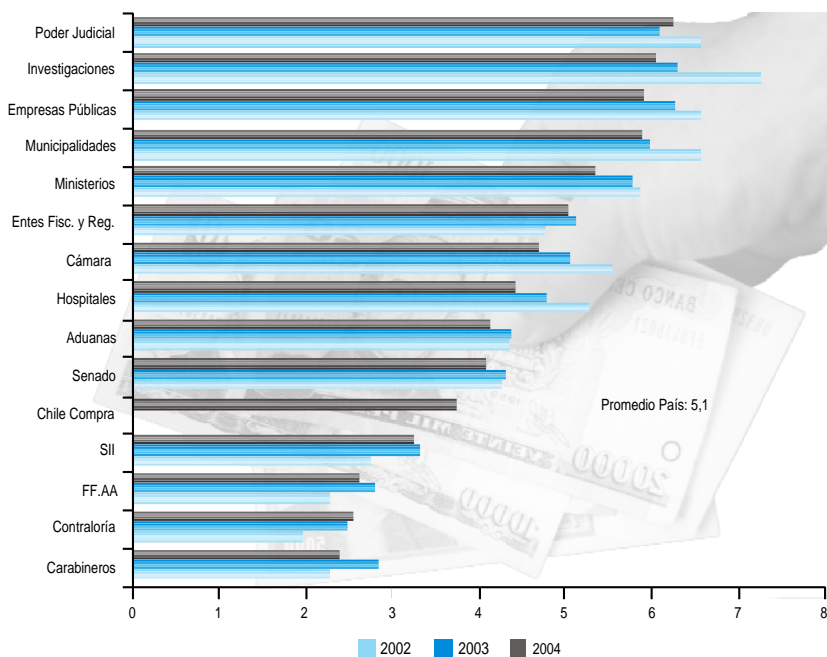
Para poder combatir la corrupción en forma eficiente se necesita información más detallada sobre su naturaleza y forma de operar. Con esta finalidad, la encuesta da un paso más preguntando a los entrevistados qué tipo de ilícito conocieron en forma directa y los funcionarios de qué institución estuvieron involucrados en él. Resulta interesante que las instituciones mayormente nombradas varíen según el tipo de ilícito que se analice.

En ese sentido cuando se pregunta por Pagos Ilícitos las instituciones que son nombradas con más frecuencia son las Municipalidades (21,4%), las Empresas Públicas (15,5%), el Poder Judicial (11,8%), los Ministerios (10,7%), los entes Fiscalizadores y Reguladores (9,6%) e Impuestos Internos (9,6%).

Cuando se pregunta por la Entrega de Información Privilegiada pasan al primer lugar las Empresas Públicas

Gráfico N° 3

Percepción de Corrupción en las Instituciones (Escala: mínimo- 10 máximo)



(26,5%), seguidas por los Ministerios (18,4%), Chile Compra (16,3%) y más lejos el Poder Judicial (8,2%) y los Entes Fiscalizadores y Reguladores (8,2%).

En el caso de el Tráfico de Influencias las instituciones mayormente nombradas son las Municipalidades (18,6%) y los Ministerios (18,6%), las Empresas Públicas (15%), el Poder Judicial (11,4%), y los Entes Fiscalizadores y Reguladores (7,9%).

En tanto, las instituciones que aparecen con mayor frecuencia en casos de Favores son las Municipalidades (21%) seguidas de cerca por las Empresas Públicas (20%) y mucho más lejos por el Servicio de Impuestos Internos (8%), Investigaciones y Entes Fiscalizadores y Reguladores (7%).

Las Municipalidades son las instituciones nombradas con mayor frecuencia en el caso de Mal Uso de Bienes Fiscales (35,8%), seguidas en forma distante por los Ministerios y las Empresas Públicas (15,1%), Entes Fiscalizadores y Reguladores (9,4%) y los Hospitales (7,5%).

Por último en los casos de Licitaciones Fraudulentas las instituciones que aparecen con mayor frecuencia son las Empresas Públicas (27,2%), seguidas por los Ministerios (22,8%), y más lejos las Municipalidades (13,2%), las Fuerzas Armadas (11,4%) y Chile Compra (8,8%).

Esta lectura de los datos nos permite concluir que el tipo de ilícito que tienen que combatir cada una de las instituciones es distinto. Un paso más en este sentido sería trabajar en cada una de las instituciones con instru-

mentos que no sólo permitan medir la evolución de la corrupción en el tiempo sino que también dónde está ocurriendo. De esta forma se van a poder diseñar mecanismos realmente eficientes para combatirla.

SISTEMA DE SANCIONES

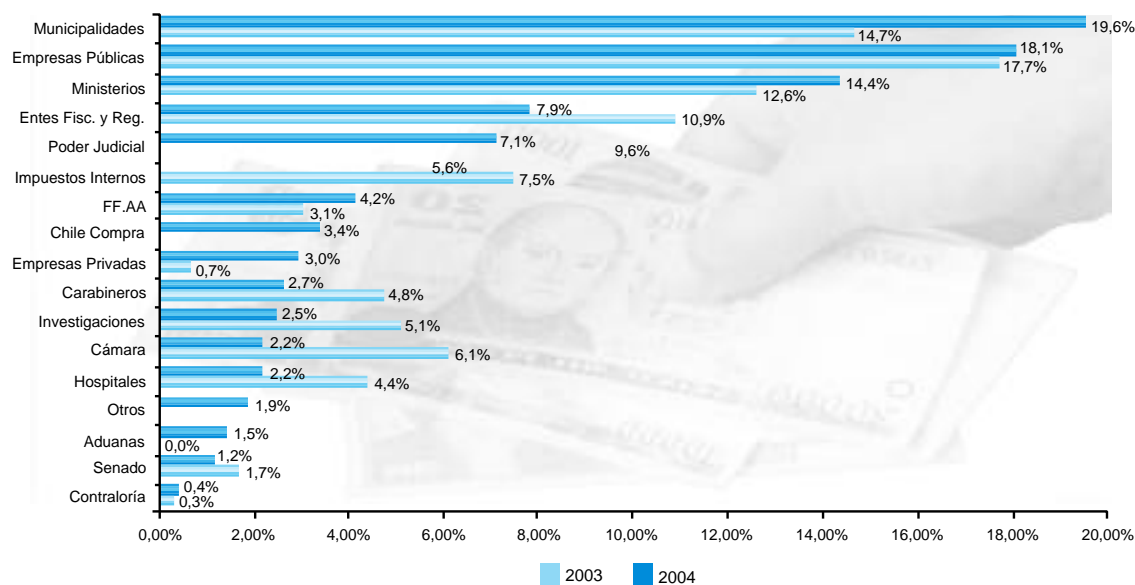
Uno de los factores relevantes en el combate a la corrupción es el sistema de sanciones. Esto porque la disuasión de una conducta criminal depende de la probabilidad de detección, de castigo y de lo elevadas que sean las penas. Por otra parte, en el caso de la corrupción, la probabilidad de detección depende del incentivo que tenga una de las partes de denunciar el ilícito.

El problema en el caso chileno es que los índices del sistema de sanciones, que ya eran malos, empeoraron entre el 2003 y el 2004. El porcentaje de casos denunciados bajó de 16,8 % a 13,1%. En tanto, del 13% que es denunciado en sólo un 14,8% de los casos se llegó a una sanción. Esto significa que de cada 100 casos de corrupción 13 se denuncian y de esos, en sólo 2 se llega a una sanción.

Las personas dicen no denunciar los casos de corrupción "porque las denuncias no tienen efectos (41,3%), por miedo a represalias (37,7%) o porque "no tenían suficientes pruebas". En este sentido tenemos el desafío de diseñar mecanismos de denuncias que de alguna forma incentiven a que una de las partes involucradas en los casos de corrupción denuncie el ilícito.

Gráfico N° 4

Instituciones Involucradas en Ilícitos (% de veces que son mencionadas)



MIRANDO HACIA ADELANTE

Dado el efecto nocivo que tiene la corrupción tanto sobre el crecimiento económico como sobre la estabilidad política de los países, su combate es una tarea a la que los gobiernos y las sociedades tienen que abocarse en forma constante.

La Encuesta de Corrupción 2005 muestra que el tipo de ilícito más común en cada una de las instituciones es diferente, por lo tanto es difícil dar recetas globales para combatirlos.

Sin embargo, una de las medidas sería transparentar la información sobre el funcionamiento de las instituciones. La transparencia sirve, por una parte, para facilitar la fiscalización de la ciudadanía y por otra, es un

aporte en cuanto a la imagen que proyectan las instituciones.

Además, parece necesario revisar en cada una de las instituciones las distintas regulaciones a las que están sujetas. Esto porque los ilícitos más frecuentes son los Pagos Ilícitos y el Tráfico de Influencias. Según la literatura internacional cuando la calidad de las regulaciones es deficitaria aumenta la probabilidad de corrupción por el incentivo que existe a saltarse las reglas para apurar un trámite. Otro aspecto, que se refiere a la calidad de 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.

A esto se suma la eficiencia en el funcionamiento de cada una de las instituciones. Porque el funcionamiento poco eficiente también alienta los Pagos Ilícitos.

Por otra parte, habría que buscar mecanismos que transparenten y mejoren los mecanismos de Licitaciones en las instituciones que las realizan, debido a que este ilícito ocupa el tercer lugar en cuanto a la frecuencia.

Un paso fundamental en el combate a la corrupción es la revisión del sistema de sanciones tanto a nivel país como al interior de las instituciones, ya que la impunidad favorece el aumento de la corrupción ●

1 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 Alvarez Silvína (Ed.): La Corrupción Política, Editorial Alianza, Madrid, España, 1997.

Transparency International: Corruption Perception Index, Questions and Answers, Transparency International, Berlin, 2001.

Kaufmann, Daniel: Corrupción y reforma institucional: El Poder de la evidencia Empírica, en Perspectivas, vol 3, N°2, Universidad de Chile, 2000.

2 Laporta, Francisco: La Corrupción Política Introducción General, en Laporta Francisco y Alvarez Silvína (Ed.): La Corrupción Política, Editorial Alianza, Madrid, España, 1997.



Transitorio retroceso en las cuentas externas

La balanza comercial anualizada al mes de marzo pasado, alcanzó un superávit de US\$ 8.994,9 millones, lo que representa un empeoramiento de US\$ 132,9 millones con respecto al saldo anualizado a febrero.

El Banco Central dio a conocer hace algunos días la variación del IMACEC para el mes de febrero de 2005, mostrando un aumento de 5,6% respecto a igual mes del año anterior. Este resultado fue inferior a lo esperado y contiene una variación negativa de 1% en la producción industrial y una contracción de 3,8%

en la producción minera medida por el INE, en donde hay una caída de 5% en la producción de cobre, particularmente de cobre blister y concentrados. Adicionalmente, febrero del presente año tuvo un día hábil menos que febrero del 2004.

Al incorporar este nuevo dato, el trimestral móvil nov.04-enero 05 muestra un aumento de 7,1%, cifra superior al 6,8% observado en el trimestre móvil anterior. Por su parte, el promedio anualizado alcanza a 6,1%, también superior al registro previo.

Considerando este nuevo dato, la estimación para el primer trimestre del 2005 se reduce a 5,7%, mientras que la proyección para el año se mantiene en 6%. En tanto que para el año 2006 la estimación se mantiene en un aumento de 5% en el producto interno bruto.

Gráfico N° 1
IMACEC
(Var.%)

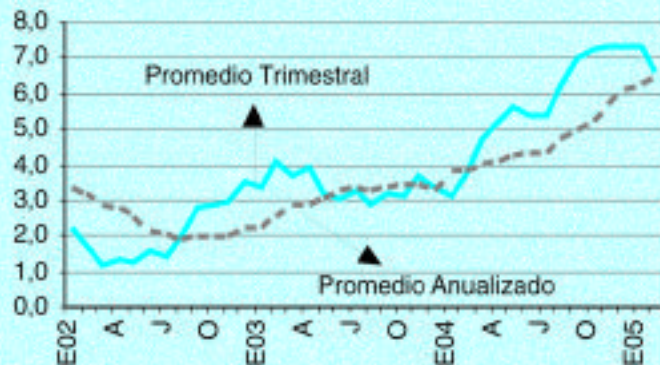


Gráfico N° 3
Balanza Comercial
 (En Mills. de US\$ acumulado en 12 meses)

También se entregó el cierre de la balanza comercial del mes de marzo. El superávit del mes fue de US\$ 1.053,1 millones. Este resultado se explica debido a que las exportaciones alcanzaron los US\$ 3.651,2 millones, registrándose un incremento de 19,5% respecto a lo observado el mismo mes del año 2004. Este aumento se descompone en un 15,9% de aumento de cobre y de 22,4% en el resto de las exportaciones. Este incremento lleva a que las exportaciones anualizadas alcancen los US\$ 33.751,4 millones con un crecimiento anualizado de 42,3%.

Por su parte, las importaciones del mes alcanzaron los US\$ 2.598,1 millones, cifra superior en 38,9% a la registrada el año anterior. Este aumento implica que el total anualizado de importaciones fue de US\$ 24.756,2 millones, con una variación anualizada de 32%. El aumento mensual de 38,9% se descompone en un incremento de 54,3% en compras de petróleo y de 36,5% en el resto de los bienes importados.

Con estos resultados, la balanza comercial anualizada al mes de marzo recién pasado, alcanzó un superávit de US\$ 8.994,9 millones, lo que representa un empeoramiento de US\$ 132,9 millones con respecto al saldo anualizado al mes de febrero, que registró un superávit anualizado de US\$ 9.127,8 millones.

En el registro de abril debería observarse el retorno a un saldo anualizado de la balanza comercial superior a US\$ 9 miles de millones debido a un mayor incremento exportador, aunque el ritmo acelerado de las importaciones podría ser mayor al esperado ●

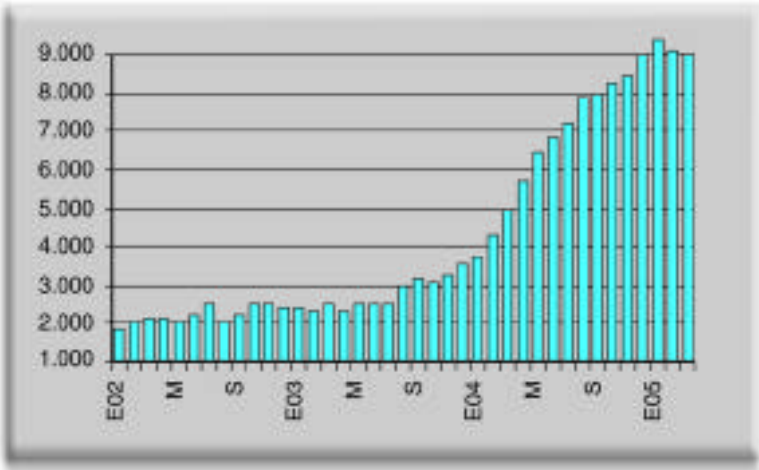
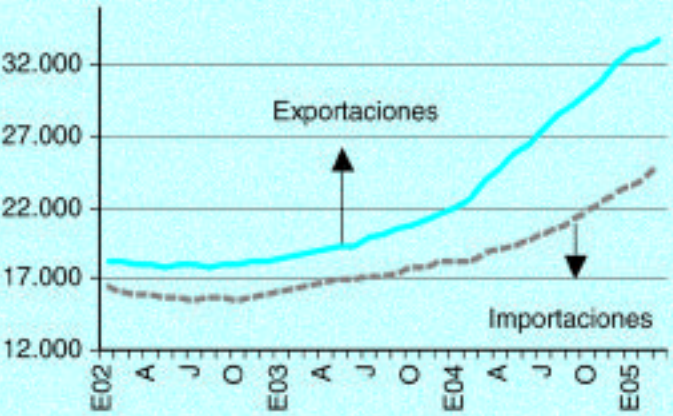


Gráfico N° 2
Exportaciones e Importaciones
 (Mills. de US\$, acum. en 12 meses)



RECURSO DE QUEJA

El Senado ha aprobado en su primer trámite constitucional un proyecto de ley que modifica el recurso de queja. La moción pretende dejar a la discrecionalidad de la Corte respectiva la decisión de aplicar o no las medidas disciplinarias en contra del juez contra el cual se acogió la queja. Hoy, la norma exige aplicar la medida disciplinaria cuando se acoge la queja.

En los últimos años hemos asistido a un esfuerzo por tratar de que este recurso se emplee sólo para los casos graves de falta o abuso cometidos por un tribunal. Una antigua práctica permitía que se empleara como una especie de "apelación" para modificar una resolución, pero sin ocuparse de estudiar si el juez había o no cometido falta o abuso. Por eso una reforma de 1992 exigió que si la queja era acogida se debía imponer una sanción al juez recurrido. En la práctica ello no ha ocurrido así pues los tribunales superiores de justicia han mantenido en parte el antiguo sistema.

El proyecto repone el texto anterior, volviendo a separar el examen de la resolución en sí misma, de la eventual falta o abuso del juez. No se entienden las razones que justifican retornar al criterio antiguo: ¿por qué lo que fue considerado perjudicial en un momento, hoy es repuesto? Más aún si para hacer aplicable las modificaciones el Congreso aprobó una reforma constitucional para hacerlo compatible con nuestro ordenamiento.

INICIATIVA POPULAR

Ha ingresado al Senado una moción de Reforma Constitucional que establece un sistema de iniciativa popular para la presentación de proyectos de leyes. La intención es que un número de ciudadanos que representen al menos el 5% del electorado pueda plantear proyectos al modo como hoy lo pueden hacer los parlamentarios y el gobierno.

Si bien esta iniciativa le otorga poder a las personas puede, sin embargo, no producir ningún resultado práctico. Ello porque una vez que fuera presentado el proyecto de iniciativa popular se perdería el contacto entre los proponentes y la tramitación del mismo en el Congreso.

Lo que realmente produce efectos es acercar el Parlamento a las personas aumentando la transparencia. Por ejemplo, se puede crear un buen sistema de audiencias públicas o se pueden publicitar las discusiones de las Comisiones que hoy son secretas. Todo ello permitirá que los interesados tomen parte en el debate legislativo e influyan en la discusión.



REGISTRO DE TAXIS

Un grupo de diputados ha presentado una moción que propone –por tercera vez– suspender la inscripciones en el registro de taxis ahora hasta el año 2010. Como se sabe, desde 1998 para poder ingresar al rubro no basta tener el automóvil, sino que es necesario conseguir que otro taxi deje de circular y ceda su cupo.

Como expresamente se reconoce, la medida busca favorecer a quienes desarrollan la actividad de taxistas pero no repara en que, al mismo tiempo, se perjudica a los usuarios que reciben un servicio de menor calidad y a mayor precio. Ello siempre sucede cuando se establecen barreras a la entrada capaces de generar rentas monopólicas.

Por lo demás, los argumentos que en su momento se tuvieron en cuenta para congelar el parque de taxis –evitar la contaminación ambiental y acústica– han perdido toda fuerza pues, como se aprecia diariamente, la medida no ha contribuido a la disminución de la contaminación.

ROYALTY II

La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que establece un impuesto específico a la actividad minera. Como se sabe, esta es la segunda versión del proyecto de ley de Royalty rechazado en el Congreso hace algunos meses. Lo que el mensaje pretende es aplicar un impuesto adicional de primera categoría, con tasa de 5% sobre la renta imponible, a las empresas mineras con ventas superiores a 8 mil UTM. Junto a esto, la norma hace aplicable el nuevo impuesto a las inversiones mineras que en lo sucesivo se amparen en el DL 600, eximiendo así a las inversiones ya realizadas.

Como puede apreciarse, el proyecto establece un impuesto sectorial que afecta específicamente a la minería lo que, en nuestro ordenamiento, es inconstitucional. La Constitución consagra el principio de igualdad tributaria y, más concretamente, la no discriminación arbitraria en el trato que el Estado y sus organismos deben dar en materia económica. Al establecer este impuesto, el Estado está discriminando a una actividad económica –la minería– sin grabar al mismo tiempo a las otras –pesca, agricultura, etc. Cuando se respeta el principio de igualdad tributaria se evita lo que podríamos llamar "la corporativización de la economía", es decir, que los distintos sectores de la economía se agrupen para defenderse, por lo que muchas veces terminan aceptando que se afecten a otros. Cuando se atenta contra dicha igualdad, el incentivo de los sectores económicos es únicamente evitar que a su sector se le apliquen medidas perjudiciales sin importar que a otros se les apliquen. Estos principios se vulneran con el proyecto que se analiza.

Desde un punto de vista técnico, la norma tampoco es positiva. Ante todo, si bien es un impuesto a la renta, se aplica a una base distinta que aquella que se utiliza para determinar los impuestos de general aplicación. Por ejemplo, es por completo cuestionable que no se puedan deducir gastos que son necesarios para producir la renta, como es el caso de los intereses de cualquier clase y las pérdidas acumuladas.

El proyecto también concede nuevas atribuciones al Servicio de Impuestos Internos para impugnar precios de transferencia cobrados entre empresas independientes por ser "inferiores a los que normalmente se cobran en los mercados internacionales". Si bien, actualmente el Servicio tiene facultades de esta clase, ellas se refieren solo a operaciones entre empresas relacionadas y en términos acotados. Con la norma se pretende otorgar atribuciones para fiscalizar transacciones entre empresas que no tienen relación. Esta medida no corresponde porque habilita al SII para desconocer los valores en que los contribuyentes han realizado las transacciones que –teniendo lugar entre partes no relacionadas– se entiende son fruto de las condiciones de mercado y, por lo mismo, son reales. Además, se agrega una facultad para objetar transacciones internas entre relacionados, que está concebida en términos muy discrecionales.

En definitiva, el proyecto crea un impuesto especial inconstitucional y técnicamente deficiente que castiga a la minería. Esto afectará las nuevas inversiones haciendo más gravoso explotar la actividad para aquellas empresas menos rentables –en general, la mediana minería–. Al mismo tiempo, la norma amenaza el potencial minero chileno como ya ha quedado demostrado en los índices internacionales de atractivo minero.

CHILERECONTES: ELLA LO DIJO

La Directora de Chiledeportes Macarena Carvallo, militante del partido Radical, fue la que ante toda la prensa afirmó que la institución que dirige no es Chilerecontes, aludiendo a las numerosas irregularidades detectadas en la asignación de fondos a proyectos de fomento deportivo. Es que se les pasó la mano a los directivos de esa institución anteriores a Macarena Carvallo. De partida aumentó considerablemente la asignación directa sin concurso, que no debía exceder del 30% y llegó a casi la mitad de los fondos. Entre los beneficiados hay proyectos de dudosa procedencia. Hasta la Subsecretaría General de Gobierno recibió fondos, en circunstancias que uno de los requisitos para recibirlos es ser una organización deportiva.



INSPECTOR DE COLILLAS

El proyecto de ley que restringe el consumo de tabaco ha llegado un poco lejos en las prohibiciones. Tanto que puede que le pase lo que a los canadienses, que para fiscalizar que se cumpla la disposición que prohíbe absolutamente fumar en los lugares de trabajo han tenido que enviar, en la ciudad de Montreal, a "inspectores de colillas" que deben certificar que no hayan restos de cigarrillos botados en la fábrica.

LA PROMESA DE TRIVELLI

"El año 2005 no habrá ninguna preemergencia ambiental en Santiago" afirmó con gran seguridad el año pasado el entonces Intendente de la Región Metropolitana Marcelo Trivelli. Pues bien, ya a mediados de abril se decretó la primera preemergencia ambiental, afectando la circulación de vehículos con convertidor catalítico. No sólo no se cumplen las promesas de Trivelli, sino que la primera preemergencia se adelanta un mes respecto al año 2004. Eso no es avanzar, sino que significa claramente un retroceso.

HAY QUE CONTAR LOS VOTOS PRIMERO "NACHO"

¿Falta de experiencia? No lo sabemos, el hecho es que el Canciller Ignacio Walker proclamó ganador al Ministro Inzula el día antes de la elección, lo que contribuyó a que el reiterado empate en la votación para Secretario General de la OEA entre Inzula y el Canciller mexicano Luis Ernesto Derbez fuera visto como una derrota de Chile. Con esto Walker se une a Jorge Schaulshon quién se proclamó Alcalde de Santiago dos horas antes que se terminaran de contar los votos que le dieron una clara ventaja al actual Alcalde Raúl Alcaíno, y a Genaro Arriagada, quién aseguró en la primera vuelta presidencial del año 1999 que Ricardo Lagos tenía a las seis de la tarde una ventaja irremontable sobre Joaquín Lavín, en circunstancias que luego del recuento de los votos su ventaja fue cercana a un voto por mesa.

LyD Lanzó Libro NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

Libertad y Desarrollo lanzó el libro "Nuevos Desafíos de la Democracia" en una ceremonia que se realizó en las dependencias del Senado en Santiago. Este reúne en 130 páginas artículos de autores nacionales y extranjeros, y aborda temas como legitimidad y democracia, corrupción, efectos de la pobreza sobre la estabilidad democrática, globalización, descentralización y modernización de instituciones políticas.

Sus autores son la historiadora Lucía Santa Cruz; el Director de Libertad y Desarrollo, Cristián Larroulet; el sociólogo Eugenio Guzmán y el senador Alberto Espina, además de Enrique Gherzi, Director del Centro de Estudios Legales del Perú y el senador por la provincia de Mendoza, Celso Jaque. Además cada capítulo cuenta con los comentarios de dos personalidades ligadas al tema. Entre ellos se encuentran dirigentes políticos como Jovino Novoa, Lily Pérez, Jaime Orpis y Sebastian Piñera; alcaldes como Raúl Torrealba y Gonzalo Cornejo, además del abogado y consejero de LyD, Hernán Felipe Errázuriz.

El libro fue comentado por el Presidente del Senado Sergio Romero y el Alcalde de Peñalolén Claudio Orrego, además del Presidente del consejo de LyD, Carlos F. Cáceres.



Un aspecto de la ceremonia.



Carlos F. Cáceres, Sergio Romero, Claudio Orrego y Cristián Larroulet.



LIBERTAD Y DESARROLLO CELEBRÓ 15 AÑOS

Con una multitudinaria comida, a la que asistieron más de 550 invitados, entre ellos parlamentarios, embajadores, autoridades de Gobierno y empresarios, además del staff completo del centro de estudios, Libertad y Desarrollo celebró su 15° aniversario.

En la oportunidad, el Presidente de LyD, Carlos F. Cáceres destacó la labor realizada por el equipo humano de Libertad y Desarrollo y los logros obtenidos por la institución en temas relevantes para el país, sin embargo, agregó que a pesar de que Chile ha avanzado en los últimos años, "estamos convencidos de que puede llegar más lejos".

Posteriormente, el fundador y primer presidente de LyD, Hernán Büchi, se refirió a las motivaciones que lo impulsaron a crear un centro de estudios que se transformara en un "puente entre lo técnico y lo operativo", e hizo un recorrido por los temas claves de la economía nacional, especialmente la política tributaria impulsada por el Gobierno. "La gracia del crecimiento es hacer lo mismo y más con menos", puntualizó el consejero de LyD.

El programa de celebraciones contempla además una serie de eventos que se desarrollarán hasta el mes de septiembre, entre ellos un gran seminario económico internacional con invitados de países tan diversos como China, Canadá, Rusia e India; el lanzamiento de un libro que recoge los fallos trascendentes del Poder Judicial en el último año y por primera vez se concederá un premio al parlamentario que con su actuación haya defendido las ideas de una sociedad libre.



Cristián Larroulet, Joaquín Lavín, Carlos F. Cáceres y Luis Larrain.



Hernán Büchi durante su discurso.



Sergio Romero y Roberto Izquierdo.



Rafael Vicuña y Carlos Bombal.



Hernán Cheyre y Alfonso Márquez de la Plata.



Bruno Phillipí y Cristián Eyzaguirre.



María Angélica Cristi y Fernando Kreis.



Enrique Marshall y Carlos Eugenio Jorquiera.



Luz María Budge, Patricia Matte y Walter Oliva.



Juan Andrés Fontaine, José Miguel Infante, Víctor Ricco, consul de Bolivia y Fernando Cañas.



El Ministro de Justicia Luis Bates, Sergio Urrejola y Sergio García.



Gonzalo Palacios, Felipe Morandé y Javier Hurtado.



Denise Couyoumjian recibe una distinción por su trayectoria de servicio público y destacada labor como Gerente General de LyD.



Ernesto Silva, Carlos Alberto Délano y Pablo Wagner.



Sergio Diez, Luis Larrain y Hernán Larrain.



Hernán Felipe Errázuriz, Octavio Errázuriz, Jaime Bazán y Osvaldo Rosales.



Pablo Piñera, Carmen Ibáñez y Francisco Fernández.



Pablo Longueira, Hernán Büchi y Joaquín Lavín.