



ISSN 0717-1552

**SERIE INFORME  
POLÍTICO  
Nº 101**

**ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2007:  
PERCEPCIÓN Y REALIDAD**

**Ignacio Illanes G.\*  
Olivia Igor S.\*\***

**JUNIO 2007**

\* Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Políticas Públicas, Universidad de Chicago. Director del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Políticas Públicas, Universidad del Desarrollo.

| <b>INDICE</b>                                      |               |
|--|---------------|
|  | <b>Página</b> |
| Resumen Ejecutivo                                  | 3             |
| I. Introducción                                    | 4             |
| II. Encuesta de Corrupción                         | 7             |
| 2.1. Diseño Metodológico                           | 7             |
| 2.2. Caracterización de la Muestra                 | 10            |
| III. Índice de Percepción de Corrupción            | 13            |
| 3.1. Percepción de Corrupción en las Instituciones | 15            |
| IV. Índice de Hechos de Corrupción                 | 17            |
| 4.1. Hechos de Corrupción en las Instituciones     | 18            |
| 4.2. Tipos de Ilícito                              | 22            |
| 4.3. Tráfico de Influencias                        | 23            |
| 4.4. Pagos Ilícitos                                | 25            |
| 4.5. Mal Uso de Bienes o Recursos Fiscales         | 27            |
| 4.6. Principal Propósito: Ganar Licitaciones       | 28            |
| V. Sistema de Sanciones                            | 30            |
| VI. Conclusiones                                   | 33            |
| VII. Apéndice                                      | 36            |
| 7.1. Dificultades para Realizar Negocios           | 36            |
| 7.2. 1990 – 2005: Irregularidades aumentan 100%    | 37            |
| VIII. Referencias Bibliográficas                   | 39            |



## ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2007: PERCEPCIÓN Y REALIDAD

### Resumen Ejecutivo

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.

La Encuesta de Corrupción se realiza entre empresarios y ejecutivos, entre los meses de noviembre de 2006 y enero de 2007 a través de un cuestionario estructurado, contestado de manera anónima y enviado por correo certificado.

Esta investigación aborda la corrupción desde tres ángulos fundamentales: i) el “Índice de Percepción de Corrupción”, el cual 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; iii) el “Sistema de Sanciones”, esto es, si hubo denuncia y sanción a los hechos de corrupción.

Finalmente, en el apéndice se analiza la relevancia asignada por los encuestados a la corrupción en términos de las dificultades que genera para hacer negocios en Chile. Además, se anexa el resultado de un estudio sobre las irregularidades detectadas por la Contraloría General de la República, entre 1990 y 2005.

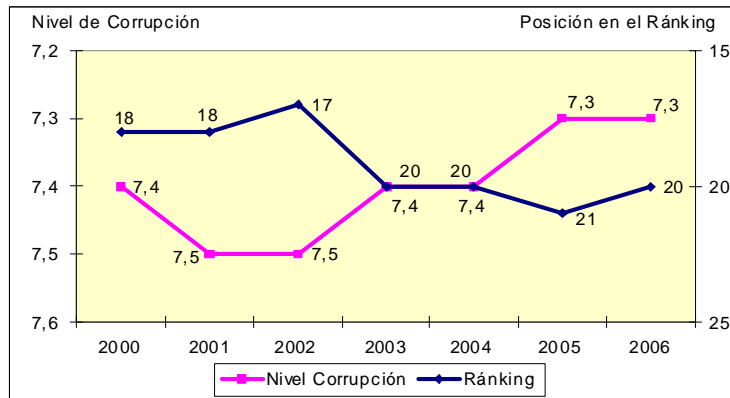
**I. INTRODUCCIÓN**

**L**a corrupción es un fenómeno que ha existido siempre, cualquiera sea la época, el sistema político, la cultura y el contexto económico. Según el Banco Mundial, la corrupción puede describirse de modo general como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados. Existen distintos tipos de corrupción y tales actos socavan el desarrollo de la sociedad civil e incrementan la pobreza, especialmente cuando los funcionarios públicos hacen mal uso de los recursos públicos.<sup>1</sup>

Desde octubre del año 2006 el tema de la corrupción en el país retoma fuerza como una realidad preocupante; incluso se llega a hablar de una “ideología de la corrupción” por parte de políticos de la Concertación para mantenerse en el poder. Por lo tanto, este estudio evalúa la percepción de este fenómeno en un momento clave.

Por otro lado, de acuerdo al último informe de Transparency International, entre 2002 y 2006 Chile retrocedió 3 lugares en el ranking mundial de percepción de corrupción. Se trata sin duda del resultado de políticas autocomplacientes, que por años han ignorado la realidad de la corrupción en el país, argumentando que se trata sólo de casos aislados.

**Gráfico N° 1  
El costo de la complacencia**



Fuente: Transparencia Internacional.

<sup>1</sup> “Cómo combatir la Corrupción”, en Temas de la Democracia, eJournal USA. Diciembre de 2006.

El combate contra la corrupción debe ser una tarea de toda la sociedad y los gobiernos. Para cumplir con esto, es necesario contar con mediciones y estudios que permitan establecer cómo evolucionan los niveles de corrupción en el tiempo, tanto en el país como en cada una de las instituciones. Además, es importante saber cuál es la naturaleza específica del fenómeno en el país, y saber cuáles son los propósitos que se buscan con ella, entre otros.

Por otra parte, las mediciones de corrupción sirven como una evidencia para ajustar correctamente las políticas necesarias para enfrentar la corrupción. De esta manera, las mediciones se usan para orientar las prioridades de las reformas, permitiendo apreciar sus éxitos y fracasos.<sup>2</sup> Sin embargo, medir la corrupción no es una tarea fácil, porque por su naturaleza lo que se busca es esconderla. De este modo, las herramientas utilizadas presentan distintas falencias.

Un tipo de herramienta supone medir la corrupción a partir del número de condenas en casos judiciales por corrupción. Aun así, este número de condenas no se puede considerar directamente proporcional al número de delitos cometidos, pues esto depende de muchas variables: eficiencia del Poder Judicial, número de denuncias por corrupción, entre otros. En este sentido, puede darse el caso que un país tenga en realidad altos niveles de corrupción y que las personas no denuncien. En este punto es relevante analizar la estructura de oportunidades que motiva la decisión de denunciar<sup>3</sup> de quien es víctima de la corrupción y su acción deliberada y racional para interponer la denuncia. Esta misma explicación, desde una perspectiva micro, es aplicable también a quien comete el delito. Así, este individuo actuaría en forma corrupta cuando, a su juicio, los beneficios de hacerlo superan el probable castigo. Según Keneth Arrow este costo incluye en su función los valores éticos, culturales y religiosos (creencias)<sup>4</sup> de quien comete el delito.

<sup>2</sup> Banco Mundial: "Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y Combate de la Corrupción", en Premnotes, octubre 1998, Nr. 7, Banco Mundial.

<sup>3</sup> Pritzl, Rupert: "Corrupción y Rentismo en América Latina", Fundación Konrad Adenauer, Ciedla, Buenos Aires, 2000.

<sup>4</sup> Arrow, Kenneth Joseph. "Elección Social y Valores Individuales". 1963. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1ª Edición 1974.

Otro camino explorado para medir la corrupción ha sido la contabilización de los casos que aparecen en la prensa. Aunque ello puede ser un indicio de los niveles de corrupción existentes es muy poco confiable, ya que depende, por un lado, de la libertad de prensa existente en el país, y por otro, del nivel de cobertura de eventos noticiosos de los medios. Por último, incide también el interés público en el tema o la pericia investigadora de los periodistas.<sup>5</sup>

Otra forma de medir la corrupción son las encuestas de percepción ciudadana sobre la corrupción, en las cuales se pregunta a los encuestados sobre sus apreciaciones con respecto al tema en mención. A partir de esta información se construyen índices que permiten forjar un análisis comparativo de la percepción de este fenómeno entre distintos países. Uno de los problemas de estos índices es que se basan en las opiniones de los encuestados, las cuales pueden estar sesgadas, teniendo en cuenta la fuente de donde obtengan la información (los medios de comunicación son un claro ejemplo).<sup>6</sup> Por otra parte, aunque los índices comparativos permiten un acercamiento a los niveles de corrupción de un país, no favorecen un diagnóstico más detallado sobre la situación en un país específico, pues no proporcionan información más específica, por ejemplo, acerca del tipo de conductas que rodean los procedimientos corruptos, o los fines que puedan perseguir los mismos.

Por lo tanto, ninguno de los instrumentos de medición acotados logra captar íntegramente el fenómeno de la corrupción, puesto que todos presentan fortalezas y debilidades. Sin embargo, al no ser excluyentes entre sí, la suma de ellos permite hacer un análisis más acabado de la corrupción, y por lo tanto, todos ayudan en la constante tarea de combatirla.

Siguiendo este orden de ideas, la Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo nace precisamente de la inquietud de contar con una herramienta que se sume a las ya existentes para permitir un análisis más preciso del fenómeno de la corrupción en Chile.

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

<sup>6</sup> Lambsdorff, Johann: "Background to the 2001 Corruption Perception Index", Transparency International, Göttingen, 2001.

## II. ENCUESTA DE CORRUPCIÓN

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

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

Finalmente, en el informe de este año se incluye nuevamente una consulta acerca de las dificultades para hacer negocios en el país y dentro de ella se puede observar el grado de dificultad que representa la corrupción para los ejecutivos y empresarios encuestados.

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 actitudes<sup>7</sup> que podrá ser revisada periódicamente.

### 2.1.1. Definición de Corrupción

Aunque 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”.<sup>8</sup> Por su lado, el Banco Mundial entiende por corrupción “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”.<sup>9</sup> Siguiendo en esta misma dirección, para efectos de la Encuesta de Corrupción, 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 las interrogantes fundamentales a la hora de construir una encuesta de corrupción, es el universo sobre el cual ésta será aplicada. Una alternativa sugiere la extensión de la encuesta a toda la población del país; sin embargo, esta opción tiene problemas en lo referente a la calidad de la información que pueda proporcionar este grupo. Específicamente, en Chile la gente no está expuesta a una corrupción cotidiana. Así, la pregunta a cualquier ciudadano sobre casos de corrupción no aportaría información relevante.

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

<sup>7</sup> La Escala de Actitudes no varía, por lo cual, no se encuentra incluida en el presente. Si se requiere más información sobre éstas, ver: Serie Informe Político N°90 y 93.

<sup>8</sup> Texto Original: The Abuse of Public Office for Private Gain. En: Transparency International: “Corruption Perception Index, Questions and Answers”, Transparency International, Berlin, 2001.

<sup>9</sup> Kaufmann, Daniel: “Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica”, en Perspectivas, vol. 3. N° 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

Esto puede entenderse más claramente en una analogía con un estudio de proyecciones económicas, en donde los especialistas en el tema (los economistas) son los más adecuados para realizar esta tarea, y no necesariamente la ciudadanía en general, ya que no tendrían las herramientas ni la información necesaria para cumplir cabalmente con esta labor.

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 en el trabajo 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.

### **2.1.3. Diseño de la Muestra**

Como herramienta de aproximación a la muestra se utiliza el Directorio Nacional de Empresas y Ejecutivos 2006, en el que están ingresados más de 7.000 empresarios y ejecutivos de todo Chile.

Se utilizó una muestra probabilística, a través de una selección aleatoria de las unidades del Directorio Nacional de Empresarios y Ejecutivos 2006. Se enviaron 2.000 cartas, recibiendo 425 respuestas, por lo que la tasa de respuesta es de un 21,2%, no siendo necesaria la reposición. Por lo tanto, el tamaño de la muestra se compone de 425 empresarios y ejecutivos de todo el país.

Margen de Error Estimado: 5%

### 2.1.4. Trabajo de Campo

En cuanto a la técnica y al método de recolección de datos se utilizó un cuestionario estructurado. Una vez seleccionada la persona se le hizo 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 algo tan sensible como es la corrupción.

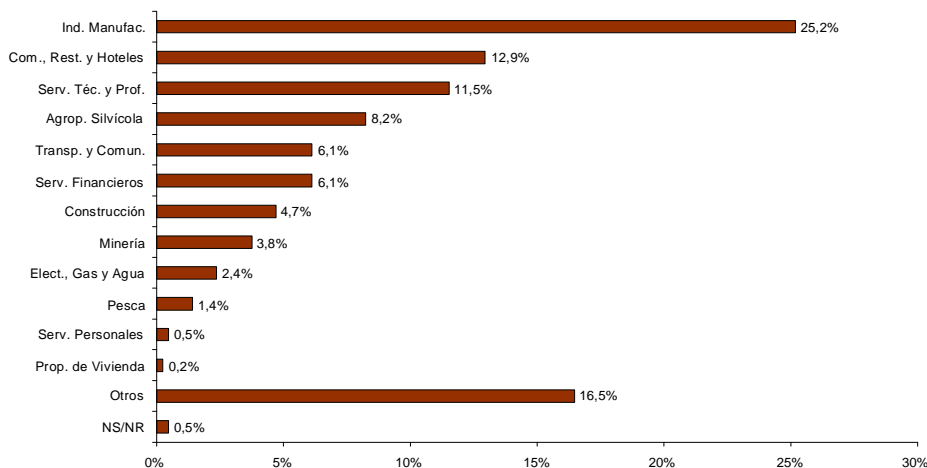
### 2.1.5. Fechas

La recolección de datos se realizó entre el 15 de Noviembre de 2006 y el 26 de Enero de 2007.

## 2.2. CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

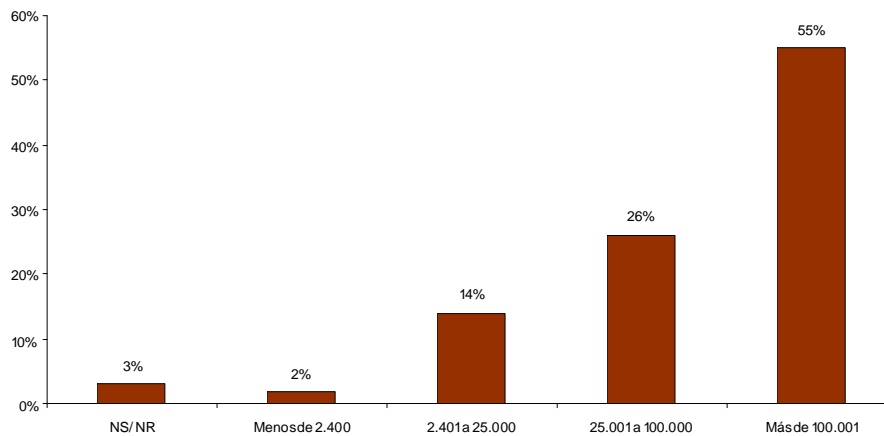
Los sectores económicos mayoritariamente representados en la muestra son: en primer lugar, la Industria Manufacturera con un 25%; seguido por Comercio, Restaurantes y Hoteles con un 13%; y en tercer lugar, Servicios Técnicos y Profesionales con un 12%.

**Gráfico N° 2**  
**¿Cuál es el área de trabajo de su empresa?**



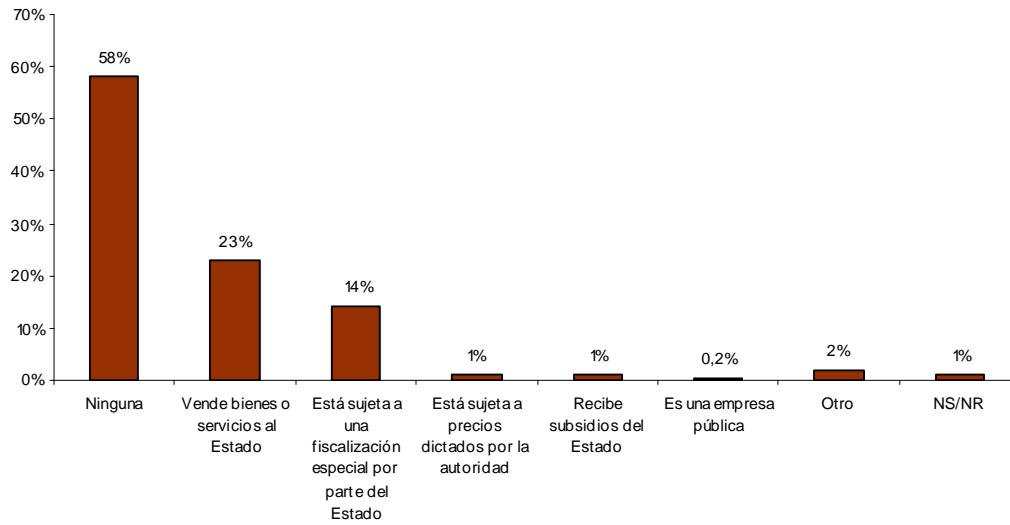
En relación con el tamaño de las empresas representadas, se observa que el 55% son empresas que presentan ventas anuales de más de 100.001 unidades de fomento (UF). Le siguen aquellas que tienen ventas entre 25.001 a 100.000 UF con un 26%. Las empresas con ventas entre 2.401 y 25.000 UF representan un 14% de la muestra. Finalmente, las empresas con menos de 2.400 UF al año, alcanzan a un 2%.

**Gráfico N° 3**  
**Tamaño de las Empresas Representadas en la Muestra**  
**(Ventas Anuales en UF)**



Con respecto a la relación de las empresas con el Estado, la muestra indica que el 58% no tiene ninguna relación. El 23% vende bienes o servicios al Estado. El 14% están sujetas a una fiscalización especial por parte del Estado. El 1% están sujetas a los precios dictados por la autoridad al igual que las empresas que reciben subsidios por parte del Estado. Finalmente, las Empresas Públicas representan un 0,2% de la muestra.

**Gráfico N° 4**  
**Relación con el Estado de las Empresas de la Muestra**



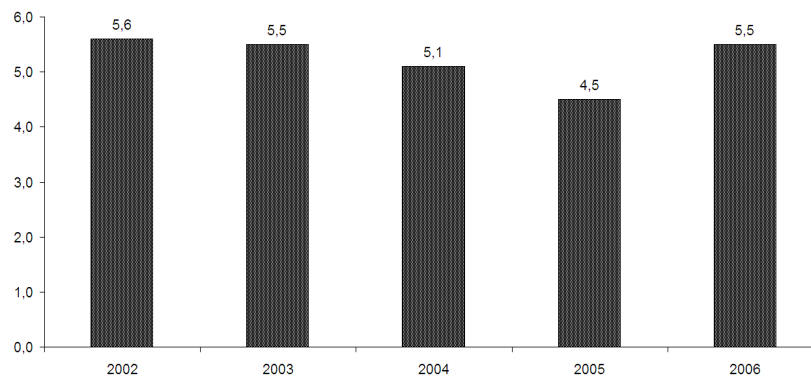
### III. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN



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. Además arroja datos sobre la confianza que tienen los encuestados en cada una de las instituciones respecto al tema de la corrupción.

La percepción de corrupción es medida a través de una escala de 0 a 10, donde 10 indica el máximo de corrupción y 0 el mínimo. El nivel de corrupción percibido en el país aumenta entre el 2005 y el 2006.

**Gráfico N° 5**  
**Nivel de Percepción de Corrupción**



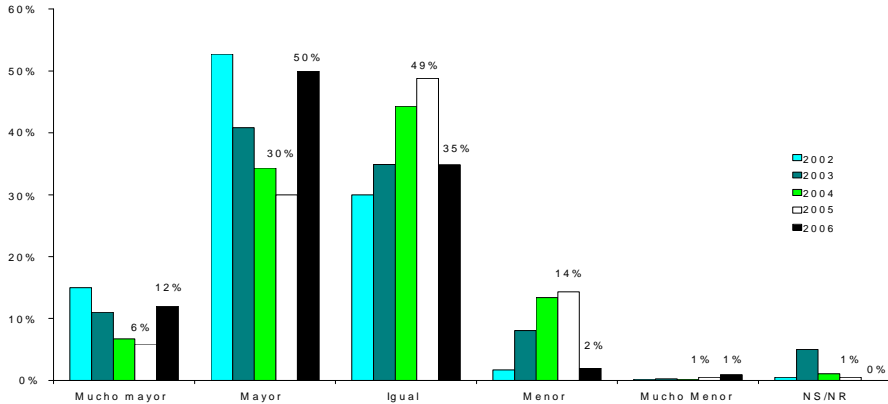
Lo primero que se observa es que entre 2005 y 2006 hay un aumento de 4,5 en el 2005 a 5,5 en el 2006. Cabe tener en cuenta que la encuesta se desarrolló después de conocerse el caso de Chile Deportes.

A continuación se observa que mientras en el 2005 el 36% de los encuestados pensaba que la corrupción era mayor o mucho mayor que el año anterior, en el 2006 esta cifra aumenta a un 62%.

En ese sentido, la evaluación general sobre el fenómeno de la corrupción parece haber empeorado considerablemente respecto

de años anteriores, acercándose bastante al elevado porcentaje del año 2002 cuando estalla el Caso Coimas: 68%.

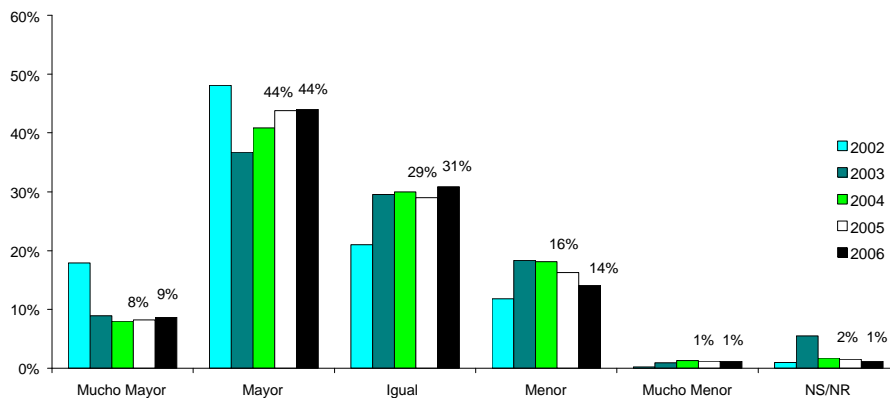
**Gráfico N° 6**  
**Con relación a un año atrás cree que el nivel de corrupción es ...**



Por otra parte, al ser consultados sobre las perspectivas a futuro, el 53% de los encuestados piensa que la corrupción será mayor en el futuro, en tanto, los que estiman que la corrupción se mantendrá o seguirá igual son un 31%. En conjunto, un 84% de encuestados cree que la corrupción será igual o mayor en el futuro.

En síntesis, la evaluación de presente y futuro refleja una percepción creciente del fenómeno de la corrupción en el país, aunque como se explicó anteriormente, puede estar influido por los casos públicos conocidos durante la toma de la muestra.

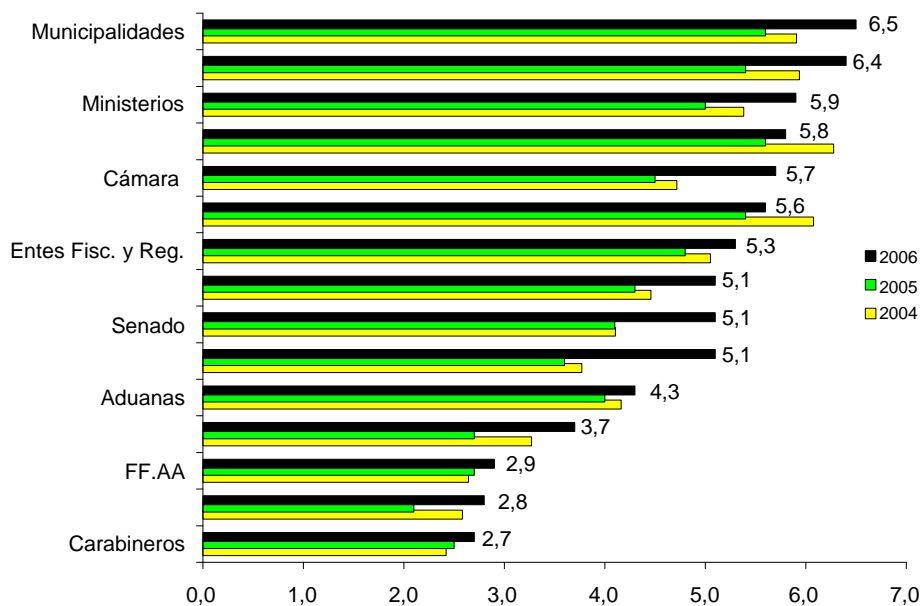
**Gráfico N° 7**  
**En el futuro piensa que la corrupción será...**



### 3.1. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES

Se realizó una medición de la percepción de corrupción en las instituciones públicas, utilizando la misma escala de 0 a 10, donde 0 es el mínimo y 10 el máximo, y simultáneamente se la comparó con la de los años anteriores.

**Gráfico N° 8**  
**Percepción de Corrupción en las Instituciones**



En relación con la percepción se observa que esta aumentó considerablemente en el 2006 en **todas** las instituciones evaluadas. Aquellas instituciones que empeoran significativamente su percepción (variación 2005/2006) son: las Empresas Públicas, los Ministerios, la Cámara de Diputados, el Senado y Chile Compra.

En la siguiente tabla comparativa se señala en qué lugar del ranking de percepción se han encontrado las instituciones públicas en los últimos cuatro años, donde destaca el primer lugar que mantienen por segundo año las municipalidades y el descenso del Poder Judicial del primer (2004 y 2005) al cuarto lugar.

**Tabla N° 1**  
**Ranking de Percepción de Corrupción**

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

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

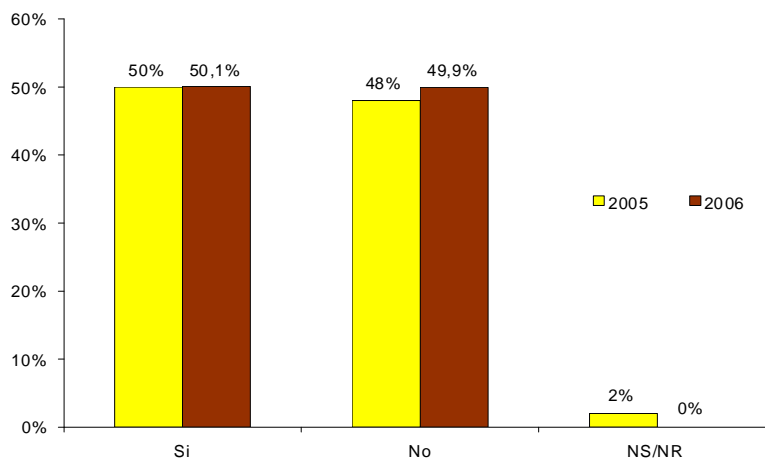
**C**omo un intento por recabar información que vaya más allá de la percepción de las personas y se aproxime a la realidad de los hechos de corrupción en Chile, Libertad y Desarrollo elabora el “Índice de Hechos de Corrupción”. Para ello se pregunta a los encuestados si han conocido casos de corrupción de forma directa y no a través de los medios de comunicación.<sup>10</sup>

Cabe precisar que en el año 2006 se puede hacer una evaluación comparativa de los hechos de corrupción, ya que no se producen cambios en la forma de hacer las preguntas con respecto al año 2005.

Los entrevistados de la muestra que tienen conocimiento en forma directa de casos de corrupción en el 2006, son un 50,1% (213 personas), tal como ocurriera en el año 2005 (50%).

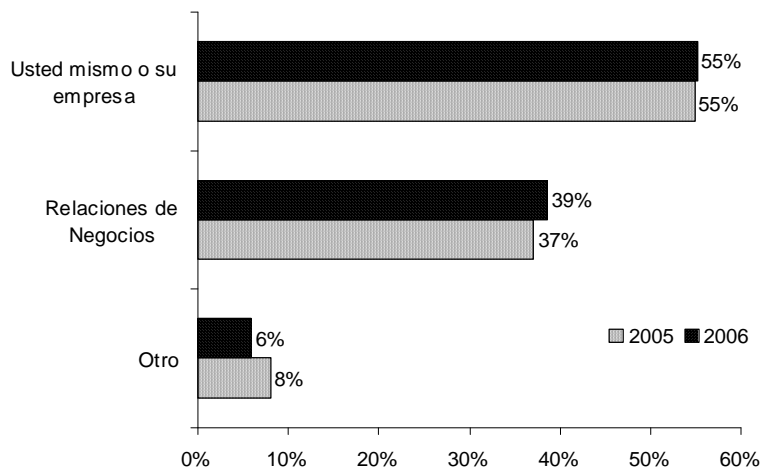
De esto es posible extraer una importante conclusión: aun cuando la percepción de corrupción se ha visto que empeora, los casos conocidos parecen no aumentar entre los años 2005 y 2006. Como se verá más adelante, lo que sí cambia es la distribución de los casos de corrupción.

**Gráfico N° 9**  
**¿Ha sabido de Casos de Corrupción durante el Último Año?**  
**(que hayan involucrado a empresas de su área de negocios)**



<sup>10</sup> 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° 10**  
**¿A través de quién se enteró?**  
(entre quienes responden la pregunta)



Al ser consultados sobre la forma en que se tuvo conocimiento de los hechos referidos, se observa un patrón muy similar al del año anterior: un 55% se refiere a casos conocidos por el mismo o su empresa y un 39% se refiere a casos conocidos por relaciones 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.

#### 4.1. HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES

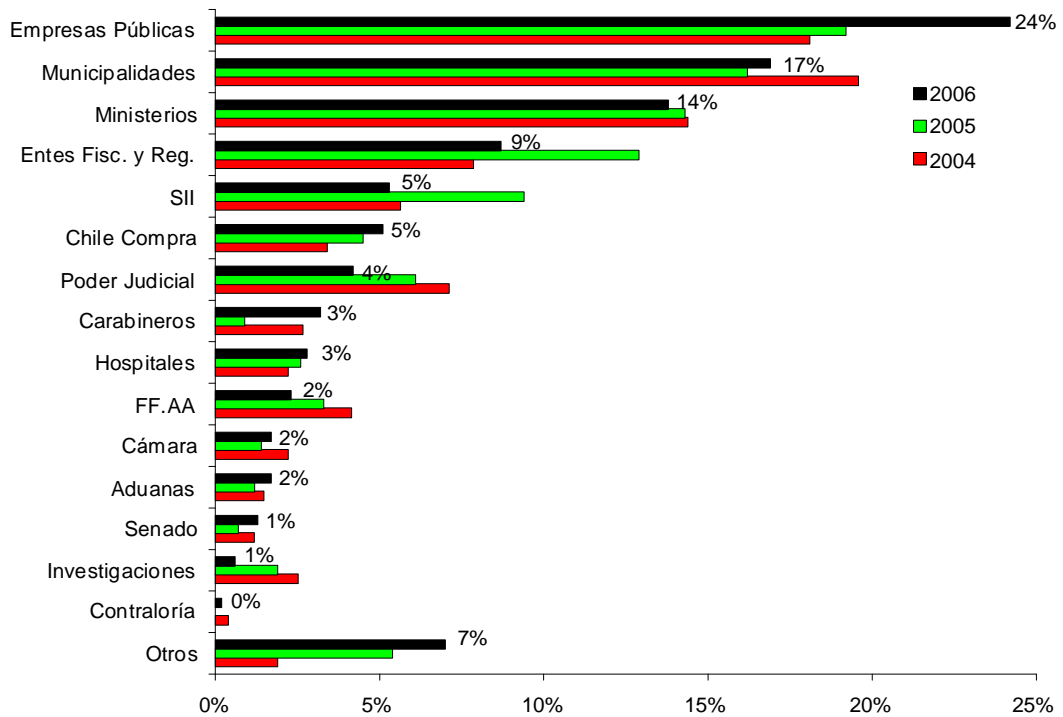
Luego, se preguntó -a quienes reportaron conocer casos de corrupción- en qué institución se había producido el hecho al que ellos se referían.

Las Empresas Públicas son las que presentaron el mayor porcentaje de menciones en el 2006 con un 24,2% contra un 19,2% en el año 2005. Son seguidas por las Municipalidades con un 17% en el año 2006. Y en tercer lugar, nos encontramos con los Ministerios con un 14% en el 2006.

Como se señalara anteriormente, si bien no parece haber un aumento de los casos conocidos, si se observa un cambio

significativo en la distribución de la corrupción. Hoy 1 de cada 4 casos se estarían produciendo en las empresas públicas.

**Gráfico N° 11**  
**Instituciones involucradas en los Casos de Corrupción**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



**Tabla N° 2**  
**Ranking de Hechos de Corrupción**

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

En esta tabla se destaca el hecho que las empresas públicas han tenido tres años el primer lugar, las municipalidades el segundo lugar y los ministerios entre el 2003 y 2006 el tercer lugar todos los años, lo cual es una señal de que no ha habido mayores éxitos en solucionar el problema de la corrupción en estas entidades.

Aun así, las mismas instituciones pueden y deben dar pasos específicos, de acuerdo a sus propias condiciones. Un ejemplo de ello es el trabajo silencioso hecho por la Policía de Investigaciones (ver tabla N° 3), que en los pasados años ha mejorado significativamente su imagen y también ha disminuido su participación en el total de casos de corrupción conocidos por los

encuestados. Hay otros ejemplos, como las FF.AA. y el Poder Judicial y todos ellos demuestran que pequeños esfuerzos por enfrentar decididamente el problema rentan significativamente en términos de disminuir los niveles de corrupción real y percibida.

**Tabla N° 3**  
**Investigaciones: un esfuerzo recompensado**

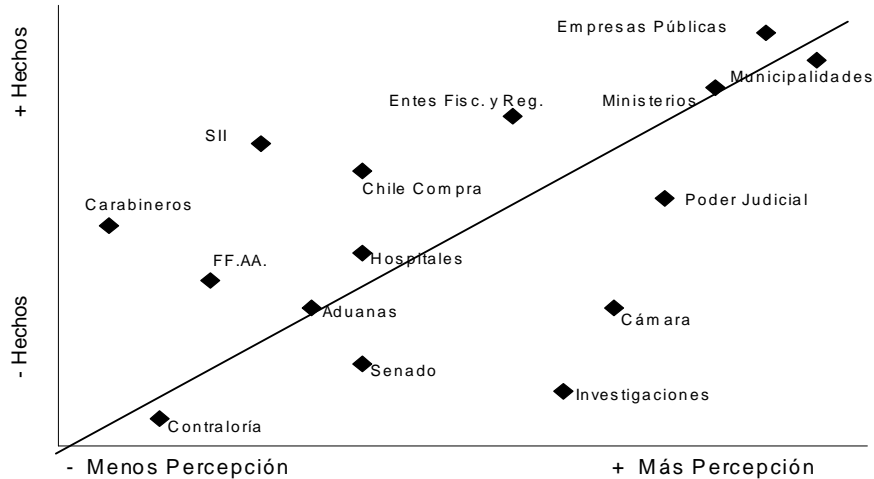
|                 | Posición en el ranking |      |      |      |
|-----------------|------------------------|------|------|------|
|                 | 2003                   | 2004 | 2005 | 2006 |
| Percepción      | 1                      | 2    | 3    | 6    |
| Casos Concretos | 8                      | 10   | 10   | 14   |

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° 11, donde se identifican casos de una mala percepción y pocos casos conocidos (Investigaciones) y otros con buena percepción pero muchos casos conocidos (SII). En cambio, otras instituciones destacan negativamente en ambos índices. Tal es el caso, por ejemplo, de las Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios, que ocupan las más altas posiciones en corrupción conocida (hechos) y percibida.

Esta información puede resultar especialmente útil al revisar posibles cursos de acción contra la corrupción: cualquiera sea la perspectiva, Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios deben estar en el centro de las reformas necesarias para enfrentar el problema.

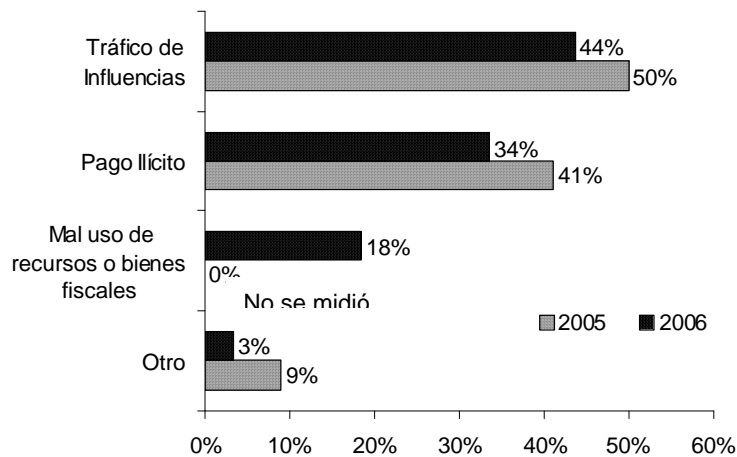
**Gráfico N° 12**  
**Comparación Ranking Percepción v/s Hechos**



#### 4.2. TIPOS DE ILICITO

En el año 2006 se agrega a tipos de ilícitos el mal uso de bienes o recursos fiscales, lo cual representa a un 18,4% de las personas que conocen casos de corrupción. Sin embargo, el tráfico de influencias y el pago ilícito siguen siendo los tipos más mencionados, con un 78% en conjunto.

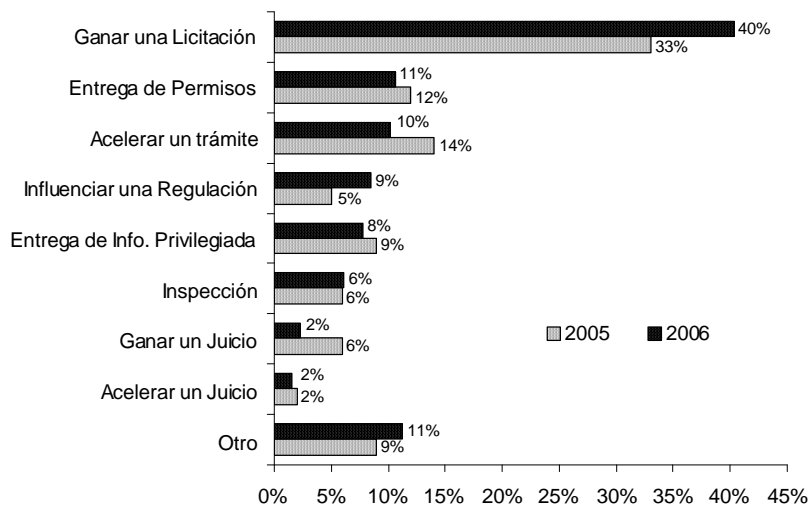
**Gráfico N° 13**  
**¿De qué situación se trataba?**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



Junto con conocer el tipo de ilícitos que más se comete, 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 un alto nivel de corrupción para ganar licitaciones (40%), cifra que aumenta 7 puntos porcentuales respecto al año anterior. Sin duda debe alertar sobre la forma en que se licitan los diversos proyectos al interior de las reparticiones públicas.

**Gráfico N° 14**  
**Propósito del ilícito**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



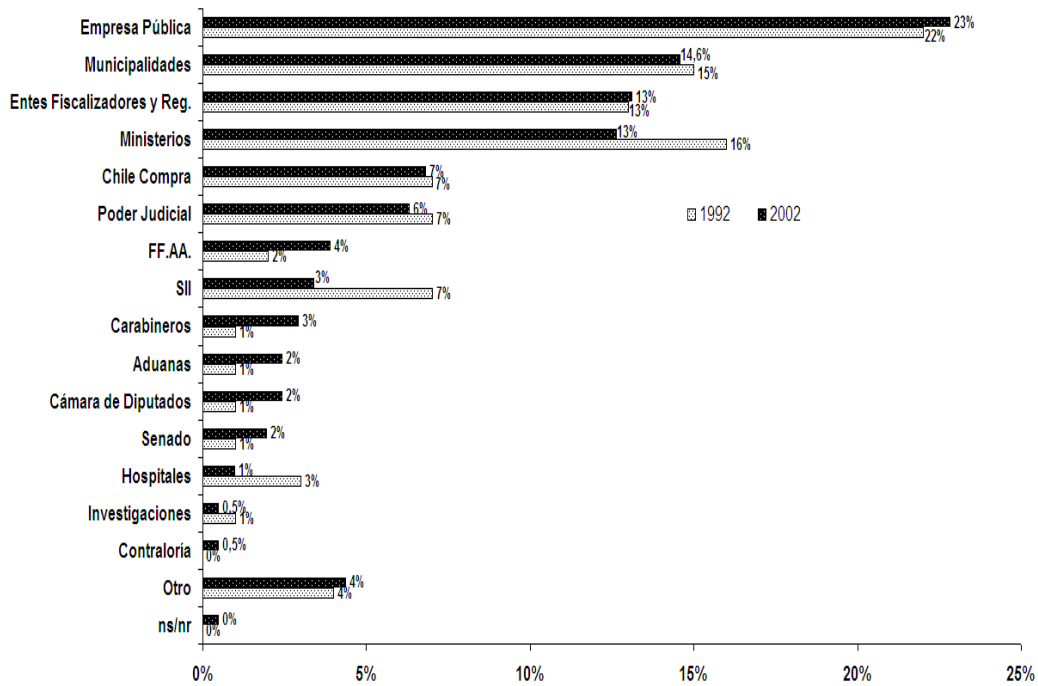
### 4.3. TRÁFICO DE INFLUENCIAS

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 realizó 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 2006

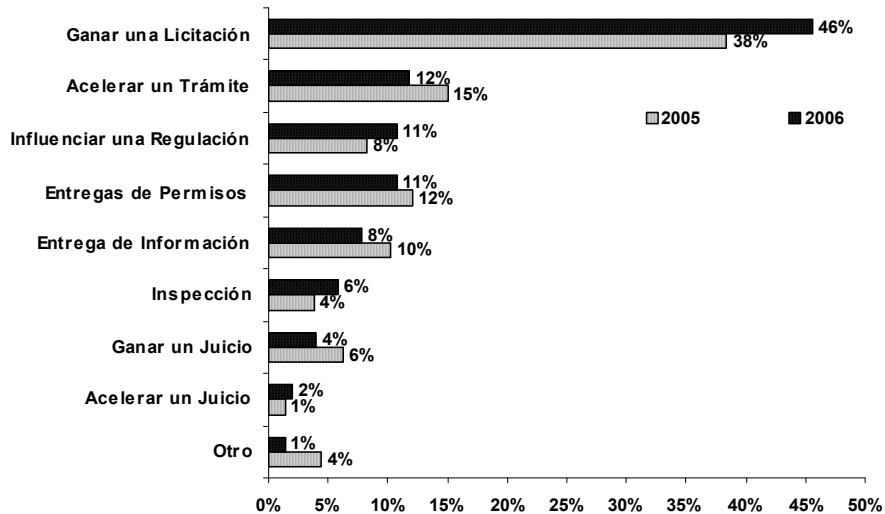
son las Empresas Públicas con un 23%, mientras que en el 2005 también ocuparon el primer lugar con un 22%; son seguidas por las Municipalidades en el 2006 con un 14,6%; y en tercer lugar, nos encontramos con los Entes Fiscalizadores y Reguladores con un 13%. Los descensos más importantes en el año 2006 con respecto al 2005 en Tráfico de Influencias son los de Ministerios y SII.

**Gráfico N° 15**  
**Instituciones más mencionadas en Casos de Tráfico de Influencias**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



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 46% en el año 2006, aumentando en 8 puntos porcentuales entre el año 2005 y 2006.

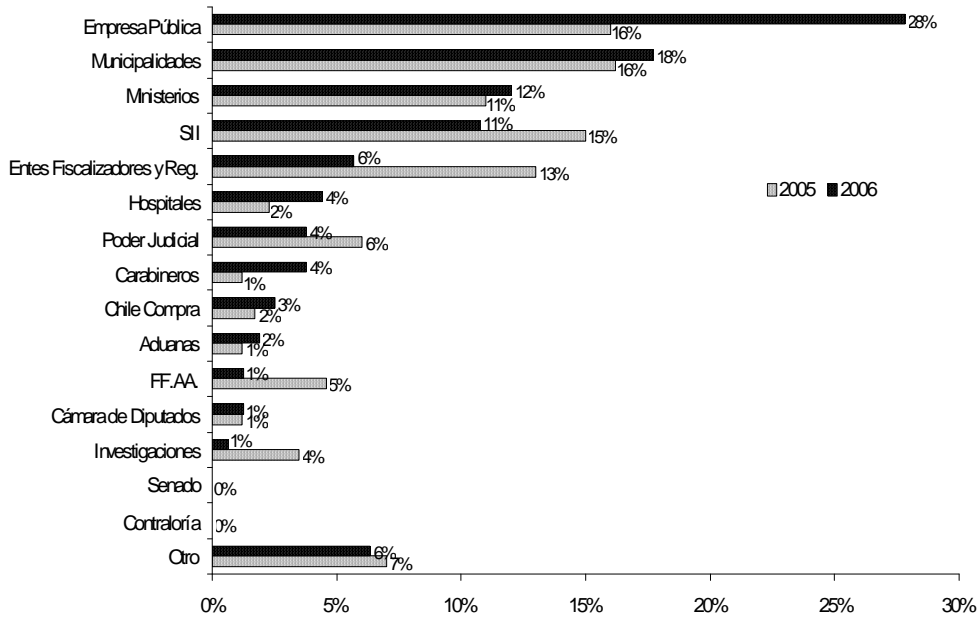
**Gráfico N° 16**  
**Propósito más mencionado para el caso de Tráfico de Influencias**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



#### 4.4. PAGOS ILÍCITOS

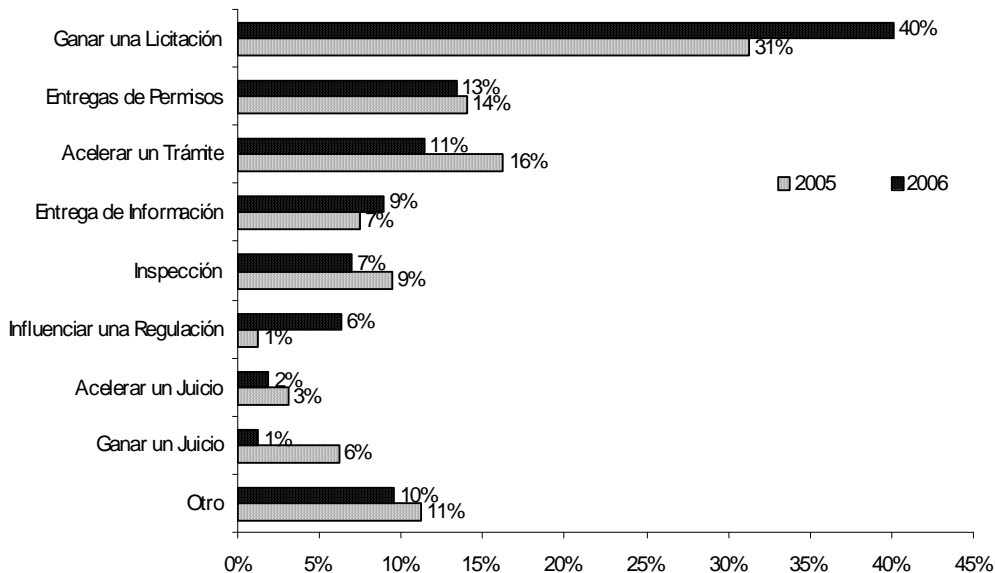
Consultados sobre casos específicos de pagos ilícitos, los resultados de la encuesta revelan que las Empresas Públicas han empeorado de manera relevante en hechos de esta índole, aumentando de 16% en el 2005 a un 28% en el 2006. En segundo lugar se encuentran las Municipalidades que aumentan en 2 puntos porcentuales. Y, en tercer lugar, los Ministerios que aumentan en un punto porcentual. Los descensos más importantes se dan en el SII con 4 puntos porcentuales y en los Entes Fiscalizadores y Reguladores con 7 puntos porcentuales.

**Gráfico N° 17**  
**Instituciones más mencionadas en Casos de Pago Ilícito**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



Luego se analiza el propósito tras pagos ilícitos: en el año 2006 se repite el objetivo “ganar licitaciones”, pero aumenta en 11 puntos porcentuales, desde un 29% a un 40%. Además, en segundo lugar se ubica este año la “entrega de permisos”.

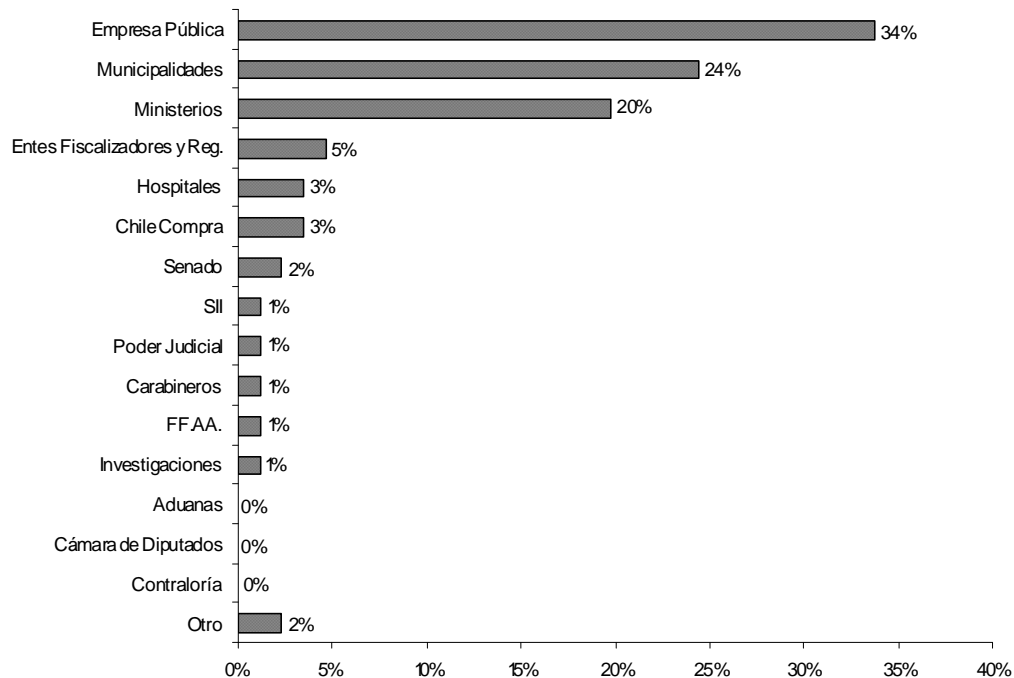
**Gráfico N° 18**  
**Propósito más mencionado para el Caso de Pago Ilícito**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



#### 4.5. MAL USO DE BIENES O RECURSOS FISCALES

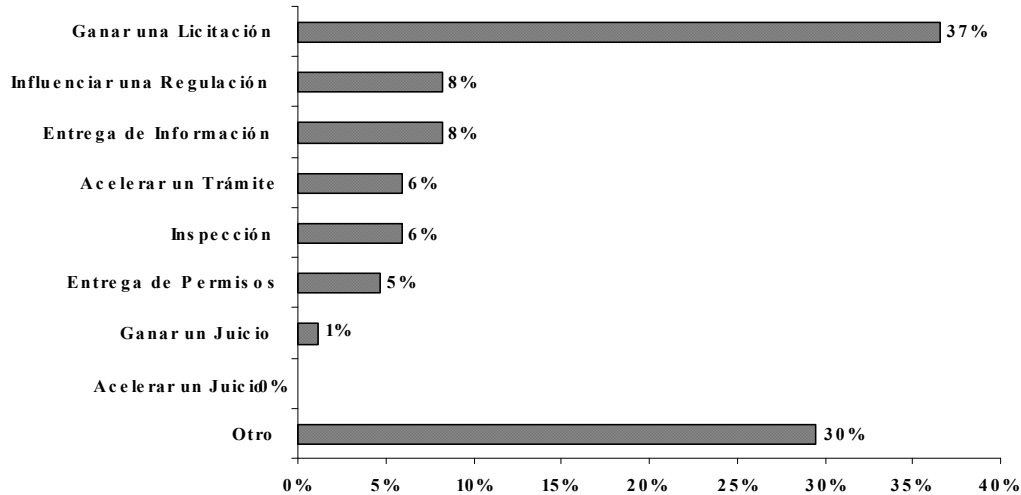
En el año 2006 se agrega a los tipos de ilícitos el mal uso de bienes o recursos fiscales y al cruzar los datos con las instituciones públicas, se observa que las Empresas Públicas son las más afectadas, pues concentran un 33,3% de los casos, seguida por las Municipalidades con un 24,1%. En tercer lugar se encuentran los Ministerios con un 19,5%.

**Gráfico N° 19**  
**Instituciones más mencionadas en Casos de**  
**Mal uso de recursos o bienes fiscales**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



Con respecto al propósito de estos ilícitos se revela lo siguiente:

**Gráfico N° 20**  
**Propósito más mencionado en Casos de**  
**Mal uso de recursos o bienes fiscales**  
**(entre quienes responden la pregunta)**

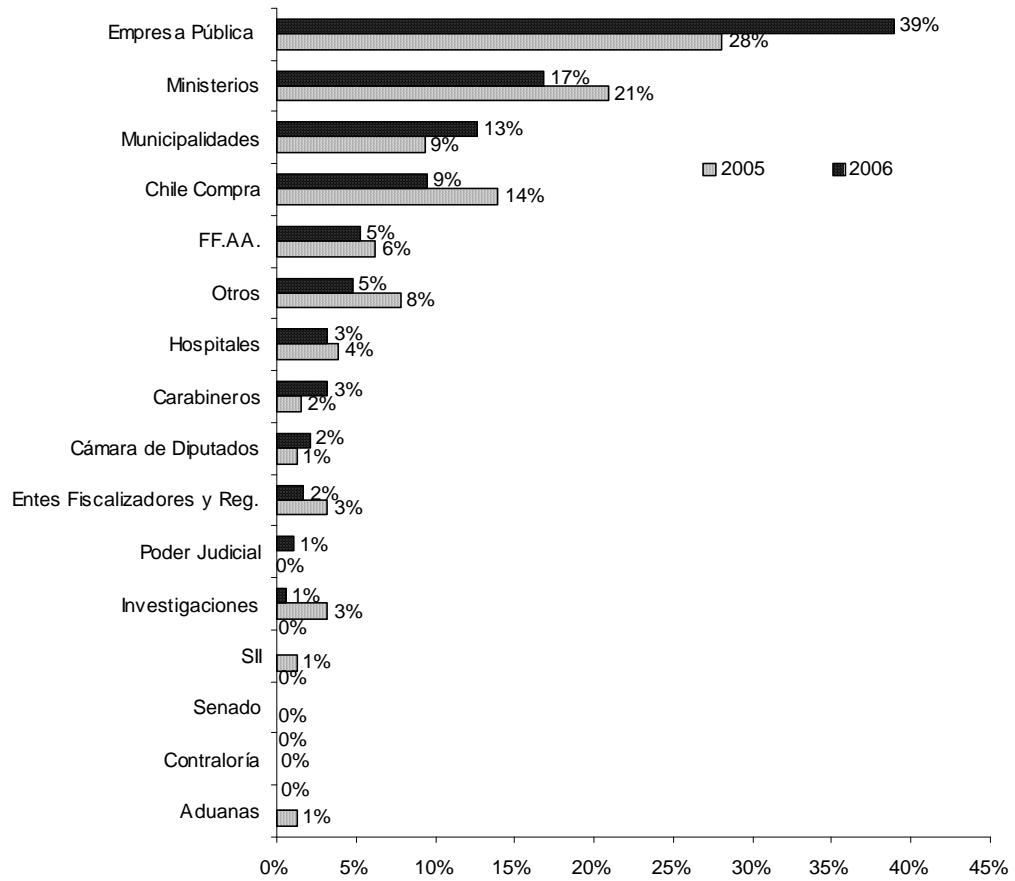


#### 4.6. PRINCIPAL PROPÓSITO: GANAR LICITACIONES

Finalmente, tal como ha quedado de manifiesto en los datos anteriores, ganar una licitación continua siendo el objetivo principal de la corrupción en Chile con un 40%. La pregunta entonces es qué instituciones públicas son las más afectadas con este objetivo.

Como se observa en el gráfico N° 20, el “ganar una licitación” se da principalmente en las empresas públicas. Éstas al igual que el año 2005 ocupan el primer lugar. Sin embargo, en el año 2006 un 39% de los ilícitos tiene esta finalidad, aumentando en 11 puntos porcentuales respecto al año anterior. Son seguidas por los Ministerios con un 17% y por las Municipalidades con un 13%.

**Gráfico N° 21**  
**Instituciones más mencionadas en Ganar una Licitación**  
**(entre quienes responden la pregunta)**



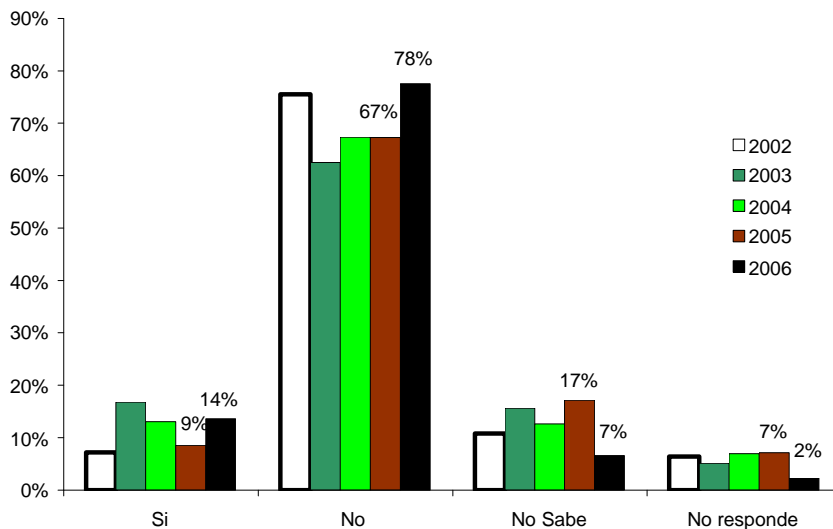
**V. SISTEMA DE SANCIONES**

**U**

no de los factores relevantes en el combate de la corrupción es el sistema de sanciones, esto debido a que la disuasión de la conducta criminal depende de la probabilidad de detección, de castigo y de lo elevadas que sean las penas. En el caso de la corrupción, la probabilidad de detección depende del incentivo que tenga una de las partes para denunciar el ilícito.<sup>11</sup>

En este sentido los datos de la Encuesta de Corrupción revelan que nuestro país enfrenta un problema justamente en cuanto al sistema de sanciones de la corrupción. De este modo, el porcentaje de denuncia aumenta entre el 2005 y el 2006 un 5%, pero sólo llega a un 14%. Sin embargo, el porcentaje de no denuncia también aumenta y en un 11%, llegando a un 78% los casos que no son denunciados en el 2006. El aumento de ambas opciones se debe a la disminución de aquellos que no sabe o no responde, por lo tanto, este año existe un mayor conocimiento en las denuncias de corrupción.

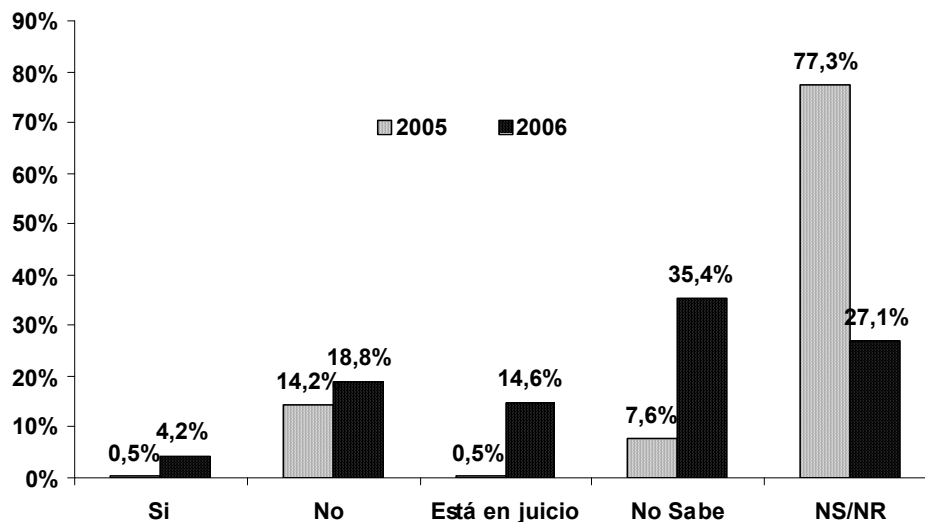
**Gráfico N° 22**  
**¿La Víctima u otra Persona denunció el Caso a las Autoridades?**



<sup>11</sup> Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

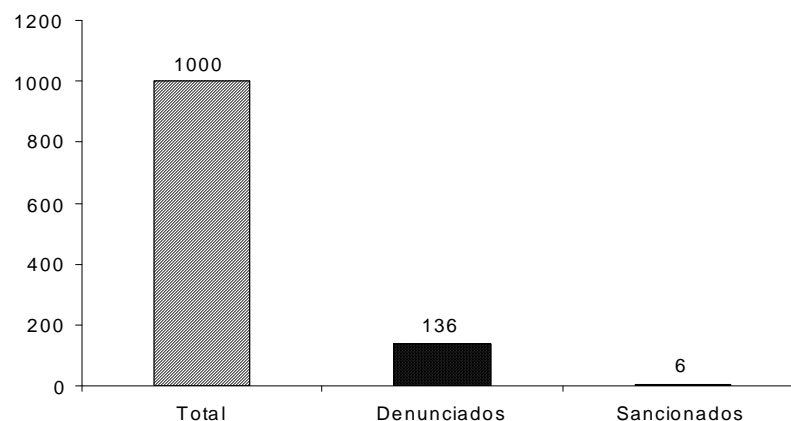
Al ser consultados si aquellos casos **denunciados** fueron sancionados, un 4,2% responde afirmativamente, un 18,8% dice que no hubo sanción y un 14,6% señala que se encuentra en juicio. Por lo tanto, en el año 2006 aumentan las sanciones y los procedimientos pendientes.

**Gráfico N° 23**  
**¿Hubo algún Tipo de Sanción como Consecuencia?**  
**(En aquellos casos que se denunció el ilícito)**



La situación descrita se traduce en lo siguiente: de cada 1.000 casos de corrupción, 136 son denunciados. De esos 136, en 6 casos se llega a una sanción. Esto quiere decir que sólo se condenan 6 de cada 1.000 casos de corrupción, es decir un 0,6%.

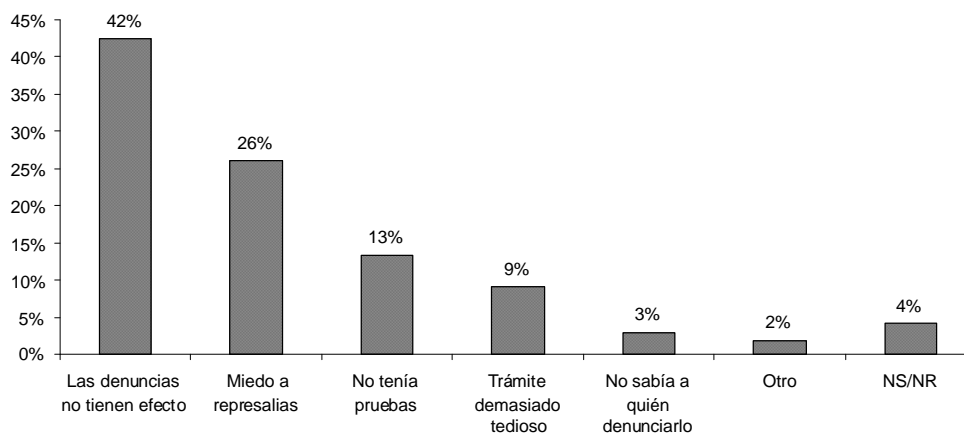
**Gráfico N° 24**  
**En síntesis, cada 1.000 Casos de Corrupción...**



El problema en el sistema de sanciones en Chile pareciera que es de difícil solución. En efecto, los empresarios son consultados sobre las razones para no denunciar estos casos y los principales motivos de esta conducta son que las denuncias no tienen efecto (42%) y el miedo a represalias (26%).

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.

**Gráfico N° 25**  
**Razones para no denunciar los Casos de Corrupción**



## VI. CONCLUSIONES



El nivel de Percepción de Corrupción subió de un 4,5 en el 2005 a 5,5 en el año 2006, llegando a los mismos niveles en que se encontraba el año 2002 y en el 2003 cuando estallan los casos Coimas y MOP-Gate.

Además, un 62% de los encuestados cree que la corrupción es mayor o mucho mayor que un año atrás, y un 53% piensa que será mayor o mucho mayor en el futuro. Por lo tanto, las personas no ven que la corrupción sea un fenómeno en retirada del país.

En relación a los hechos concretos, el conocimiento de los encuestados sobre el problema de la corrupción es bastante directo, toda vez que el 50,1% de quienes conocen casos dicen haberlos sufrido en forma directa.

El ranking de percepción lo encabezan las Municipalidades, las Empresas Públicas y los Ministerios. El ranking de hechos lo encabezan las Empresas Públicas, las Municipalidades y los Ministerios. De esta manera, las Empresas Públicas, las Municipalidades y los Ministerios aparecen como las instituciones más afectadas por la corrupción.

Las principales formas de corrupción son el Tráfico de Influencias (44%), los Pagos Ilícitos (34%) y el Mal Uso de Bienes o Recursos Fiscales (18%) y el principal propósito de dichos actos es ganar licitaciones (40%).

Las instituciones más afectadas por Tráfico de Influencias, Pagos Ilícitos y Mal Uso de Bienes o Recursos Fiscales son las Empresas Públicas y las Municipalidades. Las más afectadas con el propósito de ganar licitaciones son las Empresas Públicas (39%) y los Ministerios (17%).

Los niveles de denuncia y sanción todavía aparecen muy bajos (6 de cada 1000 casos son sancionados), pero los encuestados tienen un poco más de información sobre la suerte del caso de corrupción que conocen.

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 las empresas

públicas, que hoy concentran un cuarto de los casos de corrupción, subsiste el desafío de avanzar hacia nuevas privatizaciones o en subsidio abrir dichas empresas a un porcentaje de participación privada, que asegure un control interno real y serio.

En cuanto a la legislación, el Gobierno ha presentado un conjunto de proyectos de ley que buscan aminorar la corrupción. Varios de ellos parecen bien encaminados, pero en otros permanecen ciertas insuficiencias. Así por ejemplo, las empresas públicas son justamente las más afectadas por la corrupción y no están debidamente incluidas; y en segundo lugar, se mantiene la reserva sobre todo aquello que actualmente es reservado, de manera que antes de partir, la ley no cumpliría con su finalidad.

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 apurar un trámite).<sup>12</sup> 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.

Además, resta decir que pese a que la corrupción no es vista como una de las principales dificultades para realizar negocios en nuestro país, la burocracia estatal o municipal sí lo es, por lo que se advierte un germen de corrupción que debe ser enfrentado antes de llegar a situaciones críticas.

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

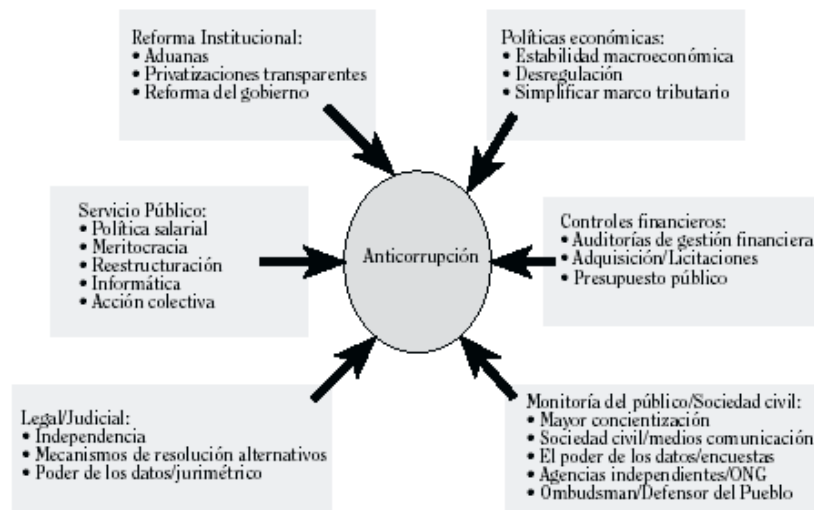
Estas conclusiones sobre la corrupción en Chile se pueden complementar con la estrategia que plantea Daniel Kaufmann<sup>13</sup> del

<sup>12</sup> Soto, Raimundo: "La Corrupción desde una Perspectiva Económica", en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

<sup>13</sup> Kaufmann, Daniel: "Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica", en Perspectivas, vol. 3. Nº 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

Instituto del Banco Mundial, quien esboza los principales componentes a seguir en un programa de acción contra la corrupción, una lista bastante simple que debe ser adecuada a la realidad de nuestro país.

### Estrategia integrada para combatir la corrupción



Esquema basado en contribuciones de Sanjay Padhan, Banco Mundial.

Estos son los pasos primordiales que se deben dar en el combate contra la corrupción. Si se observa detenidamente, nuestro país aún presenta serias debilidades que favorecen la existencia de la corrupción. Mientras antes se enfrenten, mejor; esperar demasiado sólo hará más difícil la tarea en el futuro.

## VII. APÉNDICE

### 7.1. DIFICULTADES PARA REALIZAR NEGOCIOS

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

En el año 2006 nuevamente se repite la pregunta y se observa que la corrupción no figura entre las principales dificultades para realizar negocios. Sin embargo sí se destaca la burocracia estatal o municipal ineficiente y las leyes laborales restrictivas, las cuales son puntos de partida para una eventual corrupción. Por este motivo, parece necesario también explorar la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema burocrático (siendo el primer paso para ello la disminución de trabas en el sector público) y de acotar el exceso de regulaciones que hoy aquejan a algunos sectores económicos.

| <b>Generan Muchas Dificultades</b>                  |     |
|---|-----|
| Burocracia Estatal o Municipal Ineficiente          | 38% |
| Leyes Laborales Restrictivas                        | 37% |
| Delincuencia  | 37% |
| Excesiva Regulación                                 | 31% |
| Prácticas Anti competitivas                         | 29% |
| Corrupción  | 29% |
| Mala ética de trabajo en la fuerza laboral nacional | 26% |
| Nivel de Impuestos                                  | 24% |
| Mano de obra con calificación inadecuada            | 23% |
| Violación de Contratos                              | 21% |
| Incertidumbre respecto a las políticas económicas   | 19% |
| Funcionamiento del Poder Judicial                   | 17% |
| Acceso a Financiamiento                             | 12% |
| Oferta Inadecuada de Infraestructura                | 5%  |
| Otros   | 2%  |

## 7.2. 1990 – 2005: IRREGULARIDADES AUMENTAN 100%

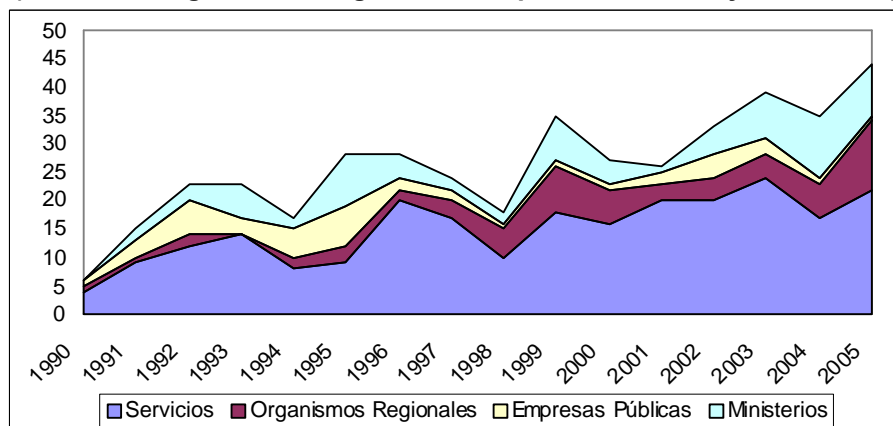
Hace unos meses Libertad y Desarrollo realizó una evaluación a la realidad de las irregularidades en Chile con una forma particularmente confiable de hacerlo: se revisaron las Memorias Anuales de la Contraloría desde 1990 hasta 2005.

La evolución que muestran las cifras parece bastante ilustrativa respecto a la realidad de las irregularidades en el país y pueden servir como orientación a las políticas públicas necesarias para enfrentar la corrupción.

Luego de revisar los dieciséis informes correspondientes, se identificaron 1.023 irregularidades. Con respecto a esta cifra, en primer lugar, cabe destacar el aumento entre la cantidad de casos que se detectaban a comienzos de los años '90 y los que se descubrieron a comienzos de esta década. Mientras los primeros cinco años (1990-1994) suman 217 casos, entre 2001-2005 dicha cifra suma 437. Es decir, un aumento de 101% entre ambos períodos. En otras palabras, si a comienzos de la década de los '90 destacaban 2 irregularidades al mes, actualmente son más de 10 casos en igual período.

Otro aspecto interesante que se destaca de las cifras es que este aumento se explica por un alza significativa en tres grupos de instituciones: organismos regionales (383%), ministerios (162%) y servicios (119%). Las Municipalidades también experimentan un alza significativa (95%) entre un período y otro.

**Gráfico N° 26**  
**Irregularidades Gobierno Central**  
**(Servicios, Organismos Regionales, Empresas Públicas y Ministerios)**



Finalmente, aun cuando no es posible comparar adecuadamente los distintos tipos de instituciones afectadas, sí es claro que entre organismos similares algunos concentran una gran cantidad de irregularidades. Destacan principalmente el SERVIU, INDAP y las SEREMIS de Educación.

**Tabla N° 4**  
**Los 5 más afectados**

| <b>Organismo</b> | <b>Casos</b> |
|------------------|--------------|
| SERVIU           | 41           |
| INDAP            | 26           |
| Seremi Educación | 20           |
| SAG              | 13           |
| FOSIS            | 12           |

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andvig, Jens, y otros: *“Research on Corruption, a Policy oriented Survey”*, Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.
- Arrow, Kenneth Joseph. *“Elección Social y Valores Individuales”*. 1963. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1ª Edición 1974.
- Banco Mundial: *“Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y Combate de la Corrupción”*, en Premnotes, octubre, Nr. 7, Banco Mundial, 1998.
- “Cómo combatir la Corrupción”, en *Temas de la Democracia*, eJournal USA. Diciembre de 2006.
- Guzmán, Eugenio: *“La Corrupción amenaza la Democracia y la Estabilidad Política”* en Hans Seidel Stiftung, “Nuevos Desafíos de la Democracia”.
- Kaufmann, Daniel: *“Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica”*, en Perspectivas, vol. 3. Nº 2, Universidad de Chile, Santiago, 2000.
- Lambsdorff, Johann: *“Background to the 2001 Corruption Perception Index”*, Transparency International, Göttingen, 2001.
- Laporta, Francisco: *“La Corrupción Política: Introducción General”*, en: Laporta, Francisco y Alvarez, Silvina (Ed.): *“La Corrupción Política”*, Editorial Alianza, Madrid, 1997.
- Rehren, Alfredo: *“Servicios Públicos, Lucros Privados”*, en Revista Universitaria, Nº 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.
- Rose- Ackerman, Susan: *“La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reformas”*, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.
- Pritzl, Rupert: *“Corrupción y Rentismo en América Latina”*, Fundación Honrad Adenauer, Ciedla, Buenos Aires, 2000.

- Soto, Raimundo: *“La Corrupción desde una Perspectiva Económica”*, en Estudios Públicos 89 (Verano) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.
- Transparency International: *“Corruption Perception Index, Questions and Answers”*, Transparency International, Berlin, 2001.

**Serie Informe Político**  
**Últimas Publicaciones**

- Nº 98**                    **Aplicación del Modelo de Análisis Envolvente  
de Datos a las Cortes de Apelaciones**  
José Francisco García  
Febrero 2007
- Nº 99**                    **El Sistema Binominal: Discusión  
Acerca de sus Objetivos y Efectos**  
Ena Von Baer  
Abril 2007
- Nº 100**                  **Reforma al Poder Judicial:  
Una Agenda para la Discusión**  
José Francisco García  
Abril 2007