



**MAYO 2005**  
ISSN 0717-1552

## **SERIE INFORME POLÍTICO N°90**

### **ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2005: PERCEPCIÓN Y REALIDAD**

**Ena Von Baer<sup>1</sup>**  
**Bernardita Mazo<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Periodista, Universidad Católica de Chile, Master en Estudios Europeos, Universidad de Aquisgrán, Alemania. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Aquisgrán, Alemania.

<sup>2</sup>Licenciada en Historia. Universidad Católica de Chile. Licenciada en Ciencia Política. Universidad Católica de Chile. Periodista. Universidad Católica de Chile.

## ENCUESTA DE CORRUPCIÓN 2005: 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 para el año 2005 sigue el mismo patrón que sus antecesoras. Es una encuesta probabilística, que se realiza a empresarios y ejecutivos, a través de un cuestionario estructurado, contestado de forma anónima y enviado por correo certificado.

La encuesta aborda la corrupción desde distintos ángulos. La “Escala de Actitudes” busca conocer las opiniones y actitudes de los encuestados frente al tema de la corrupción. El “Índice de Percepción de Corrupción” establece la percepción de los encuestados sobre el nivel de corrupción tanto en el país como en las distintas instituciones. El “Índice de Hechos de Corrupción” es un intento por acercarse a la realidad de la corrupción en Chile. Por lo tanto, se pregunta a los entrevistados si conocen un caso de corrupción en forma directa, funcionarios de qué institución estuvieron involucrados en el caso, si el caso fue denunciado, y finalmente, si fue sancionado.

En cuanto las situaciones que son consideradas como corruptas, la Encuesta no presenta una mayor variación con respecto a los dos años anteriores.

El nivel de percepción de corrupción tiene una leve tendencia a la baja, manteniéndose, sin embargo, en torno a los cinco puntos. En tanto, la mayoría de los entrevistados (44,3%) sostiene que la corrupción es igual que hace un año. Por otra parte, hay un aumento de las personas que piensan que la corrupción será mayor en el futuro de 36,7% a 40,8%. Por lo tanto, la corrupción no es percibida como un fenómeno que va en retirada, sino que se puede concluir que sus niveles se mantienen.

El estancamiento en el combate de la corrupción se corrobora en el hecho que el número de encuestados que dice

haber conocido en forma directa un caso de corrupción llega a un 60,7% en el 2004, manteniéndose el nivel de los últimos tres años.

En cuanto a la percepción de corrupción, todas las instituciones bajan entre el 2003 y el 2004, menos el Poder Judicial. En tanto las instituciones que están sobre el nivel de corrupción percibido en el país son el Poder Judicial, Investigaciones, las Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios.

Existe una discrepancia entre la percepción de corrupción y la cantidad de casos que los entrevistados efectivamente conocen en cada una de las instituciones. Respecto de hechos conocidos, las Municipalidades ocupan el primer lugar, seguidas por las Empresas Públicas, Ministerios, Entes Fiscalizadores y Reguladores y el Poder Judicial.

Las instituciones que ocupan los primeros lugares, tanto en percepción como en cantidad de hechos son las Municipalidades, las Empresas Públicas, los Ministerios y el Poder Judicial.

Los hechos más frecuentes son los pagos ilícitos, el tráfico de influencia y las licitaciones fraudulentas.

Resulta preocupante que el sistema de sanciones, que ya era deficitario los años anteriores, empeore en el 2004. Hoy solo 13 de cada 100 casos son denunciados y de los 13 solo en 2 se llega a una sanción. Es decir de cada 100 casos, solo 2 son sancionados.

## INDICE

	<b>Página</b>
I. Introducción	3
II. Encuesta de Corrupción	7
1. Metodología	7
2. Caracterización de la Muestra	10
III. Resultados	12
1. Escala de Actitudes	12
IV. Índice de Percepción de Corrupción	15
1. Percepción de Corrupción en las Instituciones	17
V. Índice de Hechos de Corrupción	18
1. Hechos de Corrupción en las Instituciones	20
2. Hechos de Corrupción por Instituciones	22
3. Sistema de Sanciones	28
VI. Conclusiones	32
VII. Referencias Bibliográficas	35

## 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. En algunos casos es mayor y en otros menor, pero ninguna forma de gobierno ha logrado hacerla desaparecer completamente.<sup>3</sup> La corrupción tiene efectos nocivos, tanto sobre el crecimiento económico como sobre la estabilidad política de los países,<sup>4</sup> por lo tanto, su combate es una tarea que debiera ocupar en forma permanente a las distintas sociedades y sus gobiernos.

Para cumplir con esta tarea 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 cada país, saber cómo opera, en qué lugares se encuentra, etc. Por otra parte, las mediciones pueden alertar cuando aumenta la corrupción, ya que una vez que esta se ha extendido, resulta mucho más difícil combatirla, ello porque los grupos que se han beneficiado con ella se opondrán a las reformas necesarias para corregirla.<sup>5</sup> En la misma línea, las mediciones de corrupción sirven como una evidencia de la gravedad del problema, entregándole las herramientas necesarias a los reformadores. La cuantificación del fenómeno puede movilizar, también, a la opinión pública para que apoye los cambios requeridos. Por otra parte, las mediciones sirven para orientar las prioridades de las reformas, permitiendo apreciar sus éxitos y fracasos.<sup>6</sup>

Sin embargo, medir la corrupción no es una tarea fácil, ya que todas las herramientas utilizadas presentan defectos. Uno de

<sup>3</sup> Laporta Francisco: "La Corrupción Política: Introducción General", en: Laporta, Francisco y Alvarez, Silvina (Ed.): "La Corrupción Política", Editorial Alianza, Madrid, 1997.

<sup>4</sup> Guzmán Eugenio: "La Corrupción amenaza la Democracia y la Estabilidad Política" en Hans Seidel Stiftung, "Nuevos Desafíos de la Democracia".

<sup>5</sup> Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

<sup>6</sup> Banco Mundial: "Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y Combate de la Corrupción", en Premnotes, octubre 1998, Nr. 7, Banco Mundial, 1998.

los caminos es a través del número de condenas en casos judiciales por corrupción. Sin embargo, este número de condenas puede depender de la eficiencia del Poder Judicial y no necesariamente será un reflejo de los niveles de corrupción realmente existentes. Un caso parecido se da con el número de denuncias por corrupción que puede depender del nivel de confianza que se tenga de la policía y del Poder Judicial. Puede suceder que un país tenga en la realidad altos niveles de corrupción y que las personas no denuncien, porque las denuncias no generan los efectos esperados.

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, tampoco representa una herramienta ideal de medición, ya que depende, por una parte, de la libertad de prensa existente en un país, en tanto por otra inciden en ella el interés público del tema o la pericia investigadora de los periodistas.<sup>7</sup>

Otra forma de medir la corrupción son las encuestas de percepción de corrupción en las cuales se pregunta a los encuestados sobre los niveles de corrupción que perciben. La mayoría de estas encuestas mide percepción de corrupción en varios países, información a partir de la cual se construyen índices que permiten comparar niveles de percepción del fenómeno entre los distintos países. Uno de los problemas de estos índices es que se basan en las opiniones de los encuestados, las cuales pueden estar influidas por los medios de comunicación.<sup>8</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.

Por lo tanto, ninguno de los instrumentos de medición descritos logra captar cabalmente el fenómeno de la corrupción, en cuyo sentido todos presentan fortalezas y debilidades. Sin embargo, al no ser excluyentes entre sí, la suma de ellos permite

<sup>7</sup> Andvig, Jens, y otros: "Research on Corruption, a Policy oriented Survey", Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.

<sup>8</sup> Lambsdorff, Johann: "Background to the 2001 Corruption Perception Index", Transparency International, Göttingen, 2001.



hacer un análisis más acabado de la corrupción y por lo tanto, todos ayudan en la constante tarea de combatirla.

Siguiendo esta línea de argumentación la Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo nace de la inquietud de contar con una herramienta que se sume a las ya existentes para permitir un análisis más acabado del fenómeno de la corrupción en Chile.

## II. ENCUESTA DE CORRUPCIÓN

### 1. METODOLOGÍA

La Encuesta de Corrupción de Libertad y Desarrollo pretende medir la evolución del fenómeno de la corrupción en el tiempo, tanto a nivel de país, como en cada una de sus instituciones. Es por esto que el sondeo se realiza en forma anual, permitiendo así contar con datos comparables. Es así que los datos arrojados por la encuesta entregarán más información mientras mayores sean las series de tiempo con las que se cuente.

Por otra parte, la Encuesta de Corrupción busca recabar información que vaya más allá de la percepción de corrupción, acercándose a la naturaleza de los hechos. En este sentido se pregunta a los entrevistados por los niveles de corrupción que perciben, tanto a nivel del país, como en cada una de las instituciones; pero además se somete a los encuestados a preguntas que permiten detectar si tienen conocimiento de casos de corrupción, si los hechos fueron denunciados, y si confían en que el sistema judicial es capaz de dar una respuesta a la problemática. Con este tipo de instrumento se busca lograr un acercamiento más fino a la magnitud de la corrupción, su alcance dentro de las distintas instituciones, y el tipo de ilícito más común en cada una de ellas.

La Encuesta de Corrupción se acerca a este fenómeno desde distintos ángulos. Primero busca establecer opiniones y actitudes de los encuestados frente a la corrupción y si estas cambian en el tiempo (Escala de Actitudes). En un segundo paso se establece cuál es la percepción que tienen los encuestados en cuanto al nivel de corrupción que existe en el país y en las distintas instituciones (Índice de Percepción de Corrupción). Dando un paso más se pregunta por los casos concretos que conoce cada encuestado, directamente y no a través de los medios de comunicación (Hechos de Corrupción). Por último se intenta hacer una evaluación del sistema de sanciones, preguntando a los entrevistados si el caso que conocieron en forma directa fue denunciado y sancionado.

Tanto los tipos de ilícitos estudiados, como las instituciones evaluadas formaron en primera instancia parte de una lista propuesta por los encuestadores. Sin embargo, en ambos casos se deja espacio para que los encuestados agreguen casos o instituciones que no hayan sido considerados. Si las propuestas se repiten, al año siguiente han sido agregadas a la lista planteada por los encuestadores.

## Definición de Corrupción

Aunque existe un sinnúmero de definiciones de corrupción, la mayoría de los autores entiende que esta se da en la relación entre el Estado y la sociedad. Transparency International sigue esta línea al definir corrupción como “*the abuse of public office for private gain*”.<sup>9</sup> En tanto el Banco Mundial entiende por corrupción “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”.<sup>10</sup> Siguiendo esta misma dirección para efectos de la Encuesta de Corrupción se definió corrupción como “el uso de bienes y servicios públicos como asimismo de regulaciones y cuerpos legales para otorgar privilegios privados”.

## Universo

Una de las interrogantes más importantes a la hora de construir una encuesta de corrupción es el universo sobre el cual ella se aplicará. Una alternativa sería la aplicación de la encuesta a toda la población del país, no obstante existen argumentos prácticos y teóricos en contra de esta opción. Primero está el costo que supone el tamaño mínimo de la muestra que debiera ser utilizado. El segundo problema se refiere a la calidad de la información que podría entregar este grupo.

La misma definición de corrupción - “el uso de bienes y servicios públicos como asimismo de regulaciones y cuerpos legales para otorgar privilegios privados”- aclara que ella se

<sup>9</sup> Transparency International: “Corruption Perception Index, Questions and Answers”, Transparency International, Berlin, 2001.

<sup>10</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.

genera en la intersección entre el sector público y el sector privado. En este sentido uno de los segmentos de la población que podría contar con mayor información sobre corrupción serían los empresarios y ejecutivos. En teoría se trata del sector más expuesto a la corrupción y que, por lo tanto, contaría con mayor cantidad y calidad de información sobre este fenómeno.

Debido a 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.

Cabe señalar, sin embargo, al menos dos inconvenientes en trabajar con esta población. El primero es que no se conocen los casos de “pequeña corrupción”, y el segundo, que no se cuenta con información sobre la percepción de corrupción a nivel de la sociedad en su conjunto. Aun así la encuesta permite acercarse a un análisis más fino de la naturaleza de los hechos de corrupción en nuestro país.

### **Diseño de la Muestra**

Como herramienta de aproximación a la muestra se utilizó el Directorio Nacional de Empresas y Ejecutivos 2004, en el que están ingresados 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 2004. El tamaño de la muestra es de 463 empresarios y ejecutivos de todo el país.

Error Estimado: 5%

### **Trabajo de Terreno**

En cuanto a la técnica y al método de recolección de datos se utilizó un cuestionario semi 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. La razón de hacer la encuesta en forma anónima es aumentar la tasa de respuestas en un tema tan sensible como es la corrupción.

Se enviaron 2.000 cartas recibiendo 463 respuestas, por lo que la tasa de respuesta es de un 23%, no siendo necesaria la reposición.

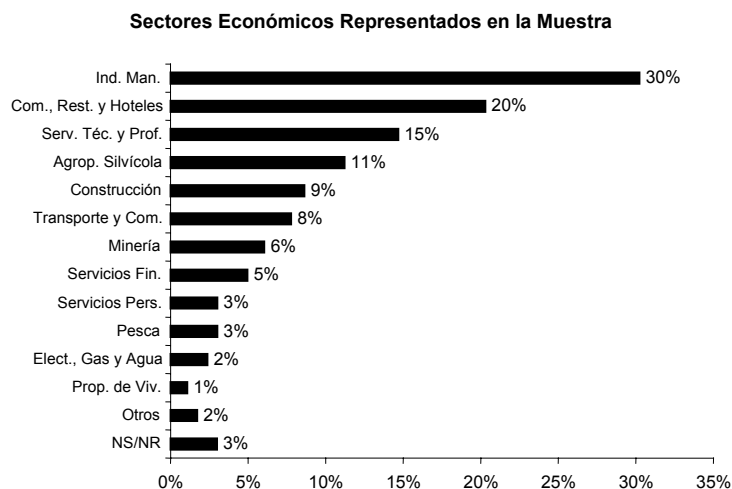
## Fechas

La recolección de datos se realizó entre el 14 Octubre 2003 y el 31 de Enero 2004.

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

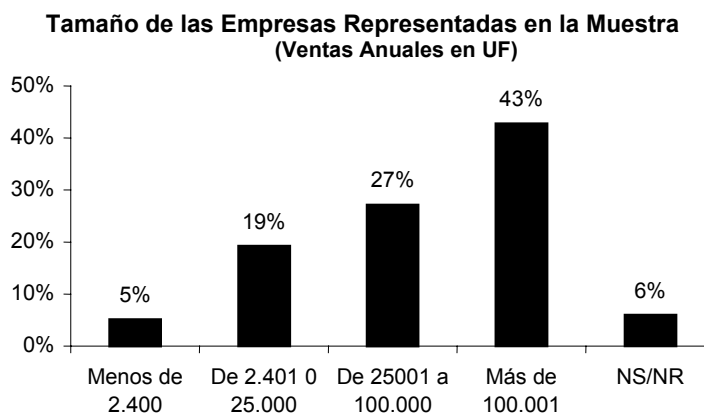
Respecto a los dos años anteriores la muestra del 2004 no presenta grandes variaciones. El sector económico mayoritariamente representado es la Industria Manufacturera con un 30%. Es seguido por Comercio, Restaurantes y Hoteles con un 20% y Servicios Técnicos y Profesionales con un 15%.

Gráfico 1:



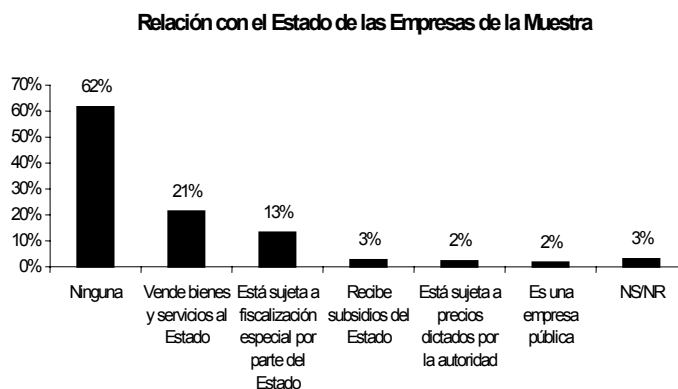
Respecto del tamaño de las empresas representadas, tenemos que el 43% son empresas que presentan ventas anuales de más de 100.001 Unidades de Fomento (UF). Le siguen las que tienen ventas entre 25.001 a 100.000 UF, con un 27%. Las empresas con ventas menores de 25.000 UF al año y mayores del 2.401 UF, obtienen un 19%. El sector minoritario lo constituyen las empresas con menos de 2.400 UF al año, que alcanzan a un 5%.

Gráfico 2:



En cuanto a la relación de las empresas con el Estado, la muestra indica que el 62% no tiene ninguna relación. El 21% vende bienes y servicios al Estado. El 13% está sujeta a una fiscalización especial por parte del Estado. El 3% recibe subsidios del Estado. Las empresas que están sujetas a precios dictados por la autoridad y las que son empresas públicas, alcanzan a un 2%.

Gráfico 3:



### III. RESULTADOS

#### 1. ESCALA DE ACTITUDES

Las prácticas que son definidas como corruptas difieren de un país a otro, siendo determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada grupo.<sup>11</sup> Pero la cultura es dinámica y está constantemente cambiando, por frente a situaciones de corrupción pueden cambiar en el tiempo y de una persona y otra.<sup>12</sup>

Por esta razón es importante establecer cuáles son las actuaciones que son entendidas como corruptas por parte de los encuestados. Este análisis permite construir una Escala de Actitudes de los encuestados frente al fenómeno de la corrupción, la que ayuda a establecer si todos ellos entienden la corrupción en los mismos términos. Además es relevante saber cuáles son las situaciones consideradas como más o menos graves. Por otra parte, esta escala permite observar variaciones en el tiempo de las actitudes y opiniones frente a la corrupción.

Para poder construir la Escala de Actitudes se les propuso a los encuestados una serie de situaciones pidiendo que las calificaran como “muy corrupta”, “corrupta”, “poco corrupta” y “no es corrupción”. Además se les dio la oportunidad de agregar situaciones que no estuvieran en la lista, esto último con el fin de recoger realidades que no están consideradas en el cuestionario.

<sup>11</sup> Soto, Raimundo: “La Corrupción desde una Perspectiva Económica”, en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

<sup>12</sup> Rose- Ackerman, Susan: “La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma”, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

Rehren, Alfredo: “Servicios Públicos, Lucros Privados”, en Revista Universitaria, N° 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.

**Cuadro N° 1:**  
**Situaciones Consideradas Corrupción**

Situación	Muy Corrupta	Corrupta	Poco Corrupta	No es Corrupción	NS/NR
Usar un bien fiscal (autos, oficinas, etc.) para fines personales	19%	59%	16%	3%	3%
Que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa	84%	13%	1%	0%	1%
Que un político vote de una determinada manera un proyecto de ley para beneficiar a un tercero a cambio de un favor	85%	14%	1%	0%	1%
Que un funcionario público contrate a un pariente o conocido habiendo alguien mejor calificado	38%	56%	5%	0%	1%
Que un funcionario contrate a un pariente o conocido para un cargo de confianza	18%	33%	24%	21%	4%
Que un funcionario público influya en una compra de bienes o servicios para beneficiar a terceros a cambio de un favor	72%	27%	1%	0%	1%
Que un funcionario pida o reciba dinero para agilizar un trámite	66%	31%	2%	0%	1%
Que un actuario reciba dinero para que retrase o acelere un juicio	82%	16%	0%	0%	1%
Entregar información privilegiada	51%	42%	4%	1%	2%
Que un Carabinero no aplique una multa por conocer al afectado o por el cargo de este	24%	47%	23%	5%	1%
Que un funcionario establezca condiciones laborales que le sean favorables a sí mismo o a terceros (ej: en una empresa pública)	39%	48%	9%	3%	2%
Que un funcionario permita que las opiniones interesadas de sus conocidos influyan sus decisiones	16%	50%	22%	8%	3%
Pagar sin recibir una boleta	19%	48%	22%	8%	3%

Sólo tres situaciones son consideradas como “muy corruptas” por más del 80% de los encuestados. “Que un político vote de una determinada manera en un proyecto de ley para beneficiar a un tercero a cambio de un favor”, (85%), “que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa”, (84%) y “que un actuario reciba dinero para que retrase o acelere un juicio”, (82%). Estas situaciones alcanzan el 99%, cuando se les suma el porcentaje de calificación de “corruptas”. (Ver Cuadro N°1).

La situación evaluada como la menos corrupta fue “que un funcionario público contrate a un pariente o un conocido para un cargo de confianza”. El 24% de los encuestados considera que es “poco corrupta” y el 21% simplemente piensa que “no es corrupción”. Es seguida por “pagar sin recibir una boleta” y “que un funcionario permita que las opiniones interesadas de sus

conocidos influyan en sus decisiones”, que son consideradas como “poco corruptas” por un 22%.

**Cuadro 2: Comparación de las situaciones evaluadas como “Muy Corruptas”**

Situaciones	Muy Corruptas 2003	Muy Corruptas 2004
Usar un bien fiscal (autos, oficinas, etc.) para fines personales	19%	19%
Que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa	66%	84%
Que un político vote de una determinada manera un proyecto de ley para beneficiar a un tercero a cambio de un favor	87%	85%
Que un funcionario público contrate a un pariente o conocido habiendo alguien mejor calificado	40%	38%
Que un funcionario contrate a un pariente o conocido para un cargo de confianza	16%	18%
Que un funcionario público influya en una compra de bienes o servicios para beneficiar a terceros a cambio de un favor	74%	72%
Que un funcionario pida o reciba dinero para agilizar un trámite	66%	66%
Que un actuario reciba dinero para que retrase o acelere un juicio	80%	82%
Entregar información privilegiada	53%	51%
Que un Carabinero no aplique una multa por conocer al afectado o por el cargo de este	19%	24%
Que un funcionario establezca condiciones laborales que le sean favorables a sí mismo o a terceros (ej: en una empresa pública)	43%	39%
Que un funcionario permita que las opiniones interesadas de sus conocidos influyan sus decisiones	22%	16%
Pagar sin recibir una boleta	19%	19%

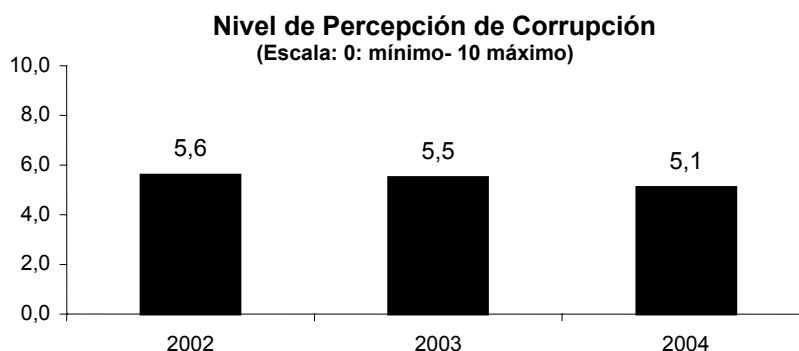
Respecto del año anterior, la Escala de Actitudes no presenta gran variación. La excepción la constituye, “que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa”. En el 2003, el 66% la consideraba una situación “muy corrupta”, cuestión que aumentó en 18 puntos el 2004, alcanzando un 84%. Esta es seguida por la situación “que un Carabinero no aplique una multa por conocer al afectado por el cargo de este”, la cual pasó de un 19% en el 2003 a un 24% en el 2004. En este caso podría leerse que las personas están siendo menos tolerantes o permisivas frente a este tipo de situaciones. (Ver Cuadro N°2).

#### IV. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

**E** L siguiente ángulo de análisis establece los niveles de corrupción percibidos por los encuestados, tanto a nivel del país, como en cada una de las instituciones. Aunque la percepción no refleja necesariamente 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 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 ha tenido una leve tendencia a la baja entre 2002 y 2004, manteniéndose sin embargo, en torno a los 5 puntos.

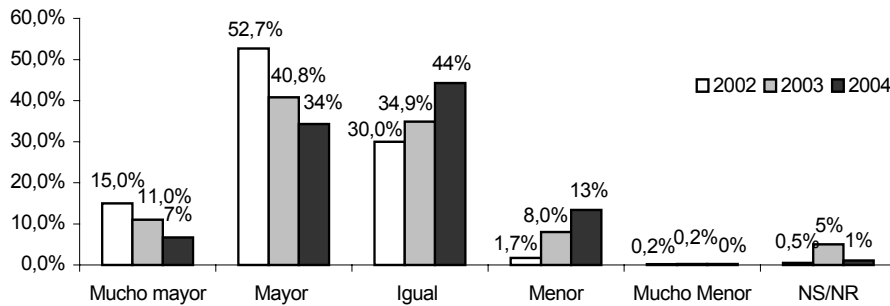
Gráfico 4:



En cuanto a la tendencia de la corrupción en el tiempo, mientras en el 2002 una mayoría (52,7%) de los encuestados pensaba que la corrupción era mayor que hace un año, hoy la mayoría ( 44,3%) considera que la corrupción es igual que hace un año. (Ver Gráfico N°5).

Gráfico 5:

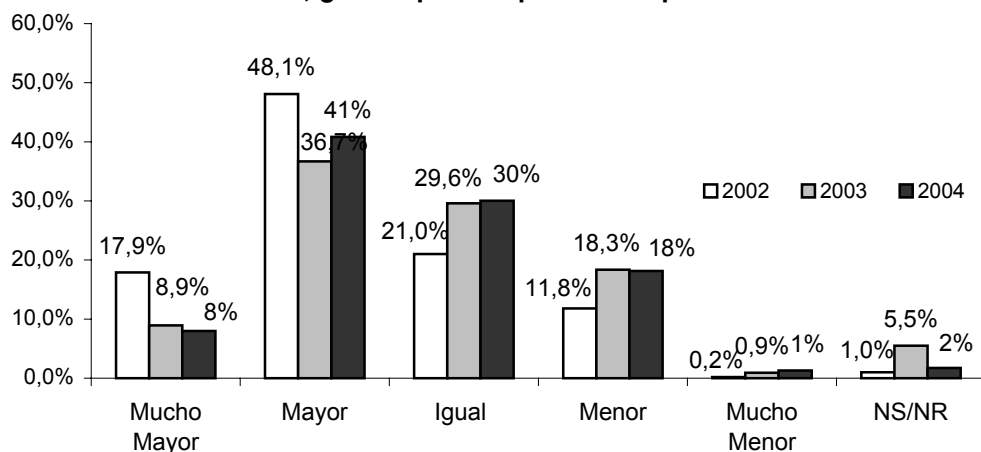
En relación a un año atrás ¿Usted cree que el nivel de corrupción es...?



Por otra parte, los que piensan que la corrupción en el futuro será mayor aumentaron de un 36,7% a un 40,8%. En tanto, el número de encuestados que considera que el nivel de corrupción es igual o menor se mantiene.

Gráfico 6:

En el futuro, ¿Usted piensa que la corrupción será...?



Por lo tanto, la corrupción no es percibida como un fenómeno que va en retirada, sino que se podría concluir que la percepción de los encuestados es que los niveles se mantienen.

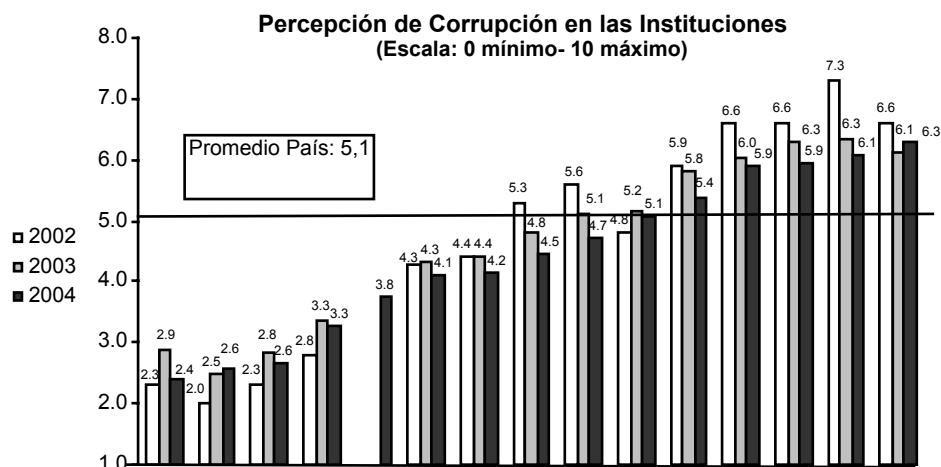
## 1. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES

Al igual que a nivel país se realizó una medición de la percepción de corrupción en las instituciones, utilizando una escala de 0 (Mínimo) a 10 (Máximo).

Consistentemente con la percepción que las personas tienen respecto al país el nivel de corrupción percibido bajó en todas las instituciones, menos en el Poder Judicial.

Asimismo las instituciones percibidas como más corruptas que el promedio del país son el Poder Judicial, Investigaciones, las Empresas Públicas, las Municipalidades y los Ministerios. (Ver Gráfico N°7).

Gráfico 7:

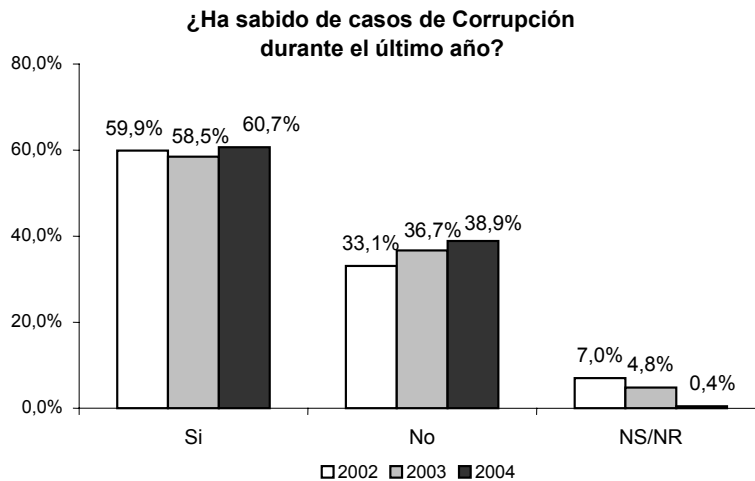


## V. ÍNDICE DE HECHOS DE CORRUPCIÓN

**C**omo un intento de recabar información que vaya más allá de la percepción y se aproxime a la realidad de los hechos de corrupción en nuestro país, se elabora el “Índice de Hechos de Corrupción”. Para ello se pregunta a los entrevistados si han conocido casos de corrupción de forma directa y no a través de los medios de comunicación.<sup>13</sup>

Del total de la muestra, el 60,7% de los entrevistados dice haber conocido en forma directa un caso de corrupción durante el último año. Por lo tanto, la cifra se ha mantenido estable en los tres años en que se ha realizado la encuesta.

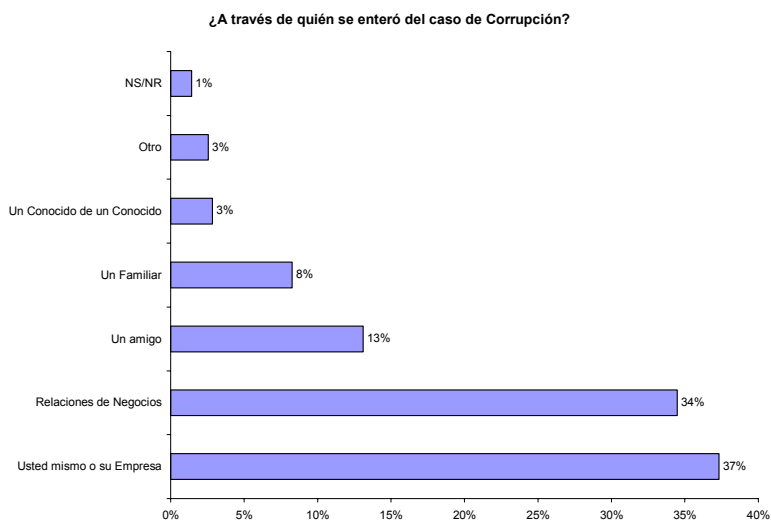
Gráfico 8:



En tanto, un 37% de los encuestados dice haber sido afectado él mismo por el caso de corrupción y un 34% dice que lo conoció a través de relaciones de negocios. Por otra parte, el 13% atestigua haberlo conocido a través de un amigo. Un 8% las personas dicen haberse informado a través de un familiar y sólo el 3% se enteró por un conocido de un conocido. (Ver Gráfico N°9).

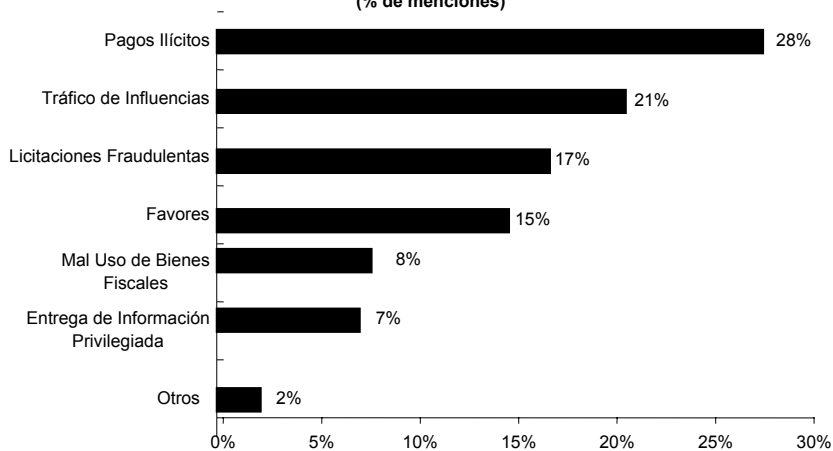
<sup>13</sup> A partir de esta sección, la muestra se reduce a las personas que han conocido de forma directa casos concretos y no a través de los medios de comunicación.

Gráfico 9:



Según los arrojan los datos de la encuesta, los ilícitos más comunes en Chile son los Pagos Ilícitos con un 27,7%, el Tráfico de Influencia con un 20,8% y las Licitaciones Fraudulentas con 16,9%. (Ver Gráfico N°10).

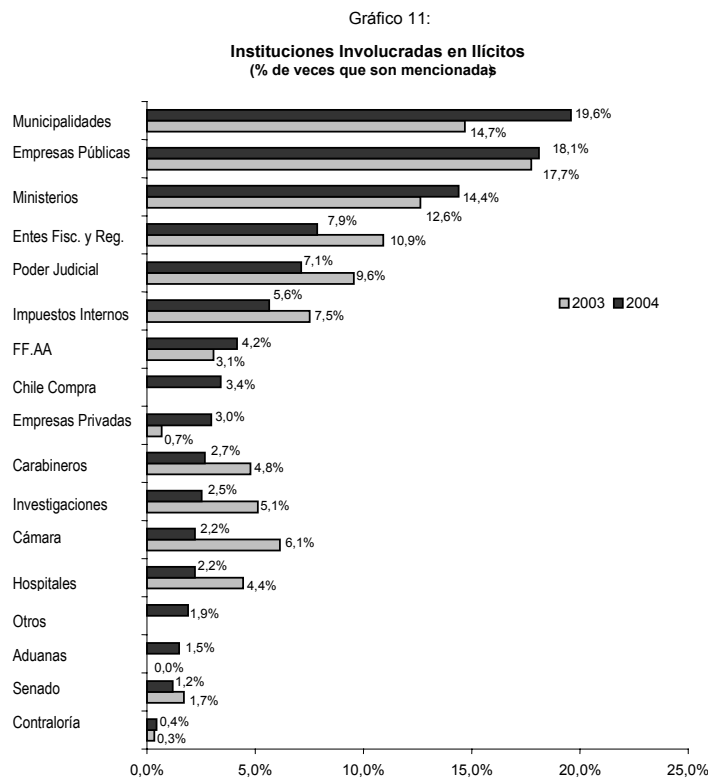
Gráfico 10:  
**Hechos de corrupción**  
(% de menciones)



## 1. HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES

Con el propósito de recoger más información sobre la naturaleza de la corrupción en Chile se preguntó a los encuestados los funcionarios de qué institución habían estado involucrados en los casos de corrupción que habían conocido en forma directa.

Las Municipalidades fueron las instituciones que presentaron el mayor porcentaje de menciones de casos concretos de corrupción, con un 19,6%. Siguió las Empresas Públicas con un 18,1% y los Ministerios con un 14,4%. La Contraloría (0,4%), el Senado (1,2%) y Aduanas (1,5%) fueron las menos mencionadas.



Cabe destacar 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. Un ejemplo es el Poder Judicial que es percibida como la institución con mayores niveles de corrupción, pero que sin embargo, ocupa el quinto lugar en cuanto a hechos de corrupción conocidos en forma directa. Esta diferencia es aun más evidente en el caso de Investigaciones que en cuanto a percepción de corrupción ocupa el segundo lugar y en relación a hechos se ubica en el noveno.

Cuadro 4:  
Percepción v/s Hechos

	Instituciones	Percepción	Hechos
+	Municipalidades	4	1
C	Empresas Públicas	3	2
O	Ministerios	5	3
R	Entes Fisc. Y Reg.	6	4
R	Poder Judicial	1	5
U	Impuestos Internos	11	6
P	FF.AA.	12	7
C	Carabineros	14	8
I	Investigaciones	2	9
Ó	Cámara de Diputados	7	10
N	Hospitales	8	11
-	Aduanas	9	12
	Senado	10	13
	Contraloría	13	14

En todo caso las Municipalidades, las Empresas Públicas, los Ministerios y el Poder Judicial ocupan los primeros cinco lugares tanto en cuanto a percepción de corrupción como en cuanto a Hechos.

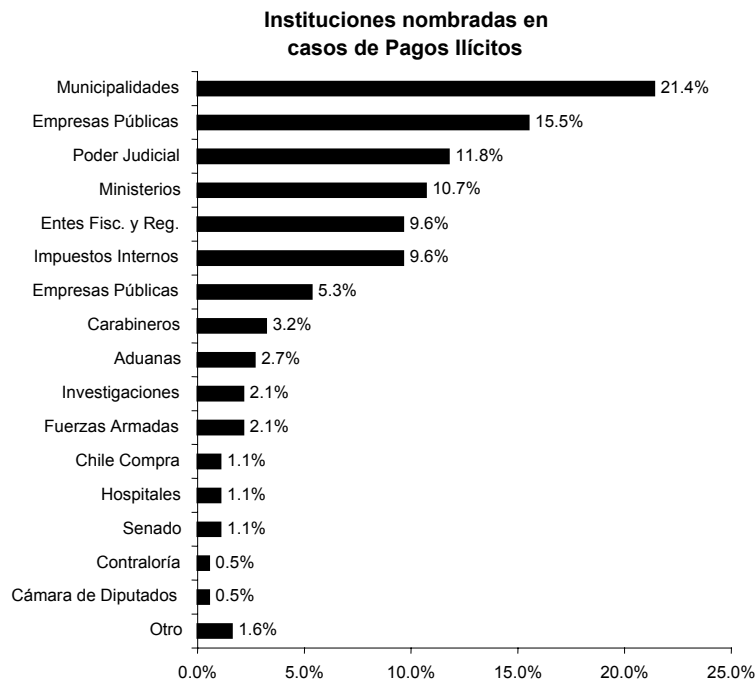
## 2. HECHOS DE CORRUPCIÓN POR INSTITUCIÓN

A fin de obtener información más fina respecto del fenómeno de la corrupción, se consultó a los encuestados el tipo de ilícito que conocieron en forma directa, la institución cuyos funcionarios estuvieron involucrados, si el hecho fue denunciado y si se produjo alguna sanción.

La información obtenida permitió establecer en qué instituciones se producen en forma más frecuente cada uno de los ilícitos analizados.

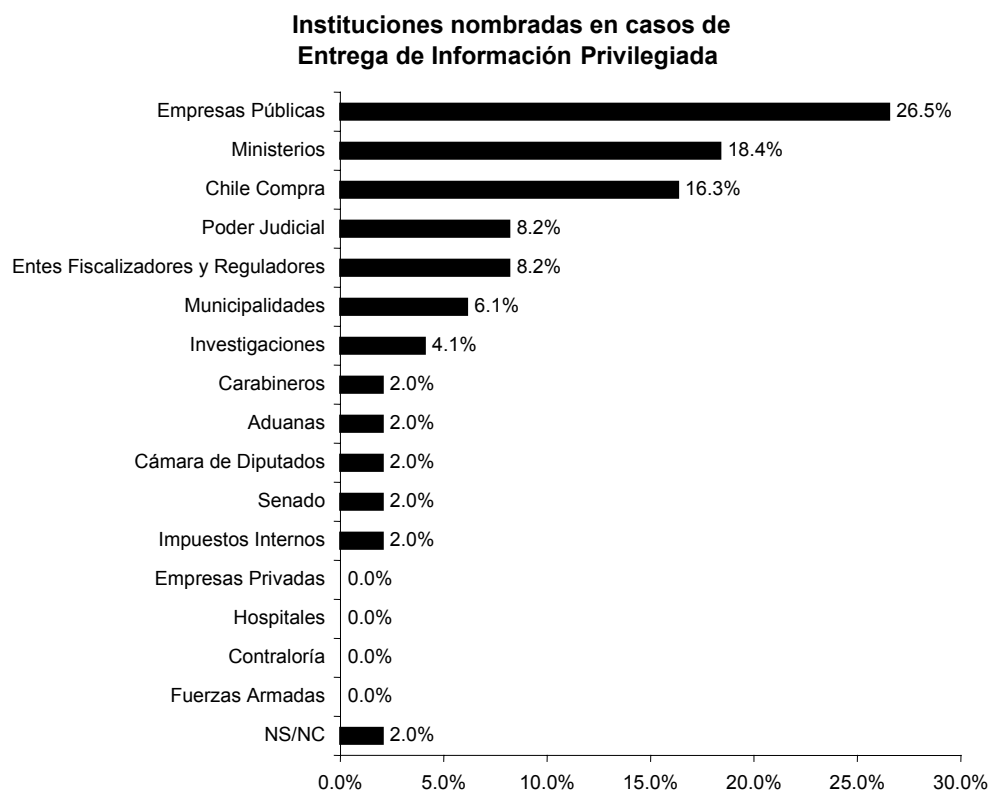
En tal sentido las instituciones que fueron mencionadas con mayor frecuencia en casos de “pagos ilícitos” son las Municipalidades con un 21,4%; las Empresas Públicas, con un 15,5%; el Poder Judicial, con un 11,8%; los Ministerios, con un 10,7%; y las Empresas Fiscalizadoras y Reguladoras e Impuestos Internos, con un 9,6%. (Ver Gráfico N°12).

Gráfico 12:



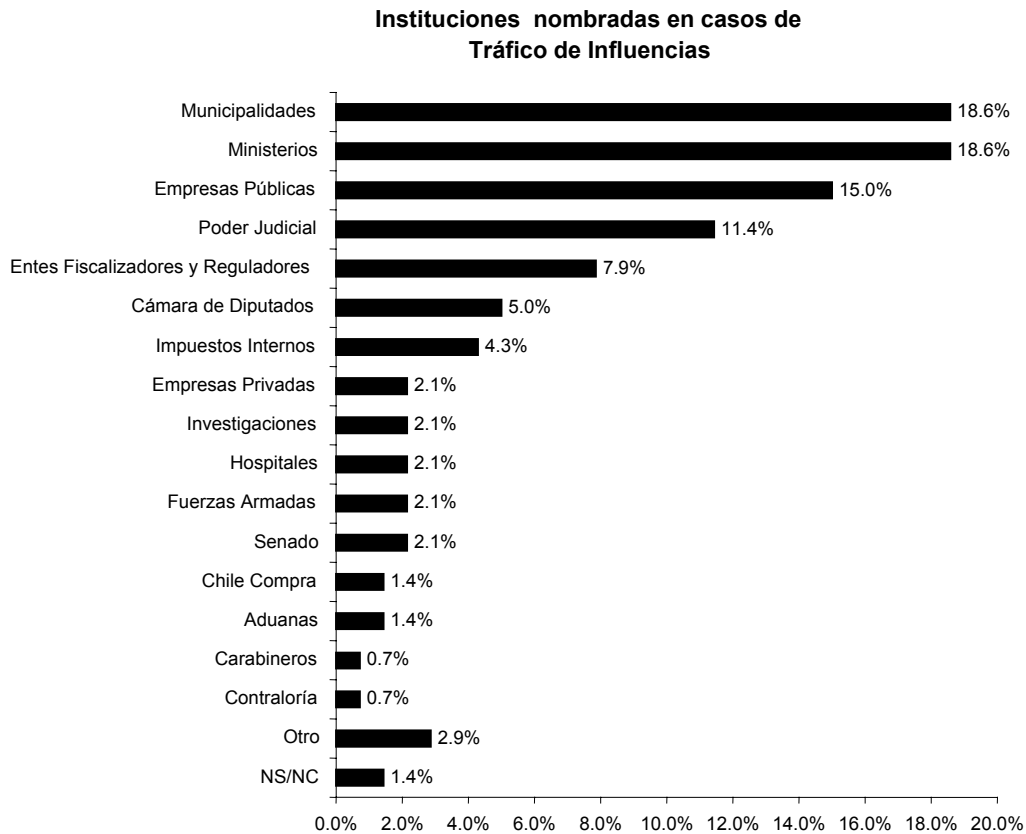
En los casos de “entrega de información privilegiada”, aparecen nombradas con mayor frecuencia las Empresas Públicas con un 26,5%, seguidas por los Ministerios con un 18,4% y Chile Compra con 16,3%. Empresas Privadas, Hospitales, Fuerzas Armadas y Contraloría presentan 0% de participación.

Gráfico 13:



En el “tráfico de influencias”, todas las instituciones presentan más de un caso. Las Municipalidades y Ministerios lideran la encuesta con un 18,6%, siguiendo las Empresas Públicas con 15% y el Poder Judicial con un 11,4%. Carabineros y la Contraloría presentan la menor participación con un 0,7%.

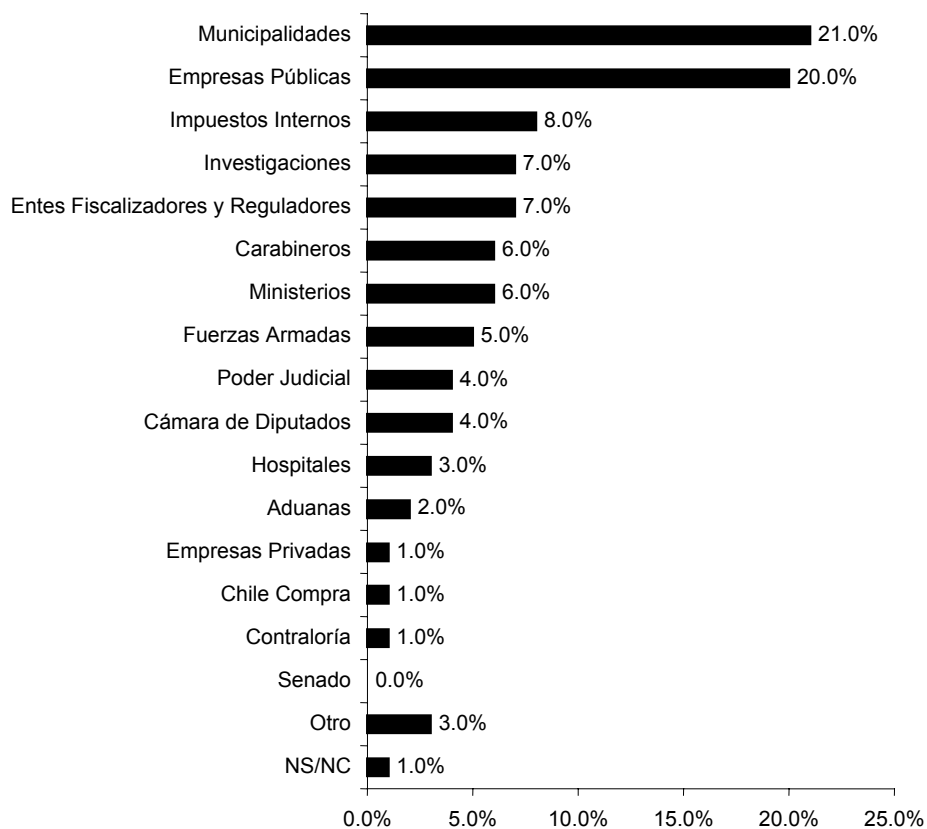
Gráfico 14:



En los casos de “favores” las Municipalidades alcanzan un 21% seguido de las Empresas Públicas con un 20%. Mucho más abajo se encuentra Impuestos Internos con un 8%. Se destaca el Senado que no presenta ningún caso (0%).

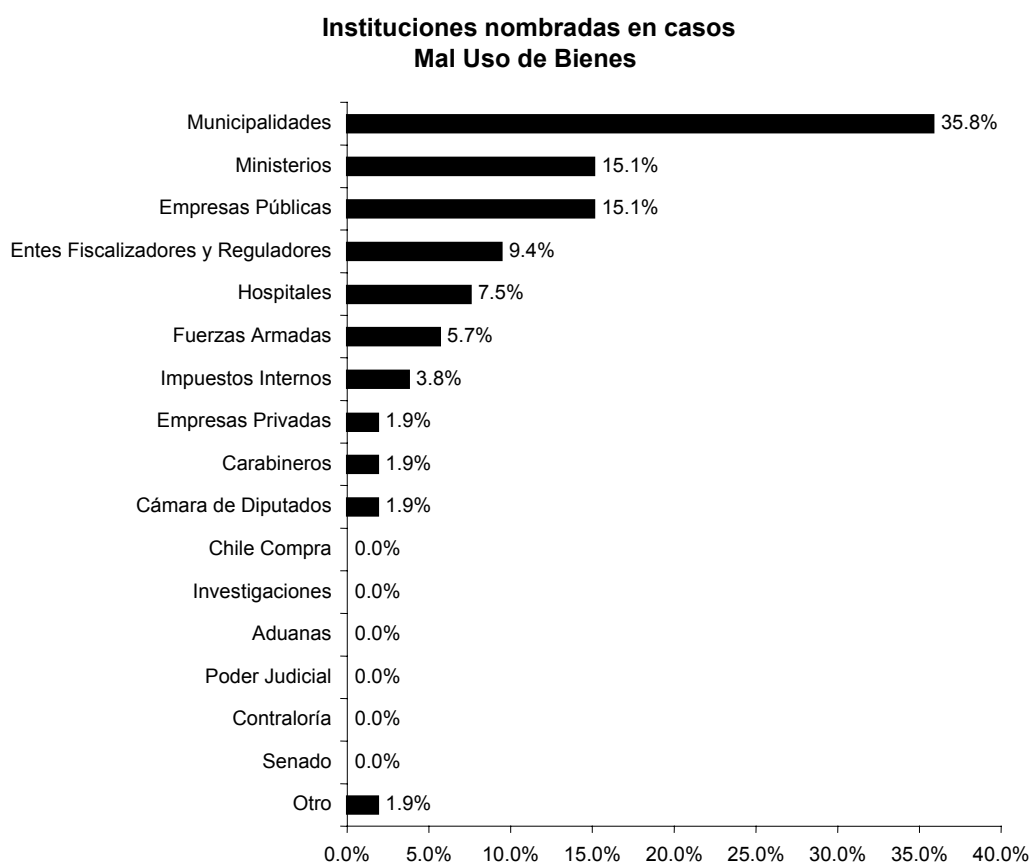
Gráfico 15:

**Instituciones nombradas en casos de Favores**



En el “mal uso de bienes fiscales”, son mayormente mencionadas las Municipalidades con un 35,8%, seguidas de lejos por los Ministerios y Empresas Públicas que alcanzan un 15,1%. Las instituciones que presentan un 0% de participación en este tipo de acto son Chile Compra, Investigaciones, Aduanas, Poder Judicial, Contraloría y el Senado.

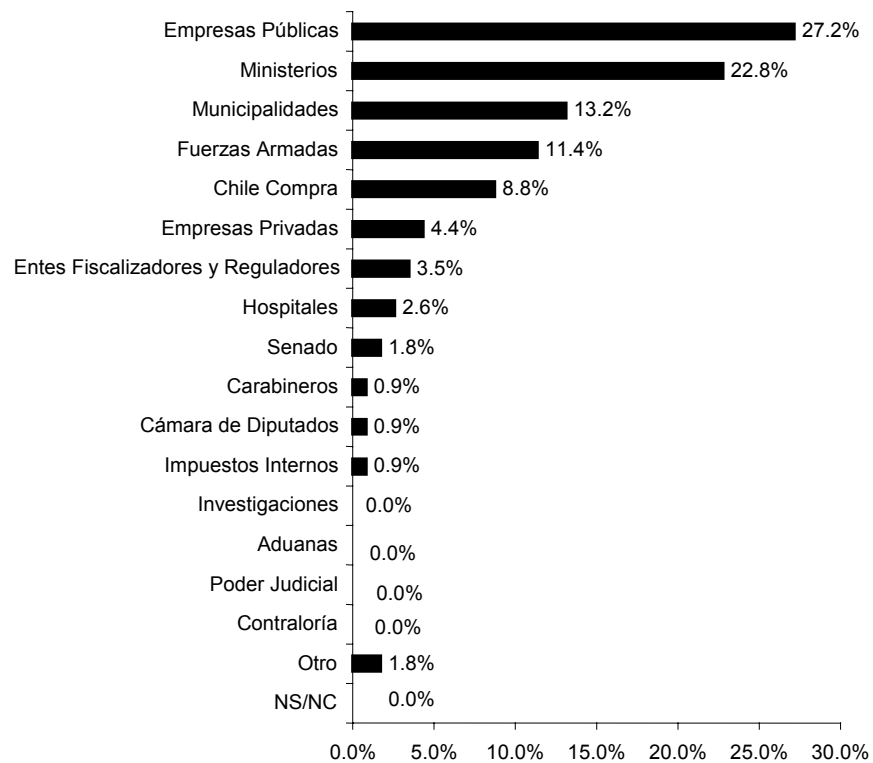
Gráfico 16:



En el caso de las “licitaciones fraudulentas”, el 27,2% representa a las Empresas Públicas, seguida de los Ministerios con un 22,8% y las Municipalidades con un 13,2%. En este tipo de caso las instituciones que presentan 0% de participación son Investigaciones, Aduanas, Poder Judicial y la Contraloría.

Gráfico 17:

**Instituciones nombradas en casos de  
Licitaciones Fraudulentas**



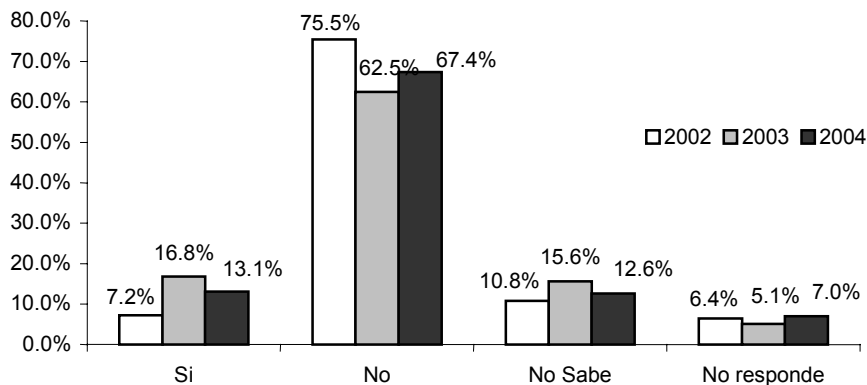
### 3. SISTEMA DE SANCIONES

Uno de los factores relevantes en el combate a la corrupción es el sistema de sanciones, esto porque 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 en denunciar el ilícito.<sup>14</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. Los índices del sistema de sanciones no son buenos, aunque habían mejorado entre el 2002 y el 2003; sin embargo, en la última medición volvieron a empeorar. Las personas que dicen no haber denunciado los casos de corrupción que conocieron en forma directa aumentaron de 62,5% a 67,4%. (Ver Gráfico N°18).

Gráfico 18:

**¿La víctima u otra persona denunció el caso a las autoridades?**

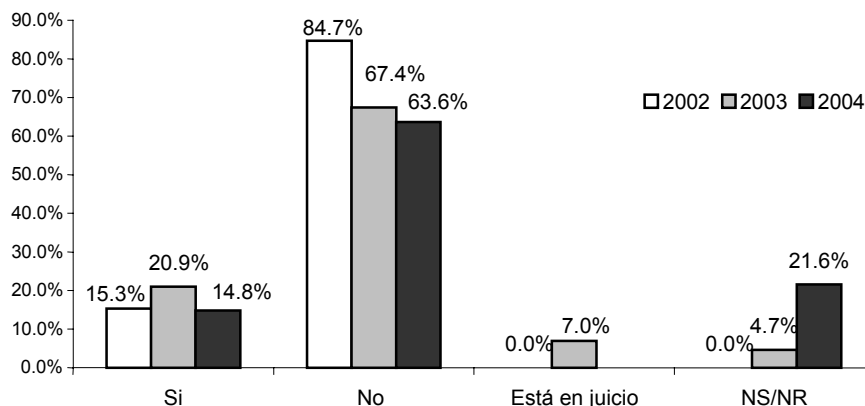


A esto se agrega el hecho que los casos que recibieron una sanción disminuyeron de un 20,9% a un 14,8%. (Ver Gráfico N°19).

<sup>14</sup> Rose- Ackerman, Susan: "La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma", Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

Gráfico 19:

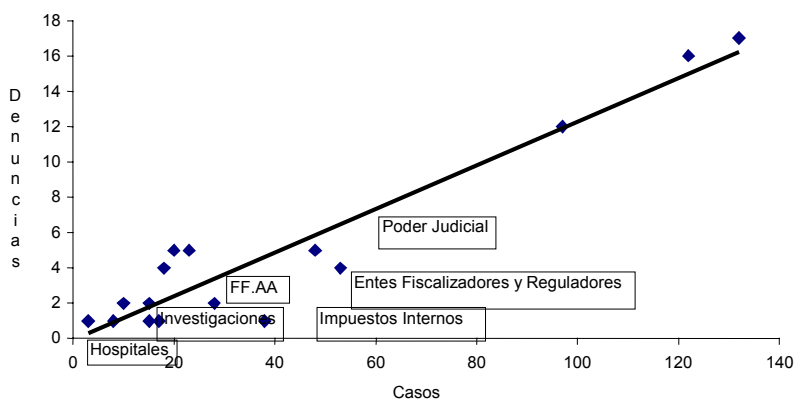
**¿Hubo algún tipo de sanción como consecuencia?  
(En aquellos casos en que se denunció el ilícito)**



En general al poner en relación la cantidad de casos por institución respecto al número de denuncias, se da la constante que mientras más casos se conocen respecto a una institución más casos se denuncian. Sin embargo, hay algunas instituciones que están bajo la media en la relación entre cantidad de casos conocidos y número de denuncias. Esta es la situación del Poder Judicial, los Entes Fiscalizadores y Reguladores, las FF.AA, Investigaciones, Impuestos Internos y los Hospitales.

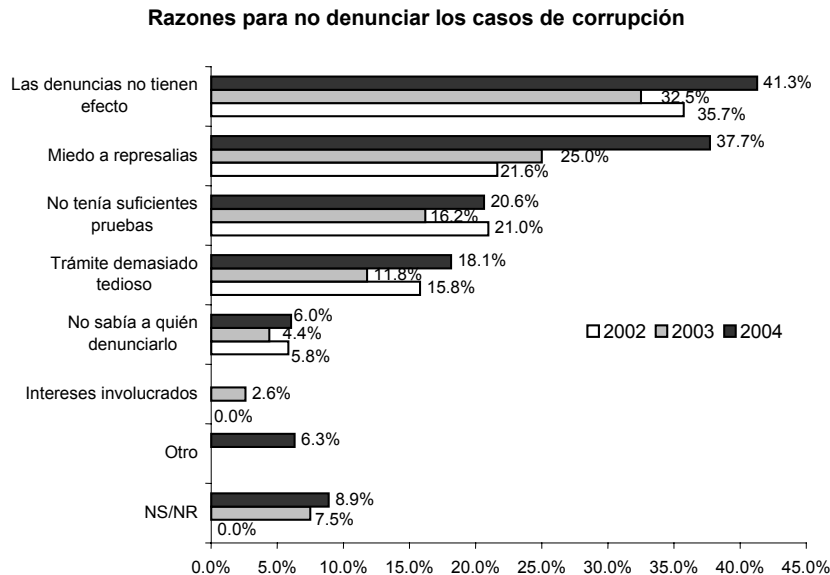
Gráfico 20:

**Relación de Número de Denuncias y Casos por Institución**



Las personas no denuncian los casos de corrupción por diferentes razones. Primero porque sienten que las denuncias no tienen efectos (41,3%). Segundo, por miedo a las posibles represalias (37,7%); y tercero, porque no cuentan con suficientes pruebas (20,6%).

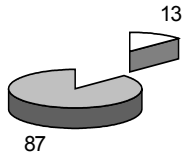
Gráfico 21:



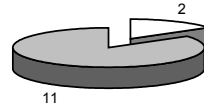
En este sentido se produce un círculo vicioso, ya que las personas no denuncian porque creen que las denuncias no tienen efecto y temen encontrarse nuevamente en la institución respectiva con la persona que denunciaron, o sea temen a las represalias. A esto se suma el hecho que no cuentan con suficientes pruebas. La situación descrita se traduce en el siguiente cuadro: de cada 100 casos de corrupción, 13 se denuncian. De esos 13, en 2 casos se llega a una sanción. Por lo tanto, de cada 100 casos sólo 2 son sancionados. (Ver Gráfico N° 22).

Gráfico 22:

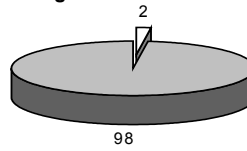
De cada 100 casos, 13 se denuncian



De esos 13, en 2 casos se llega a una sanción



Por lo tanto, de cada 100 casos sólo en 2 se llega a una sanción



## VI. CONCLUSIONES

La “Escala de Actitudes”, demuestra que la mayoría de las situaciones son calificadas como “muy corruptas” o “corruptas”. Se destacaron tres de ellas por sobrepasar el 80% en la alternativa de “muy corruptas”. “Que un político vote de una determinada manera en un proyecto de ley para beneficiar a un tercero a cambio de un favor”, (85%), “que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar multa”, (84%) y “que un actuario reciba dinero para que retrase o acelere un juicio”, (82%). Sin embargo, hay situaciones que alcanzan un porcentaje importante como “poco corruptas”. “Que un funcionario público contrate a un pariente o un conocido para un cargo de confianza”, fue calificado como “poco corrupta” por un 24% de los encuestados y como “no es corrupción” por un 21%. Siguen “pagar sin recibir una boleta” y que “un funcionario permita que las opiniones interesadas de sus conocidos influyan en sus decisiones”, que son consideradas por un 22% como “poco corruptas”.

Esto demuestra que existen situaciones que poseen un alto consenso en cuanto a su calificación de corruptas, en tanto existen otras que son más aceptadas socialmente y se las tiende a calificar como menos corruptas.

Por otro lado, si se compara con respecto al año anterior, en la calificación de “muy corruptas” de las distintas situaciones, se ve que no existen mayores cambios. No obstante, una situación que se destaca por su variación es “que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa”. En el 2003, el 66% la consideraba como “muy corrupta”, calificación que aumentó en 18 puntos en el 2004, alcanzando un 84%. Ello puede ser interpretado en el sentido que existe menos tolerancia frente a tal tipo de situaciones.

El nivel de Percepción de Corrupción bajó de un 5,5 en el 2003 a un 5,1 en el 2004, manteniéndose, sin embargo, en torno a los 5 puntos. En tanto, la mayoría de los entrevistados (44,3%) sostiene que la corrupción es igual que hace un año. Por otra parte, hay un aumento de las personas que piensan que la corrupción será mayor en el futuro desde un 36,7% a un 40,8%. En

consecuencia, la corrupción no es percibida como un fenómeno que va en retirada, sino que se podría concluir que sus niveles se mantienen.

El estancamiento en el combate de la corrupción se corrobora en el hecho que el número de encuestados que dice haber conocido en forma directa un caso de corrupción llega a un 60,7% en el 2004, manteniéndose el nivel de los últimos tres años.

En cuanto a la percepción de corrupción todas las instituciones bajan entre el 2003 y el 2004, menos el Poder Judicial. Las instituciones que están sobre el nivel de corrupción percibido en el país son el Poder Judicial, Investigaciones, las Empresas Públicas, Municipalidades y Ministerios.

Existe una discrepancia entre la percepción de corrupción y la cantidad de casos que los entrevistados efectivamente conocen en cada una de las instituciones. En cuanto a hechos conocidos las Municipalidades ocupan el primer lugar, seguidas por las Empresas Públicas, Ministerios, Entes Fiscalizadores y Reguladores y el Poder Judicial.

Las instituciones que ocupan los primeros lugares tanto en Percepción como en Cantidad de Hechos son las Municipalidades, las Empresas Públicas, los Ministerios y el Poder Judicial.

Los ilícitos más frecuentes son los Pagos Ilícitos, el Tráfico de Influencia y las Licitaciones Fraudulentas.

Resulta preocupante que el sistema de sanciones que ya era deficitario los años anteriores, empeore en el 2004. Hoy sólo 13 de cada 100 casos son denunciados y de los 13 en sólo 2 se llega a una sanción. Es decir de cada 100 casos, sólo 2 son sancionados.

Aunque Chile está bien ubicado respecto a otros países en los ranking de corrupción internacionales, la Encuesta revela que la corrupción sigue siendo una tarea por la cual la sociedad y el gobierno tienen que preocuparse.

Los datos recogidos revelan que el tipo de ilícito más común en cada una de las instituciones estudiadas es diferente. Por lo

tanto, 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.

Aun así, la Encuesta de Corrupción da algunas luces sobre los caminos a seguir. Una de las medidas donde podríamos avanzar como país es transparentar la información sobre el funcionamiento de las distintas 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 sujetes. Ello porque los ilícitos más frecuentes son los Pagos Ilícitos y el Tráfico de Influencias. 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>15</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.

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

Sería necesario, también, buscar mecanismos que transparenten y mejoren los mecanismos de licitaciones en las instituciones que las realizan, en vista que las “Licitaciones Fraudulentas” son el tercer ilícito más común.

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, ya que la impunidad favorece el aumento de la corrupción.

<sup>15</sup> Soto, Raimundo: “La Corrupción desde una Perspectiva Económica”, en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Laporta Francisco: *“La Corrupción Política: Introducción General”*, en: Laporta, Francisco y Alvarez, Silvina (Ed.): *“La Corrupción Política”*, Editorial Alianza, Madrid, 1997.
- Guzmán Eugenio: *“La Corrupción amenaza la Democracia y la Estabilidad Política”* en Hans Seidel Stiftung, “Nuevos Desafíos de la Democracia”.
- Rose- Ackerman, Susan: *“La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reformas”*, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.
- Banco Mundial: *“Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y Combate de la Corrupción”*, en Premnotes, octubre 1998, Nr. 7, Banco Mundial, 1998.
- Andvig, Jens, y otros: *“Research on Corruption, a Policy oriented Survey”*, Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.
- Lambsdorff, Johann: *“Background to the 2001 Corruption Perception Index”*, Transparency International, Göttingen, 2001.
- 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. Nº 2, 2000, Universidad de Chile, Santiago, 2000.
- Soto, Raimundo: *“La Corrupción desde una Perspectiva Económica”*, en Estudios Públicos 89 (Verano 2003) Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2003.
- Rose- Ackerman, Susan: *“La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma”*, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.



- Rehren, Alfredo: “*Servicios Públicos, Lucros Privados*”, en Revista Universitaria, N° 76, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.

Libertad y Desarrollo

Alcántara 498, Las Condes, Santiago, Chile- Casilla 238, Correo 34 - Teléfono: 56-2-3774800 – Fax: 56-2-2077723

Email: [lyd@lyd.org](mailto:lyd@lyd.org) - [www.lyd.org](http://www.lyd.org)