



Chile
TRANSPARENTE

 **CAPÍTULO CHILENO DE
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

**Evolución de Chile en el Índice de
Percepción de la Corrupción**
Documento de Trabajo N° 6
Abril, 2009

Índice

I.	Introducción	4
II.	Metodología: ¿Cómo se construye el Índice de Percepción de la Corrupción?	5
III.	Situación de Chile	6
IV.	Chile en el contexto Latinoamericano	8
V.	Chile y los países OECD	11
VI.	Conclusiones	14
VII.	Referencias bibliográficas	15

Portada: Imagen de archivo Shutterstock

© Capítulo Chileno de Transparencia Internacional
Santiago, Chile.
Abril, 2009.

Registro de Propiedad Intelectual N° 178.973

Resumen

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International se ha consolidado a nivel internacional como la principal herramienta para comparar la corrupción percibida en los distintos países.

Chile se ha ubicado consistentemente en las primeras posiciones en este estudio. Sin embargo, la leve tendencia a la baja de puntaje que ha experimentado el país durante los últimos años hace necesario tomar medidas para revertir esta situación. En este documento se analiza la situación de Chile en este Índice, desde 1995 a la fecha, y la importancia de llevar adelante acciones concretas para mejorar aún más la percepción del país en este ámbito.

Summary

The Transparency International Corruption Perception Index has been consolidated worldwide as the main tool for comparing the corruption perceived in each country.

Chile has been consistently among the higher positions of this ranking. However, the recent downgrading trend experimented by the country score during the last years indicates the need to implement actions to deal with this situation. This document analyzes the CPI results of Chile since 1995 and the importance of improving the country perception on this area.

Documento de Trabajo N° 6

Evolución de Chile en el Índice de Percepción de la Corrupción¹

I. Introducción

Desde el año 1995, *Transparency International* elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perception Index*) con el objetivo de describir y analizar la situación de la corrupción en el mundo². Esta medición se ha consolidado a nivel internacional como un adecuado instrumento para dar cuenta del nivel de percepción de corrupción existente en los distintos países. Con el paso de los años ha ido mejorando su metodología y cobertura de países, incorporando a 180 países en los años 2007 y 2008.

El Índice de Percepción de la Corrupción provee un diagnóstico de la percepción de la corrupción de cada país que permite compararla con años anteriores y con otros países. Así, el Índice no se ve afectado por casos puntuales de corto plazo, pero éstos pueden gatillar cambios de percepción en el mediano o largo plazo.

La opinión pública chilena ha manifestado una gran preocupación, en el último tiempo, por la situación de la corrupción en Chile, situándola entre los problemas políticos de mayor relevancia (IPSOS 2008), percepción que podría estar motivada e influida por casos concretos de corrupción dados a conocer masiva y recientemente. El presente documento tiene por finalidad analizar la situación de Chile en el Índice de Percepción de la Corrupción, entre los años 1995 y 2008. Para ello, se analizan las tendencias y los elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de interpretar los resultados y hacer diagnósticos referidos al desempeño de Chile en este ranking.

Este documento de trabajo describe brevemente la metodología que emplea el Índice de Percepción de la Corrupción. Posteriormente, se analiza la situación de Chile, comparándola con la de América Latina y países de la OECD. Finalmente, se exponen algunas conclusiones respecto de la situación de Chile en este ámbito, fundamental a partir de los resultados entregados por la versión 2008 de este estudio.

¹ Los autores agradecen los valiosos comentarios realizados por el profesor Raimundo Soto a una versión preliminar de este documento de trabajo. Sin embargo, la responsabilidad del contenido final de este documento corresponde exclusivamente a sus autores.

² Ver http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

II.- Metodología: ¿Cómo se construye el Índice de Percepción de la Corrupción?

El Índice de Percepción de la Corrupción pone su foco en la corrupción que afecta al sector público, entendiendo por corrupción “el abuso del servicio público para el beneficio particular” (Transparency International: 2006). Se centra en percepciones respecto del mal uso de sus atribuciones por parte de funcionarios y servidores públicos y en la percepción sobre la eficiencia de sistemas de control de corrupción política y administrativa, excluyendo así otras formas de corrupción.

Este índice utiliza percepciones dado que la corrupción es un fenómeno oculto, difícil de medir en forma objetiva. Si se utilizaran datos objetivos disponibles como, por ejemplo, las denuncias o investigaciones de casos de corrupción, existiría un serio riesgo de distorsión del fenómeno, dado que puede subvalorar o sobrevalorar la presencia relativa de corrupción en un país en virtud de la eficiencia o ineficiencia de su sistema regulatorio y sancionatorio³ (Kaufmann et al: 2006).

El Índice de Percepción de la Corrupción entrega un puntaje entre 0 y 10 a cada país, en donde 0 es un país percibido como altamente corrupto y 10 es un país percibido como libre de corrupción.

El Índice trabaja con fuentes secundarias correspondientes, para el año 2008, a encuestas realizadas por 13 fuentes distintas: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Índice de Transformación Bertelsmann, Banco Mundial, *Economist Intelligence Unit*, *Freedom House*, *Global Insight* y *Merchant International Group*, *IMD*, *Political and Economic Risk Consultancy* y el Foro Económico Mundial⁴. Las fuentes utilizadas y el número de éstas han variado desde el año 1995, primer año de publicación de este estudio, ocasión en la que se usaron 7 fuentes.

Para algunas de las encuestas se utilizan datos para los dos últimos años con el objeto de limitar la incidencia, en el puntaje total, de casos coyunturales que ocurran en un país.

Como lo señala su nombre, el Índice de Percepción de la Corrupción se basa en percepciones respecto del nivel de corrupción existente en un país recogidas por las distintas fuentes antes indicadas. Estas percepciones son emitidas por analistas políticos y económicos extranjeros y residentes en el país. Las encuestas de *IMD*, *Political and Economic Risk Consultancy* y el Foro Económico Mundial son contestadas por empresarios residentes en cada país. Las restantes fuentes sólo consideran la opinión de analistas políticos y económicos extranjeros.

³ Existen otros modos de estudiar la corrupción, ya sea a través de experimentos que permiten comparar la proclividad de los habitantes o integrantes de ciertos países y culturas a obrar de manera corrupta, el estudio comparado de las oportunidades brindadas por el sistema para la comisión de actos de corrupción y la investigación a nivel de auditoría respecto del diseño y ejecución de proyectos públicos específicos. Sin embargo, ninguno de ellos permite dar cuenta de un diagnóstico referente a la situación general de la corrupción en un país.

⁴ Cada país debe tener al menos 3 fuentes para ser incluido en el Índice y para que una fuente sea seleccionada debe reunir las siguientes condiciones: Ser realizada por una organización internacional de prestigio, tener una o más preguntas directas respecto del tema de la corrupción y hacer comparaciones entre países.

Los datos relativos a las distintas fuentes, que usan preguntas, escalas y categorías diferentes, deben ser agregados y estandarizados en un puntaje único por país, considerando además que los diferentes países tienen distinto número de fuentes. El año 2003 se modificó el sistema de estandarización adoptando el que se usa hasta hoy.

Este proceso contempla: a) el emparejamiento de percentiles (*matching percentiles*) y b) establecimiento de puntajes estandarizados en Beta. El emparejamiento de percentiles permite contar con un conjunto estandarizado de puntajes de un año a otro, los que se reorganizan según la posición ocupada por cada país al año siguiente para cada fuente. Así se persigue mantener los puntajes entre los valores de 0 y 10, lo que permite una comparación congruente entre indicadores y fuentes.

Por su parte, el puntaje Beta permite resolver el problema de tener año a año distinta variabilidad, lo que podría distorsionar fuertemente los valores de los puntajes más altos y bajos haciéndolos demasiado sensibles a las variaciones anuales. Esta técnica permite asegurar que los valores permanezcan entre 0 y 10 y permite una comparación válida entre periodos de tiempo⁵.

III. Situación de Chile

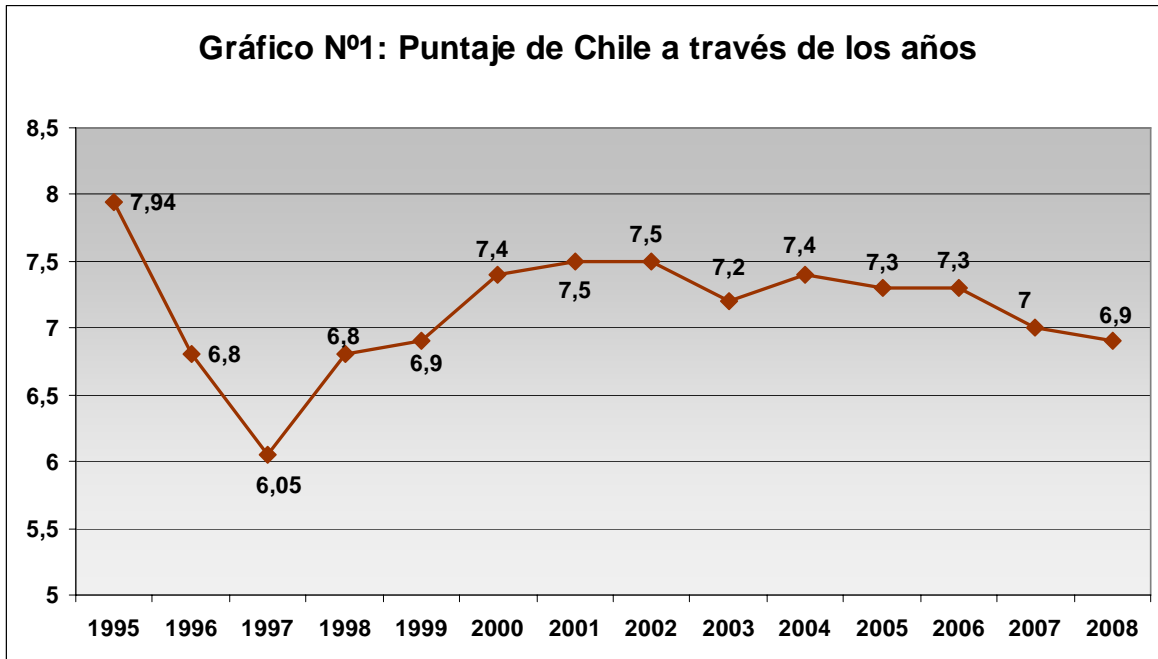
Desde las primeras versiones del Índice de Percepción de la Corrupción, Chile se encuentra entre las posiciones más avanzadas de este ranking. En el año 1995 ocupó la posición N° 14 de un total de 41 países participantes, en 1998 ocupa el lugar N° 20 entre 85 países, en el 2002 alcanzó a ocupar la posición N° 17 entre 102 países y en el año 2008 se encuentra en la posición N° 23 (entre 180 países).

Cuadro N°1: Ranking de Chile, cantidad de países por año y percentil en que se ubica Chile

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Posición de Chile	14	21	23	20	19	18	18	17	20	20	21	20	22	23
Total de países Medidos	41	54	42	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180	180
Percentil en que se ubica Chile (superior)	34%	39%	55%	24%	19%	20%	20%	17%	15%	14%	13%	12%	12%	13%

⁵ De todos modos, cada puntaje presenta un margen de error, de manera que anualmente se complementa el dato del puntaje con un intervalo de confianza para cada país. Por ejemplo, para el caso de Chile este fue de 6,5 – 7,2 para el año 2008.

Si bien los países que ocupan las primeras posiciones del ranking son relativamente estables⁶, la fluctuación respecto de la cantidad de países⁷ y los cambios metodológicos hacen que los autores del índice recomienden utilizar el puntaje en lugar de la posición del ranking para efectos de comparar el desempeño de un país en el tiempo⁸ (Lambsdorff: 2007). De esta manera, si bien Chile ha obtenido sistemáticamente posiciones altas, resulta conveniente analizar la evolución de su puntaje.



El gráfico N° 1 muestra el puntaje de Chile desde la primera versión del Índice de Percepción de la Corrupción, en 1995. En éste se puede ver que el país experimentó una fuerte baja en los primeros años de aplicación, seguida de un alza significativa entre los años 1997 y 2000, estabilizándose en torno a los valores de 7,2 y 7,5 entre los años 2000 y 2006 y experimentando nuevamente una baja, a partir del año 2006, hasta la fecha.

Pese a lo anterior, se observa que Chile ha mostrado de manera estable y consistente un alto puntaje a lo largo de todos los años de aplicación de este Índice. Esta situación, que parece consolidada, constituye un activo importante para el país, que ameritan realizar los esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para proteger y eventualmente hacer crecer dicho activo.

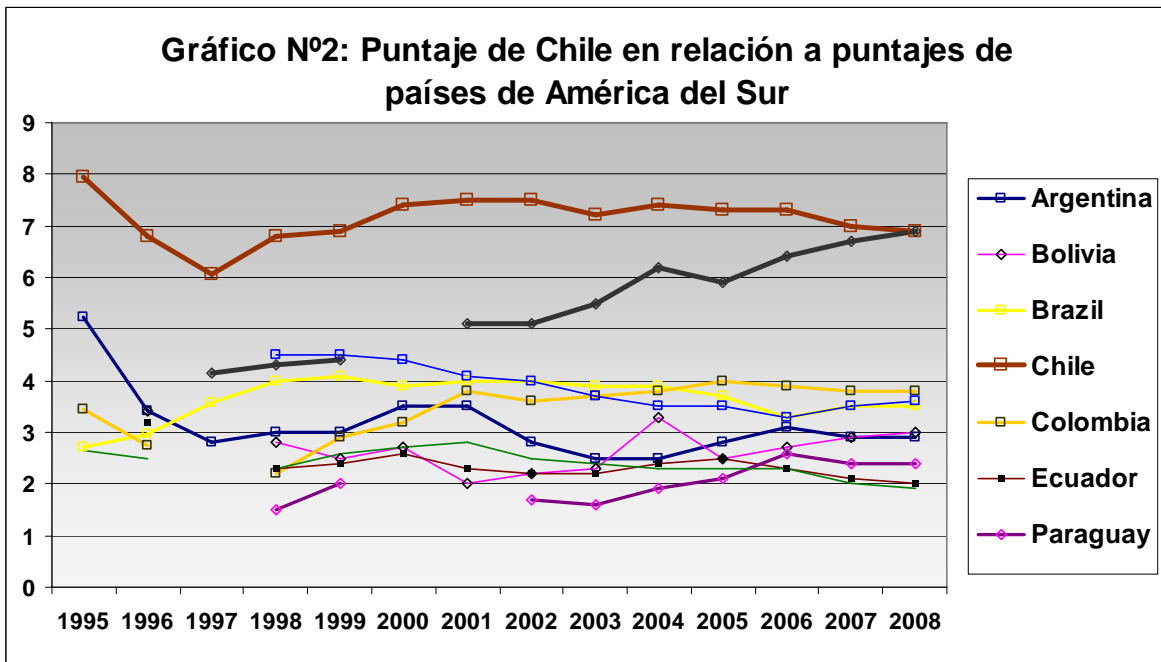
⁶ Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur y Suecia han estado todos los años en los primeros 10 lugares. Islandia ha formado parte de ese grupo desde 1998. Ver los reportes de todos los años en www.transparency.org

⁷ Al tratarse de medidas relativas y comparativas, a medida que hay mayor número de países incluidos, el puntaje asignado puede llegar a ser más preciso.

⁸ De todos modos, Lambsdorff advierte que un estudio longitudinal que evalúe el desempeño de los países de año a año mediante la modalidad de panel necesita un conjunto de fórmulas correctoras (2005). Por lo mismo, este documento utiliza estos datos de manera fundamentalmente descriptiva.

IV. Chile en el contexto Latinoamericano

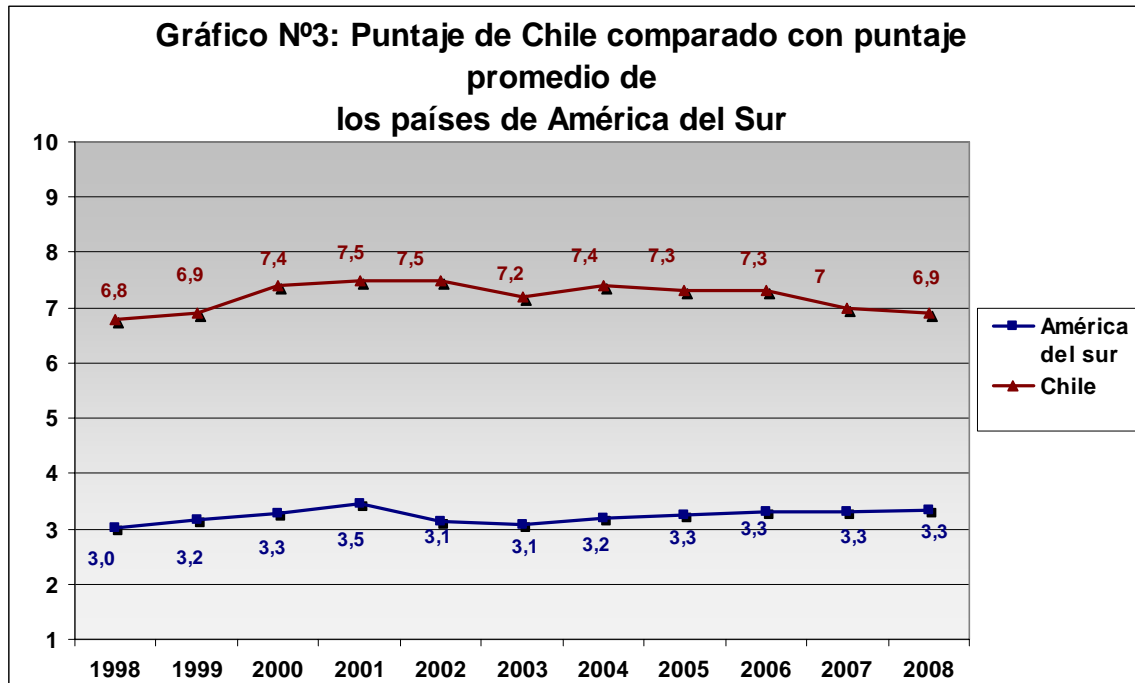
Los países de Latinoamérica constituyen siempre un punto de comparación lógico para Chile. Como se puede ver en el gráfico N° 2, las distintas versiones del Índice de Percepción de la Corrupción muestran que Chile ha ocupado sistemáticamente el liderazgo exclusivo respecto de América del Sur⁹. Sin embargo, se observa que el año 2008 obtiene el mismo puntaje de Uruguay, perdiendo la exclusividad de este liderazgo.



Se observa que desde el año 1998, año en que el estudio alcanza más de 80 países (mejorando así la precisión del sistema de asignación de puntaje), los países sudamericanos tienden a mantener sus puntajes dentro de márgenes estables, sin observarse grandes variaciones, ni a la baja ni al alza, con la notable excepción de Uruguay.

La distancia que se observa entre los puntajes de Chile y Uruguay respecto del resto de América del Sur se puede observar de manera más clara en el gráfico N° 3, donde se compara el puntaje de Chile con una media de América del Sur.

⁹ Chile es el país con mayor puntaje no sólo en América del Sur sino que en toda América Latina, con excepción de Uruguay que iguala a Chile el año 2008. Por ejemplo, México tiende a tener valores entre los 3 y 4 puntos (3,5 el año 2005; 3,3 el año 2006; 3,5 el año 2007 y 3,6 el año 2008) y el país mejor posicionado de Centroamérica es Costa Rica con puntajes entre los 4 y 5 puntos (4,2 el año 2005; 4,1 el año . 5,0 el año 2007 y 5,1 el año 2008). Puerto Rico aparece con el puntaje más alto de Centroamérica el año 2008 con 5,8 puntos. (Ver reportes para los años 2005, 2006, 2007 en www.transparency.org)

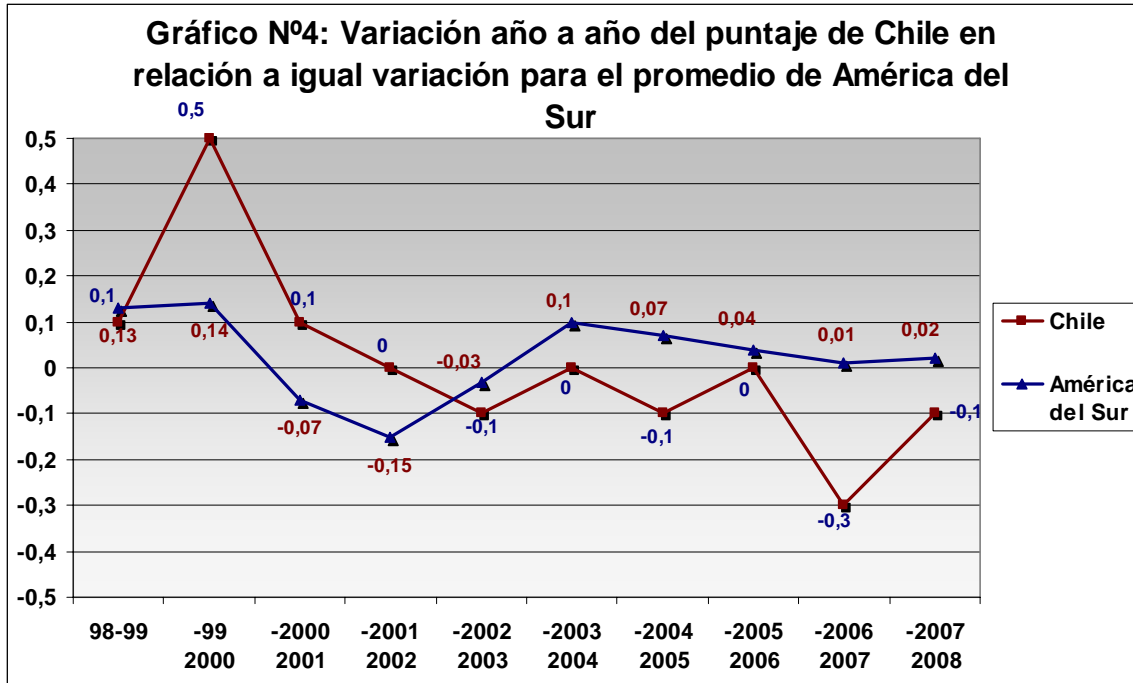


El gráfico muestra que la situación general de América del Sur (excluido Chile) se mantiene en torno a los 3 puntos¹⁰, en tanto Chile oscila en torno a los 7 puntos. Esta distancia de casi 4 puntos es significativa para observar que Chile presenta importantes diferencias en cuanto al nivel de corrupción percibido en relación al resto de los países del continente.

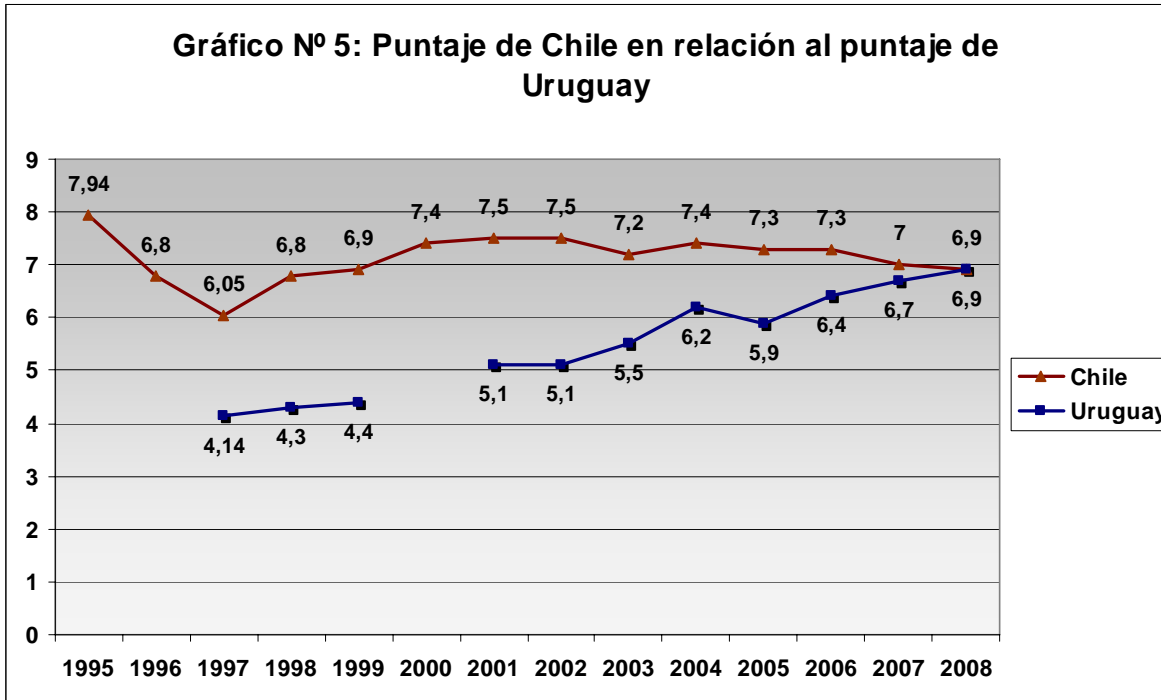
Sin perjuicio de lo anterior, el gráfico N° 4 muestra que la media de las variaciones de puntaje de América del Sur ha tendido a estabilizarse e incluso a experimentar leves alzas, mientras que Chile experimenta una leve tendencia a la baja¹¹.

¹⁰ El alto nivel de corrupción promedio percibido en América del Sur constituye un problema prioritario en el continente. Como señala Lambsdorff (2005b), la corrupción “va de la mano con un bajo PGI, con la desigualdad de ingresos, inflación, aumento del crimen, distorsión de políticas y falta de competencia”.

¹¹ De todos modos debe tenerse en cuenta que no es extraño que un promedio tenga menos oscilaciones que un caso particular, como el de Chile, porque en los promedios las oscilaciones tienden a cancelarse entre los distintos casos que lo componen.



Al observar comparativamente el comportamiento de los puntajes de Chile y Uruguay (Gráfico N° 5), se observa que mientras Chile se mantiene inicialmente estable y con una leve tendencia a la baja en los últimos años, Uruguay ha tenido un progreso prácticamente lineal, subiendo más de 2 puntos y medio en el transcurso de los últimos 10 años. De esta forma, el estancamiento de Chile y el decidido progreso uruguayo explican la pérdida de liderazgo exclusivo de Chile en el ámbito continental.



Por otra parte, cuando se habla de percepción de la corrupción se tiende a señalar que las mejorías son lentas y que los resultados demoran en ser percibidos. Sin embargo, la trayectoria de Uruguay muestra que es posible experimentar progresos significativos de manera sostenida y con resultados visibles en el corto y mediano plazo. De esta manera, este sostenido ascenso de Uruguay debiera incentivar a indagar en los factores que permiten experimentar tales mejorías y su replicabilidad en Chile.

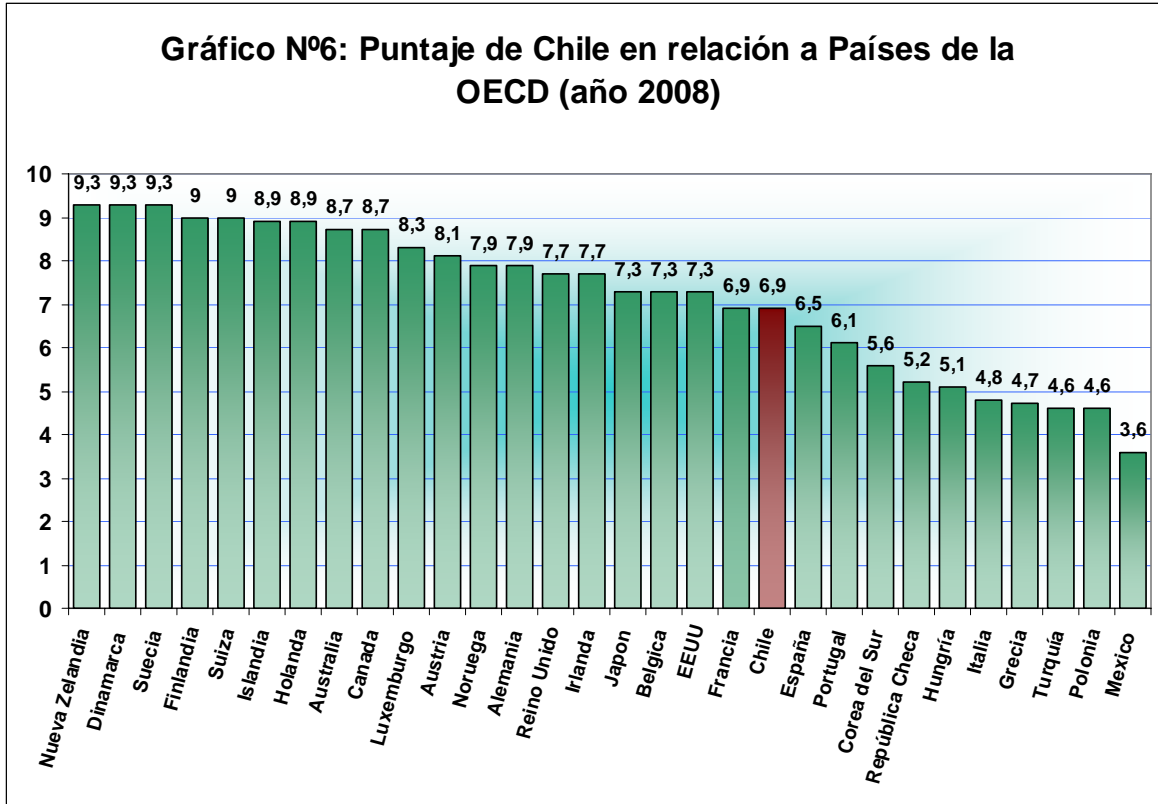
V. Chile y los países OECD

La distancia observable entre el puntaje de Chile y la media de los países de América del Sur (ver gráfico N° 3), permite concluir que América Latina es un punto de comparación importante, pero no suficiente a la hora de entregar un diagnóstico de la situación de Chile en esta materia.

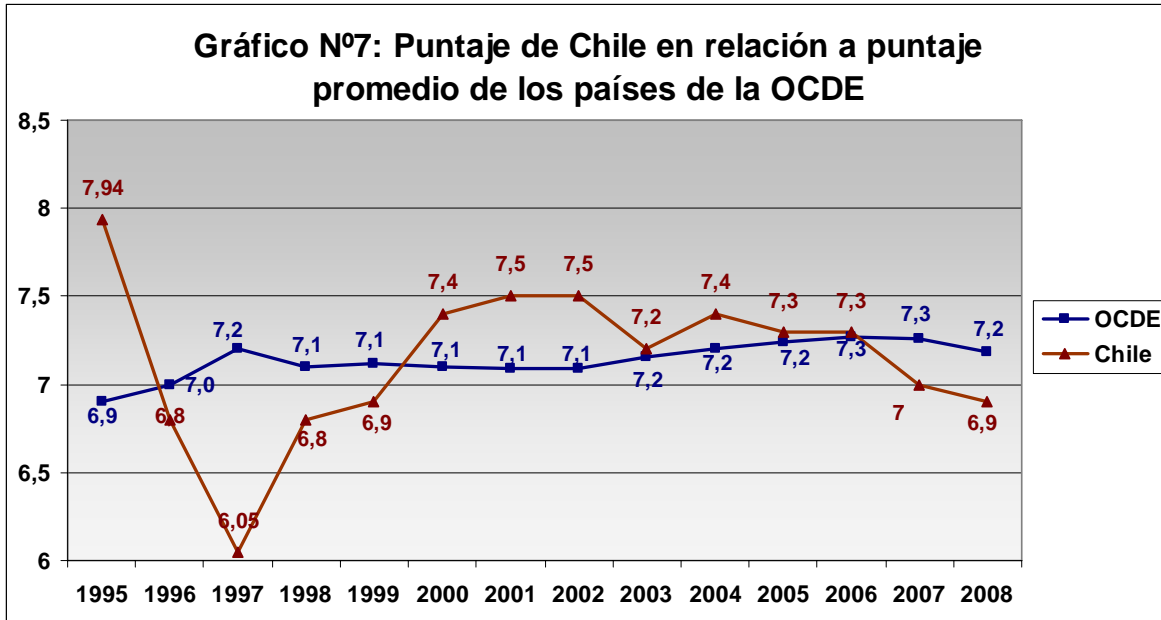
Es por ello que resulta interesante comparar la situación de Chile con los países de la OECD¹², organización respecto de la que Chile (junto a Israel, Estonia, Eslovenia y Rusia) se encuentra en proceso de incorporación. La incorporación de Chile en este grupo implica adherir a un conjunto de estándares que los países miembros comparten y promueven, de manera que estos países se presentan como una medida de comparación para Chile en distintas áreas del desarrollo económico, político y social.

¹² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por su sigla en inglés) es una entidad internacional intergubernamental que reúne a 30 países industrializados, comprometidos con la democracia y la economía de mercado. En su seno, los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el fin de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros. (ver www.oecd.org).

El gráfico N° 6 muestra que, según el puntaje del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2008, Chile se encuentra entre los primeros 20 países de la OECD, igualando en puntaje a Francia y superando a países como España, Corea del Sur, República Checa e Italia.



Si bien, el gráfico N° 6 ubica a Chile en una buena situación comparativa en relación a países industrializados y que presentan buenos niveles de gobernabilidad democrática, el panorama es menos positivo al observar la evolución temporal del fenómeno según se ve en el gráfico N° 7.

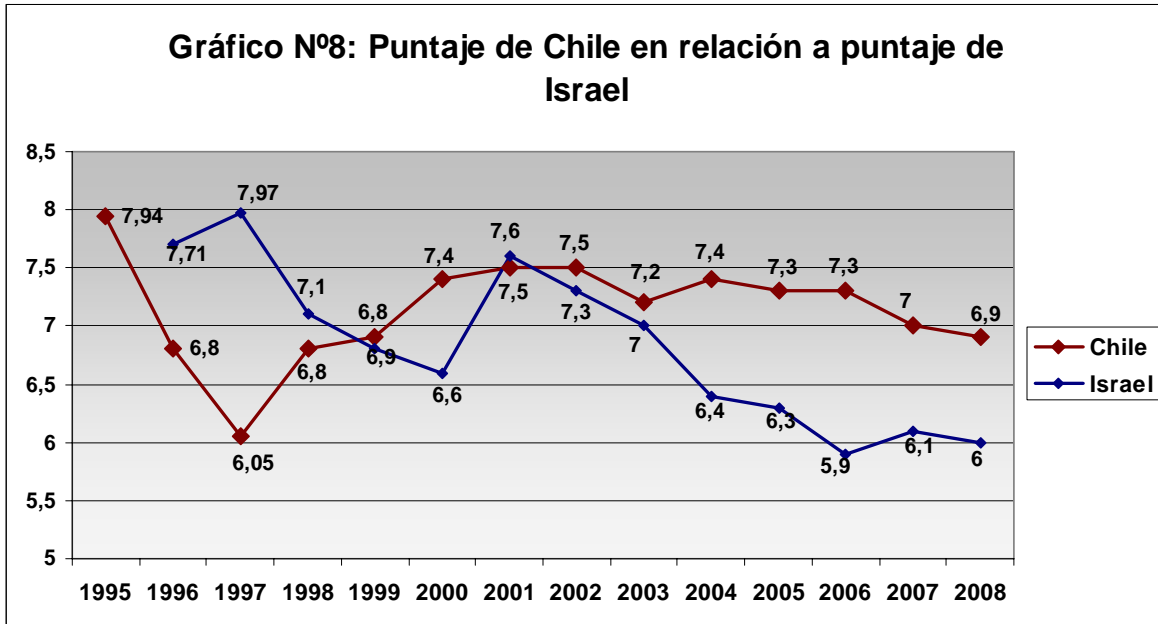


El gráfico N° 7 permite observar que el puntaje de Chile superaba, con cierta amplitud, al promedio de los países OECD (entre 0,3 y 0,4 puntos), hasta el año 2003. Luego, ambos puntajes tienden a igualarse, pero a partir del año 2007 Chile comienza a ubicarse bajo el umbral señalado por el promedio de los países OECD. Esto indica que los valores OECD han tendido a ser estables durante los últimos 5 años, mientras que el puntaje de Chile ha descendido recientemente, tal como se vio anteriormente.

Se observa que el retroceso del puntaje de Chile en el Índice de Percepción de la Corrupción, experimentado en los últimos años, comienza a situarlo por debajo del estándar fijado por la situación media de los países de la OECD. Visto de otro modo, al comparar a Chile con los países con los cuáles busca compararse y compartir políticas y estándares comunes, se puede concluir que Chile ha experimentado un deterioro de sus condiciones relativas respecto de estos países.

Así, si bien Chile en el año 2002 superaba el estándar de la OECD, hoy se encuentra por debajo de éste, situación que debe ser tomada en cuenta y que representa un desafío para formar parte con propiedad de los países agrupados en esta entidad.

Por otra parte, es interesante observar el caso de Israel, país que al igual que Chile se encuentra en proceso de ingreso a esta organización. El gráfico N° 9 muestra con claridad que Israel ha experimentado un descenso sostenido y sistemático entre los años 2002 y 2006, estabilizándose en los años siguientes en torno a los 6 puntos.



De esta manera, así como al analizar la situación de Chile en América Latina se observó que el caso de Uruguay demuestra que se pueden hacer avances importantes y veloces en cuanto al puntaje de este Índice, la situación de Israel permite observar el escenario completamente opuesto. Es posible experimentar descensos de manera rápida y sostenida. Es por ello importante que Chile enfrente adecuada y decididamente a la baja que ha experimentado su puntaje recientemente.

VI. Conclusiones

Los datos proporcionados por el Índice de Percepción de la Corrupción permiten apreciar la situación de Chile en perspectiva temporal y comparativa.

De esta manera, se observa que en términos generales Chile es un país que ha sido percibido durante los años de aplicación de este Índice con un bajo nivel de corrupción. En este punto llama particularmente la atención la diferencia que hacen los analistas consultados, por las fuentes consideradas por el Índice, entre la situación de Chile y el resto de América Latina.

Cuando se compara la situación de Chile con países en condiciones de desarrollo más avanzadas, como los de OECD, se observa que si bien Chile aún mantiene una buena posición, de todos modos le falta avanzar para conseguir un comportamiento institucional que sea funcional a las metas de desarrollo trazadas por el país, y que sin duda encuentran trabas en la corrupción.

Un elemento relevante dice relación con países que han mejorado o empeorado notablemente su puntaje en los últimos años. Ambos casos demuestran que la

situación percibida por el Índice es dinámica y que los hechos o decisiones ocurridas en el presente pueden tener efectos significativos en la evolución futura.

El escenario descrito debiera ser tomado como una advertencia para Chile, ya que si bien aún mantiene un alto puntaje y una posición avanzada, se ha experimentado un retroceso en los últimos años. De esta manera, se puede concluir que es el momento de tomar decisiones que permitan perseguir la meta de mejorar sistemáticamente de puntaje como lo ha hecho recientemente Uruguay y evitar la posibilidad de deteriorar notablemente éste como ha ocurrido con Israel, escenario que en las actuales condiciones no se puede descartar. Estas decisiones no sólo pasan por factores jurídicos, sino que es necesario modificar conductas individuales, organizacionales, políticas y culturales de manera que los cambios se produzcan con eficiencia y eficacia.

VII. Referencias Bibliográficas

IPSOS Chile: "Estudio de Opinión Pública Abril 2008", Abril de 2008, en <http://www.ipsos.cl/web/Estudio8.pdf> 29/08/2008

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo: "Measuring Corruption: Myths and Realities" , Borrador, Banco Mundial, 2006

Lambsdorff, Johan Graf: "Determining Trends for Perceived Levels of Corruption", Documento de Discusión V-38-05, Facultad de Economía Universidad de Passau, 2005.

Lambsdorff, Johan Graf: "The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2007", Transparency International y Universidad de Passau, 2007.

Transparency International: "Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2006", Berlín, 2006.