

Algunos determinantes de la percepción de corrupción en Chile

CARLOS CANTILLANA
MAURICIO MORALES

La corrupción es generalmente entendida como el mal uso de la función pública para obtener beneficios privados. Esta definición, popularizada por Transparencia Internacional, es la que utilizamos en este trabajo, que muestra algunos elementos centrales para comprender la percepción de corrupción que tiene la opinión pública.

El capítulo se divide en tres partes. En primer lugar, realizamos un análisis descriptivo de las tres preguntas relativas a corrupción insertas en la Encuesta ICSO-UDP. Estas preguntas incluían la percepción de este tipo de actos en cuanto a su aumento o disminución, la percepción del interés del gobierno en luchar contra la corrupción, y percepciones de actores que resultan permeables a alguna clase de soborno, particularmente Carabineros, jueces, funcionarios municipales, profesores y funcionarios públicos. En segundo lugar, identificamos los principales determinantes de la percepción de corrupción, particularmente de acuerdo con el consumo de medios, atendiendo tanto a la frecuencia con la que se consumen esos medios como específicamente el canal de televisión o periódico que prefieren los encuestados. Finalmente, ofrecemos un análisis donde establecemos la relación entre la percepción de corrupción, el desempeño del gobierno y la confianza institucional. Para ello, utilizamos además variables de uso frecuente en la literatura, como sexo, edad, nivel socioeconómico y posicionamiento político, entre otras (Canache y Allison, 2005).

Teóricamente, en tanto, distinguimos cuatro enfoques en el análisis de la corrupción. En primer lugar, resaltan los factores económicos. Así, países con PIB o Índice de Desarrollo Humano altos, presentan bajos niveles de corrupción, sucediendo lo opuesto con los países más pobres o en vías de desarrollo (Lambsdorff, 1999; Tresiman, 2000). Estos estudios presentan un problema metodológico respecto de la falta de claridad sobre la direccionalidad causal de las variables, por lo que muchas veces el análisis peca de endogeneidad: no está claro si los países desarrollados son poco corruptos porque son desarrollados o si son desarrollados porque primero fueron capaces de evitar la corrupción. La corrupción también es vista como un factor que explica bajas tasas de crecimiento y de desarrollo, lo que generalmente va asociado a bajos salarios, particularmente para los funcionarios públicos (Mauro, 1995; Haber, 2002; Collier, 2002). Por cierto, hay casos más específicos que son descritos en el trabajo de Montinola y Jackman (2002) respecto de la mayor propensión a la corrupción en países petroleros, donde existen un alto personalismo en la toma de decisiones, carencia de sistemas eficientes de control y baja institucionalización de las estructuras estatales.

Otro enfoque que explica la corrupción busca la respuesta en determinantes culturales. Acá, el factor que aparece comúnmente mencionado es la religión del país. Las naciones protestantes presentan indicadores más bajos de corrupción que las católicas (Lipset y Salman, 2000; Treisman, 2000). Lo mismo sucede en los países depositarios de la tradición legalista británica, que exhiben niveles más bajos (Husted 2002; Treisman 2000). La crítica central a este enfoque está dada por su carácter determinista. Ya que nadie puede cambiar su legado colonial, hay países donde la corrupción sería imposible de eliminar, producto únicamente de su historia.

El tercer enfoque se centra en los determinantes institucionales de la corrupción. Acá destacamos el impacto de los sistemas electorales. Persson et. al. (2003) sostienen que los sistemas con alta magnitud de distrito y que generalmente conviven con listas cerradas y bloqueadas, generan una escasa relación entre el representante y el ciudadano, existiendo por tanto una menor probabilidad de *accountability*. Chang y Golden (2006) sostienen precisamente lo contrario, mostrando el amplio desacuerdo existente en la literatura respecto al tema, particularmente cuando se analiza el efecto de los sistemas electorales en el financiamiento, y el de éstos en la corrupción (Piñeiro 2008). Adicionalmente, está la discusión respecto de qué sistemas políticos resultan más permeable a la corrupción, los presidenciales o los parlamentarios. Kunicova y Rose-Ackerman (2001) argumentan que los presidencialismos son más proclives a la corrupción, particularmente cuando conviven con sistemas electorales proporcionales de lista cerrada.

Un cuarto enfoque en el análisis de la corrupción se asocia al estudio de la opinión pública. Estos trabajos, al igual que algunos de los que hemos mencionado, no han sido capaces de resolver, por ejemplo, el problema de la direccionalidad causal de las variables. Por un lado, algunos estudian los determinantes de la corrupción (Caniche y Allison, 2005). Por otro, los efectos que la percepción de corrupción tienen en el apoyo a la democracia. Uno de los argumentos centrales es que la corrupción daña la legitimidad de la democracia y la confianza en las instituciones (Kaufmann, 1998; Seligson, 2002). Por tanto, sus efectos claramente no se circunscriben a la esfera económica, dañando no sólo la imagen y aprobación del gobierno de turno, sino que también la satisfacción y legitimidad de la democracia (Lagos, 2003) y, principalmente, a los partidos políticos (Dalton, 1999).

Dependiendo del tipo de estudio, la percepción de corrupción ha sido ocupada tanto como variable dependiente e independiente, siendo más común el segundo escenario. En este trabajo, en tanto, mostramos los datos generales que ofrece la encuesta sobre la percepción de corrupción en Chile e identificamos algunos determinantes de dicha percepción.

Principales resultados

El *Corruption Perception Index* (CPI) mide la percepción de corrupción en los funcionarios públicos y políticos de acuerdo con encuestas aplicadas a empresarios, académicos, consultores y analistas (Ver www.chiletransparente.cl). Si bien Chile, de acuerdo con los puntajes que marca en el CPI, ha mejorado desde la primera medición de 1996, los informes de 2007 y 2008 acusan un paulatino deterioro. Estos resultados parecen coincidir con la visión de la opinión pública. La encuesta del ICSO-UDP consideró tres preguntas que miden distintas dimensiones de la corrupción. La primera de ellas indaga la percepción de su disminución, mantención o aumento.

Más de la mitad de los encuestados estiman que la corrupción ha aumentado. Sólo un 6,7% considera que ha disminuido. A los ya conocidos casos de Mop-Gate y Chile-deportes, se adicionaron en 2008 el de Ferrocarriles del Estado y las irregularidades en algunos ministerios, particularmente en Educación. Este resultado se acompaña de otro no menos preocupante sobre el interés del gobierno en combatir el flagelo de la corrupción. Más de la mitad considera que el gobierno está muy interesado o tiene algo de interés sobre el tema. Es decir, si bien se considera que la corrupción ha aumentado, también se estima que hay un esfuerzo por parte del gobierno para luchar contra la corrupción, aunque el resultado parece ser insatisfactorio. Por tanto, sería esperable una relación negativa entre percepción de corrupción y evaluación de la gestión del gobierno, especialmente a nivel sectorial (a mejor evaluación, menor percepción de corrupción). En otras palabras, probablemente los encuestados que consideran deficiente la gestión gubernamental, también estimen que los niveles de corrupción han aumentado. Esta hipótesis será testada más adelante.

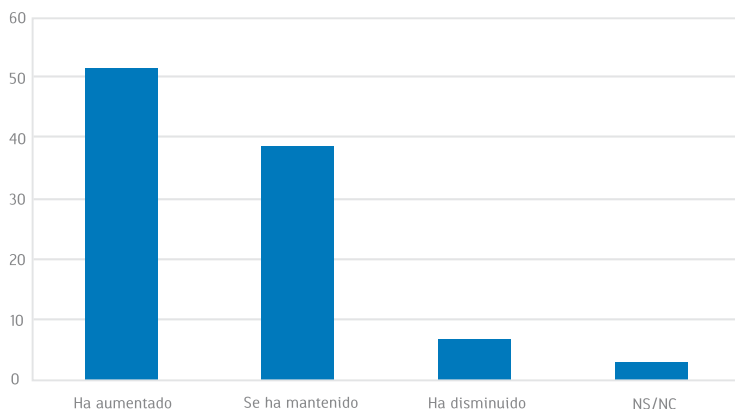
Por último, hay un alto porcentaje de encuestados que considera “muy fácil” o “fácil” sobornar a alguna autoridad. Los actores más permeables a la corrupción serían los funcionarios municipales y públicos, seguidos de jueces, profesores y Carabineros. Estos últimos totalizan alrededor de un tercio de las menciones, lo que contrasta con el alto grado de confianza que alcanza esta institución. Si bien la gente confía en Carabineros, uno de cada tres chilenos cree que individualmente los carabineros pueden ser sobornables. Ahora bien, ya que precisamente la delincuencia es uno de los problemas principales que perciben los chilenos, si Carabineros es la institución dedicada a combatir la delincuencia, hay un problema de eficiencia en el desempeño de Carabineros en la percepción ciudadana. Los gráficos 1, 2 y 3 muestran los porcentajes para cada una de las categorías.

Estos resultados indican que la lucha contra la corrupción es una tarea pendiente. No sólo porque el grado de percepción respecto a su aumento es considerable, sino también porque los esfuerzos del gobierno parecen no estar teniendo un impacto significativo en la percepción de la ciudadanía. Además, no deja de sorprender que más del 65% estime como “fácil” o “muy fácil” sobornar a un funcionario público o municipal, y que más del 50% señale lo mismo respecto de los jueces. Es decir, dos instituciones centrales para el funcionamiento del sistema democrático (Municipios y sistema judicial) son consideradas permeables a actos de corrupción. Además, ambas instituciones son cercanas al ciudadano común, particularmente cuando se trata de trámites o diligencias periódicas.

Corrupción y medios

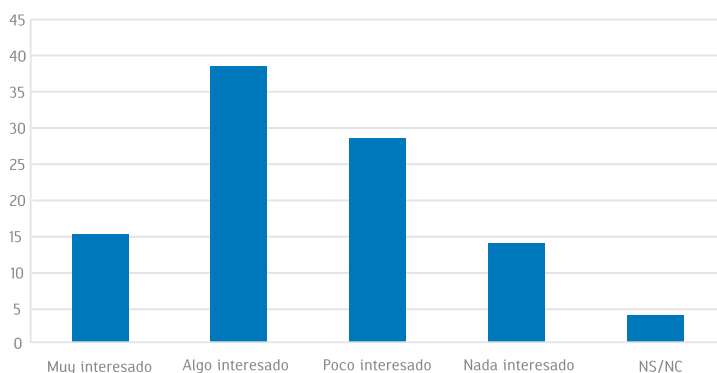
Según Lancaster y Montinola (2001), los bajos niveles de corrupción son asociados a razonables niveles de competencia en los sistemas políticos representados en gran parte por el tipo de oposición, sumado a indicadores óptimos de libertad de prensa. No obstante, y como los autores puntualizan, estos indicadores de libertad de prensa coadyuvan a que los actos de corrupción reciban una cobertura tal que magnifiquen su impacto en la opinión pública. Así, el rol de los medios resulta determinante. Precisamente, la pregunta sobre percepción de corrupción capturaría el efecto de los medios. Es decir, ya que la encuesta no mide niveles de victimización por corrupción, que es una pregunta asociada a la experiencia directa de los encuestados con este tipo de actos, sino percepción, estaríamos viendo el efecto de la cobertura mediática más que las percepciones de realidades individuales.

Gráfico 1: Percepción del nivel de corrupción



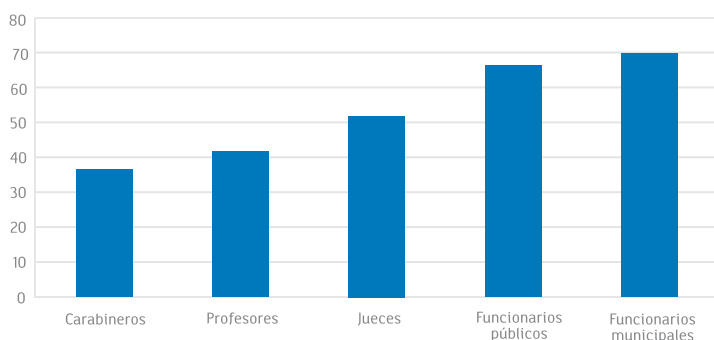
Fuente: Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública, ICSO-UDP 2008.

Gráfico 2: Interés del gobierno por luchar contra la corrupción



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública, ICSO-UDP 2008.

Gráfico 3: Grado de facilidad para sobornar autoridades (suma de opciones "muy fácil", "fácil")



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública, ICSO-UDP 2008.

Desde una perspectiva más institucional, Mainwaring (2006: 312) asocia el rol de los medios de comunicación a la crisis de representación en América Latina. Así, los medios realizan exhaustivas coberturas de estos actos, que son presentados como escándalos. Cuando los ciudadanos son expuestos a este tipo de relatos, resulta esperable que disminuya su apoyo a las instituciones. Por tanto, la percepción de corrupción es entendida como un factor que deprime el respaldo al régimen democrático y a sus instituciones.

De acuerdo con los resultados de esta encuesta, el nivel de exposición a los medios no va necesariamente asociado a alta o baja percepción de corrupción. Un 59,6% de los encuestados que "nunca" o "casi nunca" ven televisión estima que la corrupción

ha aumentado. Ese porcentaje cae a 54,6% entre quienes ven televisión todos los días. Es decir, a mayor exposición, menor percepción de corrupción. Pero el bajo número de casos de personas que ven televisión “nunca” o “casi nunca” no permite que estas conclusiones sean estadísticamente significativas. Algo similar sucede con los diarios. Un 55,7% de las personas que lee diarios “nunca” o “casi nunca” estima que la corrupción ha aumentado. Entre los que leen diarios todos los días, el 56% opina lo mismo. Respecto de las radios es posible encontrar una asociación un tanto más robusta. Un 52,9% de aquellos que escuchan radio “nunca” o “casi nunca” considera que la corrupción ha aumentado, mientras un 59,2% de aquellos que lo hacen todos los días cree lo mismo.

Por tanto, si bien no podemos descartar a priori el efecto de la exposición a los medios de comunicación en la percepción de corrupción, la relación no está del todo clara. Más adelante someteremos a prueba esta hipótesis en un modelo más robusto. Lo que nos interesa ahora es mostrar algunas diferencias según el medio al que se expone el encuestado. Así, pareciera que los diarios regionales influyen más que los nacionales en la percepción de corrupción (Gráfico 4). Más de un 57% de aquellos que leen estos medios estima que la corrupción ha aumentado, porcentaje que cae paulatinamente entre aquellos que leen periódicos nacionales. Un 46% de los que lee *El Mercurio* creen que la corrupción ha aumentado. Respecto a los canales de televisión las diferencias son más abultadas. Un 71,4% de los que ven *La Red* creen que la corrupción ha aumentado. Los porcentajes bajan bruscamente entre los que ven otros canales. Sólo un 49,2% de los televidentes de *Canal 13* estima que la corrupción ha aumentado.

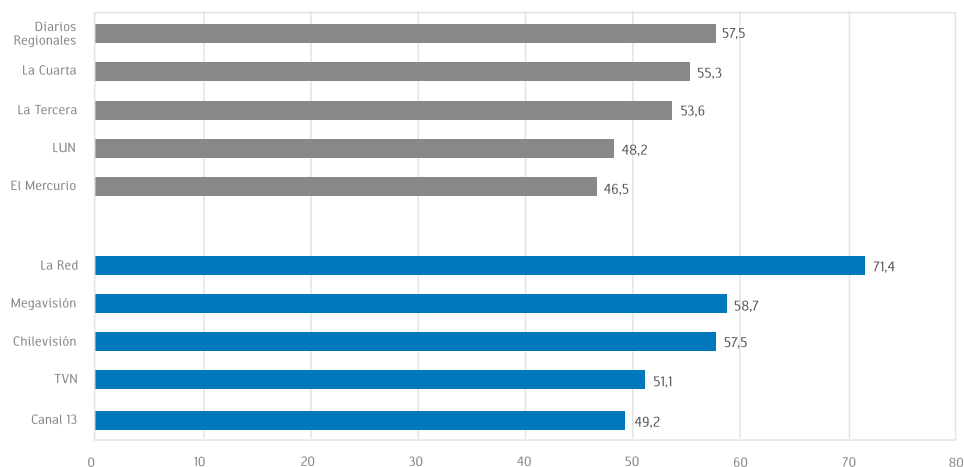
Estos resultados también se asocian al nivel socioeconómico. Así, mientras *El Mercurio* es preferido por los sectores ABC1 y C2, al igual que *Canal 13*, *La Red* es marginalmente más vista por los sectores E. De este modo, las agendas temáticas de estos medios parecen responder al tipo de televidente al que pretenden llegar. En otras palabras, la agenda del canal sería el factor causal respecto del incremento en la percepción de corrupción.

Otra interpretación sugiere que las diferencias en percepción de corrupción que aparecen respecto de los medios que ven las personas, sólo reproducen las diferencias en la percepción de corrupción que existen entre distintos grupos socioeconómicos. Como son precisamente los encuestados del segmento E los que más perciben corrupción y justamente son los televidentes de *La Red* quienes presentan el mismo comportamiento, es razonable inferir una relación bidireccional y endógena entre ambas variables. Es decir, los encuestados del segmento E perciben mayor corrupción porque ven *La Red*, o porque son más críticos en términos de corrupción prefieren este medio. De todos modos, el número de encuestados que ve este canal es muy reducido (43). El paralelo en términos de diarios puede ser *La Cuarta*. Acá hay una relación más clara con nivel socioeconómico (los del estrato E prefieren ampliamente este medio) y, además, presenta un mayor número de casos (228). Si bien la distancia con los otros diarios está lejos de aproximarse a la que presenta *La Red* en los canales, sí marca diferencias significativas con *El Mercurio*, medio que es preferido por los sectores más altos. Por lo anterior, es plausible suponer que la percepción de corrupción de los televidentes o lectores de medios como *La Red* o *La Cuarta*, obedezca más a su situación socioeconómica que a un efecto de la agenda medial.

Pero también surge otra hipótesis que se refiere a la frecuencia de exposición. Es decir, que quienes más se exponen a los medios tendrían mayor probabilidad de

percibir alta corrupción (Canache y Allison, 2005). Acá justamente destaca el diario *La Cuarta*, por presentar los niveles más bajos de frecuencia entre los diarios preferidos por los encuestados, pero también *La Red* por presentar los más altos considerando los canales (más del 80% de sus televidentes se expone a sus noticieros todos los días). Por tanto, lo que podría explicar en mayor medida la percepción de corrupción sería más la frecuencia de exposición que el medio, cuestión que probamos más abajo.

Gráfico 4: Percepción de corrupción y medios



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública, ICSSO-UDP 2008.

Corrupción, desempeño del gobierno e instituciones

Teóricamente, existe un vínculo entre confianza institucional y desempeño de los gobiernos. Es decir, cuando los encuestados perciben un mejor desempeño, aumenta la confianza en las instituciones (Morales 2008). Probablemente esta relación esté mediada por la percepción de corrupción. Así, si bien la asociación entre desempeño y confianza es directa, podría funcionar de manera distinta para encuestados que perciben que la corrupción ha aumentado, se ha mantenido o ha disminuido. A partir de esta sugerencia teórica, realizamos un análisis con estas tres variables (desempeño del gobierno, confianza en las instituciones políticas y percepción de corrupción). Tanto para desempeño como para confianza hemos construido un factor que sintetiza la información de acuerdo con las preguntas de cada ítem. Las variables asociadas a desempeño del gobierno, de acuerdo con la solución factorial, se reducen fundamentalmente a dos dimensiones: evaluaciones sobre la gestión económica y sobre el desempeño sectorial (educación, salud, delincuencia, transporte, entre otras). Para este análisis hemos ocupado sólo la segunda de estas dimensiones, considerando que la percepción de corrupción tiene mayor relación con lo que sucede a nivel público, en ministerios y otras instituciones, que con el sistema económico propiamente tal. Respecto a confianza institucional, la solución factorial es de tres dimensiones; es decir, confianza en instituciones políticas, Fuerzas Armadas y de Orden, y medios de comunicación (Ver Morales, Navia y Poveda, en este volumen, con el tema del estatismo). En este trabajo ocupamos sólo la primera.

El Gráfico 5 muestra desagregadamente esta relación teórica que, de acuerdo con los resultados, se transforma en una evidencia empíricamente discernible. Es decir, a mejor evaluación del desempeño gubernamental, mayor confianza institucional. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,288 con significancia estadística al 0,01. No obstante, esta relación funciona de manera distinta para cada nivel de corrupción percibida. De este modo, entre quienes perciben que la corrup-

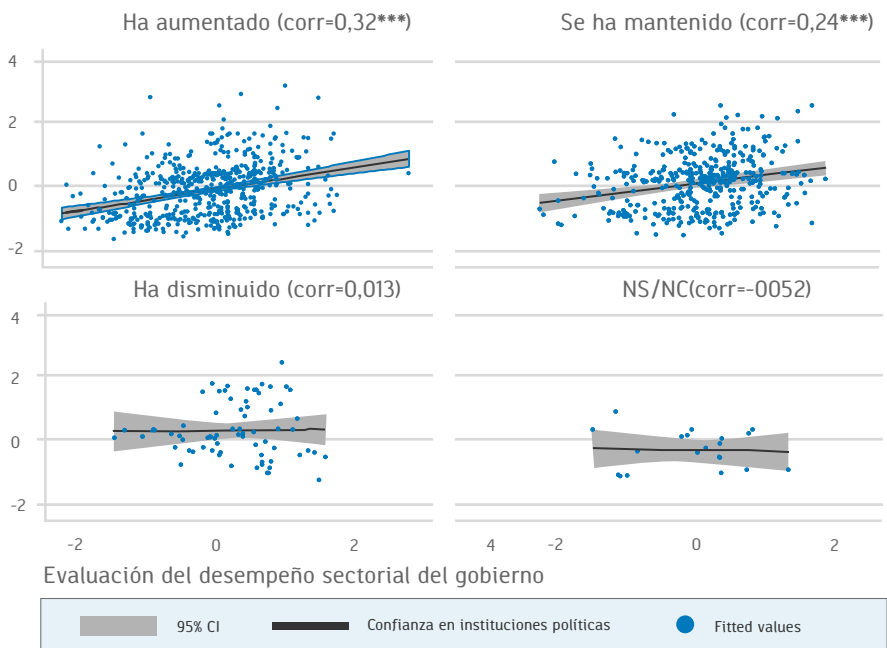
ción ha aumentado y se ha mantenido, los coeficientes son positivos y significativos. En otras palabras, para estos encuestados la confianza en las instituciones resulta ser sensible frente a variaciones en los niveles de desempeño gubernamental. Algo distinto sucede con el grupo que considera que la corrupción ha disminuido. Para ellos, la confianza en las instituciones no depende del desempeño del gobierno. Estos encuestados son claramente más partidarios del gobierno y, por tanto, de la Presidenta y de la Concertación. Si bien es un grupo minoritario, da cuenta ya sea de un desconocimiento respecto a los principales actos públicos de corrupción, o simplemente corresponde a encuestados que, por su cercanía con la coalición de gobierno, señalan que la corrupción ha disminuido, rechazando así la percepción de aumento.

En general, los encuestados que señalan que la corrupción ha disminuido son más optimistas que el resto respecto del rumbo económico del país y, como señalamos, presentan una clara afinidad con el gobierno. De este modo, la direccionalidad causal de las variables podría ser opuesta a lo que comúnmente se cree. Es decir, porque se aprueba al gobierno y a la Presidenta, entonces se percibe menor corrupción y no viceversa. Lo claro, eso sí, es que existe una fuerte asociación entre ambas variables.

Considerando los problemas en la direccionalidad causal de las variables, el modelo que a continuación se especifica es bastante parsimonioso. De todos modos, incluimos el desempeño sectorial del gobierno como variable independiente. Probablemente, aquellos encuestados que perciban un gobierno ineficiente, también estimen que la corrupción se ha incrementado. En este caso, la gestión del gobierno podría explicar la percepción del nivel de corrupción. Es decir, porque el gobierno lo hace mal, se generan actos de corrupción. Además, incluimos las típicas variables de control asociadas a sexo, edad y nivel socioeconómico, así como variables sobre frecuencia de exposición a medios, las que fueron combinadas sucesivamente a fin de estimar su efecto de manera independiente. De igual forma, consideramos la escala política y el grado de dificultad que estiman los encuestados para sobornar a alguna autoridad pública. En este modelo, la variable dependiente asume el valor de "1" cuando la categoría de respuesta es "ha aumentado", y "0" cuando la respuesta es diferente.

El Gráfico 6 muestra los resultados de manera más amable¹. Cada variable es repre-

Gráfico 5. Correlaciones entre desempeño del gobierno y confianza institucional de acuerdo con la percepción de corrupción



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública, ICSO-UDP 2008.

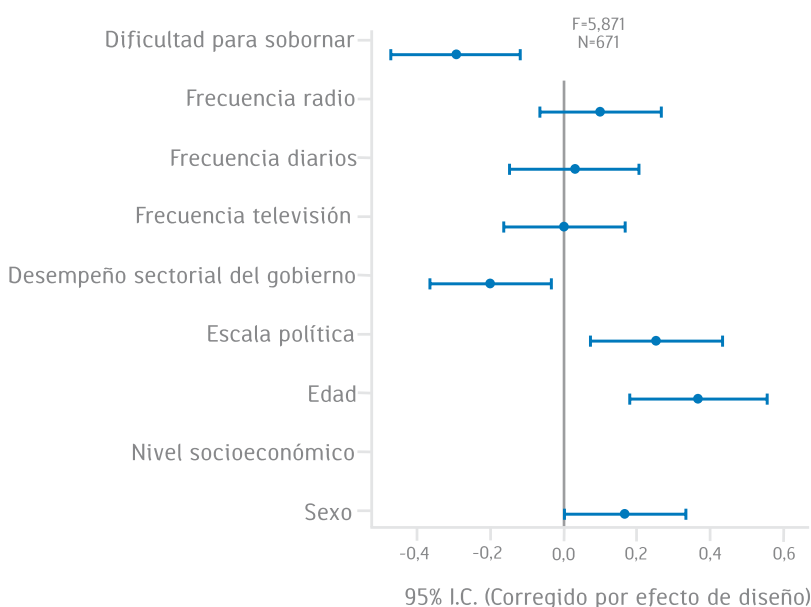
sentada por un intervalo de confianza y un punto en el centro, que corresponde al valor predicho por esa variable. En el caso de que el intervalo cruce la barrera del cero representada por la línea vertical, esa variable no será significativa al 5% de error. En cambio, cuando la variable no cruza esta barrera hay dos posibles resultados: si el intervalo se ubica a la derecha del 0, entonces el impacto de la variable será positivo, mientras que si se ubica a la izquierda, será negativo.

Los resultados apoyan en parte nuestro análisis. Así, la frecuencia en la exposición a medios de comunicación no tiene un impacto significativo en el nivel de corrupción percibido. Es decir, independiente de la cantidad de televisión que ven, radios que escuchan o diarios que leen, la percepción de corrupción no varía. Para controlar el efecto de cada canal y diario en específico, se diseñaron modelos con efectos fijos y mixtos que no mostramos acá, pero donde es posible advertir una continuidad en la tendencia de los coeficientes. Así, los resultados fueron controlados por los efectos de grupo (canales de televisión y diarios).

Luego, cuando se mide la dificultad para sobornar autoridades públicas, variable que surge como única solución en un análisis factorial, su efecto es negativo. Es decir, mientras mayor sea la dificultad percibida para sobornar, menor será el nivel de corrupción.

La variable “desempeño sectorial del gobierno” también tiene un impacto negativo. En la medida en que los encuestados consideran que el gobierno hace bien su gestión, menor es el nivel de corrupción percibido. Esto va muy asociado al nivel de aprobación del gobierno y de la Presidenta Bachelet. El grupo que estima que la corrupción ha disminuido se encuentra más cercano a la coalición de gobierno. Ocurre lo opuesto con quienes consideran que la corrupción ha aumentado. Las variables socioeconómicas y sociodemográficas presentan impactos estadís-

Gráfico 6. Determinantes de la opción estatista por Eficiencia (Regresión lineal)



ticamente significativos. Las mujeres tienden a percibir mayor corrupción que los hombres. Algo similar sucede con los segmentos más pobres, mientras que por edad los encuestados más longevos también perciben que la corrupción ha ido en aumento. Finalmente, resta por destacar la escala política. Naturalmente, los encuestados de derecha perciben mayor corrupción que el resto, lo que va asociado a la evaluación al gobierno a nivel sectorial. De todos modos, probando otros modelos que combinan ambas variables, los resultados mantienen la tendencia.

Conclusiones

La percepción de corrupción es el resultado de múltiples interacciones entre variables socioeconómicas y sociodemográficas, evaluación respecto del desempeño del gobierno y consumo de medios, entre otras. Las dificultades para definir una clara direccionalidad causal nos llevan a realizar conclusiones más parsimoniosas. Así, resulta evidente que los encuestados que evalúan mal la gestión sectorial del gobierno consideren que la corrupción ha aumentado. Insistimos en que esta interpretación podría operar también en el otro sentido; es decir, que los encuestados, al percibir un incremento en la corrupción, sostengan que el gobierno es ineficiente.

Respecto de las variables socioeconómicas y sociodemográficas, hay mayor claridad. Todas las que se incluyeron en el modelo funcionan de la manera esperada y con coeficientes estadísticamente significativos. Es decir, a menor nivel socioeconómico, mayor probabilidad de percibir un aumento en la corrupción. Asimismo, existe una diferencia relevante por sexo, donde las mujeres manifiestan una percepción mayor que los hombres en torno a la corrupción. Algo curioso sucede con edad. Mientras los encuestados más longevos perciben un mayor nivel de corrupción, cuando se les consulta sobre la dificultad de soborno, son los que menos consideran “fácil” o “muy fácil” corromper a alguna autoridad. Aquí la interpretación es que la percepción de corrupción mide actos de la alta esfera pública que son ampliamente cubiertos por los medios y que no incluyen, por ejemplo, actos de corrupción de profesores o carabineros. Como la solución factorial arrojó solo una dimensión, no se alcanzan a visualizar algunas diferencias puntuales. Sobre carabineros, por ejemplo, la evidencia es contundente. Mientras los más jóvenes (18-25 años) estiman en un 43,6% que es “difícil” o “muy difícil” sobornarlos, los mayores de 61 los hacen en un 60,3%.

Finalmente destacamos que, primero, el grado de exposición a medios de comunicación no presenta un impacto significativo en el nivel percibido de corrupción, aunque hay algunos medios cuyos consumidores son más proclives a sostener que ha aumentado, como los de *La Red* y los diarios regionales. Esto último también va asociado al nivel socioeconómico de quienes consumen estos medios. Y segundo, que la percepción de corrupción, efectivamente, depende de los niveles de confianza institucional. Entonces, como hemos sugerido con los reparos metodológicos señalados, la gestión del gobierno impacta en los niveles de percepción de corrupción y ésta es un robusto determinante de la confianza institucional. De este modo, la percepción de corrupción bien puede ser entendida como una variable interviniente entre las dimensiones de desempeño gubernamental y el apoyo al régimen democrático.