



# **Integridad en las políticas públicas**

**Claves para prevenir  
la corrupción**



# Integridad en las políticas públicas

## Claves para prevenir la corrupción

Título:

Integridad en las políticas públicas:  
claves para prevenir la corrupción

Depósito Legal: DC2019001543

ISBN: 978-980-422-149-1

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires

Impreso en: Panamericana Formas e Impresos S.A.  
quien solo actúa como impresor  
Bogotá, Colombia – octubre 2019

La versión digital de este libro  
se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2019 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

# Prólogo

En los últimos años, el problema de la corrupción se ha vuelto central en el debate público de la región. Una causa directa es la ola de casos que se han descubierto recientemente y han afectado la vida política de varios países. No obstante, la percepción pública sobre la alta incidencia de este problema y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico, social y político se encuentra instalada ya hace tiempo como una de las principales preocupaciones de la población.

Las consecuencias de este flagelo sobre el desarrollo no pueden subestimarse. No solo se debilita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos en la cantidad y calidad requerida, sino que también distorsiona la asignación de recursos (capital y trabajo), comprometiendo la productividad de las economías y reduciendo los incentivos a la inversión y la innovación. Quizás aún más importante es que, cuando la corrupción se vuelve un fenómeno generalizado, el Estado pierde legitimidad y se debilita la confianza en la democracia como forma de gobierno. Esto, a su vez, tiende a perpetuar el fenómeno ya que la participación política pierde fuerza como método de rendición de cuentas y control por parte de la población.

Los acontecimientos recientes abren una ventana de oportunidad para que gobiernos e instituciones multilaterales de desarrollo, como CAF, colaboren en diseñar e implementar una agenda de reformas para promover la integridad en las políticas públicas. La inacción en esta materia puede generar altos costos que dificulten la consecución de los objetivos de desarrollo económico, social y político en la región.

Ante esta realidad, los países han respondido con diversas medidas que buscan fortalecer las capacidades de los órganos de investigación y administración de justicia, y actualizar la legislación en materias de ética pública, protocolos de integridad al interior de los organismos públicos, responsabilidad legal de las empresas, conflictos de interés y cabildeo, entre otras. Estos esfuerzos en lo normativo han sido complementados con iniciativas de acceso a la información y de gobierno abierto que, apalancándose en las nuevas tecnologías, han permitido mejorar los procesos de fiscalización al interior del Estado, así como la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Más aún, la transición hacia un estadio de mayor fortaleza institucional puede implicar costos de ajuste a corto plazo, a medida que las instancias de detección y sanción se vuelven más activas. Una manifestación de esto es la parálisis de obras e inversiones en infraestructura que ha afectado a varios países de la región. Esto no debe ser freno para aprovechar las oportunidades de reforma. Los gobiernos deben empeñarse en gestionar el ajuste, a medida que afinan los instrumentos de control y sanción para que se conviertan en herramientas de disuasión y prevención hacia el futuro.

Con este reporte, CAF pretende hacer una contribución en esta agenda de reformas en procura de una mayor integridad en la acción de Estado. El análisis de las políticas que se realiza a lo largo del documento tiene un énfasis en la prevención de la corrupción, y abarca un amplio espectro de ámbitos de acción: el funcionamiento de las instancias oficiales de monitoreo y control de los funcionarios; los mecanismos de entrada a la burocracia y a la política, y su papel en la atracción y reclutamiento de individuos idóneos e independientes; el control externo vía iniciativas de transparencia y participación ciudadana; y regulaciones para controlar la influencia de los intereses de empresas y particulares en las decisiones del Estado.

El análisis sugiere que el esfuerzo realizado hasta ahora ha sido importante, pero aún hay un largo camino por recorrer para llenar vacíos legales o regulatorios y para asegurar la implementación efectiva de muchas de las medidas que se han propuesto. En particular, es necesario invertir en las capacidades de los organismos que forman el ecosistema de las políticas de integridad (contralorías, tribunales electorales, fiscalías, cortes, agencias de administración del servicio civil, etc.). Un área que ha sido especialmente afectada por irregularidades y amerita especial atención es la provisión de infraestructura pública. La evidencia señala que las irregularidades se pueden

materializar en varios momentos del ciclo de vida de los proyectos, por lo que es necesario reforzar la institucionalidad de todos los procesos, desde el planeamiento de las obras hasta su culminación y fiscalización. Esto aplica tanto a los proyectos adjudicados en modalidad de obra pública tradicional, como aquellos realizados a través de arreglos tipo APP.

Este reporte renueva el compromiso de CAF de servir a todos sus países socios como aliado inquebrantable en el avance de la agenda de integridad en la región. Con este objetivo, la institución pone a la orden todos sus servicios de financiamiento, cooperación y conocimiento para el fortalecimiento institucional de América Latina.

**Luis Carranza Ugarte**  
Presidente Ejecutivo de CAF

# Reconocimientos

La preparación del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) es responsabilidad de la Vicepresidencia de Conocimiento. La edición de esta entrega estuvo a cargo de Pablo Sanguinetti y Gustavo Fajardo, con la asesoría académica de Eduardo Engel y Claudio Ferraz.

Los autores de los capítulos fueron:

**Capítulo 1** Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti

**Capítulo 2** Juan Vargas

**Capítulo 3** Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada

**Capítulo 4** Lucila Berniell y Dolores de la Mata

**Capítulo 5** Gustavo Fajardo

Gustavo Fajardo coordinó el proyecto, con la asistencia de Matías Italia. Santiago Chelala y Matías Italia fueron responsables de las correcciones de estilo y editorial.

Los capítulos se beneficiaron de documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Eric Arias, Cecilia Avramovich, Gustavo Bobonis, Felipe Brugués, Javier Brugués, Jessie Bullock, Sebastián Freille, Paul Gertler, Samuele Giambra, Marco Gonzalez-Navarro, Saad Gulzar, Rebecca Hanson, Soeren J. Henn, Dorothy Kronick, Horacio Larreguy, John Marshall, Pedro Moncarz, Simeon Nichter, Murilo Ramos, Miguel R. Rueda, Nelson Ruiz y Pablo Soffietti.

Los autores agradecen los valiosos aportes y comentarios que recibieron de Lian Allub, Fernando Álvarez, Guillermo Alves, Diego Barril, Diego Cabot, Nicolás Campos, Camilo Cetinay, Walter Cont, Christian Daude, Rafael Di Tella, Martha Diez, María Laura Escuder, Nicolás Estupiñán, Roberto Ferrer, Frederico Finan, Agustín Flah, Nathalie Gerbasi, Federico Juncosa, Mora Kantor, Germán Lodola, Renny López, Sebastián López Azumendi, Mónica Martínez-Bravo, María Isabel Mejía, Andrés Oneto, Daniel Ortega, Enrique Peruzzotti, Facundo Piguillem, Octavio Rosselli, Martín Rossi, Ana María Sanjuan, Carlos Santiso, Shanker Satyanath, Ernesto Schargrotsky, Antonio Silveira y Manuel Toledo.

Los asistentes de investigación fueron Luz Carazo, Matías Daniel Fernández, Matías Italia, Cynthia Marchioni, Julián Martínez Correa, Miguel Purroy y David Vargas.

# Índice general

# 1

## **Avances en la agenda de integridad** — 15

### **Datos para medir y para entender la corrupción** — 19

La magnitud del problema — 21

### **Un obstáculo en el camino al desarrollo** — 23

### **Una definición de corrupción** — 28

La importancia de lo legal y sus límites — 29

### **Estructura y principales mensajes del reporte** — 30

Reglas y control en la función pública — 31

Mecanismos de entrada a la burocracia y a la política — 34

Transparencia y monitoreo ciudadano — 37

La gobernanza de los intereses privados — 40

### **La economía política de las reformas anticorrupción** — 43

Los ingredientes básicos del cambio — 44

Otros catalizadores de reformas — 48

¿Cómo manejar la transición? — 49

# 2

## Autonomía sin impunidad — 53

### El riesgo de la discrecionalidad — 57

Las tareas más vulnerables — 59

Simplificación y digitalización de trámites — 62

Uso de tecnología para el control y la rendición de cuentas — 63

### Reglas *ex ante*: límites a las atribuciones de los funcionarios — 65

Los límites de las reglas previas y la importancia de los controles posteriores — 69

### Controles *ex post*: la capacidad disuasoria de las auditorías — 71

Lecciones sobre la efectividad de las auditorías — 72

Capacidades institucionales para una mayor efectividad — 76

### Los sistemas de justicia — 79

Reformas procesales: la delación compensada — 82

### Incentivos materiales — 84

Los salarios en la burocracia — 84

Esquemas de pago por desempeño — 87

La reelección como incentivo en la política — 88

# 3

## Elegir a los mejores — 93

### El círculo virtuoso de la integridad — 97

#### Condiciones laborales en la función pública — 103

#### Competencia electoral y financiamiento de las campañas — 104

La selección de candidatos — 105

Las decisiones al interior de los partidos y las elecciones primarias — 106

Tipo de listas y cuotas de género — 107

El financiamiento de las campañas — 110

¿Cuánto (se dice que) cuesta una campaña electoral? — 110

Lo que no se declara — 113

Cómo regular el financiamiento electoral — 114

Del dicho al hecho — 120

#### Una burocracia profesional — 121

Patronazgo en el empleo público — 121

Servicios civiles de carrera — 124

Ingreso a cargos directivos — 128

Mérito diluido: brechas de implementación — 130

# 4

## Transparencia y control ciudadano — 139

- Más y mejor información** — 143
  - El derecho a estar informado — 144
  - Gobierno abierto — 150
  - Los tiempos y la forma de difusión de la información — 156
  - El rol de los medios de comunicación — 157
  - ONG y centros de pensamiento — 160
- Una ciudadanía preocupada, informada y activa** — 162
  - ¿Falta de conocimiento o tolerancia en exceso? — 163
    - Roban pero hacen — 165
  - Normas sociales y sesgos psicológicos — 166
- Mecanismos de participación** — 167
  - El costo de participar — 168
  - Cientelismo y compra de votos — 169
  - El papel de la ciudadanía a través del monitoreo comunitario — 172
  - La tecnología como aliada — 176

# 5

## Mantener los intereses privados a raya — 181

- La gobernanza de las decisiones** — 185
- Elementos institucionales para controlar los intereses privados** — 188
  - Legislación antisoborno — 188
    - Los efectos de una legislación efectiva — 191
    - El alcance de la implementación — 192
    - La integridad dentro de las organizaciones — 193
    - Los informantes — 194
  - Gestión de conflictos de interés — 195
    - Incompatibilidad de funciones — 196
    - Declaraciones de activos e intereses — 196
    - Resolución de los conflictos — 200
  - Puertas giratorias y la regulación del cabildeo — 200
  - Transparencia e información de beneficiarios finales — 203
- Actores y sectores vulnerables** — 206
  - Construcción y obra pública — 207
    - La selección de proyectos — 207
    - Licitación y elección de proveedores — 208
    - La hora de la renegociación — 210
    - Modalidades de adjudicación — 212
  - Industrias extractivas y recursos naturales — 213
  - Empresas de propiedad estatal — 215
    - Principales recomendaciones y situación en la región — 217



## Apéndice — 223

## Bibliografía — 243

# Índice de gráficos

- Gráfico 1.1** Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional — 21
- Gráfico 1.2** Solicitud de sobornos en América Latina — 22
- Gráfico 1.3** Percepción empresarial sobre la incidencia del pago de sobornos — 22
- Gráfico 1.4** Índice de control de corrupción del Banco Mundial — 23
- Gráfico 1.5** Relación entre ingreso y corrupción — 25
- Gráfico 1.6** Percepción de corrupción y confianza en la democracia en América Latina — 27
- Gráfico 1.7** Percepción de corrupción en interacciones con el Estado y desconfianza en los políticos — 27
- Gráfico 1.8** Tiempo para realizar un trámite y percepción de corrupción en América Latina — 32
- Gráfico 1.9** Percepción sobre el castigo judicial a la corrupción — 33
- Gráfico 1.10** Evolución del personal civil en Chile — 36
- Gráfico 1.11** Reconocimiento de situaciones típicas de corrupción — 39
- Gráfico 1.12** Fuente de información original sobre casos de soborno transnacional — 41
- Gráfico 1.13** Percepción sobre la preocupación de los conciudadanos por la corrupción — 46
- Gráfico 2.1** ¿Cuánto tiempo se demora en realizar un trámite en América Latina? — 61
- Gráfico 2.2** Percepción de sobornos y demoras para realizar un trámite en América Latina — 62
- Gráfico 2.3** Irregularidades encontradas en auditorías: ¿dependen del auditor? — 77
- Gráfico 2.4** Control de la corrupción y cumplimiento de la ley en América Latina — 79
- Gráfico 2.5** Percepción sobre factores disuasorios de la corrupción y la calidad del sistema judicial — 81
- Gráfico 2.6** Prima salarial en el sector público — 85
- Gráfico 2.7** Control de la corrupción y primas salariales en América Latina — 86
- Gráfico 3.1** Tolerancia a la corrupción y preferencia por un empleo en la función pública — 99
- Gráfico 3.2** Percepción de corrupción en el empleo público en América Latina — 102
- Gráfico 3.3** Gastos declarados en campañas presidenciales — 111
- Gráfico 3.4** Gastos declarados en campañas legislativas — 112
- Gráfico 3.5** Financiamiento de los gastos de campaña en elecciones nacionales según el origen de los fondos — 113
- Gráfico 3.6** Evolución del personal civil en Chile — 133
- Gráfico 4.1** Relación entre el control de corrupción y la participación ciudadana — 142
- Gráfico 4.2** Compromisos entre gobiernos de América Latina y la Alianza para el Gobierno Abierto — 151
- Gráfico 4.3** Puntaje de indicadores de calidad y bases de datos esenciales en la lucha contra la corrupción según GODI — 155
- Gráfico 4.4** Principales medios de comunicación utilizados para obtener información política — 159
- Gráfico 4.5** Percepción ciudadana sobre la credibilidad de las fuentes de información — 160
- Gráfico 4.6** Percepción ciudadana sobre la gravedad y amenaza de la corrupción — 162
- Gráfico 4.7** Reconocimiento de situaciones típicas de corrupción y actitudes frente a ellas — 164
- Gráfico 4.8** Disposición a votar por un candidato hipotético acusado de corrupción, con y sin atenuantes — 165
- Gráfico 4.9** Incidencia de pagos de sobornos ante trámites para acceder a servicios públicos — 168
- Gráfico 4.10** Incidencia de compra de votos — 170
- Gráfico 5.1** Percepción empresarial sobre la incidencia del pago de sobornos — 189
- Gráfico 5.2** Fuente de información original sobre casos de soborno transnacional — 193
- Gráfico 5.3** Legislación sobre declaraciones juradas de los funcionarios públicos — 199
- Gráfico 5.4** Ingresos y conexión política de los cabilderos — 202
- Gráfico 5.5** Proyectos de Odebrecht y modalidad de adjudicación — 212
- Gráfico 5.6** Índice de dependencia de las industrias extractivas — 213

## Índice de cuadros

- Cuadro 3.1** Características del servicio civil según las constituciones políticas — 126
- Cuadro 3.2** Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública para cargos no directivos de contratación permanente — 128
- Cuadro 3.3** Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública y estabilidad en el empleo para cargos directivos — 129
- Cuadro 3.4** Características del servicio civil según las leyes marco del empleo público — 131
- Cuadro 3.5** Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública para cargos no directivos de contratación temporal — 132
- Cuadro 4.1** Recomendaciones de Open Data Charter — 153
- Cuadro 5.1** Grado de cumplimiento de la recomendación del GAFI sobre información de beneficiarios finales — 205
- Cuadro 5.2** Recomendaciones CAF para gobierno corporativo de las EPE — 216
- Cuadro A 3.1** Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.2: cargos no directivos de contratación permanente — 233
- Cuadro A 3.2** Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.3: cargos directivos — 234
- Cuadro A 3.3** Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.5: cargos no directivos de contratación temporal — 235

## Índice de figuras

- Figura 1.1** Leyes de acceso a la información en América Latina — 37
- Figura 1.2** Ingredientes básicos para la reforma en materia de integridad — 44
- Figura 3.1** Regulaciones sobre el financiamiento de campañas electorales — 118
- Figura 4.1** Pilares básicos para un control ciudadano eficaz — 142
- Figura 4.2** Leyes de acceso a la información en América Latina — 145
- Figura 5.1** Principios generales para la toma de decisiones de política pública — 187
- Figura 5.2** Sectores vulnerables a la búsqueda de rentas — 206

# Índice de recuadros

- Recuadro 1.1** ¿Qué datos usar para medir el nivel de corrupción? — 20
- Recuadro 1.2** El caso Odebrecht — 24
- Recuadro 1.3** Conductas tipificadas en las leyes de América Latina — 29
- Recuadro 1.4** Intentos de reformas anticorrupción en la región: una de cal y otra de arena — 48
- Recuadro 2.1** El poder de la tentación — 58
- Recuadro 2.2** La estrecha relación entre competencia e integridad — 60
- Recuadro 2.3** Ciencia de datos para la rendición de cuentas — 64
- Recuadro 2.4** El Sistema General de Regalías de Colombia — 66
- Recuadro 2.5** El valor de la autonomía de los funcionarios — 70
- Recuadro 2.6** Atarse al mástil para evitar la tentación — 73
- Recuadro 2.7** Monitoreo focalizado y sustitución de prácticas corruptas — 78
- Recuadro 3.1** El desafío de medir la integridad — 98
- Recuadro 3.2** ¿A quiénes atrae la oportunidad de extraer rentas? — 99
- Recuadro 3.3** Diversidad y calidad de la dirigencia — 108
- Recuadro 3.4** Reformas recientes en América Latina: limitando la influencia del dinero privado — 115
- Recuadro 3.5** La complejidad de regular el empleo público — 124
- Recuadro 3.6** Reformas al servicio civil — 125
- Recuadro 3.7** El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile — 130
- Recuadro 4.1** La institucionalidad de las leyes de acceso a la información en América Latina — 145
- Recuadro 4.2** Solicitudes de acceso a la información pública: el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires — 148
- Recuadro 4.3** Ejemplos de acuerdos con OGP en Chile y Uruguay — 152
- Recuadro 4.4** Éxitos de la conjunción de información, periodismo y sociedad civil — 161
- Recuadro 4.5** La importancia de los *role models* — 166
- Recuadro 4.6** Ejemplos de programas de monitoreo ciudadano en América Latina — 174
- Recuadro 5.1** ¿Qué obtienen las empresas gracias a sus conexiones? — 186
- Recuadro 5.2** ¿Cómo promover la delación desde el interior de las organizaciones? — 195
- Recuadro 5.3** ¿La corrupción en los procesos de licitación facilita la colusión? — 209
- Recuadro 5.4** ¿Cómo responden las empresas licitantes a las renegociaciones? — 210



**Avances  
en la agenda  
de integridad**



¿Qué dicen los indicadores sobre la percepción y la incidencia de la corrupción en la región?

¿Cuál es la relación entre corrupción y desarrollo?

¿Cuáles ámbitos de acción debe incluir una agenda de integridad para las políticas públicas?

¿Cómo implementar las reformas en esta materia?

# Avances en la agenda de integridad<sup>1</sup>

La corrupción está instalada desde hace tiempo en América Latina como una de las principales preocupaciones de la población, tanto por su incidencia como por sus consecuencias. De acuerdo con Transparencia Internacional, ya en la década de los 90 los indicadores de percepción de corrupción mostraban niveles elevados en comparación con países desarrollados, y datos más actuales sugieren que la situación no ha cambiado. Además, algunas encuestas indican que la corrupción es percibida como el principal problema en algunos países, por encima de las condiciones económicas, el acceso a la vivienda y servicios, o la inseguridad.

Existen razones de peso que justifican esa preocupación. La corrupción disminuye la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad, a la vez que compromete la productividad y el crecimiento de las economías al distorsionar la asignación de recursos. Quizás más importantes sean las consecuencias sobre las instituciones formales de gobierno. Incluso la confianza en la democracia se puede debilitar cuando los ciudadanos sienten que la corrupción es generalizada y los canales de participación política (como las elecciones) no tienen valor como método de rendición de cuentas.

En años recientes, este tema ha resurgido con fuerza y se ha vuelto central en el debate público de la región. Una causa directa de esto es la ola de casos que ha afectado la vida política de varios países. Probablemente el más simbólico de estos sea la compleja trama que se destapó a raíz de la operación Lava Jato en Brasil. Esta investigación reveló un esquema internacional de pago de sobornos a cambio de contratos de infraestructura pública por parte de la empresa Odebrecht y en el que se han visto implicados funcionarios (incluyendo altos cargos políticos) de una decena de países de América Latina.

Ante este escenario, la sociedad no se ha quedado de brazos cruzados. Los ciudadanos se han movilizado en protesta, los medios han dado cobertura a los casos y muchas plataformas políticas han reflejado la importancia del tema. Desde los gobiernos se han iniciado reformas que, de hecho, son en parte causa y en parte consecuencia del surgimiento de estos episodios. Algunos países han conseguido avances más concretos que otros, pero el abanico de iniciativas que se observan a lo largo de la región incluye la introducción de leyes en ámbitos como la responsabilidad legal de las personas jurídicas, el cohecho internacional, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, la regulación de conflictos de interés; reformas procesales para permitir

---

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti, con la asistencia de investigación de Matías Italia.

**Este reporte pretende ofrecer una visión global sobre el avance de la agenda de integridad, y señalar cuáles son los principales desafíos para disminuir la incidencia de la corrupción en los países de la región.**

---

el uso de la delación compensada en casos de corrupción; ajustes en los procesos de compras y contrataciones; inversión en los organismos y sistemas de auditoría; creación de observatorios anticorrupción; medidas de transparencia y apertura de datos; entre otras.

Este reporte pretende ofrecer un análisis comprehensivo sobre el avance de esta agenda y señalar cuáles son los principales desafíos para disminuir la incidencia de la corrupción en los países de la región. El objetivo es identificar cuáles son las líneas de acción más importantes en esta materia a partir de las experiencias dentro y fuera de la región, y de las enseñanzas que surgen de la evidencia que aporta el informe y de la literatura especializada.

A lo largo de este documento, se contrapone el concepto de integridad al de corrupción. Este último se define como la explotación de las atribuciones de la función pública para obtener beneficios privados. Es decir, es cuando las decisiones de política pública se usan para conseguir ganancias particulares. La integridad en las decisiones de política pública, en cambio, implica que las mismas obedezcan exclusivamente al criterio de maximizar el bienestar colectivo.

La integridad de las políticas públicas es un objetivo que se puede fomentar a través de varios ámbitos de acción, que quedan reflejados en la discusión que ofrece este reporte. Cada uno de los siguientes capítulos busca responder distintas preguntas orientadas al mismo propósito: ¿qué arreglos institucionales permiten balancear la autonomía de los funcionarios con mecanismos de disuasión de irregularidades?, ¿qué importancia tienen los sistemas electorales y de reclutamiento de burócratas para seleccionar individuos capaces, íntegros e independientes en sus funciones?, ¿cuáles son los ingredientes necesarios para activar el control ciudadano?, ¿qué elementos institucionales permiten limitar la influencia de intereses privados en la política pública?

El punto de partida para contestar a estas preguntas es entender los hechos de corrupción como resultado de las decisiones de individuos o grupos relevantes (fundamentalmente funcionarios públicos, ciudadanos y empresarios). Por tanto, hay un énfasis constante en comprender y analizar qué incentivos generan las distintas normas y arreglos institucionales para afectar esas decisiones en una dirección u otra.

Antes de entrar en el análisis de políticas y ámbitos de acción específicos, el resto de este capítulo describe en detalle algunos desafíos conceptuales y metodológicos asociados al estudio de este tema. En particular, medir la incidencia de la corrupción y su impacto sobre el desarrollo son tareas muy complejas por la naturaleza multidimensional y clandestina del fenómeno. También se hacen aclaraciones respecto a las definiciones de corrupción e integridad que se usan a lo largo del reporte.

Finalmente, tras un repaso a los principales mensajes del libro, este capítulo ofrece una discusión sobre la economía política de las reformas, con dos intenciones fundamentales. La primera es identificar las condiciones más propicias para que las sociedades y sus sistemas políticos se embarquen en una agenda de cambios estructurales, y los factores que pueden contribuir a

que esas condiciones se alcancen y se aprovechen. El segundo objetivo es alertar que el tránsito entre un estado de alta corrupción a uno de alta integridad puede acarrear costos importantes en el corto plazo. Esto ocurre porque los mecanismos de detección y sanción empiezan a descubrir y sentenciar irregularidades antes de desarrollar capacidades disuasorias creíbles, lo que puede crear un clima de alta percepción de corrupción en la sociedad y de incertidumbre en algunas industrias. Es fundamental encontrar fórmulas para navegar esa transición sin caer en el desaliento de la ciudadanía ni la parálisis económica.

## Datos para medir y para entender la corrupción

La corrupción es un fenómeno muy difícil de cuantificar. Para empezar, el término hace referencia a un grupo de conductas diversas, por lo que hablar de incidencia de la corrupción ya supone cierta imprecisión. Más concreto sería hablar de la incidencia de prácticas específicas, como el cohecho, fraude, o la compra de votos. Aun así, al tratarse de prácticas clandestinas, no hay bases de datos con información completa al respecto. A lo sumo, algunas jurisdicciones guardan registros sobre casos procesados legalmente, lo que brinda información parcial y sesgada.

La falta de datos presenta grandes desafíos tanto para quienes quieren medir la frecuencia y magnitud del problema, como para quienes quieren estudiar sus causas y consecuencias. Estimaciones sobre el nivel de corrupción se suelen hacer a partir de encuestas de percepción y victimización, o a partir de datos sobre casos investigados y resueltos judicial o administrativamente. El Recuadro 1.1 detalla algunas ventajas y desventajas de estos ejercicios. Otro tipo de herramientas busca medir la calidad institucional para la prevención y control de la corrupción, por ejemplo a través de índices construidos a partir de la apreciación de expertos y actores relevantes.<sup>2</sup>

Además del trabajo de medición, los datos también son fundamentales para entender algunas causas detrás del fenómeno. Sin embargo, la información de encuestas y de procesos judiciales o administrativos sirve para este propósito solo en ocasiones, y no permite responder muchas preguntas de interés. Para analizar qué factores motivan la decisión de cometer (o no) un acto corrupto, es necesario observar qué individuos toman esa decisión y qué variables la afectan. Esa información rara vez está disponible. Para aproximarse a ese escenario ideal, los investigadores en el área han propuesto metodologías novedosas, que se ven reflejadas a lo largo de este libro.

**La falta de datos presenta grandes desafíos tanto para quienes quieren medir la frecuencia y magnitud de la corrupción, como para quienes quieren estudiar sus causas y consecuencias.**

---

2. Más detalles sobre métodos usados para cuantificar la incidencia de corrupción pueden encontrarse en Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi (2007).

## Recuadro 1.1

### ¿Qué datos usar para medir el nivel de corrupción?

Ante la falta de datos tangibles que permitan capturar el nivel de corrupción en un contexto, se han ensayado diversas fórmulas.

Medidas sobre percepción de corrupción: basadas en encuestas a ciudadanos o expertos, están bastante difundidas en los círculos de políticas públicas. Pueden ser muy informativas, pero tienen al menos dos importantes defectos. Primero, generalmente no brindan información sobre la incidencia de conductas específicas, sino sobre el clima general en una sociedad. Adicionalmente, no hay certeza sobre cómo se correlacionan la percepción y la incidencia real de la corrupción, especialmente en el corto plazo.

Medidas de victimización: también se obtienen a partir de encuestas, típicamente a individuos u hogares. Estas se basan en la interacción de personas con funcionarios, por lo que generalmente capturan incidencia de corrupción burocrática, como el pago de coimas para acelerar trámites. También se trata de medir la existencia de compra de votos de esta manera. Una desventaja de estas medidas es que posibles sesgos de deseabilidad social provoquen subreporte por parte de los encuestados. Algo similar ocurre con medidas de pago de sobornos obtenidas a partir de encuestas a empresas.

Resultados de auditorías o información de compras y contratación: disponibles solo en algunos contextos, permiten obtener datos más concretos sobre irregularidades. Esta es información muy valiosa, pero su comparabilidad entre contextos es muy baja, debido a que su disponibilidad y credibilidad dependen mucho de la calidad de las instituciones en cada contexto.

Un ejemplo de esto es el uso de experimentos de laboratorio, en los cuales los individuos pueden tomar acciones que simulan actos corruptos de la vida real. Una ventaja de estos ambientes controlados es que permiten medir atributos psicológicos de los participantes y estudiar cómo estos predicen sus acciones.

Otra aproximación consiste en estudiar conductas que no son consideradas corruptas tradicionalmente, pero se asocian al rompimiento de reglas. Por ejemplo, hay varios estudios que miran el ausentismo de los funcionarios (especialmente educadores y profesionales de la salud) y ven cómo responde a esquemas de incentivos y monitoreo. Los hallazgos son valiosos para ilustrar cómo un comportamiento indeseado (y en algunos casos, fraudulento) cambia según los arreglos institucionales que se ensayan.

Además de hacer uso de la literatura existente, este reporte presenta datos propios obtenidos a partir de la Encuesta CAF 2018 (ECAAF 2018). Esta es una encuesta a individuos en hogares relevada en 10 ciudades de América Latina. La información recogida por esta herramienta incluye medidas de tolerancia a la corrupción, percepciones y opiniones de las personas, interacción con los funcionarios, así como variables demográficas y socioeconómicas (CAF, 2019).

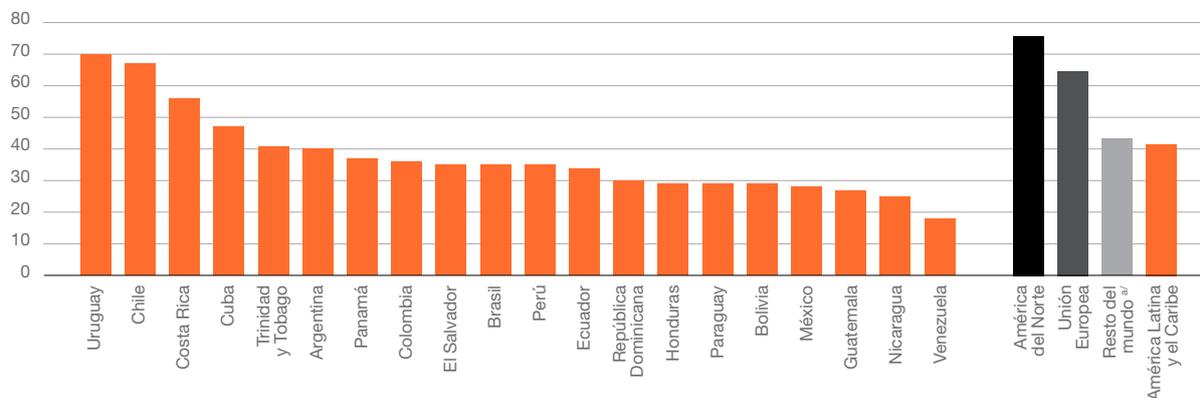
## La magnitud del problema

Los indicadores elaborados por Transparencia Internacional muestran que la percepción de la incidencia de corrupción en América Latina y el Caribe es ligeramente mayor que en el resto del mundo, y mucho mayor que en regiones más desarrolladas (Gráfico 1.1). Chile, Costa Rica y Uruguay destacan positivamente en la región con valores que se acercan a los países desarrollados, patrón que se repite en otras medidas.<sup>3</sup>

### Gráfico 1.1

#### Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

Índice (mayores valores indican una menor percepción de corrupción)



Nota: el gráfico reporta los puntajes del Índice de Percepción de Corrupción del 2018. El índice toma valores entre 0 y 100, y mayores valores indican una menor percepción de corrupción. Las barras de la derecha indican los promedios para los países de América Latina y el Caribe, de América del Norte, de la Unión Europea y del resto del mundo, los cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 225).

a/ Corresponde al promedio mundial sin considerar los países América Latina y el Caribe.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional, 2018).

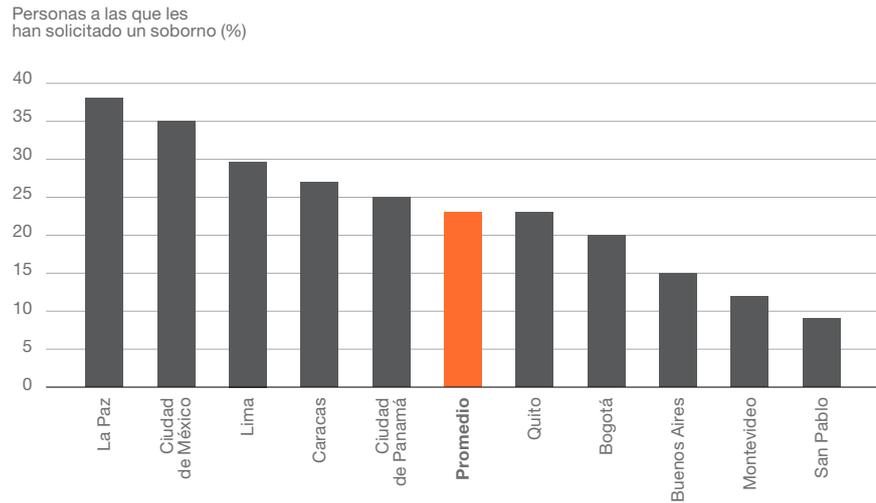
Las medidas de victimización también muestran valores relativamente altos. De acuerdo con los resultados de la ECAF 2018 presentados en el Gráfico 1.2, el 23% de la población en las ciudades encuestadas declara que en el último año algún funcionario público le ha pedido una coima o pago informal para obtener un servicio o agilizar un trámite (CAF, 2019).<sup>4</sup>

En cuanto al sector empresarial, el 13% de los ejecutivos y propietarios de firmas de América Latina encuestados en la Enterprise Surveys del Banco Mundial considera que empresas similares a la suya pagan sobornos para asegurar contratos con el gobierno (Gráfico 1.3) (Banco Mundial, 2019).

3. Lamentablemente, por cambios metodológicos este indicador puede utilizarse para hacer comparaciones solo desde el año 2012, y desde ese entonces no se observan cambios significativos en la región (Transparencia Internacional, 2012).

4. Esta estimación es muy similar a la obtenida por la encuesta Latinobarómetro 2016, la cual cubre a 18 países de América Latina (ver Gráfico 4.9 del Capítulo 4).

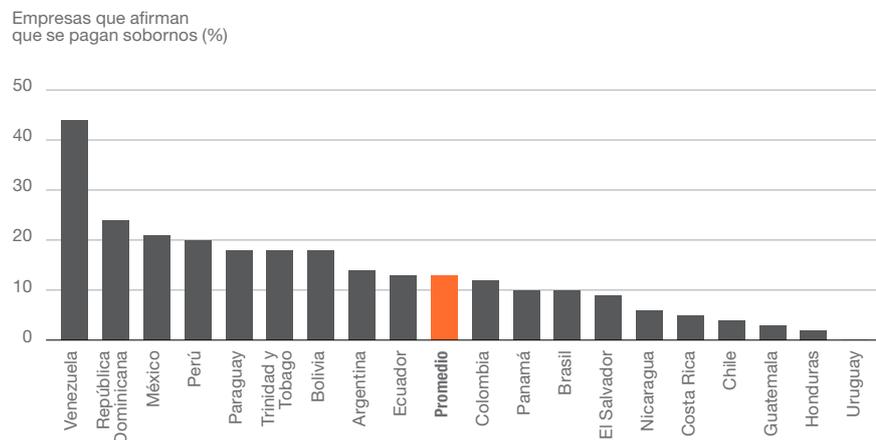
**Gráfico 1.2**  
Solicitud de sobornos en América Latina



Nota: el gráfico presenta el porcentaje de encuestados que reporta que algún empleado público le solicitó un soborno en el último año. Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas. Los detalles sobre la pregunta utilizada se pueden consultar en el Apéndice (p. 225).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

**Gráfico 1.3**  
Percepción empresarial sobre la incidencia del pago de sobornos



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de encuestados que afirma que empresas similares a la suya pagan sobornos para asegurarse contratos con el Estado. Se calcula sobre el total de empresas manufactureras que obtuvieron o intentaron obtener un contrato con el Estado en el año anterior a la encuesta. Se reportan los porcentajes (sin ponderar) por país y el promedio simple entre países. Los datos corresponden al último año disponible para cada país de América Latina (entre 2009 y 2017), y los detalles se pueden consultar en el Apéndice (p. 225).

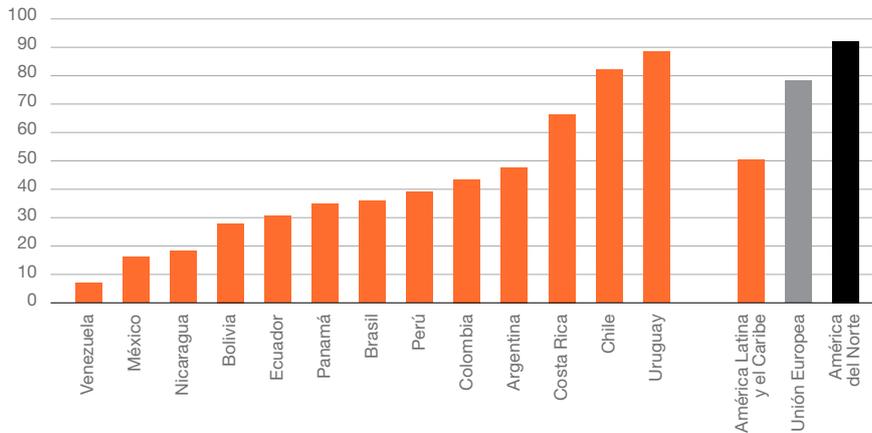
Fuente: elaboración propia con base en datos de Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

Por su parte, los datos del Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial, que surgen a partir del análisis y opiniones de expertos y actores clave, señalan deficiencias institucionales en los países de América Latina. El Gráfico 1.4 reporta el indicador de control de la corrupción para el año 2017, y muestra peores valores para América Latina y el Caribe, en promedio, que los observados en América del Norte y la Unión Europea. No obstante, también se aprecia una importante heterogeneidad al interior de la región. En consonancia con los indicadores de percepción, países como Chile, Costa Rica y Uruguay ostentan valores cercanos a los de países desarrollados. Además, en las últimas dos décadas hubo un leve deterioro en esta variable para la mayoría del países de América Latina (Banco Mundial, 2018c).

### Gráfico 1.4

#### Índice de control de corrupción del Banco Mundial

Percentil (mayores valores indican mayor control de corrupción)



Nota: el gráfico muestra el percentil que ocupa cada país en la distribución del índice para el año 2017. Un mayor percentil indica un mayor control de la corrupción. Las barras de la derecha indican los promedios para los países de América Latina y el Caribe, de América del Norte y de la Unión Europea, los cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 226).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c).

## Un obstáculo en el camino al desarrollo

Para medir el costo de la corrupción para la sociedad, una primera aproximación es cuantificar los montos involucrados en las transacciones. Estos montos son muy difíciles de estimar por la naturaleza ilegal de las operaciones, de modo que los resultados de estos ejercicios deben tomarse con cautela. En un documento reciente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recoge un cálculo de entre 1,5 y 2 billones de dólares (aproximadamente 2% del PIB mundial) que se pierden anualmente en sobornos (FMI, 2016). A nivel global, en el sector de las grandes obras de construcción se calculan pérdidas que van del 10 al 30% del valor de las inversiones, de lo que se proyecta que para el 2030 se podrían dilapidar cerca de 6

billones de dólares por año a causa de la corrupción y las ineficiencias en la gestión de proyectos (Matthews, 2016). Para México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018) ubica en aproximadamente 7.200 millones de pesos (cerca de USD 370 millones) el costo de las coimas que pagan los hogares en actividades relacionadas a trámites, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, lo que representa 2.200 pesos por persona afectada (aproximadamente USD 115) Para Ecuador, Brugués, Brugués, y Giambra (2018) estiman en alrededor de USD 475 millones anuales el sobreprecio pagado por el Estado en contratos con empresas conectadas políticamente (aproximadamente 0,44% del PIB).

En el caso Odebrecht, las coimas pagadas a funcionarios y políticos de 12 países entre 2001 y 2016 totalizaron USD 788 millones, de acuerdo con la declaración realizada por la empresa al Departamento de Justicia de los Estados Unidos (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2016). Como se detalla en el Recuadro 1.2, estos pagos ilegales le habrían asegurado a la constructora más de 100 contratos de infraestructura pública generando beneficios por USD 3.336 millones.

## Recuadro 1.2

### El caso Odebrecht<sup>a</sup>

Entre 2001 y 2016, Odebrecht habría pagado a través su División de Operaciones Estructuradas (DOE) 788 millones de dólares en sobornos a individuos en Brasil y otros 11 países, asegurando más de 100 contratos de infraestructura pública y generando beneficios por USD 3.336 millones a partir de estos pagos irregulares. El monto de los sobornos representa aproximadamente el 25% de los beneficios obtenidos en estos contratos. Los pagos eran hechos a funcionarios, partidos políticos y candidatos, con el fin de obtener ventajas en la adjudicación de proyectos de infraestructura pública y mejorar el desarrollo de sus negocios en los países donde operaba. El repositorio de acciones judiciales emprendidas en aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos (FCPA, por sus siglas en inglés), muestra que este es 1 de los 5 casos de mayor monto pagado en sobornos (Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse, 2019).

En términos de complejidad, el esquema usado por Odebrecht para sus actividades delictivas llegó a un nivel de sofisticación pocas veces visto. Reflejo de esto fue la creación de la DOE en el año 2006, que funcionaba como un departamento de sobornos dentro de la compañía. Para llevar a cabo sus tareas, la DOE manejaba sistemas de comunicación y contabilidad paralelos, operaba empresas fantasmas (*offshore*) con el fin de lavar el dinero irregular, y gestionaba tratos especiales con entidades bancarias en países con fuertes resguardos del secreto bancario. De esta forma, la división garantizaba que los pagos ilícitos fueran realizados sin dejar rastros, dando así garantías de seguridad a las contrapartes involucradas. Así, la empresa institucionalizó la corrupción dentro de su organigrama.

a. Este recuadro se elaboró con base en Campos, Engel, Fisher, y Galetovic (2019a) y Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016).

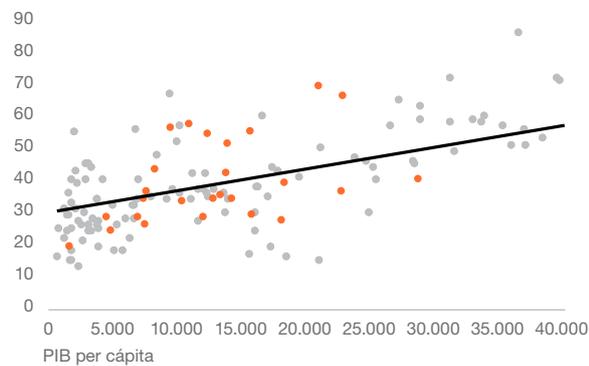
Aunque las estimaciones monetarias de los recursos involucrados pueden ser ilustrativas, los costos de la corrupción van mucho más allá, disminuyendo el bienestar de las sociedades y las oportunidades de desarrollo. Evidencia suge-

rente de esto es la fuerte correlación que existe entre el PIB per cápita y distintas medidas del nivel de corrupción, incluyendo el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (panel A del Gráfico 1.5), la incidencia de pago de sobornos por empresas del Enterprise Surveys Indicators (panel B del Gráfico 1.5) o el índice de control de corrupción del Worldwide Governance Indicators (panel C del Gráfico 1.5).

**Gráfico 1.5**  
Relación entre ingreso y corrupción

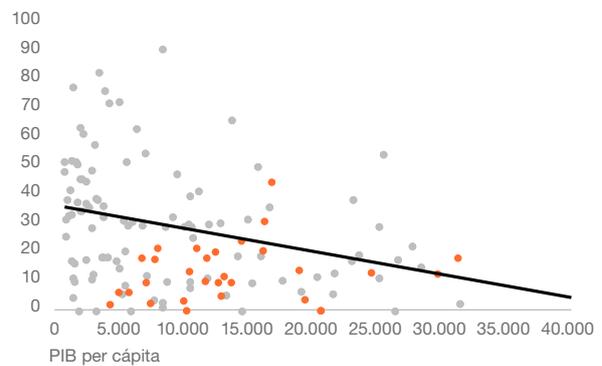
**Panel A. Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional**

Índice (mayores valores indican una menor percepción de corrupción)



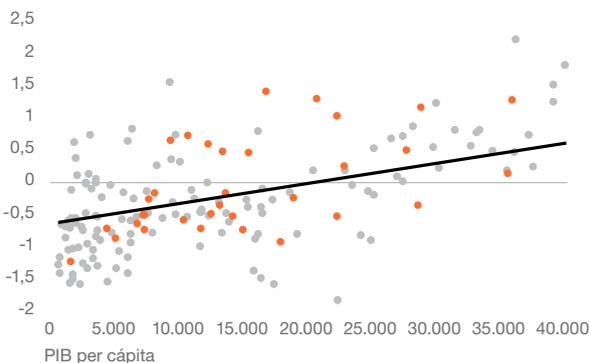
**Panel B. Incidencia del pago de sobornos por empresas**

Empresas que afirman que se pagan sobornos (%)



**Panel C. Índice de control de corrupción**

Índice (mayores valores indican un mayor control de corrupción)



Nota: el gráfico muestra la correlación entre diferentes medidas de corrupción y el PIB per cápita (expresado en dólares y ajustado por PPP), para diferentes países. Las medidas de corrupción usadas son: panel A, el Índice de Percepción de Corrupción para el año 2018, el cual toma valores entre 0 (mayor percepción) y 100 (menor percepción); panel B, porcentaje de empresas que afirma que se pagan sobornos según el dato más reciente para cada país (entre 2009 y 2017) en los datos de Enterprise Surveys Indicators; panel C, el Índice de control de corrupción para el año 2017, el cual toma valores entre -2,5 (menor control) y 2,5 (mayor control). Cada punto corresponde a un país (en naranja se resaltan los de América Latina y el Caribe) y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 226).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Índice de Percepción de Corrupción Transparencia Internacional (2018), Worldwide Development Indicators (Banco Mundial, 2018b), Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c) y Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

Más allá de las correlaciones, hay varios canales concretos a través de los cuales las distintas manifestaciones de este fenómeno causan pérdidas de bienestar. En primer lugar, está el desvío de recursos que de otra manera podría financiar bienes y servicios públicos. Por ejemplo, la malversación de fondos destinados a la educación perjudica la disponibilidad de insumos en las escuelas (materiales de enseñanza, laboratorios de computación, capacitación pedagógica), y conlleva a peores resultados de los estudiantes, medidos a través de notas en pruebas estandarizadas y aumento en las tasas de abandono y fracaso escolar (Ferraz, Finan, y Moreira, 2012). Otro ejemplo lo brinda la calidad de obras de infraestructura pública como carreteras, que tiende a ser peor en contextos de alta corrupción (Olken, 2007).

También se dan efectos negativos sobre la productividad y el crecimiento económico, porque se distorsionan tanto las decisiones al interior de las empresas como la asignación de recursos entre empresas (CAF, 2018).

**Cuando las conexiones y el tráfico de influencias definen las políticas económicas y regulatorias, la competencia y la innovación disminuyen.**

---

La falta de integridad en los negocios y el clientelismo, entendido como la relación de intercambio en la cual un grupo político otorga rentas a un sector de la población a cambio de votos y apoyo electoral, provocan caídas en el nivel agregado de inversión, especialmente en proyectos de larga duración (Aidt, 2011; Mauro, 1995). En línea con esto, cuando las conexiones y el tráfico de influencias definen las políticas económicas y regulatorias, la competencia y la innovación disminuyen. García-Santana, Moral-Benito, Pijoan-Mas y Ramos (2019) ilustran este punto al mostrar que, incluso dentro de un mismo país, los sectores más propensos a la captura estatal tienen un desempeño bastante peor en términos de productividad. La razón es que en esos sectores la asignación de recursos es especialmente mala, en el sentido de que el trabajo y el capital no fluyen a las empresas con mayor productividad, sino a las que tienen más conexiones políticas.

Además, la corrupción hace que las empresas alteren el uso que dan a sus recursos, alejándolos de tareas productivas y dedicándolos a la extracción de rentas (Colonnelli y Prem, 2017). Este fenómeno queda claramente ilustrado en la decisión de Odebrecht de crear una unidad específicamente diseñada para el pago de sobornos. En esa misma lógica, Dal Bó y Rossi (2007) muestran que las empresas de distribución eléctrica son más ineficientes (requieren más insumos para producir lo mismo) en los países más corruptos.

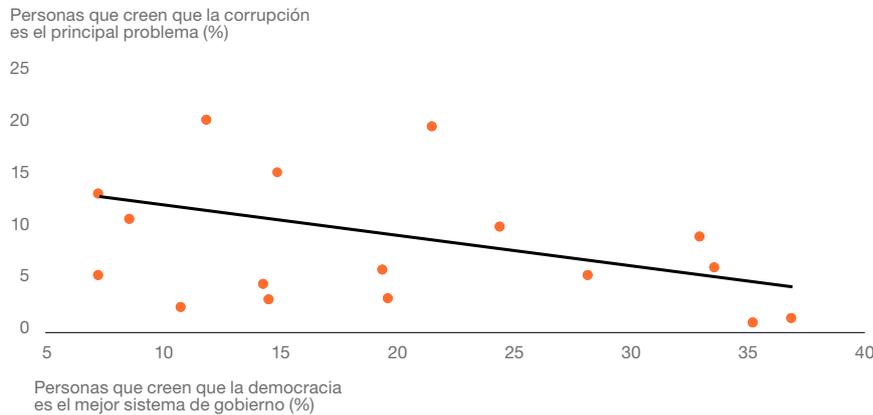
Una preocupación adicional es que la corrupción puede profundizar las desigualdades socioeconómicas, al perjudicar de manera desproporcionada a los más pobres. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el pago de coimas se vuelve necesario para acceder a servicios públicos (de salud, educación, policiales, documentación, etc.). Para los hogares de menores ingresos, estos pagos son proporcionalmente más onerosos o incluso prohibitivos.

Finalmente, las consecuencias potencialmente más nocivas están asociadas a la pérdida de confianza en las instituciones públicas y el sistema democrático. El deterioro de la legitimidad de las instituciones de gobierno abre las puertas de la inestabilidad política y social. Este efecto es difícil de medir, pero no por ello menos relevante. El Gráfico 1.6 ofrece una aproximación, mostrando que a nivel agregado de países existe una relación negativa entre la percepción de corrupción por los ciudadanos y la confianza en el sistema democrático.

A nivel más desagregado, también se encuentran patrones que apuntan en esta dirección. El Gráfico 1.7 revela, a partir de datos de la ECAF 2018, que los individuos que perciben un mayor nivel de corrupción en interacciones con el Estado también reportan mayor desconfianza hacia la dirigencia política.

### Gráfico 1.6

#### Percepción de corrupción y confianza en la democracia en América Latina

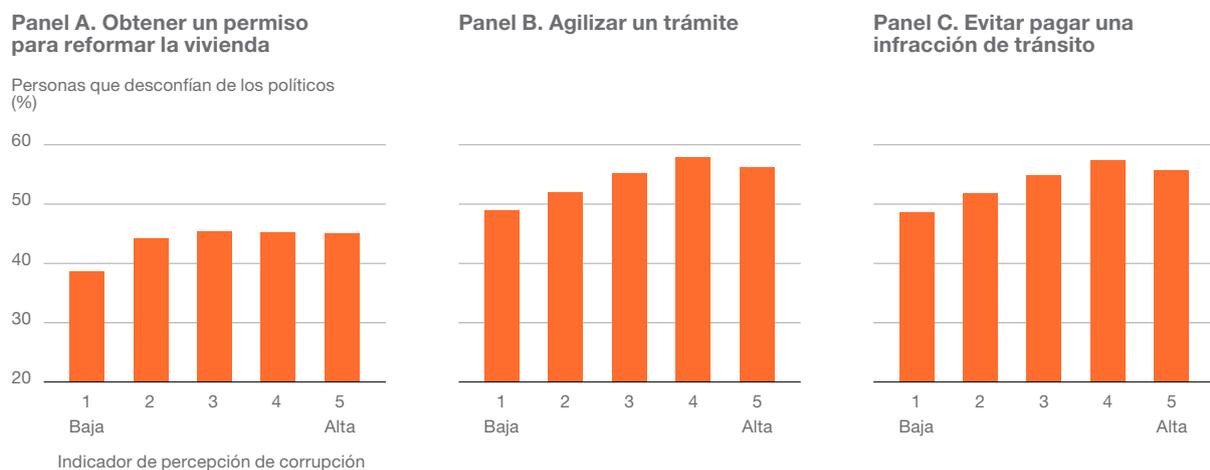


Nota: el gráfico muestra la correlación entre el porcentaje de individuos que creen que la corrupción es el problema más importante de su país y el porcentaje que está muy de acuerdo con que la democracia es el mejor sistema de gobierno, para países de América Latina. Cada punto corresponde a un país y la línea representa la regresión lineal entre las dos variables. Los países utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 227).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

### Gráfico 1.7

#### Percepción de corrupción en interacciones con el Estado y desconfianza en los políticos



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de personas que desconfían de los políticos en función del nivel percibido de corrupción en distintas interacciones con el Estado. El nivel de percepción de corrupción se mide en una escala creciente del 1 al 5 y se calcula para las siguientes interacciones: obtener un permiso para reformar la vivienda (panel A), agilizar un trámite (panel B) y evitar pagar una infracción de tránsito (panel C). Los valores refieren al promedio simple de 10 ciudades de América Latina. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 227).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

La evidencia presentada hasta aquí ofrece un reflejo claro, pero necesariamente incompleto, de los efectos nocivos de la corrupción. Una estimación precisa y exhaustiva de lo que se pierde debido a este fenómeno escapa de los objetivos de este reporte. Sin embargo, los datos mostrados son suficientes para concluir que se trata de un fenómeno relevante para el desarrollo de América Latina. A continuación, se presentan algunos elementos conceptuales que guiarán el resto del estudio, cuyo foco estará en entender los factores que facilitan la corrupción y proponer medidas para fomentar la integridad en la política pública.

## Una definición de corrupción

**Se habla de integridad de las políticas públicas cuando las decisiones obedecen al criterio de maximizar el bienestar colectivo y no al interés de grupos específicos.**

---

Las decisiones de política pública deberían tomarse con el objetivo de maximizar el bienestar colectivo, y a lo largo de este reporte se hablará de integridad cuando las decisiones en efecto obedecen a ese criterio. La corrupción, en contraste, constituye el abuso de la función pública para obtener beneficios privados. Acá, la expresión *función pública* no quiere enfatizar la identidad de las partes involucradas, sino la naturaleza del acto. Es decir, no sólo quien ocupa un cargo público comete actos de corrupción, ya que estos suelen implicar también a actores privados. Lo que se subraya es que el acto corrupto supone la explotación indebida de atribuciones propias de la función pública con el fin de extraer ganancias privadas. El empresario que da un soborno y el funcionario que lo recibe actúan en connivencia.

Es importante hacer algunas acotaciones y aclaraciones adicionales respecto a la definición de corrupción y cómo se interpretará en este reporte.

En primer lugar, el foco estará en acciones que involucran a funcionarios públicos, ya sea actuando de manera unilateral o en complicidad con particulares (individuos o empresas). Esto obedece a dos razones. Por una parte, hay una preocupación específica por prevenir el uso indebido de los recursos públicos. Además, e íntimamente asociado a esto, la naturaleza comunal de los recursos en cuestión crea desafíos particulares para la tarea de monitorear su gestión. Si bien actos ocurridos enteramente dentro de la esfera privada pueden ser calificados de corruptos en algunos contextos, estos no son de interés en esta discusión. Aun así, del estudio de lo que ocurre en el ámbito público se pueden extraer lecciones sobre políticas de prevención trasladables a las organizaciones privadas.

En segundo lugar, el beneficio privado que se extrae de un intercambio corrupto no es necesariamente monetario, sino que puede tomar formas alternativas (por ejemplo, apoyo político). Sin embargo, las iniciativas anticorrupción suelen enfatizar la persecución de hechos que conllevan una retribución económica porque la existencia de ganancias materiales es la manera más clara de demostrar la intencionalidad de las acciones.

Por último, el abuso de la función pública no siempre implica la violación de una regla formal. Esto quiere decir que fomentar la integridad en las políticas

públicas va más allá de la prevención de actos delictivos que estén recogidos en las leyes en un momento dado. El objetivo más amplio es evitar factores que sesguen o distorsionen las decisiones en favor de intereses privados. No obstante, la persecución legal de ciertas acciones es parte fundamental de esta tarea.

## La importancia de lo legal y sus límites

Desde el punto de vista legal, la corrupción se circunscribe a un conjunto de conductas específicas tipificadas en las leyes pertinentes. Los convenios internacionales en la materia y la mayoría de los códigos jurídicos nacionales recogen un grupo de conductas sobre las que hay amplio consenso. Estas incluyen el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencias, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito. El Recuadro 1.3 ofrece más detalles sobre la institucionalidad legal de la región en la materia.

### Recuadro 1.3

#### Conductas tipificadas en las leyes de América Latina<sup>a</sup>

América Latina fue una región pionera en cuanto a la firma de convenios internacionales para promover la integridad en la función pública. En 1996 se adoptó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, precursora de otros instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), firmada en 2003 y rápidamente ratificada por los países de la región.

Entre otras cosas, estos acuerdos conminan a los Estados a tipificar como delitos una serie de acciones: soborno (o cohecho) de funcionarios públicos (incluyendo el ofrecimiento o la solicitud del mismo, y haciéndose extensivo a funcionarios nacionales, extranjeros o de organizaciones internacionales); malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; y enriquecimiento ilícito (incremento significativo del patrimonio respecto a los ingresos legítimos del funcionario que no pueda ser razonablemente justificado).

Los reportes de seguimiento muestran que, en líneas generales, los países de la región cumplen con el mandato de tipificar las conductas descritas, aunque algunos déficits puntuales existen. Por ejemplo, algunas jurisdicciones no tienen una tipificación clara del tráfico de influencias o el enriquecimiento ilícito.

Hay otras conductas que la UNCAC recoge y pide a los Estados perseguir por ser acciones que típicamente acompañan a los actos de corrupción: el blanqueo de fondos producto del delito, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia. Estas figuras también están contempladas en las legislaciones nacionales de la región.

a. Este recuadro se elaboró con base en Naciones Unidas (2004).

**Existen circunstancias que sesgan el proceso de políticas en favor de intereses particulares pero son difíciles de tipificar o de procesar como delitos.**

---

El trabajo de revisar y refinar las leyes sustantivas y procesales que permiten sentenciar judicialmente los delitos de corrupción, es fundamental en la promoción de la integridad. Aun así, es importante evitar una interpretación estrictamente legalista del problema. Existen circunstancias que sesgan el proceso de políticas en favor de intereses particulares, pero que son difíciles de tipificar o de procesar como delitos. Por ejemplo, la cercanía social o familiar con empresarios puede afectar las decisiones de funcionarios sin que haya un intercambio explícito de favores. De manera más general, cuando no hay una transferencia indebida de recursos (en bienes o dinero), puede ser muy difícil producir pruebas materiales del tráfico de influencias. Por supuesto, incluso cuando sí existen esas transferencias, la labor de encontrarlas y asociarlas a las decisiones que toma el funcionario en ejercicio de sus atribuciones puede ser muy compleja.

Por tanto, las herramientas jurídicas tienen un alcance limitado, incluso cuando están bien diseñadas. Para garantizar la integridad de las políticas públicas se requiere de medidas complementarias que apunten a alinear las decisiones con el bienestar colectivo. Por ejemplo, aumentar el grado de competencia política y la meritocracia en los procesos de reclutamiento de burócratas, simplificar trámites, fortalecer los procesos de toma de decisión dentro del Estado o mejorar el gobierno corporativo de empresas estatales y privadas.

También es esencial invertir en políticas de transparencia, explotando las posibilidades que ofrece la tecnología. Los gobiernos que digitalizan y dan acceso a información relevante para el combate a la corrupción (compras y contrataciones públicas, registros de propiedad y de compañías, declaraciones de intereses y patrimonio de funcionarios), permiten un mayor escrutinio ciudadano de la acción estatal. Esto ayuda a los propios gobiernos y a las entidades de investigación y administración de justicia a detectar y generar pruebas sobre los desvíos y el mal uso de los recursos públicos.

## Estructura y principales mensajes del reporte

La existencia de oportunidades de corrupción es inherente a la organización de las sociedades modernas. Hay múltiples tareas asociadas a la administración del bien común (entre las que destacan el diseño y aplicación de leyes, la administración de justicia, y la gestión del patrimonio público), que no pueden ser ejecutadas por la colectividad en conjunto. La sociedad encarga esta labor a sus funcionarios (políticos y burócratas), a quienes otorga la prerrogativa de tomar decisiones en su nombre. La raíz del problema es que esos funcionarios pueden tener intereses particulares en conflicto con el interés público, y la sociedad no tiene la capacidad de observar perfectamente las acciones (y mucho menos las intenciones) de los funcionarios.

Esa combinación de factores da lugar a un *problema de agencia*: una situación en la que un principal (en este caso, la ciudadanía) contrata a un agente (el funcionario) para que desempeñe una labor (administrar el bien común), pero tiene

dificultades para garantizar que este actúe de la manera deseada. El riesgo de que las atribuciones de la función pública se usen para conseguir ganancias particulares, es decir, el riesgo de corrupción está latente. Las sociedades buscan mitigar ese riesgo con arreglos institucionales que intentan resolver ese problema de agencia, y que determinan los parámetros dentro de los cuales los funcionarios toman sus decisiones.

El objetivo de este reporte es entender cómo el comportamiento de los agentes (funcionarios públicos y actores privados) responde a distintos arreglos institucionales, con el fin de proponer fórmulas que alivien las tensiones entre los intereses colectivos y particulares, y promuevan la integridad en las decisiones de política pública. Por supuesto, los arreglos institucionales que pueden incidir sobre la corrupción son muchos y toman múltiples formas. Para orientar la discusión, los mismos se agruparán en cuatro categorías que se corresponden con los restantes capítulos del libro: reglas y control en la función pública; mecanismos de entrada a la burocracia y a la política; transparencia y monitoreo ciudadano; y la gobernanza de los intereses privados.

## Reglas y control en la función pública

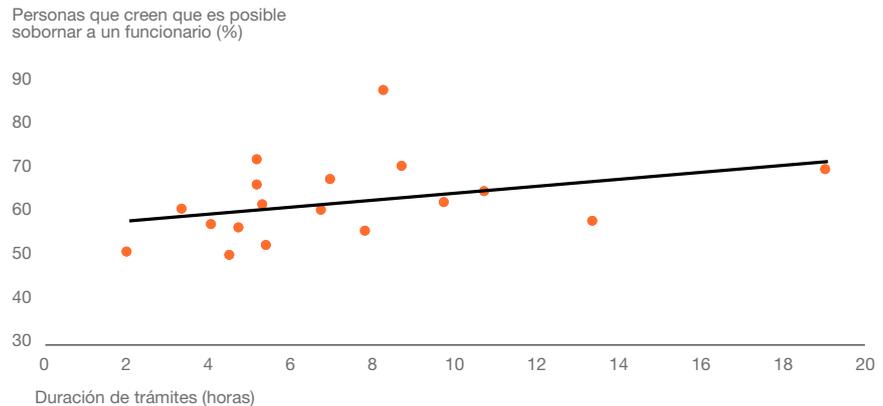
En la raíz de los riesgos de corrupción están las atribuciones que tienen los funcionarios para tomar decisiones de manera discrecional. En efecto, un mayor grado de discreción aumenta la probabilidad de que se cometan irregularidades. Esta relación se reproduce en muchos contextos de política pública: al repartir recursos entre agencias o niveles de gobierno, al hacer compras o contrataciones, al administrar justicia, etc. Para contrarrestar esto, se pueden disponer arreglos de dos tipos: reglas *ex ante* que limiten las atribuciones de los funcionarios (qué decisiones pueden tomar y cómo), y controles *ex post* que fiscalicen esas decisiones y acciones una vez que han sido ejecutadas.

En muchos contextos, la aplicación de mecanismos de decisión basados en protocolos y reglas objetivas minimizan los riesgos de corrupción. Por ejemplo, en el contexto de la contratación de infraestructura pública, el uso de pliegos y fórmulas de evaluación estandarizados es preferible al uso de criterios subjetivos. Las reformas al sistema de repartición de regalías en Colombia, que impuso normas más estrictas al uso de esos fondos por parte de los municipios, parecen haber logrado reducir la incidencia de irregularidades en los gobiernos locales.

La tecnología también permite disminuir espacios de discrecionalidad. Un caso donde esto ocurre es en la realización de trámites ante la administración, cuya simplificación y digitalización ayuda a cerrar desigualdades de poder entre ciudadanos y funcionarios. Como muestra el Gráfico 1.8, en los lugares donde los trámites demoran más tiempo, las personas tienen una mayor percepción de que los sobornos son útiles para obtener un beneficio. Por esto, es importante que se redoblen los esfuerzos que han hecho los países de la región para simplificar y digitalizar trámites.

**Las atribuciones que tienen los funcionarios para tomar decisiones de manera discrecional están en la raíz de los riesgos de corrupción.**

---

**Gráfico 1.8****Tiempo para realizar un trámite y percepción de corrupción en América Latina**

Nota: el gráfico muestra la correlación entre el porcentaje de individuos que creen que es posible sobornar a un funcionario y el tiempo promedio que demora realizar un trámite en diferentes países de América Latina. Cada punto corresponde a un país y la línea representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y países utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 228).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

Sin embargo, imponer límites a las atribuciones de los funcionarios acarrea costos en términos de agilidad en la administración pública. El funcionamiento de los sistemas de compras públicas ilustra este punto. Estos, por regla general, exigen el uso de modalidades más abiertas (menos discrecionales) a medida que el valor de los contratos supera ciertos umbrales. Pero si estas reglas no se diseñan de manera cuidadosa, las consecuencias pueden ser negativas. Los funcionarios pueden percibir que las modalidades más exigentes son muy engorrosas y pueden ralentizar sus procesos. Por tanto, incluso sin tener motivaciones corruptas, evitan deliberadamente esas modalidades ajustando los montos de los contratos o utilizando fórmulas de excepción para sus compras y contrataciones. El diseño de reglas *ex ante* que limiten el accionar de los funcionarios es útil, pero debe atender al contexto para evitar normas que resulten muy costosas en términos de agilidad sin garantizar una mayor integridad.

Una conclusión más general es que los límites a las atribuciones de los funcionarios no deben verse como un sustituto de la fiscalización posterior (controles *ex post*). Debe priorizarse también el fortalecimiento de las instancias de control y sanción de irregularidades para que cumplan su función disuasoria. Al interior de las organizaciones (privadas y públicas) suelen existir unidades de auditoría encargadas de detectar y castigar comportamientos indebidos, y su importancia no debe disminuirse. Aun así, los organismos auditores centrales tienen un papel protagónico en la prevención de irregularidades. El correcto funcionamiento de estos órganos depende de su credibilidad, su independencia respecto a criterios políticos, su capacidad de aprendizaje y adaptación, y de que el compromiso institucional a esos principios sea sostenido.

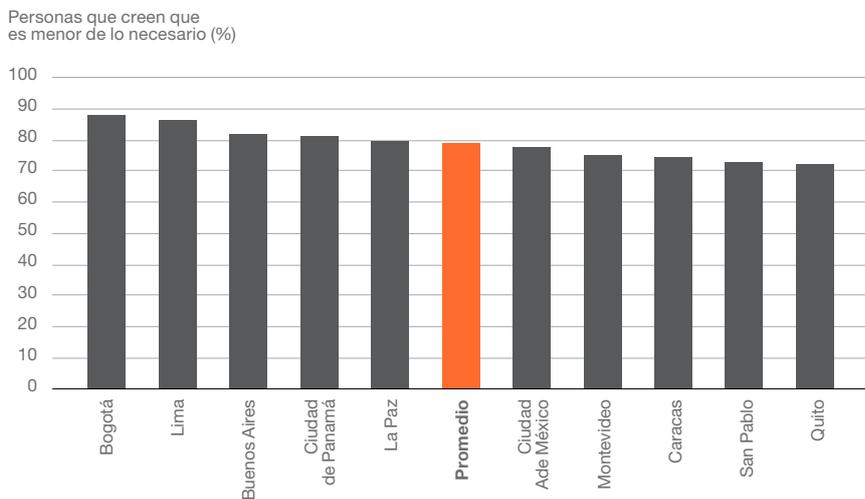
En tal sentido, las auditorías financieras y de procesos a agencias y órganos de gobierno iniciadas desde altos niveles del Estado han probado ser una herramienta valiosa para una agenda de integridad, como ilustran algunos resultados del Programa de Fiscalización por Sorteos Públicos de la Contraloría General de la Unión (CGU) en Brasil. Para maximizar su efectividad, es importante cuidar algunos aspectos de diseño e implementación. De manera fundamental, los ejercicios de fiscalización pierden capacidad disuasoria cuando son previsible o infrecuentes. Es importante que la amenaza de las auditorías sea constante, ya sea por su recurrencia o su imprevisibilidad. Otro punto a tener en cuenta es el potencial de la tecnología para reforzar y mejorar el seguimiento de la acción pública. El registro digital de las transacciones gubernamentales combinado con técnicas de análisis de datos puede ayudar a guiar las decisiones de los organismos de control e investigación.

**Las auditorías financieras y de procesos a agencias y órganos de gobierno iniciadas desde altos niveles del Estado han probado ser una herramienta valiosa para disuadir comportamientos delictivos.**

De especial importancia es que los órganos auditores mantengan vínculos fuertes con las fiscalías y otras instancias con atribuciones para emprender acciones administrativas y penales. Las sentencias judiciales son esenciales para disuadir delitos de corrupción, por lo que el funcionamiento de los sistemas de justicia es otro objetivo prioritario en la agenda de integridad. Además, como sugiere el Gráfico 1.9, la mayoría de las personas en América Latina cree que los tribunales no castigan la corrupción de manera suficiente. Un objetivo central debe ser el fortalecimiento de las capacidades de investigación de los Ministerios Públicos y órganos encargados de esas tareas. Debido a que los delitos de corrupción son complejos, su persecución requiere la formación de equipos técnicos especializados con facultades autónomas y el establecimiento de protocolos de investigación y recolección de evidencia.

### Gráfico 1.9

Percepción sobre el castigo judicial a la corrupción



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de encuestados que cree que los jueces castigan la corrupción menos de lo necesario. Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

De manera complementaria, algunas reformas de derecho sustantivo y procesal pueden ser pertinentes. En particular, el uso de la delación compensada en la investigación de casos de corrupción es una innovación promisorio, con efectos palpables en años recientes. Sin embargo, esta herramienta no está exenta de riesgos, y es muy importante construir la institucionalidad para gobernar su uso. Entre otras cosas, esto implica definir las condiciones bajo las cuales se pueden producir acuerdos de colaboración; diseñar cuidadosamente los incentivos (generalmente en la forma de reducciones de sentencia) que se ofrece a los colaboradores; y precisar el papel de fiscales, jueces y otros actores durante el proceso.

Aparte de disuadir conductas indebidas a través de las instancias disciplinarias, es de interés también entender si la integridad se puede fomentar con los esquemas de compensación e incentivos de carrera de los funcionarios. Los salarios (y las expectativas de aumento) representan una variable más relevante para los burócratas que para los políticos, debido a la naturaleza más duradera de los cargos que ocupan. Aun así, mayores niveles salariales sí pueden fomentar la integridad, pero solo en contextos en que las instancias de fiscalización funcionen y exista un riesgo real de perder el cargo si se cometen irregularidades. Es decir, no parece que la compensación sea una variable con un impacto de primer orden sobre los niveles de integridad, sino que su efecto está supeditado a la existencia de mecanismos disciplinarios. En cambio, los salarios son muy relevantes para atraer individuos capaces a la función pública.

Un incentivo de carrera que sí puede tener un efecto mayor sobre la conducta de los políticos es la reelección. En efecto, algunos resultados sugieren que la posibilidad de reelección favorece la integridad de los políticos que buscan preservar su popularidad para volver a ser elegidos. Aun así, el atrincheramiento en el poder conlleva sus propios riesgos, y los límites a la reelección son necesarios cuando el contexto institucional no proporciona contrapesos efectivos.

## Mecanismos de entrada a la burocracia y a la política

El funcionamiento de los sistemas de ingreso a la función pública, tanto en cargos electos como en la burocracia, es un factor determinante en el combate a la corrupción. Los mecanismos de acceso transparentes y meritocráticos favorecen la selección de individuos ajenos a relaciones clientelares y son fundamentales para garantizar independencia en el ejercicio de los cargos y un sistema de contrapesos efectivo en el Estado.

**La selección de individuos capaces y con baja tolerancia a la corrupción debe ser un objetivo de los gobiernos.**

---

La selección de individuos capaces y con baja tolerancia a la corrupción debe ser un objetivo de los gobiernos. El primer paso para lograrlo es motivar a esas personas a trabajar en la función pública. En esta tarea, el papel de las percepciones y expectativas no debe minimizarse. Tanto la incidencia de corrupción como la percepción de la misma afectan el atractivo del sector público. Por esto, es importante que las reformas para la integridad sean capaces de comunicar los logros que se consigan en la materia, con el fin de mejorar las opiniones y las expectativas de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Estado.

Una vez que los individuos han decidido postularse (o no) a la función pública, existen mecanismos de selección que determinan quiénes finalmente acceden y

quiénes no. Estos mecanismos difieren mucho entre cargos de elección popular y cargos burocráticos, por lo que es conveniente discutirlos de manera separada.

Los sistemas electorales sirven como puerta de entrada al ejercicio de la política. Los mismos deben estar orientados a maximizar la pluralidad y la competencia entre opciones. La experiencia muestra que los políticos con mejor desempeño salen de las contiendas más reñidas y en las que las características de los candidatos son más visibles. En cambio, la rendición de cuentas se ve disminuida cuando las jurisdicciones políticas están muy dominadas por grupos particulares. Por esto, un objetivo debe ser estimular la competencia en lugares donde es escasa. Introducir instancias de competencia al interior de los partidos puede ayudar a compensar la falta de competencia entre partidos. En este sentido, las elecciones primarias internas podrían ser una herramienta útil.

Un tema prioritario para la región es la regulación del financiamiento de la política, y de las campañas electorales en particular. Escándalos recientes han dejado en evidencia que los aportes de campaña muchas veces están detrás de intercambios de favores entre políticos y empresarios. Además, grandes aportes privados pueden profundizar desigualdades en términos de representación política y aumentar la influencia de intereses particulares sobre el poder político.

Esta es un área activa en términos de reformas en América Latina, al menos formalmente. Por regla general, los países cuentan con reglas que establecen fuentes y montos permitidos para las contribuciones políticas. Aproximadamente la mitad prohíbe aportes de personas jurídicas a las campañas. Además, las legislaciones fijan límites para los gastos y contemplan fondos públicos para las campañas. Existe evidencia favorable sobre la utilidad de ciertas reglas de financiamiento puntuales. Por ejemplo, la imposición de prohibiciones y topes a los montos de aportes individuales puede ser un mecanismo efectivo para atenuar el riesgo de captura política. Asimismo, restringir los gastos permitidos en las campañas puede fomentar la competencia electoral, especialmente en contextos en los que la riqueza personal de los candidatos es un factor importante del éxito en los comicios.

Sin embargo, mejorar la regulación en esta materia requiere, sobre todo, reducir la brecha entre los marcos regulatorios y su implementación. Es clave fortalecer las capacidades de supervisión de los tribunales electorales y otros organismos de control, que en América Latina suelen ser bastante débiles. Además, es importante ampliar la severidad y el alcance de las sanciones, y promover la transparencia y el control ciudadano. Estos pasos son necesarios para reducir el financiamiento irregular de la política, que oculta los conflictos de interés y perjudica severamente la rendición de cuentas.

**Mejorar la regulación del financiamiento político y de las campañas electorales requiere reducir la brecha entre los marcos regulatorios y su implementación.**

---

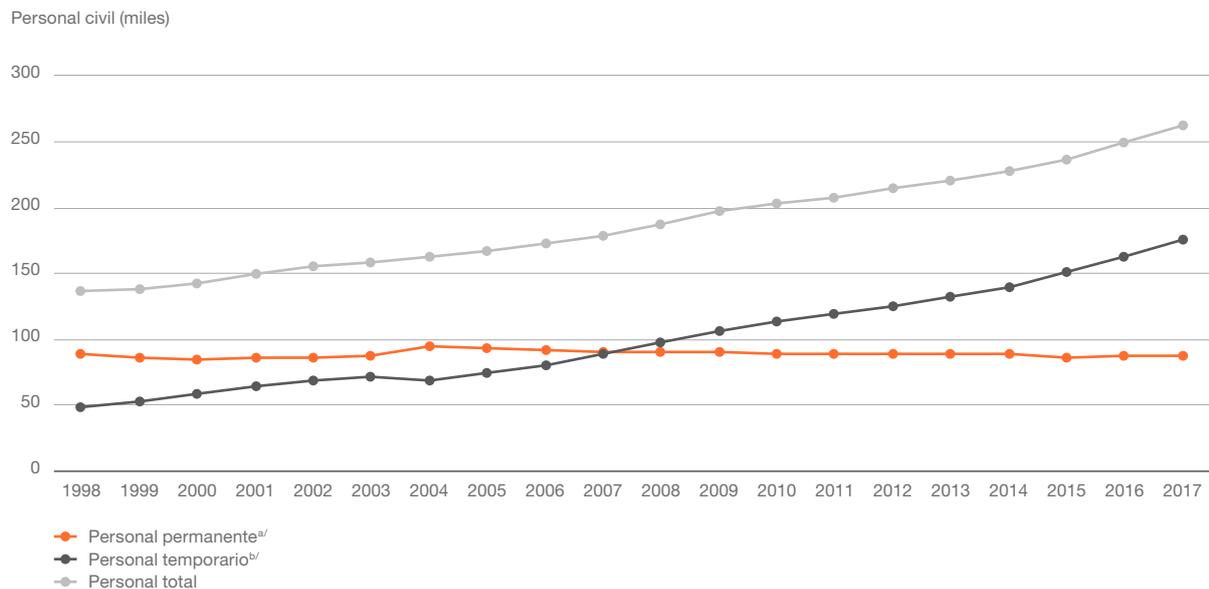
Los mecanismos de acceso a los cargos no electos de la administración pública plantean sus propios desafíos. El uso clientelar del empleo público (patronazgo) puede menoscabar la atracción y el reclutamiento de funcionarios de calidad, y contribuye al debilitamiento institucional en el cual florece la corrupción a gran escala. Los dirigentes políticos deben tener autonomía para hacer algunos nombramientos en puestos de confianza dentro de los equipos ejecutivos. No obstante, esa prerrogativa no se debe extender a la burocracia en general, pues la discrecionalidad para nombrar y remover cargos en la administración pública es lo que permite el uso clientelar del empleo.

El mérito debe ser el factor determinante del ingreso al servicio civil. Para esto, es necesario disponer de procesos de reclutamiento imparciales, con decisiones basadas en la idoneidad y las competencias de los candidatos. La mejor vía para conseguir esto son los concursos de oposición, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones: publicidad sobre las plazas disponibles y las etapas y mecanismos de selección correspondientes; amplio acceso a las convocatorias; y un sistema de evaluación basada en criterios técnicos, objetivos y transparentes.

Casi todos los países de la región contemplan el uso de concursos de oposición como forma de ingreso a posiciones profesionales y operativas permanentes en la burocracia. Sin embargo, quedan algunas tareas pendientes para la implementación efectiva de un servicio civil profesional. En particular, es necesario reducir la incidencia de contrataciones bajo condiciones de excepción y el uso de contratos temporales, que en muchos casos se convierten en la modalidad principal de contratación. El Gráfico 1.10 muestra que incluso en Chile, que destaca en la región por la calidad de sus instituciones, la proporción de personal temporario aumentó significativamente durante las últimas dos décadas. Estas fórmulas deben limitarse a casos en los que son realmente pertinentes. Para lograr esto, se pueden imponer restricciones a su uso, pero incluso más importante es mejorar los canales de selección regular (haciendo más fácil contratar por esa vía) y trabajar por aumentar la eficiencia del servicio civil. De especial interés es promover el uso de concursos en algunas áreas del empleo público con procesos de entrada menos institucionalizados, como pueden ser los gobiernos subnacionales o los servicios de educación y salud.

### Gráfico 1.10

#### Evolución del personal civil en Chile



a/ Esta categoría agrupa las siguientes personerías jurídicas: planta, jornales permanentes y código del trabajo.

b/ En esta categoría las personerías jurídicas incluidas son: contrata y honorarios.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2008, 2018)

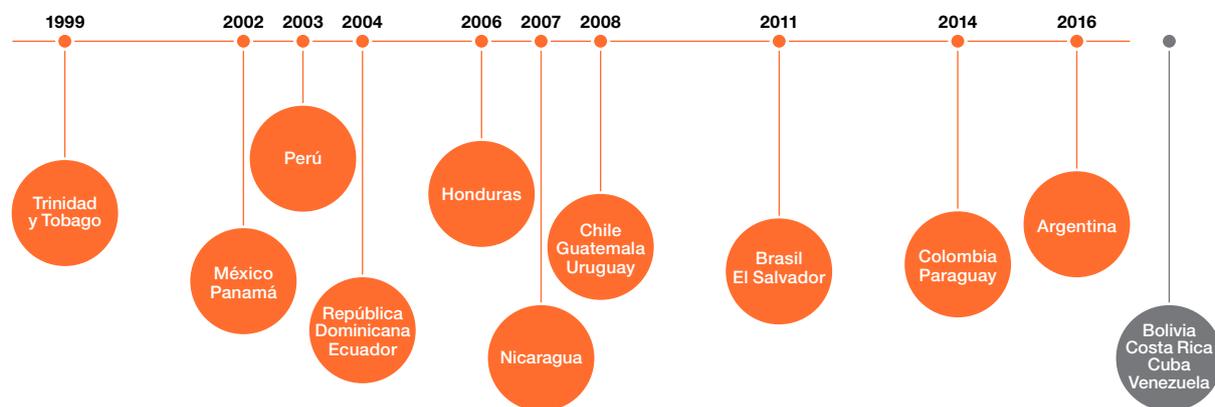
Para la aplicación de estas recomendaciones, es aconsejable que el servicio civil de carrera sea responsabilidad de un organismo técnico, autónomo, y con los recursos necesarios para poder cumplir con sus atribuciones.

## Transparencia y monitoreo ciudadano

Es intuitivo pensar en la ciudadanía como una última salvaguarda contra los desvíos de los gobernantes, ya que sobre ella cae finalmente el costo de las pérdidas e ineficiencias generadas por la corrupción. Pero para ejercer su rol contralor de manera efectiva los ciudadanos deben tener información sobre el accionar de los funcionarios, capacidad para reconocer y reaccionar ante actos de corrupción, y canales accesibles de reclamo y denuncia. Sin embargo, esos requisitos no siempre se cumplen.

El ingrediente primordial para activar el control ciudadano es la información sobre las acciones que se toman en la administración pública y, por tanto, es natural partir de la hipótesis de que un mayor nivel de transparencia se debería traducir en menores niveles de corrupción. A esta lógica responden los mandatos a compartir información desde el Estado con el público. Una primera generación de iniciativas en este sentido tuvo que ver con la aprobación, durante las últimas dos décadas, de leyes de acceso a la información, que obligan al Estado a responder ante consultas iniciadas por los ciudadanos (Figura 1.1). Si bien los países de América Latina han adoptado normativas en este sentido, aún quedan importantes espacios de mejora en los plazos de entrega de la información y en la adecuación de las respuestas a las solicitudes.

**Figura 1.1**  
Leyes de acceso a la información en América Latina



Nota: en gris se muestran los países que al 26/11/2018 no han implementado una ley de acceso a la información. Bolivia y Venezuela han aprobado normas que reglamentan algunos aspectos sobre este ámbito, mientras que en Costa Rica este derecho se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución (Organización de los Estados Americanos, 2013).

Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018).

Por su parte, las iniciativas de gobierno abierto conminan a los Estados a jugar un rol más proactivo, proveyendo información sin necesidad de demandas explícitas por parte de la ciudadanía. La apertura de datos digitales de libre uso es un elemento central de estas iniciativas. Es importante reconocer que la complejidad del aparato estatal, con multiplicidad de órganos y agencias llevando a cabo cuantiosos procesos y transacciones, dificulta la tarea de proveer información clara y manejable. Por esto, debe impulsarse el desarrollo de estándares de gobernanza, producción, interoperabilidad y comunicación de los datos.

La apertura de información por parte de los gobiernos tiene múltiples objetivos, y la Open Data Charter identifica algunas bases de datos que son especialmente valiosas para la rendición de cuentas. Estas hacen referencia a muchos de los temas subrayados en este reporte e incluyen información sobre campañas electorales, registros de empresas y contratistas del Estado, registros de funcionarios e intereses, resultados de auditorías y procesos judiciales, entre muchos otros.

**La credibilidad de la información es fundamental para que esta tenga impactos positivos en la rendición de cuentas.**

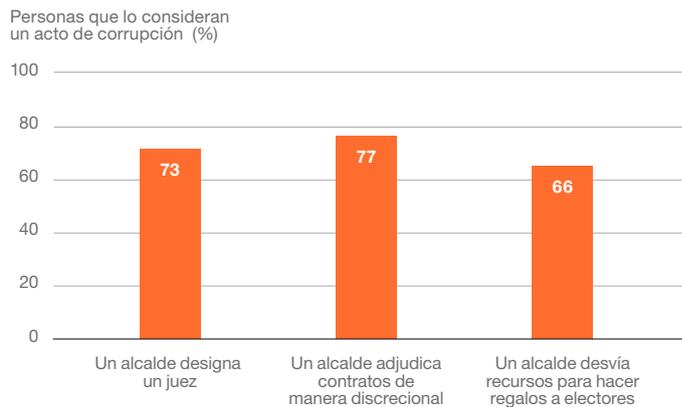
---

Sin embargo, la credibilidad de la información es fundamental para que esta tenga impactos positivos en la rendición de cuentas. Esa credibilidad depende de las instancias que producen la información, pero también de los agentes que la procesan y distribuyen a la ciudadanía. Los medios de comunicación y las ONG juegan muchas veces ese papel, y por tanto son actores importantes. Desde el Estado, se debe fomentar un clima que favorezca la credibilidad de esos agentes. Para esto, es importante garantizar la libertad de prensa y procurar altos niveles de cobertura y competencia en el sector de medios de comunicación. A su vez, las ONG deberían adoptar altos grados de transparencia respecto a su financiamiento para disipar dudas relacionadas a conflictos de interés o corporativismo en su actividad.

Tan importante como la producción y divulgación de información sobre el accionar del Estado es la capacidad de las personas para entenderla y utilizarla. Para sancionar los hechos de corrupción, la ciudadanía primero debe ser capaz de identificarlos y mantener una actitud de intolerancia hacia los mismos. Lamentablemente, esto no siempre ocurre. Datos de la ECAF 2018 sugieren que aproximadamente una tercera parte de los individuos no reconoce como actos de corrupción hechos hipotéticos que describen situaciones de tráfico de influencias o negociaciones incompatibles con la función pública (Gráfico 1.11). Además, hay factores que aumentan la permisividad de las personas hacia la corrupción, como la percepción de que el funcionario es competente (*roba pero hace*), la afinidad política o ideológica, las relaciones clientelares, o la prevalencia de normas sociales que desalientan la denuncia. Los cambios en esta dimensión solo se pueden lograr mediante inversiones sostenidas a través del sistema educativo tradicional y otros espacios de aprendizaje y transmisión de valores, para informar y concientizar a los ciudadanos. Campañas masivas que eduquen y sensibilicen sobre las manifestaciones y consecuencias de la corrupción pueden ser valiosas. En algunos contextos se han ensayado con éxito intervenciones conductuales que se sirven de personas influyentes (*role models*) para promover la denuncia y contrarrestar normas sociales que invitan a guardar silencio ante las irregularidades.

**Gráfico 1.11**

## Reconocimiento de situaciones típicas de corrupción



Nota: el gráfico reporta el porcentaje de encuestados que considera que cada una de las situaciones descritas constituye un acto de corrupción. Los valores refieren al promedio simple de 10 ciudades de América Latina, las cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 228), junto con la descripción de las tres situaciones.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

Finalmente, la ciudadanía solo puede disciplinar a los funcionarios si tiene a su disposición canales de participación y reclamo. Las elecciones son una vía esencial para agregar las preferencias y opiniones de la colectividad, pero su legitimidad como mecanismo de rendición de cuentas se ve disminuida por la incidencia de prácticas clientelares. Aunque resulta difícil de medir con precisión, las encuestas sugieren que la compra de votos es un fenómeno extendido en América Latina. Reducir ese y otros mecanismos clientelares requiere actuar tanto sobre la demanda como sobre la oferta de este tipo de transacciones. La prioridad debe ser disminuir la discrecionalidad de los políticos en la provisión de programas sociales o servicios públicos. La vulnerabilidad de las personas facilita el clientelismo, y la recepción de servicios o beneficios estatales debe ser universal o estar basada en fórmulas que no dependen de la decisión de funcionarios particulares. De manera complementaria, es importante sensibilizar al electorado sobre el valor del voto independiente mediante campañas localizadas.

Por supuesto, las elecciones deben verse acompañadas por otras instancias de control y denuncia. Los altos costos de reclamar y el descreimiento de la ciudadanía a la utilidad de hacerlo son las principales áreas sobre las que se debe trabajar. Los Estados deben aprovechar las oportunidades que trae la tecnología en este sentido, como la creación de plataformas de reporte descentralizado y de canalización de denuncias.

Más allá de los tradicionales canales de gestión de reclamo, en la actualidad se están abriendo nuevos espacios para que las comunidades participen activamente en el diseño e implementación de proyectos y políticas públicas. Las auditorías sociales y los programas de cartilla de desempeño (*scorecards*) son ejemplos de modelos de monitoreo comunitario (de abajo hacia arriba). Estos pueden ser muy valiosos en casos concretos, pero no deben verse como sustitutos del monitoreo tradicional (de arriba hacia abajo).

## La gobernanza de los intereses privados

En muchos casos, miembros del sector privado juegan un papel muy activo en los episodios de corrupción, instigando intercambios de favores que atentan contra la integridad de las políticas públicas. Existe una amplia literatura que muestra que el valor bursátil y los ingresos de las empresas aumentan cuando estas logran accesos preferenciales a instancias de decisión en la política pública. Por tanto, una agenda anticorrupción comprensiva debe incluir medidas para hacer responsable al sector privado y promover la integridad a su interior.

**Son múltiples los mecanismos que los intereses privados pueden usar para cooptar el proceso de decisión pública. El más flagrante es, posiblemente, el pago de sobornos.**

---

Son múltiples los mecanismos que los intereses privados pueden usar para cooptar el proceso de decisión pública. El más flagrante es, posiblemente, el pago de sobornos. Varios convenios internacionales conminan a los Estados a reforzar su andamiaje legal contra el soborno. La tipificación del cohecho activo debe complementarse con disposiciones que establezcan responsabilidad legal de las personas jurídicas por actos de corrupción, y con normas para perseguir el soborno a funcionarios extranjeros (cohecho internacional). Varios países de América Latina han dado pasos con la adopción de instrumentos legales que los acercan a estos estándares. Sin embargo, algunos datos y escándalos recientes sugieren que el pago de soborno sigue siendo un problema vigente en la región. Por esto, es necesario complementar las reformas legales con inversiones institucionales para mejorar su capacidad de aplicación. El punto de partida debe ser el reconocimiento de que los delitos de corrupción son complejos, y su investigación es difícil y laboriosa. Por tanto, las inversiones deben dirigirse al fortalecimiento de las capacidades de los organismos de investigación, en el ajuste de normas procesales que faciliten esta tarea y en la creación de protocolos de cooperación con otras jurisdicciones.

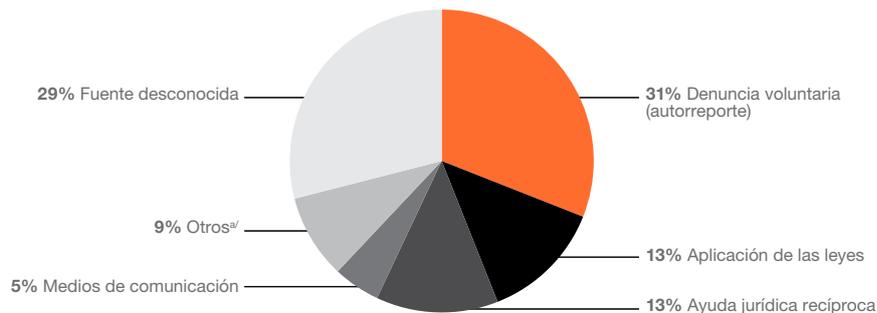
Una de las intenciones detrás de las normas de responsabilidad penal de las personas jurídicas es crear incentivos para que las empresas adopten programas internos de cumplimiento. En efecto, la experiencia en la aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos (FCPA) y otras normas contra el cohecho internacional muestra que el autorreporte voluntario por las empresas es una de las principales vías a través de las cuales se inician los casos. Así lo señala el Gráfico 1.12 a partir de los datos recogidos en el reporte sobre soborno transnacional de la OCDE (2015). Esto demuestra, a su vez, el valor que pueden tener las herramientas de detección de irregularidades a nivel organizacional. Un componente típico de estos programas de cumplimiento es el establecimiento de canales internos de denuncia. La promoción de los informantes es muy valiosa en un programa de integridad, porque los empleados de una organización son los individuos con mayor facilidad para enterarse sobre la realización de prácticas indebidas. A su vez, la evidencia muestra que es difícil incentivar esas delaciones, porque los costos asociados a ser un informante son muy elevados ya que podrían existir represalias como la pérdida del trabajo. Los protocolos en esta materia deben diseñarse con mucho cuidado para evitar denuncias falsas o irrelevantes.

Aun en ausencia de sobornos, existen otros riesgos a la integridad de la política pública por la influencia de actores privados. En particular, los conflictos de interés se presentan cuando funcionarios deben tomar decisiones sobre las que tienen intereses particulares que se riñen con sus responsabilidades públicas. La mera existencia de estos conflictos no constituye un hecho de corrupción, pero al ser un factor de riesgo es importante manejarlos. Los componentes centrales de la gobernanza de

los conflictos de interés son la prohibición de algunas actividades privadas en paralelo a la función pública, la declaración de intereses, y la resolución de los posibles conflictos. Las prohibiciones deben ser realistas, considerando la estabilidad y los salarios del cargo público en cuestión. Las declaraciones juradas de intereses son muy importantes. Además de listar los elementos de información que deben revelar los funcionarios, las legislaciones deben definir responsabilidades claras y consecuencias en caso de incumplimiento. Los países de América Latina cuentan con normativas en esta materia, pero hay algunas dimensiones en las que los instrumentos actuales pueden mejorar. En primer lugar, poner más énfasis en la información sobre otras actividades y cargos de los funcionarios, incluso si no son fuente de ingreso. En segundo lugar, asegurar una mayor accesibilidad de la información generada, balanceando la demanda de transparencia con consideraciones sobre la privacidad de los funcionarios. En cuanto a los mecanismos de resolución de los conflictos de interés, estos pueden combinar fórmulas que dependen más de la excusación por parte del propio funcionario o de la recusación del mismo por una autoridad encargada. Por otra parte, la misma divulgación de información respecto a los posibles conflictos puede incentivar a los funcionarios a evitar actuar en estas situaciones, debido a los costos de reputación que esto pueda acarrear. Por lo tanto, se deben priorizar las inversiones institucionales para mejorar la etapa de declaración de conflictos de interés y para sancionar a quienes incumplan esas obligaciones de reporte.

### Gráfico 1.12

Fuente de información original sobre casos de soborno transnacional



Nota: corresponde a casos de cohecho internacional concluidos entre el 15/02/1999 y el 01/06/2014.

a/ Esta categoría incluye informantes internos, organismos internacionales, investigación de otros delitos, unidades de inteligencia financiera y denuncias de ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2015).

Otra estrategia usada por el sector privado para incidir sobre los procesos de política pública es el cabildeo o *lobby*. Si bien es legítimo que existan espacios para que los representados comuniquen sus preferencias y opiniones a sus representantes políticos, el riesgo es que esos espacios sean cooptados por grupos poderosos y mejor organizados para comprar conexiones que les otorguen una influencia excesiva en los procesos de decisión. Las normas al respecto deben orientarse hacia la regulación y transparencia del cabildeo. Es importante crear registros de los cabilderos y sus interacciones con los funcionarios, que deben complementar-

**Otra estrategia usada por el sector privado para incidir sobre los procesos de política pública es el cabildeo o *lobby*, la cual requiere una regulación específica.**

se con información comprehensiva sobre las decisiones y acciones de los funcionarios en el ejercicio de su cargo. Simultáneamente, deben dirigirse esfuerzos para mejorar el acceso de grupos menos poderosos y organizados a los espacios de decisión. Este es un reto complicado, pero necesario para lograr una representación más equitativa en los sistemas políticos.

Finalmente es importante reconocer que existen algunas áreas del accionar del sector público donde el sector privado juega un rol muy relevante como proveedor, y que son especialmente vulnerables a los riesgos de captura por los recursos que se movilizan. La provisión de infraestructura y la gestión de recursos naturales son dos tareas vulnerables especialmente pertinentes para la región, por lo que es imperativo reforzar los procesos de toma de decisión en esas áreas. Las empresas de propiedad estatal suelen jugar un papel importante en la ejecución de estas tareas, por lo que fortalecer la gobernanza de estas organizaciones también es un área de acción prioritaria.

En la contratación de obra pública debe cuidarse todo el ciclo de los proyectos. Es importante que haya independencia entre los funcionarios encargados de distintas tareas: la formulación y selección del proyecto, la licitación y elección de proveedores, la fiscalización de la ejecución, y la evaluación de propuestas de renegociación. El uso de documentos estandarizados puede ser útil para evitar la manipulación de los pliegos en favor de empresas específicas. En todo caso, deben reforzarse las capacidades de las entidades contratantes para evitar que contratos inadecuados se traduzcan en costosas renegociaciones en la etapa posterior a la licitación. Las modificaciones contractuales son muy comunes en los proyectos de obra pública, y la naturalidad con que se realizan abre espacios de corrupción. Esta es una etapa que se debe cuidar especialmente, estableciendo las reglas para aceptar modificaciones y transparentando toda la información sobre renegociaciones. Cabe destacar que esto es pertinente tanto para proyectos adjudicados bajo modelos de obra pública tradicional como a través de Asociaciones Público Privadas (APP).

En cuanto a la gestión de recursos naturales, además del otorgamiento de licencias y concesiones que conlleva riesgos similares a la licitación de obra pública, existe la preocupación de que los ingresos obtenidos a través de las industrias extractivas erosionen la rendición de cuentas. La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) recoge una serie de recomendaciones valiosas para mejorar la gobernanza de estas industrias a partir de una mayor transparencia en los procesos y resultados. El énfasis allí es publicar de manera clara la información sobre los flujos de recursos que se mueven por ese sector: los ingresos y egresos de operadores, agencias de la administración pública, empresas estatales, transferencias a fondos especiales y gobiernos subnacionales, etc. La transparencia debería complementarse con reglas muy claras sobre el uso y destino de esos recursos.

**El Estado debe hacer un esfuerzo especial por fomentar altos estándares de integridad en las empresas en las que tiene participación accionaria.**

---

El Estado debe hacer un esfuerzo especial por fomentar altos estándares de integridad en las empresas en las que tiene participación accionaria. Los riesgos de irregularidades en estas organizaciones generalmente se desprenden de fallas en los modelos de gobernanza adoptados. El Estado debe crear mecanismos institucionales para ejercer sus derechos de propiedad, elegir sus representantes ante los directorios de estas empresas y fijar protocolos de supervisión. Esto se puede realizar a través de una entidad única o agencia coordinadora que centralice los derechos de propiedad sobre el catálogo de empresas en las que el Estado tenga acciones. La otra prioridad en esta materia es garantizar la autonomía de las em-

presas y evitar el surgimiento de conflictos entre sus intereses operativos y comerciales y los intereses políticos de los gobiernos. A través de sus representantes en los directorios, el Estado debe comunicar metas y expectativas respecto a las empresas, pero no interferir en el manejo cotidiano de las mismas.

## La economía política de las reformas anticorrupción

Frente a un escenario de alta corrupción que afecta negativamente el desarrollo económico y social, como es el de muchos países en desarrollo en América Latina y otras regiones, surgen dos preguntas esenciales (Rothstein, 2011). Primero, ¿cuáles son las reformas estructurales que deben aplicarse para controlar este problema? Segundo, ¿cómo se ponen en marcha los procesos políticos e institucionales que favorecen la implementación efectiva de dichas reformas? La respuesta a la primera pregunta fue resumida en el apartado anterior y se elabora con más detalle en el resto de los capítulos. Una respuesta parcial a la segunda pregunta se plantea en este apartado.

Los procesos de reforma que requiere una sociedad dependen de su punto de partida, en términos del estado original de sus instituciones y las manifestaciones de corrupción que tienen lugar en ella. A continuación se ofrece una clasificación de tres puntos de partida bien diferenciados.

En un extremo hay sociedades en estados muy negativos donde los gobernantes extraen renta de manera sistemática de la ciudadanía, y aunque esta quiera cambios, no hay instituciones políticas que transmitan esa demanda, porque los mecanismos electorales (o de otro tipo de participación) no existen o son profundamente disfuncionales.

Un segundo caso es el de sociedades que sí tienen instituciones democráticas medianamente funcionales, en las que la demanda popular tiene peso sobre los gobernantes, pero los problemas de coordinación dificultan que la ciudadanía se organice y demande reformas estructurales en materia de integridad. Los obstáculos a la coordinación obedecen a distintas causas, como falta de información sobre esta temática, preferencias que priorizan otros temas, costos de participación política, entre otros. Además, con frecuencia los políticos y los ciudadanos establecen relaciones clientelares, que pueden ser mutuamente beneficiosas (al menos en el corto plazo) para los individuos involucrados, pero deterioran sensiblemente la rendición de cuentas y tienden a autoperpetuarse (Keefer, 2007; Keefer y Vlaicu, 2007; Robinson y Verdier, 2013).

Finalmente, el tercer caso es el de sociedades en las que la corrupción se manifiesta solo como casos aislados dentro de una institucionalidad fuerte.

Los casos extremos son relativamente menos interesantes. En el primero, la necesidad inmediata es de democratización, reformando el sistema político y creando o reparando los mecanismos electorales de rendición de cuentas. En el tercero, la sociedad simplemente debe mantenerse vigilante para garantizar la adminis-

**Los procesos de reforma que requiere una sociedad dependen del estado de sus instituciones y las manifestaciones de corrupción que tienen lugar en ella.**

---

tración de justicia en los casos aislados de corrupción que se presenten, y para adoptar reformas marginales que puedan hacer falta. Por regla general, esas reformas marginales no serán políticas, sino más bien legales u organizacionales, y el Estado tendrá los mecanismos para implementarlas.

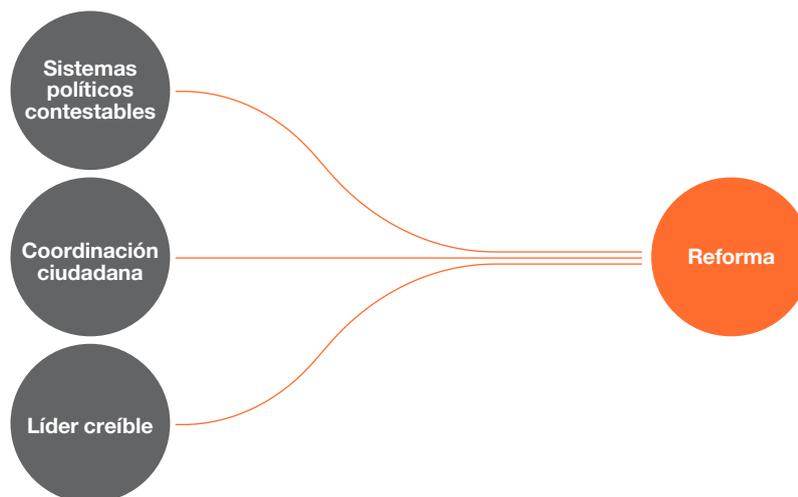
El caso más relevante para este reporte es el segundo, que caracteriza al grueso de los países que se enfrentan al flagelo de la corrupción actualmente, y que plantea la siguiente pregunta: ¿por qué sociedades con libertades políticas y sistemas democráticos medianamente funcionales no producen espontáneamente reformas anticorrupción, y bajo qué condiciones lo pueden hacer?

## Los ingredientes básicos del cambio

Si bien es muy difícil desarrollar una teoría completa de la reforma, se pueden identificar las condiciones que resultan necesarias para propiciarla: un sistema político contestable, es decir, que los individuos en el poder tengan la amenaza real de ser reemplazados; la coordinación ciudadana sostenida alrededor de la agenda de integridad; y un encargado de liderar y promover la implementación de las reformas (Figura 1.2).

**Figura 1.2**

Ingredientes básicos para la reforma en materia de integridad



Fuente: elaboración propia.

El grado de contestabilidad política es un factor fundamental de cambio, por distintas razones. En primer lugar, la alternabilidad en el poder incentiva la introducción de reformas anticorrupción con el fin de restringir y vigilar las acciones de gobiernos futuros. Por ejemplo, en México, las leyes estatales (provinciales) de

acceso a la información pública se aprobaron primero en los Estados con mayor nivel de competencia política (Berliner y Erlich, 2015).<sup>5</sup> Por la misma lógica, la contestabilidad electoral puede llevar a desmontar sistemas clientelares de repartición de recursos o servicios públicos, para que los mismos no sean explotados por adversarios políticos. También en México, la provisión de títulos de propiedad a hogares en condiciones de tenencia precaria de sus viviendas los liberó de las relaciones clientelares que sostenían con funcionarios locales y operadores vecinales, quienes los defendían de expropiaciones o invasiones a cambio de apoyo político (Larreguy, Marshall, y Trucco, 2018).

La amenaza de una derrota electoral también es importante porque obliga a los políticos a responder a la demanda popular. Esto promoverá la adopción de reformas para la integridad si así lo exige la ciudadanía.

En síntesis, la competencia política incentiva a los gobiernos a adoptar reformas favorables a la transparencia y a la integridad por distintas razones: conseguir una reelección, restringir el accionar de futuras autoridades, reaccionar a competidores provenientes del propio partido o movimiento político, o incluso imponer restricciones a otros poderes o niveles de gobierno. Por ejemplo, los gobiernos regionales o nacionales pueden introducir cambios que limitan la capacidad de gobiernos locales de explotar relaciones clientelares. El caso recientemente descrito de México es un ejemplo: el Gobierno federal fue el que ejecutó la política de provisión de títulos de propiedad, y las prácticas clientelares de los gobiernos locales se vieron resentidas. Esto es importante porque es posible encontrar que el nivel de contestabilidad política varía significativamente al interior de los países entre regiones y niveles de gobierno. Sistemas muy competitivos a nivel nacional o estatal pueden convivir con instituciones políticas muy cooptadas, con escasa competencia y alto clientelismo a nivel local.

El segundo ingrediente es la coordinación ciudadana respecto al tema. Hay varios obstáculos a la demanda ciudadana de integridad, incluso a nivel individual, que se exploran en profundidad en el Capítulo 4 de este reporte. De hecho, muchas personas perciben que los demás hacen poco por este tema. Datos de la ECAF 2018 indican que, en promedio entre las ciudades encuestadas, el 57% de los individuos creen que sus conciudadanos castigan la corrupción menos de lo necesario (Gráfico 1.13). Un problema central es que la corrupción no es el único, ni necesariamente el principal, aspecto que consideran las personas a la hora de participar políticamente. Esto es especialmente notorio cuando hay altos niveles de vulnerabilidad económica y social que imponen otras prioridades a la población, y facilitan el uso de mecanismos clientelares que reducen la rendición de cuentas. Por ejemplo, Bobonis, Gertler, Gonzalez-Navarro, y Nichter (2017) muestran que en localidades de Brasil, los hogares sin cisternas individuales recurren a funcionarios locales para paliar necesidades de acceso a agua en períodos de sequía, a cambio de lo cual ofrecían su apoyo público a las candidaturas asociadas a esos funcionarios.

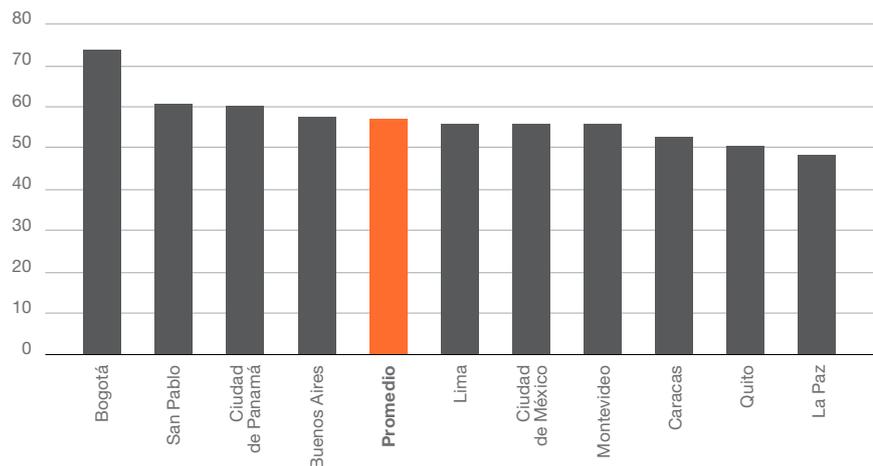
**La competencia política incentiva a los gobiernos a adoptar reformas favorables a la transparencia y a la integridad.**

---

5. Existe una importante literatura que encuentra que la competencia política induce a restringir el nivel de discrecionalidad de los gobiernos a través de reformas en distintas áreas, incluyendo: servicio civil (Geddes, 1994; Ting, Snyder, Hirano, y Folke, 2013), sistemas judiciales (Ginsburg, 2003) y transparencia fiscal (Alt, Lassen, y Rose, 2006).

**Gráfico 1.13**

Percepción sobre la preocupación de los conciudadanos por la corrupción

Personas que creen que los demás se preocupan  
menos de lo necesario (%)

Nota: el gráfico muestra el porcentaje de encuestados que cree que el resto de los ciudadanos se preocupa por la corrupción menos de lo necesario. Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

La demanda colectiva por mayor integridad se puede alcanzar a través de un proceso progresivo de formación de preferencias e intereses. Es decir, paulatinamente la ciudadanía puede llegar a un estadio en el que la integridad en las políticas públicas se vuelve prioridad para una masa crítica de personas, que lo manifiesta a través de sus acciones de participación política (como el voto). Sin embargo, no hay ninguna certeza de qué factores pueden producir esa convergencia secular de valores y preferencias. La relación discutida previamente entre vulnerabilidad socioeconómica y clientelismo da lugar a la hipótesis de que el crecimiento económico y la consolidación de grandes clases medias llevarían a una mayor exigencia de rendición de cuentas por la población (Casas Zamora y Carter, 2017). Además, hay evidencia de que el contenido de los currículos educativos tiene una incidencia duradera sobre los valores cívicos de las personas, de modo que los sistemas de educación pueden ser un importante canal de transmisión de actitudes hacia la corrupción (Cantoni, Chen, Yang, Yuchtman, y Zhang, 2017).

**La demanda colectiva por mayor integridad puede ser fruto de la concientización progresiva sobre su importancia o ser impulsada por grandes escándalos.**

Por otra parte, la demanda colectiva se puede coordinar ante grandes escándalos que ponen el tema de la corrupción en la agenda pública de los países. Así se presentan ventanas de oportunidad para la reforma, alentada por la presión popular en reacción a esos escándalos. Por supuesto, las ventanas de oportunidad se cierran en cuanto el descontento popular amaina, por lo que las reformas requieren acciones rápidas. Un reto importante es gestionar la coordinación transitoria que producen estos casos para que el seguimiento de la ciudadanía a este tema se vuelva más duradero. Varios países de América Latina se han enfrentado a situaciones así, que han aprovechado con distintos grados de éxito.

Finalmente, es fundamental un encargado o líder que facilite la implementación. La condición clave para ocupar esa posición es la legitimidad. El origen de ese encargado puede variar entre contextos. Por ejemplo, puede ser un emprendedor político, es decir, un candidato que construya una plataforma alrededor de propuestas de políticas de integridad. Esto vuelve a subrayar la importancia de tener mercados políticos competitivos (incluso al interior de los partidos), que permitan liderazgos nuevos para abanderar iniciativas de cambio con credibilidad. Las plataformas reformistas deben trascender trincheras partidistas y buscar la construcción de pactos transversales.

Alternativamente, los encargados de la preparación de las reformas pueden ser figuras ajenas al escenario político. Las ONG, expertos y académicos pueden jugar un papel central si logran crear una percepción generalizada de objetividad y excelencia. Por supuesto, siempre serán necesarias las instancias políticas para aprobar leyes y normas administrativas. Por tanto, este modelo requiere una relación simbiótica en la que los funcionarios, que deben tener un mínimo de credibilidad, se comprometen a implementar las reformas cuyo diseño dejan en manos de expertos. Si ese compromiso no es real, y los gobiernos se reservan la potestad de aceptar o rechazar cambios según los vaivenes del ciclo político y los intereses que se vean afectados por las propuestas, el destino más probable de las reformas es el fracaso (Maor, 2004). Ejemplos de esta dinámica se encuentran en el caso de la Comisión para la Prevención de la Corrupción de Eslovenia (Batory, 2012) y el tratamiento que tuvieron las iniciativas anticorrupción en Georgia (Kupatadze, 2012).

Como se mencionó previamente, el otro ingrediente para reformas efectivas es la persistencia de los esfuerzos. Cuando la demanda de reformas es incitada por escándalos, es fundamental que la atención ciudadana sea lo suficientemente duradera para al menos alcanzar la etapa en la que se introducen cambios legales y administrativos, que toman algo de tiempo. Las ONG también tienen un rol valioso en la tarea de hacer seguimiento y divulgar el estado de avance de la agenda. A su vez, los medios de comunicación suelen tener un alcance más masivo en la población, y pueden aportar mucho si su cobertura trasciende el desarrollo de los escándalos para incluir información constante sobre el estado de las reformas.

El Recuadro 1.4 presenta dos casos en los que el descubrimiento de tramas de corrupción promovió esfuerzos de reformas en países de la región con distintos grados de éxito: los intentos frustrados de Perú a principios de los años 2000 y la más fructífera experiencia de la Comisión Engel en Chile.

Si bien los cambios legales llevan tiempo, el desarrollo de capacidades institucionales lleva más, y la transformación de expectativas y normas sociales es un proceso aún más lento. Esto significa que nuevas leyes pueden demorar antes de traducirse en cambios conductuales más definitivos. En el corto plazo, normas más severas y más transparencia y justicia puede significar que se descubran muchas irregularidades, lo que puede aumentar la percepción de corrupción. Solo una rigurosidad continuada en la aplicación de las nuevas normas conseguirá que los agentes internalicen las nuevas reglas y ajusten su comportamiento. La transición entre un estado social de alta corrupción a uno de baja corrupción puede ser difícil de gestionar por varias razones, como se discute en el siguiente apartado.

**Las reformas efectivas requieren esfuerzos persistentes por parte de la dirigencia política y la sociedad.**

---

## Recuadro 1.4

### Intentos de reformas anticorrupción en la región: una de cal y otra de arena<sup>a</sup>

En Perú se impulsaron iniciativas anticorrupción establecidas desde el año 2001 después del colapso del gobierno de Fujimori. El nuevo Gobierno electo prometió medidas significativas en esta área y, en el contexto de una importante caída de popularidad, nombró a un Alto Consejero del Presidente para la Lucha Contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Administración Pública que, junto con la Comisión Nacional Anticorrupción, velarían por promover la integridad dentro del Estado. Sin embargo esta iniciativa fue de corto alcance y no tuvo reales consecuencias. Entre los problemas que enfrentaron la Comisión y el Consejero estuvo la cercanía política y administrativa con el Poder Ejecutivo. La falta de separación de los detentores del poder respecto a las figuras encargadas de adelantar las propuestas le quitó credibilidad al proceso. Muy asociado a esto, otro elemento negativo fue la falta de recursos e infraestructura mínima para encarar los trabajos. Luego de que algunas investigaciones tocaran intereses cercanos al Gobierno, la Comisión fue discontinuada en febrero de 2003 y el Consejero renunció (Pozsgai-Alvarez, 2018).

Más exitosa fue la experiencia que se inició en 2015 en Chile. Tras una serie de casos de tráfico de influencias, conflicto de interés y financiamiento ilegal de la política, se creó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencia y la Corrupción (también llamada Comisión Engel). Los escándalos redujeron substancialmente el capital político del Gobierno en ese entonces, a la vez que su difusión abrió una ventana de oportunidad para la realización de reformas. La función del Consejo fue elaborar un conjunto de propuestas de regulaciones y leyes con un amplio espectro que incluyó temas administrativos, legales y éticos de aplicación inmediata y a mediano plazo. Las reformas se referían tanto al ámbito público como al de los negocios y la relación entre ambos. El informe final incluyó más de 200 propuestas de medidas. Además del alto nivel de credibilidad con que contaban los miembros del Consejo, un aspecto clave del éxito de la iniciativa fue la creación de un Observatorio Anticorrupción coordinado por dos ONG (Espacio Público y Ciudadano Inteligente) para monitorear la implementación efectiva de las recomendaciones. Esto permitió mantener la presión de la opinión pública sobre las entidades oficiales (el Poder Ejecutivo y el Congreso).

a. Este recuadro se elaboró con base en Muñoz (2019) y Pozsgai-Alvarez (2018).

## Otros catalizadores de reformas

Existen ciertos factores que pueden servir de catalizadores en el proceso de implementación de reformas. Son factores exógenos en el sentido de que su disponibilidad no depende de los arreglos institucionales de una sociedad, aunque su aprovechamiento sí.

En primer lugar está la cooperación internacional. Esta sirve para coordinar esfuerzos, fijar y alcanzar estándares legales y regulatorios compartidos, y aprender de prácticas ensayadas en otros lugares. Por ejemplo, el proceso de entrada a la OCDE en el que varios países de la región (inicialmente Chile y México, y más recientemente Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, y Perú) se han embarcado, implica el establecimiento de una serie de normas, políticas y reformas que tienen un fuerte énfasis institucional, dentro de las que destacan las de prevención y

combate a la corrupción.<sup>6</sup> De nuevo, estos esfuerzos de adopción de estándares internacionales son valiosos, pero su efectividad dependerá de la disposición y capacidad que tengan tanto las naciones como las propias plataformas de cooperación para garantizar su aplicación.

Por otra parte, la integración a mercados internacionales también puede ser un catalizador importante, si las relaciones comerciales y financieras con otras jurisdicciones incentivan a gobiernos a adoptar políticas que promuevan una mayor competencia en los distintos mercados. Una mayor competencia reduce las rentas y por lo tanto los incentivos a la corrupción. Además, la participación en los mercados internacionales empuja a las empresas a reforzar sus prácticas de gobierno corporativo, a medida que quedan sujetas a la jurisdicción de leyes de múltiples países. Ese fortalecimiento institucional, a su vez, podría transmitirse a lo largo de las cadenas de valor.

Finalmente, es importante resaltar el rol disruptivo que pueden tener las nuevas tecnologías. Las herramientas de generación, apertura y procesamiento de datos brindan muchas oportunidades. Las aplicaciones tecnológicas permiten mejoras en la gestión de recursos, la comunicación y el monitoreo intragubernamental, a la vez que habilitan nuevos canales de difusión de información dentro del Estado y hacia la ciudadanía. Este potencial puede ser aprovechado por los emprendedores de política, empujando una agenda de gobierno abierto que abra espacios de transparencia y participación.

**Las nuevas tecnologías pueden tener un papel disruptivo en la agenda de integridad.**

---

## ¿Cómo manejar la transición?

Cuando nuevas normas e instituciones empiezan a funcionar en un contexto de altos niveles históricos de corrupción, aparecen costos de ajuste en el corto plazo que se manifiestan de distintas maneras. Por ejemplo, la opinión pública puede interpretar el aumento de casos detectados y sancionados como un aumento en el nivel de corrupción. También, las sanciones a empresas pueden ralentizar la actividad en algunos sectores económicos. Esto no debe ser motivo para disminuir la rigurosidad en la detección y sanción de irregularidades, que es necesaria para construir la credibilidad que en el largo plazo les da un carácter disuasorio y preventivo a las normas. Sin embargo, sí es importante que se consideren esos costos de ajuste. Durante la transición entre un estado de normas laxas a uno de normas fuertes, los gobiernos deben buscar un balance entre dos objetivos: maximizar el poder disuasorio de los castigos y minimizar la destrucción de valor que implican.

En América Latina, una de las preocupaciones que han surgido a partir de las investigaciones del caso Lava Jato es que la exclusión de proveedores del mercado ha provocado la interrupción de obras en curso y dificultado el comienzo de otras nuevas. Quedan dudas respecto a si este caso es manifestación de un cambio institucional estructural en la región, pero el problema que plantea es igualmente pertinente. Por una parte, hay un valor didáctico en estudiar cómo gestionar los costos asociados a un aparente cambio en las normas en este sector. Pero además, es un caso concreto muy importante por su peso económico.

**En la región ha surgido una preocupación por la interrupción y retraso de obras de infraestructura producto de las investigaciones de hechos de corrupción.**

---

---

6. Como parte del proceso de acceso, la OCDE realiza un diagnóstico sobre las políticas de integridad en los países y propone medidas específicas para que los gobiernos implementen.

Hay razones legales que contribuyen a la parálisis en el sector. Las normas de derecho administrativo de la región establecen que, ante el descubrimiento de un hecho de corrupción asociado a la firma de un contrato, la principal respuesta es declarar la nulidad del mismo.<sup>7</sup> La nulidad, a su vez, acarrea costos económicos importantes, especialmente para obras bajo la modalidad de APP (de Michele, Prats Cabrera, y Losada Revol, 2018). La razón es que esta medida, por regla general, implica la pérdida de validez del contrato entre el Estado y el concesionario y de todas las relaciones contractuales asociadas, sin disponer mecanismos para facilitar la continuidad de la obra o de la participación de actores no implicados en la conducta corrupta.

Las APP en particular se ven afectadas porque suponen estructuras financieras complejas e implican la participación de múltiples actores (accionistas, financistas, empresas constructoras, operadores, empresas de seguro, proveedores, etc.). Además, bajo contratos APP las inversiones se recuperan en plazos largos (típicamente entre 15 y 20 años) a partir de flujos de fondos que generan los proyectos (peajes, tarifas, pagos por disponibilidad del gobierno, etc.).

Por tanto, la amenaza de la declaración de nulidad crea mucha incertidumbre para los actores involucrados y expone a todos los actores que participan del proyecto, incluso si no están involucrados en los ilícitos. Por ejemplo, los financistas adelantan los fondos y la declaración de nulidad extingue la fuente de repago.

**Ante irregularidades en proyectos de obra pública, el objetivo debe ser imponer sanciones ejemplares a los implicados, al mismo tiempo que se asegura la continuidad de las obras.**

---

Ante esta situación, el objetivo de balancear las sanciones ejemplares con la preservación y continuidad de las obras, exige el desarrollo de instrumentos legales y administrativos que permitan lidiar con los casos de corrupción en obra pública de manera más flexible de lo que permite una medida de nulidad. Algunos países han tomado iniciativas en esa dirección. Colombia, por ejemplo, ha modificado su ley general de contratación pública y su ley APP para imponer penas explícitas adicionales a las empresas involucradas en ilícitos, a la vez que se dan ciertas garantías en favor de otros actores (por ejemplo, financistas) no involucrados en los delitos. En Perú, los cambios en la legislación buscan en primer lugar sancionar a las empresas involucradas con el pago de multas, pero también promueven la continuidad de los proyectos a través de la salida de las empresas asociadas con la conducta irregular y el ingreso de nuevos inversionistas. Legislación más reciente en Perú habilita al Estado a asumir el manejo de un proyecto en caso de caducidad permitiéndole realizar las gestiones y contrataciones necesarias para garantizar su continuidad (de Michele et al., 2018).

Estos casos presentan ejemplos de medidas concretas para manejar algunos efectos de corto plazo de la aplicación efectiva de normas anticorrupción. Sin embargo, aún es pronto para hacer una evaluación sobre los resultados de estas medidas. Más aun, todavía es incierto si los países de la región están transitando el camino hacia una institucionalidad más fuerte. Esto dependerá de que las reformas iniciadas continúen y se consoliden a través de una aplicación efectiva. Para ello, los líderes políticos deben asumir ese objetivo como una prioridad, y la demanda social debe sostenerse en el tiempo.

---

7. Esto responde al principio jurídico de que un hecho ilícito no puede generar derechos.

## Claves para enfocar la agenda de integridad

- 1** La corrupción es una de las principales preocupaciones de la población en la región. En los últimos años el tema cobró trascendencia en el debate público.
- 2** Distintos indicadores de percepción, victimización y calidad institucional sugieren que la incidencia de la corrupción en América Latina es alta en comparación con otras regiones, aunque también existen diferencias significativas entre países.
- 3** El problema tiene efectos nocivos sobre el desarrollo porque reduce la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad, compromete la productividad y el crecimiento de las economías y debilita la confianza en las instituciones de gobierno.
- 4** La agenda de integridad está activa en la región. Con distintos grados de avance, varios países han introducido reformas en el frente legal, y han adoptado mejoras de procesos, de capacidades y medidas de transparencia.
- 5** Para analizar cómo distintos arreglos institucionales inciden sobre el nivel de corrupción es necesario entender qué incentivos crean para los agentes relevantes.
- 6** Una agenda de integridad debe incorporar múltiples ámbitos de acción, incluyendo reglas, control e incentivos en la función pública, mecanismos de acceso a la burocracia y a la política, transparencia y monitoreo ciudadano, y gobernanza de la interacción entre el sector público y el sector privado.
- 7** Para avanzar en estas reformas se requieren ciertas condiciones, como un sistema político contestable, coordinación ciudadana alrededor de la agenda de integridad, y un encargado o líder con credibilidad para impulsar la propuesta e implementar los cambios.
- 8** Algunos factores pueden facilitar y catalizar los cambios, incluyendo la cooperación internacional, la integración a los mercados y el uso de nuevas tecnologías.
- 9** Cuando normas rigurosas empiezan a aplicarse en contextos de altos niveles de corrupción surgen costos de ajuste en el corto plazo. Solo su implementación sostenida en el tiempo permite que esas reglas ganen credibilidad y se vuelvan armas de disuasión y prevención.



**Autonomía  
sin impunidad**

**2**

¿Cuáles son los riesgos de la discrecionalidad en la toma de decisiones de política pública?

¿Cómo combinar límites a las atribuciones de los funcionarios (reglas *ex ante*) con instancias de fiscalización (control *ex post*)?

¿Cómo diseñar programas de auditorías eficaces?

¿Qué reformas de los sistemas de justicia son pertinentes para la prevención de la corrupción?

¿Qué papel juegan el salario y las condiciones laborales para fomentar el mejor desempeño de los funcionarios?

# Autonomía sin impunidad<sup>1</sup>

Los funcionarios públicos tienen la potestad de tomar decisiones y acciones de mucho valor para la sociedad en general y para los individuos y organizaciones privadas en particular. Esto tiene una razón de ser. La administración pública comprende un conjunto amplio de tareas que, por su complejidad, se delegan al Estado y sus representantes.

Esta transferencia de facultades abre la puerta a un riesgo consustancial de la función pública: la posibilidad de usar esas atribuciones para obtener beneficios personales, tomando decisiones de acuerdo a intereses propios y en detrimento de los intereses de la sociedad. La existencia y magnitud de este riesgo no depende solo de la honestidad individual o del compromiso que tenga cada individuo con el servicio público. En buena medida, depende de la discrecionalidad que tenga el funcionario en el ejercicio de sus competencias y de los contrapesos que existan para controlar sus acciones.

Las oportunidades para extraer beneficios ilegítimos pueden presentarse de muy diversas formas, desde la agilización de trámites simples en contextos de alta ineficiencia burocrática, hasta la asignación discrecional de contratos millonarios. De modo que, aunque toma distintas formas específicas, la amenaza de corrupción existe en múltiples ocupaciones y niveles de la función pública.

Para promover la integridad en los procesos de la administración del Estado es indispensable dificultar la explotación personal de las potestades de la función pública. En este capítulo se resaltan tres ejes principales de acción en este sentido. Primero, el establecimiento de un marco regulatorio y legal que limite el comportamiento de los funcionarios definiendo claramente las atribuciones que corresponden a su cargo. Segundo, los mecanismos de control y vigilancia *ex post*, así como las instancias de sanción a quienes sean descubiertos en prácticas indebidas. La tercera área de intervención tiene que ver con los esquemas de remuneración y los incentivos de carrera de los funcionarios, cuyo diseño puede tener consecuencias sobre la eficacia e integridad con que desempeñan sus tareas.

En el apartado que sigue se analiza e ilustra cómo el exceso de discrecionalidad en los procesos de toma de decisión se asocia a una mayor incidencia de irregularidades que atentan contra la integridad de la política pública. Algunas tareas puntuales son especialmente vulnerables a los riesgos de corrupción, como las compras y contrataciones públicas, la explotación de recursos naturales, o incluso la interacción cotidiana entre ciudadanos y burócratas en ciertos contextos.

**El exceso de discrecionalidad en los procesos de toma de decisión se asocia a mayor incidencia de irregularidades que atentan contra la integridad de la política pública.**

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Juan Vargas, con la asistencia de investigación de Miguel Purroy y David Vargas.

Existen iniciativas de distinta naturaleza que permiten reducir espacios de excesiva discrecionalidad en la ejecución de esas tareas. Por ejemplo, la simplificación y digitalización de trámites pueden reducir desigualdades de poder entre funcionarios y ciudadanos; y la adopción de fórmulas automáticas con criterios objetivos para tomar algunas decisiones (como la elección de proveedores) reduce la arbitrariedad en la asignación de recursos.

La manera más directa de cerrar espacios de vulnerabilidad es poner límites a las atribuciones de los funcionarios, a través de reglas explícitas que restrinjan las decisiones que estos pueden tomar. La gobernanza de los sistemas de compras públicas ilustra este principio. Estos sistemas imponen condiciones que, por regla general, disminuyen la discrecionalidad de funcionarios y agencias a medida que los montos involucrados en las transacciones aumentan. Este tipo de disposiciones, que denominamos *reglas ex ante* o *reglas previas* a lo largo de este capítulo, puede ser útil en muchos contextos y es parte necesaria de una agenda de integridad. Sin embargo, la experiencia también muestra sus limitaciones.

Primero, es importante reconocer que todo arreglo institucional deja espacios de maniobra para los funcionarios. Por ejemplo, a la hora de realizar una compra, se pueden ajustar los montos de los contratos o aludir condiciones de excepcionalidad que permitan tomar decisiones más discrecionales. Esto no necesariamente está motivado por intereses corruptos, sino por razones como la conveniencia y la agilidad. En muchos casos, los procesos menos discrecionales (por ejemplo, las subastas abiertas para las compras públicas) son muy costosos en términos de tiempo y energía. Así, las regulaciones pueden acabar alterando las decisiones de los funcionarios y convirtiendo las fórmulas de excepción en la norma.

**Las regulaciones que limitan las atribuciones de los funcionarios deben complementarse con instancias de control *ex post* y con la sanción de irregularidades.**

---

En consecuencia, las reglas previas sobre el accionar de los funcionarios son, además de potencialmente onerosas al imponer rigidez a los procesos, insuficientes para garantizar la integridad en la toma de decisiones. Es por ello que las instancias de fiscalización y sanción de irregularidades (que denominamos *control ex post*) deben ser elementos prioritarios de una agenda en esta materia.

Por tanto, el capítulo aborda el tema del funcionamiento de las instancias de fiscalización del accionar gubernamental. En particular, se profundiza sobre el papel de los sistemas de auditorías públicas como elemento central de monitoreo. Se discute la pertinencia de las contralorías y agencias similares, y la evidencia existente sobre su capacidad para disuadir comportamientos corruptos.

Los principios que deben garantizarse para el funcionamiento eficaz de los organismos de control son el compromiso institucional de largo plazo, la credibilidad, la independencia y la capacidad de aprendizaje y adaptación a nuevas prácticas y herramientas. Por ejemplo, las técnicas de procesamiento de datos pueden facilitar la identificación de patrones de irregularidades y la fiscalización de la acción gubernamental, lo que ejemplifica el papel de la tecnología como aliada clave en el fomento de la integridad.

Otra lección importante es que la efectividad de estos organismos depende de su engranaje con el sistema de administración de justicia. Los sistemas

de justicia en América Latina atravesaron importantes reformas en las últimas décadas. El paso de modelos inquisitivos a modelos acusatorios supuso un cambio especialmente significativo que buscaba procurar sistemas más eficientes y respetuosos de las garantías. En años recientes, algunas jurisdicciones también han introducido reformas dirigidas puntualmente a la persecución de delitos de corrupción. Los resultados sugieren que persiste la necesidad de invertir en las capacidades de investigación y preparación de casos, sobre todo frente a delitos complejos. El uso de la delación compensada en casos de corrupción representa una innovación procesal muy promisoría, si bien todavía hace falta definir aspectos asociados a su uso en la región.

El último apartado de este capítulo explora el papel que pueden tener los sistemas de compensación de los funcionarios dentro de la batería de políticas para la integridad. En teoría, salarios públicos comparativamente altos (en relación a las alternativas de empleo) deberían disuadir a los funcionarios de cometer irregularidades, so pena de perder esa fuente de ingresos. Sin embargo, la capacidad disuasoria de los salarios está mediada por el correcto funcionamiento de las instancias de control y sanción. Sin una amenaza real de perder el sueldo, no hay necesidad de cuidarlo. Así se subraya la preeminencia que deben tener los mecanismos de fiscalización y administración de justicia y disciplina en la agenda de integridad.

## El riesgo de la discrecionalidad

En el desarrollo de sus tareas, los funcionarios siempre tienen cierto nivel de autonomía para tomar decisiones según su propio criterio. Esto es inevitable, y en general deseable, porque la ciudadanía se beneficia de una administración pública ágil y capaz de responder a múltiples contingencias. Sin embargo, cuando se otorgan atribuciones a los funcionarios, es necesario tener en cuenta los incentivos que enfrentan en su accionar.

La discrecionalidad excesiva a la hora de tomar decisiones importantes abre las puertas a la obtención de rentas ilícitas, y así se puede convertir en la principal amenaza a la integridad en las decisiones de política pública. La evidencia sobre cómo los incentivos económicos pueden dar pie a comportamientos deshonestos es abundante y, como lo sugiere el Recuadro 2.1, se observa en distintos países más allá del nivel de ingreso o la fortaleza institucional de las sociedades.

Son muchos los casos concretos que sugieren que las irregularidades en la administración pública se suelen concentrar en espacios donde existe más discreción para el manejo de recursos y la toma de decisiones.

En Colombia, Corredor y Cortés (2019) estudian la relación entre distintos esquemas de contratación del Programa de Asistencia Escolar (PAE) y la inasistencia escolar causada por enfermedad. Los autores encuentran que la contratación directa o discrecional (en comparación con la realización de una licitación pública)

favorece la provisión de alimentos de menor calidad y mayor costo, en detrimento de las condiciones de salud de los niños.<sup>2</sup>

## Recuadro 2.1

### El poder de la tentación

Existe amplia evidencia de que las personas pueden ser susceptibles a incurrir en comportamientos deshonestos si existen incentivos materiales. No todas las personas son iguales y hay mucha variación en la predisposición a ciertos comportamientos. Sin embargo, la tentación existe.

El clásico *juego del dado* ilustra este punto (Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2013). En él, los sujetos deben lanzar un dado en privado (por lo que solo ellos saben el resultado) un cierto número de veces, y su pago depende del valor del dado que reporten haber obtenido. Típicamente se ofrece un mayor pago por números altos, lo que crea un incentivo a reportar números mayores a los que sacaron realmente. Esto permite obtener una medida (ruidosa) de integridad a nivel individual: ya que cada cara tiene la misma probabilidad de salir en cada tirada, a medida que los dados se lanzan más veces el valor promedio que obtiene una persona converge hacia 3,5 por tirada. Si una persona, luego de lanzar el dado varias veces, reporta más de 3,5 por tirada es probable que esté mintiendo, y esta probabilidad aumenta cuanto mayor es el número reportado.

La evidencia presentada por los autores, y por múltiples estudios posteriores que han replicado la misma medición o variaciones de ella con distintas poblaciones (incluyendo funcionarios públicos), es que los sujetos tienden a mentir sobre el valor obtenido en el lanzamiento para conseguir pagos mayores, aprovechando su información privada al respecto (Hanna y Wang, 2017). Sin embargo, es interesante que los sujetos no llevan la mentira al extremo (de forma que maximice sus ganancias). Según Mazar, Amir, y Ariely (2008) esto ocurre porque la gente quiere ser honesta pero la deshonestidad paga, lo que genera una tensión cognitiva. Al final, la gente se comporta en forma suficientemente deshonesto como para beneficiarse materialmente pero en forma suficientemente honesto como para autoconvencerse de su rectitud. Después de implementar una versión del experimento del dado en varios países, tanto con estudiantes como en poblaciones más representativas de la sociedad, Mann, Garcia-Rada, Hornuf, Tafurt, y Ariely (2016) concluyeron que la magnitud de la deshonestidad es similar entre países y no está correlacionada con indicadores de desempeño económico, valores culturales o variables que dan cuenta de la incidencia de corrupción.

Pero también en escenarios más reales hay evidencia de que los incentivos monetarios pueden propiciar comportamientos deshonestos entre ciudadanos corrientes. En su estudio sobre la evasión de impuestos en Dinamarca, Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen, y Saez (2011) muestran que los niveles de evasión son sustancialmente mayores en los rubros de ingreso autoreportado, que no están sujetos a verificación mediante el reporte cruzado que otras entidades (como las instituciones financieras) hacen a la oficina de impuestos. Al mismo tiempo, ante la amenaza de recibir una auditoría tributaria el reporte se acerca a la verdad.

---

2. Sin embargo, la asociación estadística entre contratación directa e inasistencia escolar o calidad de los alimentos se atenúa en municipios que tienen una mejor capacidad de gestión.

Para Ecuador, un estudio reciente analiza los efectos de la discrecionalidad en la contratación pública (Brugués et al., 2018). En particular, se muestra que las empresas ecuatorianas del sector privado que están conectadas con funcionarios tienen una probabilidad 20% mayor a las no conectadas de obtener contratos en los cuales los funcionarios gozan de algún grado de discreción para su asignación.<sup>3,4</sup> En contraste, no hay efectos diferenciales para empresas conectadas y no conectadas en la obtención de contratos de asignación competitiva, por ejemplo, mediante licitación pública.

Un patrón similar se observa en Brasil. En un análisis sobre los contratos de compras públicas de los municipios de ese país, Zamboni y Litschig (2018) hacen una clasificación en dos tipos de modalidades. Por un lado, las modalidades de alta discrecionalidad restringen el número de competidores y permiten elegir a partir de una lista cerrada de candidatos. Acá se incluyen compras directas, concursos por invitación y concursos entre proveedores previamente registrados. Por otra parte, las modalidades de baja discrecionalidad son las distintas formas de subastas que no restringen la participación de competidores. Los autores calculan que la incidencia de corrupción en el primer grupo de modalidades (más discrecionales) es casi el doble que en el segundo grupo.

## Las tareas más vulnerables

Los ejemplos mencionados reflejan que hay ciertas tareas de la administración pública que son especialmente susceptibles a irregularidades. Una de estas tareas es la gestión de las compras públicas. Son muchos los recursos que se destinan a esta actividad: aproximadamente 3% del PIB en países de América Latina (CAF, 2015b). Estos son recursos del Estado que se canalizan hacia proveedores particulares. El gran volumen de transacciones y agentes encargados de ejecutar estas tareas puede complicar su gestión y vigilancia. Por esto, es un área que debe priorizarse en cualquier agenda de integridad.

De todos los rubros de contratación estatal, la contratación de obras públicas es el que presenta mayores riesgos por tres razones principales. Primero, el alto valor que suelen tener los contratos. Segundo, la dificultad de verificar la calidad de cada detalle de la ejecución de obras públicas, que deja muchas oportunidades de captura de rentas, como el uso de materiales y procesos de menor calidad. Tercero, las firmas elegibles para contratos de gran cuantía deben cumplir con requisitos de experiencia y capacidad de financiamiento que crea barreras a la entrada, y la falta de competencia entre empresas facilita la captura de rentas, como se explica en el Recuadro 2.2.

---

3. La conexión entre una empresa y un funcionario se da cuando este último (o un familiar suyo) es miembro de la junta directiva de dicha empresa. Este trabajo es parte de una literatura extensa sobre la relación entre conexiones políticas y corrupción (ver por ejemplo Baltrunaite, Giorgiantonio, Mocetti, y Orlando (2018), Ruiz (2017) y Schoenherr (2019)). El Capítulo 5 estudia esta relación en mayor profundidad.

4. También encuentran que en la venta de bienes homogéneos al Gobierno, los precios de las empresas conectadas son 6% mayores que los de empresas no conectadas.

## Recuadro 2.2

### La estrecha relación entre competencia e integridad

La falta de competencia genera rentas que aumentan las ganancias de las firmas que ostentan el poder de mercado. Por tanto, la concentración del mercado y la eliminación de la competencia es uno de los objetivos que suelen perseguir las empresas cuando consiguen influir sobre los procesos de toma de decisión de política pública. A su vez, las rentas generadas gracias al poder de mercado pueden destinarse a comprar influencia sobre los funcionarios. En condiciones de competencia, las firmas tendrían menos capacidad para pagar sobornos sin incurrir en pérdidas (Ades y Di Tella, 1999; Klitgaard, 1988). Por tanto, la falta de competencia y la captura de las decisiones de política son fenómenos que se retroalimentan. En el peor de los extremos, cuando la corrupción se vuelve sistémica, los funcionarios tienen incentivos a afectar la estructura de los mercados (por ejemplo, fomentando monopolios mediante la imposición de severas barreras a la entrada) con el objetivo de extraer parte de las rentas que se generen (Amir y Burr, 2015).

El fomento de la competencia entre empresas en todos los mercados, especialmente aquellos en los que el Estado es comprador, debe ser un pilar central de la agenda de integridad.

La gestión de rentas provenientes de la explotación de recursos naturales también es un área vulnerable (Brollo, Nannicini, Perotti, y Tabellini, 2013; Vicente, 2010). Esto ocurre por al menos dos razones. Por un lado, hay evidencia que señala que la riqueza mineral puede erosionar la gobernanza y la calidad institucional, por ejemplo al relajar los esfuerzos para consolidar instituciones fiscales que promuevan finanzas públicas sostenibles.<sup>5</sup> Además, la explotación de recursos naturales es el tipo de actividad económica que se realiza en condiciones de muy poca competencia, exacerbando los riesgos de corrupción.

**Las amenazas a la integridad no se presentan exclusivamente ante la presencia de rentas de gran magnitud. También hay riesgos a pequeña escala, en la interacción cotidiana de la ciudadanía con el Estado.**

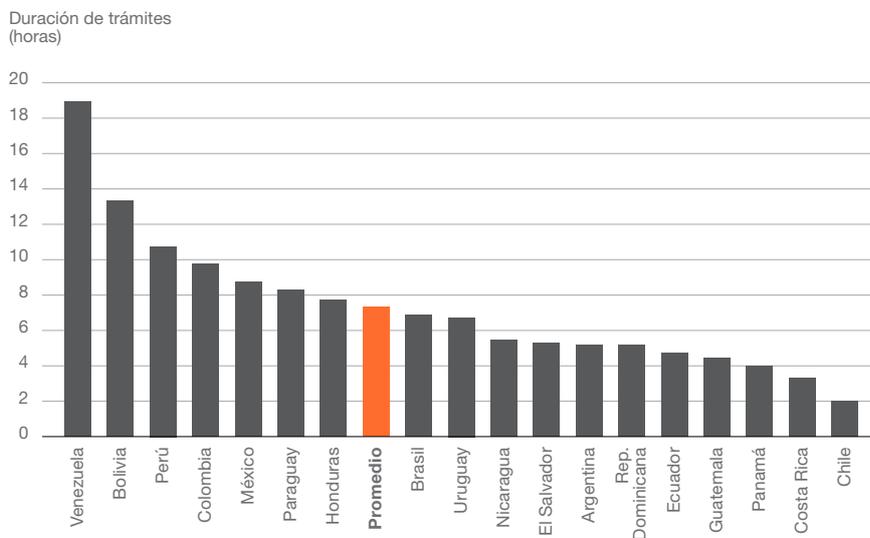
Pero las amenazas a la integridad en la administración pública no se presentan exclusivamente en la presencia de rentas de gran magnitud, como en los contratos de obras públicas o la explotación de recursos naturales. También a pequeña escala hay riesgos, como en las interacciones cotidianas de la ciudadanía con el Estado. La larga duración de trámites que los ciudadanos deben realizar ante entidades públicas, así como el papeleo involucrado en muchos de ellos, puede dar un poder excesivo a los funcionarios. Los trámites largos y engorrosos abren las puertas al cobro de coimas por parte de quienes tienen la capacidad de movilizar la prestación de dichos servicios. Esto, a su vez, sesga la prestación de los servicios en contra de los ciudadanos con menos recursos.

5. La *maldición de los recursos naturales* es el término utilizado para referirse a la correlación entre mayores rentas provenientes de la explotación de recursos y un peor desempeño económico, peores instituciones políticas (e indicadores de gobernanza), y mayor incidencia de conflictos violentos. Para una discusión sobre el tema ver Frankel (2010).

En algunos países de la región la duración promedio de un trámite es bastante alta. Según la encuesta de Corporación Latinobarómetro (2017), en seis países de América Latina los ciudadanos perciben que un trámite en alguna oficina del Estado (como puede ser la solicitud de un documento, la solicitud de acceso a un programa o servicio social, un trámite de compraventa, el pago de impuestos o hacer una denuncia) tarda en promedio 8 horas o incluso más (ver Gráfico 2.1). La variación al interior de la región es importante. Venezuela presenta los trámites más largos y Chile los más cortos (solo 2 horas en promedio).

### Gráfico 2.1

¿Cuánto tiempo se demora en realizar un trámite en América Latina?



Nota: el gráfico presenta el tiempo promedio que demora realizar un trámite en alguna oficina del Estado para diferentes países de América Latina. Se presenta el valor para cada país y el promedio simple entre ellas. Los detalles de los datos utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 229).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

Roseth, Reyes, y Santiso (2018) muestran que realizar trámites en casi cualquier país latinoamericano es un proceso lento y propicio a pequeños actos de corrupción. En efecto, el 20% de los latinoamericanos reconoce haber tenido que pagar alguna vez un soborno para obtener un servicio del Estado (Corporación Latinobarómetro, 2016). Además, los mismos datos también muestran una correlación positiva entre la duración promedio de un trámite estándar y la percepción promedio de los encuestados en cada país sobre la probabilidad de poder sobornar a un funcionario de un ministerio para obtener un beneficio (Gráfico 2.2).

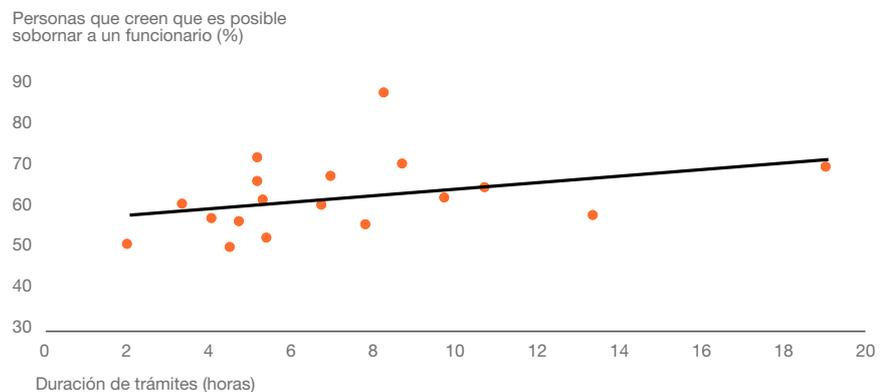
**Cuanto mayor es la duración de un trámite, mayor es la percepción de la población sobre la probabilidad de obtener un beneficio sobornando a un funcionario.**

**20%** de los latinoamericanos reconoce haber tenido que pagar alguna vez un soborno para obtener un servicio del Estado

Iniciativas de distinta naturaleza pueden ayudar a limitar los riesgos asociados a los excesos de discrecionalidad por parte de los funcionarios. Estas varían según la tarea en cuestión, pero por regla general se debe buscar perfeccionar y simplificar el diseño de procesos en la administración pública, así como aumentar los flujos de información para facilitar la rendición de cuentas cruzada. Una realidad cada vez más evidente es el potencial de la tecnología y las herramientas digitales para impulsar estas reformas.

### Gráfico 2.2

Percepción de sobornos y demoras para realizar un trámite en América Latina



Nota: el gráfico muestra la correlación entre el porcentaje promedio de personas que creen que es posible sobornar a un funcionario y el tiempo promedio que demora realizar un trámite en diferentes países de América Latina. Cada punto corresponde a un país y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y países utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 229).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

## Simplificación y digitalización de trámites

Varios países de la región han implementado recientemente reformas para la simplificación y digitalización de trámites (Qurbach y Arndt, 2017; Roseth et al., 2018). La transparencia y simplicidad de los trámites disminuye la capacidad de los funcionarios de extraer rentas. Las experiencias chilena y uruguaya son interesantes por su alcance y sus resultados. En Chile, los esfuerzos para la simplificación y agilización de trámites iniciaron con el programa Trámite Fácil en 2002. Más recientemente, en enero de 2012 se implementó el programa ChileAtiende. En solo 5 meses este último programa logró ahorrarles a los ciudadanos más de 8.000 horas en trámites al mes y USD 30 millones en infraestructura, según cálculos de la Subsecretaría de Previsión Social de Chile (2012). La continuación de ChileAtiende, llamada Chile Sin Papeleo, incluye un mandato presidencial de digitalización de trámites y prevé la eliminación de muchos otros. Para 2013, más del 60% de los trámites habían sido eliminados.

En 2005, Uruguay constituyó la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (actualmente denominada Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, AGESIC). Trece años después, en 2018, el 100% de los trámites podía ser iniciado en línea y el 68% podía completarse en forma electrónica, sin requerir la interacción con ningún funcionario (AGESIC, 2019). Otros países de la región que han implementado iniciativas de reducción y agilización de trámites, por ejemplo, a través de procesos de digitalización y acceso a la información en línea, fueron Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Perú.

La simplificación debe incluir, entre otras cosas, la eliminación de trámites secuenciales en los que el ciudadano interactúa con distintos funcionarios, uno tras otro, para completar el servicio. En contextos de baja integridad, este tipo de procesos son especialmente perniciosos. Si los burócratas en distintas etapas de la cadena solicitan sobornos a cambio de aprobar la transición a la fase siguiente, el monto total que acaba pagando el ciudadano puede ser muy alto, incluso si cada coima individual es pequeña. El resultado puede ser peor que tener que interactuar con un solo funcionario corrupto.

La extracción de rentas a los ciudadanos se facilita cuando el burócrata en cuestión tiene un monopolio en una instancia dada, por ejemplo, al ser el único que puede aprobar y dar curso a un trámite. Por tanto, el grado de competencia entre funcionarios también puede afectar la incidencia de la corrupción (Rose-Ackerman, 1978). Si varios funcionarios proveen el mismo servicio y uno de ellos decide solicitar un soborno para hacerlo, el ciudadano o empresa solicitante podría acudir a otro funcionario, lo que disipa los incentivos a cobrar coimas.

Por tanto, la organización de la burocracia es otro margen de política potencialmente útil en una agenda de integridad (Burguet, Ganuza, y Montalvo, 2018; Shleifer y Vishny, 1993). Si bien la agilización y digitalización de trámites contribuyen a disminuir el poder discrecional que tiene el prestador de servicio ante el ciudadano, la introducción de competencia horizontal entre funcionarios puede ser una medida complementaria en algunos contextos. Sin embargo, debe considerarse que esta iniciativa implica contar con una nómina burocrática más numerosa, lo que podría perjudicar la relación entre costos y beneficios.

**Cuando un burócrata tiene el monopolio de la gestión de un servicio, por ejemplo si es el único autorizado a dar curso o aprobar un trámite, se facilita el cobro de sobornos a los ciudadanos.**

---

## Uso de tecnología para el control y la rendición de cuentas

La tecnología no solo sirve para agilizar trámites y reducir la discrecionalidad de los funcionarios sino que también posibilita mejorar el acceso y el procesamiento de información sobre transacciones públicas. Esta información es importante tanto para aumentar la transparencia hacia la ciudadanía como para aumentar la capacidad de rendición de cuentas entre organismos del Estado. En este sentido, la evidencia disponible a nivel internacional sugiere la existencia de una correlación negativa entre la incidencia de corrupción y el flujo de información sobre transacciones públicas (Bertot, Jaeger, y Grimes, 2010).<sup>6</sup>

---

6. Las redes sociales también pueden contribuir a la lucha contra la corrupción a través de la difusión en línea de información sobre irregularidades y del acceso expedito a *blogs*, *wikis*, y noticias. El Capítulo 4 de este reporte estudia estos elementos.

La producción de bases de datos que registren la acción pública es un paso importante para mejorar los sistemas de control interno del Estado. Aun así, la capacidad auditora de los organismos responsables, así como de organizaciones de veeduría ciudadana, puede verse limitada por la dificultad de analizar de forma consistente bases de datos que son muy grandes y se expanden continuamente.

El uso de tecnologías de información y de comunicación, y las metodologías de ciencia de datos son herramientas útiles para hacer un monitoreo más eficiente de la acción pública y descubrir posibles irregularidades. Los sistemas de compras públicas representan un área donde el potencial de este tipo de instrumentos es importante. Allí, técnicas como el aprendizaje automático pueden ayudar a identificar las transacciones que tienen características que las hacen sospechosas de irregularidades, orientando los esfuerzos de fiscalización. Un ejemplo es el análisis que hacen Gallego, Rivero, y Martínez (2018) de los datos del Sistema Electrónico para la Contratación Pública de Colombia, descrito en el Recuadro 2.3.

### **Recuadro 2.3**

#### **Ciencia de datos para la rendición de cuentas<sup>a</sup>**

El Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) es la iniciativa del Gobierno colombiano para digitalizar la información de todas las compras y la contratación pública del país, con el objetivo de disminuir la incidencia de corrupción en los procesos de contratación. Además de publicar cada contrato realizado entre una entidad pública y un agente privado, SECOP incluye información sobre el proceso licitatorio que llevó a la selección del contratista, incluyendo: las ofertas de todos los participantes; el origen de los fondos para la contratación; los estudios de factibilidad y las minutas detalladas del proceso de adjudicación; y las fechas de convocatoria, recepción de propuestas, adjudicación, inicio y finalización de cada contrato. Se trata de una plataforma unificada a través de la cual los diferentes entes del Gobierno anuncian sus compras (incluyendo información detallada sobre las características de los bienes y servicios demandados), los contratistas presentan sus propuestas en conjunto con toda la documentación requerida, y se publica la selección final junto con el proceso correspondiente. En 2015, la base de datos incluía un total de 886.242 contratos, que representaban un valor de casi USD 40 mil millones.

A pesar de que toda la información contenida en SECOP es de acceso público a través de una plataforma en línea, su uso con fines de fiscalización está limitada por lo difícil que resulta procesarla. Gallego et al. (2018) ejemplifican la utilidad de la ciencia de datos en estos casos, analizando la información de SECOP a través de técnicas de aprendizaje automático.

Los autores parten de la observación de que existe una alta correlación entre los contratos que reciben una extensión del plazo de su ejecución y los que son eventualmente investigados por irregularidades por parte de la Contraloría General de la Nación. A partir de allí, su análisis busca identificar las variables que predicen si un contrato recibirá una extensión de plazo. Encuentran que los principales predictores son el tamaño del presupuesto, la asignación directa del contrato y la distancia a las próximas elecciones presidenciales.

Más allá de los resultados concretos, el estudio ilustra cómo técnicas de procesamiento de datos pueden ser de mucha utilidad para que las instancias de fiscalización dirijan sus esfuerzos de manera eficiente.

a. Este recuadro se elaboró con base en Gallego et al. (2018).

### Lección clave de política pública

La tecnología es una aliada importante en la agenda de integridad. Algunas aplicaciones valiosas incluyen la digitalización de trámites para reducir el poder del funcionario frente al ciudadano, así como el análisis de grandes bases de datos con transacciones del Estado para fortalecer el monitoreo horizontal y ganar eficiencia en la fiscalización.

La tecnología también brinda herramientas para mejorar la gestión de los recursos humanos en la administración pública, agilizando procesos internos y cerrando espacios para prácticas fraudulentas. Un ejemplo lo ofrece el sistema de trámite de licencias médicas para docentes de la Provincia de Buenos Aires.<sup>7</sup> Este sistema permite a los agentes hacer sus solicitudes a través de una aplicación digital en la que pueden cargar las constancias médicas y enviarlas por internet a la dirección correspondiente. La plataforma sustituye al modelo basado en papel. Una ventaja de este sistema son las potenciales mejoras de gestión que crea. Además de facilitar el trámite a los docentes, permite a los directores de las escuelas recibir notificaciones en tiempo real de las licencias solicitadas y prever las sustituciones necesarias para garantizar la continuidad pedagógica. Adicionalmente, la recopilación sistemática de los datos permite procesarlos y detectar patrones indicativos de fraude, como la realización de solicitudes masivas con un mismo sello médico o la petición de una cantidad de días muy superior a lo que corresponde a la patología indicada.

## Reglas *ex ante*: límites a las atribuciones de los funcionarios

Posiblemente la manera más natural de cerrar los excesos de discreción de los funcionarios es limitar sus atribuciones, a través de reglas y mecanismos explícitos que determinen qué puede y no puede hacer un sujeto a la hora de acometer sus tareas. Por supuesto, la dificultad está en encontrar el balance adecuado en esas regulaciones.

Disminuir la importancia de criterios subjetivos en favor de reglas claras a la hora de distribuir recursos o elegir proveedores puede fomentar la integridad en muchos contextos. La reforma del sistema de repartición de regalías provenientes de recursos naturales en Colombia constituye un ejemplo interesante, en el que se establecieron normas y límites sobre el uso de esos fondos, además de complementar el programa con herramientas de fiscalización y transparencia. El Recuadro 2.4 detalla esa experiencia.

---

7. Además de los docentes, otros funcionarios de la Dirección General de Educación y Cultura también usan el sistema.

## Recuadro 2.4

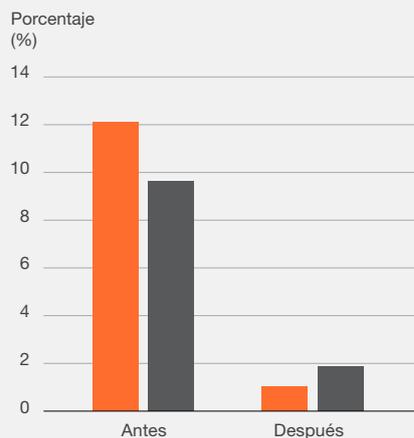
### El Sistema General de Regalías de Colombia

Hasta el año 2011, las regalías asociadas a la extracción de minerales en Colombia se repartían principalmente entre los municipios productores de recursos naturales.<sup>a</sup> Además, los gobiernos locales eran autónomos en el uso de esos fondos dentro de unos rubros presupuestales específicos (educación, salud, saneamiento y reducción de la mortalidad infantil), pero no había mecanismos de fiscalización. En este contexto institucional las rentas minerales significaron oportunidades de extracción de rentas para funcionarios de los gobiernos locales receptores. Sin embargo, a partir de 2012 se implementó el nuevo Sistema General de Regalías (SGR), que constituye una reforma sustancial al esquema descrito. En efecto, a partir de la reforma los recursos de regalías se separaron en buena medida de la producción mineral de cada municipio, y empezaron a asignarse de acuerdo con la formulación, por parte de las entidades locales, de proyectos de desarrollo que deben ser revisados y aprobados por el Gobierno central.<sup>b</sup> Más importante aún, bajo el SGR los recursos de regalías no pueden ser utilizados en gastos corrientes como la financiación del empleo público, y existen límites estrictos a la contratación directa que son monitoreados con rigor. En particular, el SGR incluye ámbitos de participación ciudadana y de veeduría en la ejecución de los recursos de regalías, el más importante de los cuales está constituido por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).<sup>c</sup>

### Gráfico 1

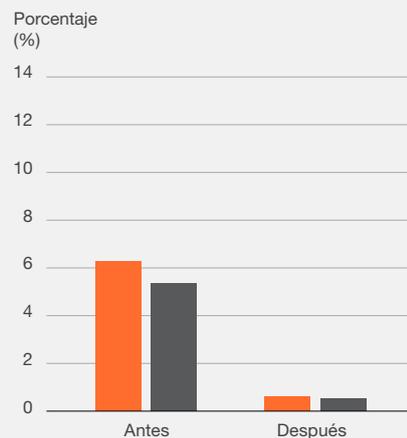
Incidencia de corrupción antes y después de la implementación del Sistema General de Regalías en Colombia

#### Panel A. Culpable



● Municipios productores <sup>a</sup> ● Municipios no productores <sup>b</sup>

#### Panel B. Destituido



Nota: el gráfico presenta el porcentaje de investigaciones de la Procuraduría General de la Nación en las que un alcalde o un alto funcionario de un municipio productor o no productor fue encontrado culpable (panel A) o fue destituido (panel B) antes y después de la implementación del Sistema General de Regalías de 2012 en Colombia. Se considera el periodo desde 2000 hasta 2015.

a/ Corresponde a los municipios que superan el percentil 95 de la distribución de regalías.

b/ Corresponde a los municipios que no superan el percentil 95 de la distribución de regalías.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Martínez (2016).

En este contexto, se analiza la incidencia de corrupción en los municipios colombianos a partir de los datos provistos por Martínez (2016), con información de los boletines de la Procuraduría General de la Nación (PGN). El panel A del Gráfico 1 reporta el porcentaje de investigaciones de la PGN en las que el alcalde o alguno de sus secretarios son encontrados culpables de prácticas corruptas. Antes de la reforma ese porcentaje era mayor en municipios productores de recursos naturales (aquellos que superan el percentil 95 de la distribución de regalías) que en municipio no productores, lo que sugiere que en efecto las regalías eran fuente de irregularidades. Tras la reforma el porcentaje cae sensiblemente, en línea con el papel del nuevo diseño institucional para mitigar la incidencia de la corrupción. Esta caída es mayor para los municipios productores, pasando de 12% a 1% el porcentaje de investigaciones de la PGN en las que el alcalde o alguno de sus secretarios son encontrados culpables. A su vez, el porcentaje de investigaciones que resultan en un funcionario destituido (panel B), pasa de 5,3% a 0,4% en jurisdicciones no productoras y de 6,2% a 0,5% en las productoras.

a. Entre 1995 y 2010 los ocho departamentos productores, con el 17% de la población del país, recibieron el 80% de las regalías totales.

b. A partir de la reforma, esta información se encuentra consignada en el Mapa de Regalías, un mapa interactivo disponible en línea creado para la gestión transparente de la actividad minera y las regalías asociadas a esta. La herramienta cuenta con información georreferenciada de todos los proyectos financiados por regalías y registrados por el Departamento Nacional de Planeación, incluyendo el presupuesto estimado del proyecto, el valor financiado por cada fuente, los recursos ejecutados y el valor de las regalías liquidadas.

c. Se trata de instancias que se encargan de definir los proyectos a financiarse con recursos del SGR. También designan y vigilan al ejecutor de los proyectos financiados, y visibilizan cualquier irregularidad. Están conformados por un cuerpo colegiado que consta de dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, además de un representante de las comunidades afrocolombianas y uno de las indígenas en los departamentos en los que estas minorías tienen representación. Los miembros del OCAD, además, deben rotarse cada año.

El riesgo está en que las reglas *ex ante* no se diseñen con suficiente claridad o sean demasiado restrictivas, lo que podría ocasionar distorsiones en las decisiones de los funcionarios. Algunas experiencias de los sistemas de compras públicas ilustran este punto.

Uno de los elementos centrales de la gobernanza de los sistemas de compras es la definición de las modalidades de compra disponibles. Algunas de las modalidades usadas con más frecuencia son las licitaciones públicas por subasta inversa, el convenio marco y el valor estimado. En las licitaciones por subasta inversa, tras una descripción detallada del bien o servicio requerido, el comprador elige la propuesta con menor precio. Bajo el sistema de convenio marco, la entidad pública puede adquirir el bien o servicio que busca a partir de un catálogo de proveedores preseleccionado por el organismo supervisor de contrataciones del Estado. Bajo la modalidad de valor estimado se realiza un peritaje a partir de criterios técnicos y un análisis del mercado para calcular un valor referencial o máximo a pagar por el bien o servicio, que servirá para evaluar las propuestas (CAF, 2015b).

Junto a la definición de modalidades, se crean herramientas para facilitar su implementación. Los países de la región cuentan con agencias nacionales de compras, que vigilan y establecen disposiciones en la materia. Además, también se ha seguido la tendencia global de crear portales electrónicos de compras públicas, muchos de los cuales permiten hacer transacciones. Estas plataformas tienen la potencialidad de agilizar y brindar transparencia.

Es claro que algunas de las modalidades suponen decisiones más automáticas que dejan menos espacio de discreción a las entidades compradoras para elegir, pero lo hacen sacrificando flexibilidad para comparar múltiples atributos que puede tener un producto o un proveedor, y por tanto son más idóneos en el caso de bienes o servicios muy estandarizados. Por ejemplo, los esquemas de marco convenio permiten transacciones ágiles y con proveedores previamente validados, pero solo son útiles cuando se busca un producto con características muy claras y predefinidas.

**Los funcionarios tienden a preferir las modalidades de gestión que les permiten cumplir sus tareas con más agilidad, lo que suele implicar mayor discrecionalidad en la toma de decisiones.**

Los funcionarios tienden a preferir las modalidades que les permiten llevar el proceso con más agilidad, que suelen ser las más discrecionales. Por ejemplo, un arreglo común de los sistemas de compra es fijar umbrales a partir de los cuales cambian las modalidades requeridas para hacer una transacción, de modo que cuando el monto del contrato supera el umbral se añaden exigencias al proceso (como requerir una subasta abierta en lugar de una adjudicación directa). Un hallazgo frecuente en estos contextos es que se acumule un gran número de contratos justo por debajo del umbral. Esto es señal de que los contratos se diseñan con el fin de no atravesar los procesos más exigentes.

La motivación de los funcionarios y agencias de compras públicas para preferir modalidades con más discreción puede estar asociada a irregularidades, pero no es la única ni principal razón. Ciertamente, si se quiere favorecer a la empresa de un conocido es más fácil conseguirlo con una adjudicación directa que a través de una subasta. Pero hay también motivos legítimos para preferir las fórmulas más discrecionales, que tienen que ver típicamente con procesos más sencillos y menos demandantes de tiempo.

Además, elementos del diseño institucional pueden distorsionar las decisiones de las agencias sobre cómo comprar. Por ejemplo, un estudio reciente de Gerardino, Litschig, y Pomeranz (2017) encuentra que en Chile el sistema de auditoría de contratos establece que los procesos de subastas son sometidos a protocolos de mucho mayor escrutinio que los contratos directos y, en consecuencia, las agencias y funcionarios que compran a través de subastas enfrentan una mayor probabilidad de ser investigados por incumplimientos menores y meramente formales. Como consecuencia, los funcionarios evitan las subastas y aumenta el número de adjudicaciones directas, incluso sin estar motivados por intenciones corruptas.

### **Lección clave de política pública**

Si se quiere fomentar el uso de fórmulas menos discrecionales, como las subastas abiertas para compras públicas, se debe invertir en procurar que las mismas sean menos engorrosas y demandantes de tiempo y energía para los funcionarios y agencias. Aun así, es necesario reconocer que todo arreglo institucional siempre dejará espacios en que los funcionarios pueden maniobrar, por ejemplo, fijando los montos de los contratos o aludiendo condiciones de excepcionalidad que permitan tomar decisiones más subjetivas.

En consonancia con lo anterior, estudios empíricos encuentran que las modalidades de contratación más discrecionales son siempre las preferidas, pero solo en algunos contextos se asocian con un mayor nivel de irregularidades. Un estudio para Hungría encuentra que las adjudicaciones directas se asocian a mayores sobrepuestos y contratación de empresas conectadas políticamente (Szucs, 2017); mientras que en otro análisis para Italia se halla que los contratos discrecionales no empeoran (e incluso mejoran) los resultados de los procesos de compra. Como concluyen Coviello, Guglielmo, y Spagnolo (2018), los efectos negativos y positivos de la discreción son relevantes hasta cierto grado, y la pregunta central es qué efecto domina en cada ambiente institucional.

## Los límites de las reglas previas y la importancia de los controles posteriores

La discusión anterior deja dos lecciones principales. Primero, si se quiere fomentar el uso de fórmulas menos discrecionales, como las subastas abiertas, se debe invertir en procurar que las mismas sean menos engorrosas y demandantes de tiempo y energía para los funcionarios y agencias.

Segundo, es necesario reconocer que todo arreglo institucional siempre dejará algunos espacios en que los funcionarios pueden maniobrar, por ejemplo, fijando los montos de los contratos o aludiendo condiciones de excepcionalidad que permitan tomar decisiones con mayor subjetividad.

Por tanto, las reglas *ex ante* sobre las atribuciones de los funcionarios suelen ser insuficientes para prevenir hechos de corrupción. Si están bien diseñadas, estas reglas que ponen límites al accionar de los funcionarios pueden ser útiles. Sin embargo, una agenda de promoción de la integridad debe enfatizar el funcionamiento de las instancias de fiscalización *ex post*. Más aún, las reglas previas no deben verse como un sustituto al control posterior. Si existen debilidades institucionales que no permiten investigar y sancionar hechos de corrupción, añadir prohibiciones nominales al quehacer de los individuos y organizaciones no aportará mucho.

### Lección clave de política pública

Las reglas *ex ante* sobre las atribuciones de los funcionarios no deben verse como un sustituto de la fiscalización *ex post*. Los mecanismos de control posterior y sanción de irregularidades deben ser suficientemente fuertes para disuadir actos de corrupción.

Los dispositivos de fiscalización, además, deben diseñarse de manera cuidadosa, considerando que si algunas acciones se someten a un escrutinio mucho mayor que otras, se pueden distorsionar las decisiones de los funcionarios.

Invertir en las instancias de fiscalización es prioritario para apostar a un enfoque de autonomía sin impunidad. Esto es, una institucionalidad que disuada a los funcionarios de excederse en el ejercicio de su discrecionalidad, a la vez que se re-

lajan reglas que limitan en exceso sus acciones. Esto es importante porque las restricciones muy fuertes pueden ralentizar la capacidad de acción del aparato estatal. El valor que tiene para la gestión estatal brindar flexibilidad a los funcionarios se repasa en el Recuadro 2.5.

## **Recuadro 2.5**

### **El valor de la autonomía de los funcionarios**

Las reglas que limitan las acciones de los funcionarios son un arma de doble filo, e impuestas en exceso pueden ser contraproducentes para el buen desempeño del sector público.

Bandiera, Prat, y Vallett (2009) argumentan que el exceso de normas pueden generar desperdicio pasivo, es decir, que los protocolos y las regulaciones para tomar ciertas decisiones pueden ser tan demandantes que se pierden recursos de manera ineficiente en el cumplimiento formal de esas normas. El desperdicio pasivo se distingue del activo en que el primero no es producto de la búsqueda de beneficios particulares por parte de los funcionarios, sino de procesos muy intrincados (muchas veces diseñados para prevenir irregularidades) que aumentan los costos de operación de las organizaciones. Si bien no constituye corrupción, el desperdicio pasivo es también pernicioso para las capacidades estatales.<sup>a</sup>

Cierto nivel de autonomía, y de espacio legal para el uso del sentido común, es necesario para que los funcionarios ajusten su función a las particularidades de cada situación, y puedan adaptarse a cambios en el contexto en el cual prestan su servicio, o puedan ejercer su conocimiento privado sobre las ventajas de utilizar proveedores específicos en situaciones concretas. Por ejemplo, Coviello, Moretti, Spagnolo, y Valbonesi (2018) encuentran que en Italia la discrecionalidad en la asignación de contratos, asociada a procesos en los cuales el funcionario encargado de las compras decide a qué proveedores invitar a una licitación cerrada en vez de estar obligado a adjudicar mediante licitación abierta, aumenta la eficiencia en las compras públicas porque permite crear relaciones de largo plazo entre proveedores y compradores.

De hecho, la existencia de rigideces en los comportamientos y las acciones que les son o no permitidas a los funcionarios públicos puede llevar a que se tomen decisiones injustas o ineficientes. Además, el exceso de reglas implica cierto nivel de desconfianza hacia los funcionarios, y a su vez estos pueden responder recíprocamente con desconfianza, lo que puede ir en detrimento de su desempeño. Finalmente, bajos niveles de autonomía también pueden desincentivar el interés en el sector público por parte de ciudadanos calificados.

La evidencia empírica sobre estos temas es escasa pero consistente con la premisa de que brindar flexibilidad y autonomía de decisión a los trabajadores públicos es valioso. Estudios sobre las prácticas gerenciales de organismos burocráticos en Ghana (Rasul y Rogger, 2018) y Nigeria (Rasul, Rogger, y Williams, 2018) encuentran que mayores niveles de autonomía para los funcionarios se asocian a mejores resultados de gestión y de compleción de proyectos de infraestructura pública respectivamente.

a. A manera de ejemplo de procesos celosamente regulados, Bandiera et al. (2009) señalan que el documento oficial que establece las características de las galletas de chocolate que compra el ejército estadounidense tiene 26 páginas.

## Controles *ex post*: la capacidad disuasoria de las auditorías

La realización de auditorías por parte de órganos centralizados puede ser una estrategia efectiva de rendición de cuentas aun en contextos de baja calidad institucional (Olken, 2007).<sup>8</sup> En este sentido, Dye y Stapenhurst (1998) sugieren que los órganos estatales de auditoría (que los autores denominan *Supreme Audit Institutions*) son el pilar fundamental para la integridad de la función pública y de la política de los países. El presente apartado estudia en detalle la capacidad de las auditorías de combatir la corrupción.

En una democracia, la separación de poderes es el elemento institucional por excelencia del sistema de pesos y contrapesos y por lo tanto de vigilancia y rendición de cuentas entre los poderes del Estado. En la práctica, sin embargo, el Poder Legislativo muchas veces adolece de los mecanismos institucionales y de la capacidad técnica para fiscalizar al Ejecutivo y asegurarse de que sus funcionarios obren dentro del marco de la ley (O'Donnell, 1998). Es por esto que la existencia de organismos independientes y especializados, con el mandato específico de monitorear (y posiblemente sancionar) las actuaciones irregulares cometidas por servidores públicos es un elemento fundamental de una democracia, y de la credibilidad de las instituciones y la buena gobernanza (Dye y Stapenhurst, 1998).

Desde el punto de vista normativo, estas agencias de auditoría deben tener como función principal la generación de información sobre las actividades y las finanzas del Estado, con el fin de sancionar por su cuenta, o de dotar a otros actores (como el aparato de justicia, las cortes o los votantes) de la evidencia necesaria para tomar las medidas punitivas que correspondan (Hidalgo, Canello, y Lima-de-Oliveira, 2016). En esencia, al identificar y exponer los comportamientos corruptos, una auditoría eficaz es capaz de disuadir eventuales actos deshonestos.

En la práctica, sin embargo, las agencias de auditoría difieren en su voluntad y capacidad de identificar y sancionar las violaciones de la ley o de proveer información a otros organismos sobre estos hechos.

Desde finales de los años ochenta, los países de América Latina han hecho grandes esfuerzos para la creación y el fortalecimiento de un conjunto amplio de agencias con funciones de vigilancia, control y sanción. Estas constituyen la base institucional de la capacidad de monitoreo y fiscalización de la función pública en la región.

Una comparación entre países revela bastante variación tanto en la nomenclatura usada como en los arreglos institucionales de cada país. Los órganos de control interno incluyen Contralorías, Procuradurías, Defensorías, Fiscalías, Sindicaturas, Auditorías, entre otras; que disfrutaban de distintos grados de independencia según la arquitectura de cada país. Esto se refleja en la autonomía política, administrativa, presupuestaria y funcional de estos órganos. En efecto, algunas agencias depen-

**Los organismos independientes con el mandato específico de monitorear a los servidores públicos son fundamentales en el sistema de contrapesos de una democracia.**

---

8. Además, esta parece no ser sustituible por mecanismos de participación ciudadana, ya que estos pueden ser fácilmente cooptados por las élites corruptas.

den en forma directa de uno de los tres poderes del Estado, tanto en el aspecto político (por el proceso de nombramiento y remoción de sus presidentes) como en el financiero, mientras otras tienen más autonomía.

## Lecciones sobre la efectividad de las auditorías

Una iniciativa de control cuyos efectos sobre la corrupción han sido ampliamente estudiados es el Programa de Fiscalización por Sorteos Públicos (*Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*<sup>9</sup>), ejecutado desde 2003 por la Contraloría General de la Unión (*Controladoria Geral da União*, CGU) en Brasil. Este programa consiste en la realización de auditorías detalladas a las cuentas públicas de municipios brasileños pequeños y medianos (con poblaciones menores a 500 mil habitantes). Aproximadamente cada tres meses, 60 municipios son seleccionados mediante una lotería pública para recibir la auditoría. De encontrar irregularidades, la CGU publica un reporte detallado en internet y envía sus hallazgos al Ministerio Público (institución encargada de la defensa del orden jurídico a nivel federal y estatal, y con atribuciones para ejercer acciones penales contra funcionarios públicos), a la Policía Federal y al Tribunal de Cuentas de la Unión (*Tribunal de Contas da União*) (Avis, Ferraz, y Finan, 2018). En efecto, los castigos recibidos por los alcaldes a quienes las auditorías incriminan en comportamientos corruptos pueden llegar a la remoción del cargo e incluso a condenas penales.

La CGU se desempeña como un organismo con autoridad cuasijudicial, con un presupuesto independiente y un equipo profesional propio encabezado por cinco consejeros (*conselheiros*) principales. Además del programa de auditorías, la CGU realiza capacitaciones periódicas dirigidas a funcionarios públicos del orden federal, estatal y municipal, en temas de gestión de riesgo e integridad, y elabora cartillas sobre el tema, que distribuye entre los funcionarios. Estos temas son evaluados a través de auditorías anuales, que complementan el programa de fiscalización descrito. Los resultados de esta evaluación son publicados en línea, en lo que la CGU llama el panel de integridad.

**En los municipios en que aumentó la probabilidad de realizar una auditoría, disminuyeron el porcentaje de contratos públicos y el monto de recursos que mostraron irregularidades.**

Con el objetivo de evaluar si una mayor probabilidad de ser auditado tiene un efecto disuasorio sobre la extracción de rentas indebidas por parte de los gobiernos locales, en 2009 la CGU aumentó hasta el 25% la probabilidad de efectuar una auditoría en 120 municipios escogidos aleatoriamente. Esto supuso aumentar cinco veces la probabilidad base (aproximadamente 5%) de realizar una auditoría en esas jurisdicciones. Los alcaldes correspondientes fueron informados acerca de su elegibilidad. Como resultado, en esos municipios disminuyeron el porcentaje de contratos públicos y el monto de recursos que mostraron irregularidades en 47% y 56% respectivamente (Zamboni y Litschig, 2018). La caída en irregularidades se debe en parte a que los alcaldes que tienen alta probabilidad de ser auditados solicitan menos recursos discrecionales al Gobierno federal, que suelen ser los fondos más problemáticos (Ramos, 2018). El Recuadro 2.6 resume sus principales hallazgos.

9. Denominado actualmente *Programa de Fiscalização em Entes Federativos*.

¿Qué explica el efecto disuasorio de las auditorías realizadas por la CGU en Brasil sobre la corrupción? Un elemento fundamental de la experiencia brasileña es el hecho de que la CGU comparta sus reportes con fiscales federales, la Policía Federal y el Tribunal de Cuentas de la Unión, de modo que la evidencia hallada por los auditores genere castigos ejemplares sobre los políticos involucrados. De hecho, las auditorías disminuyen la corrupción en 8%, debido principalmente a que aumentan en 20% la probabilidad de que los funcionarios corruptos enfrenten una acción legal (Avis et al., 2018).

Además de los castigos disciplinarios y potencialmente penales, Ferraz y Finan (2008) muestran que la difusión de los hallazgos de la CGU a través de Internet y medios de comunicación locales permite que los votantes castiguen en las urnas a los políticos corruptos, en casos en los que estos pueden ser reelegidos.

## Recuadro 2.6

### Atarse al mástil para evitar la tentación<sup>a</sup>

En Brasil, los gobiernos municipales tienen presupuestos limitados, que muchas veces no alcanzan para la ejecución de obras públicas. Es por esto que los municipios pueden solicitar al Gobierno federal recursos adicionales a través de convenios.

Estas transferencias, que pueden llegar a ser una fracción alta del presupuesto local, son altamente discrecionales. En consecuencia, son vulnerables a ser usadas de manera irregular. Este riesgo es especialmente alto para aquellas que provienen del Ministerio de Ciudades, cuyo destino es casi exclusivamente la contratación de obras públicas y vivienda popular, tareas susceptibles a la corrupción.

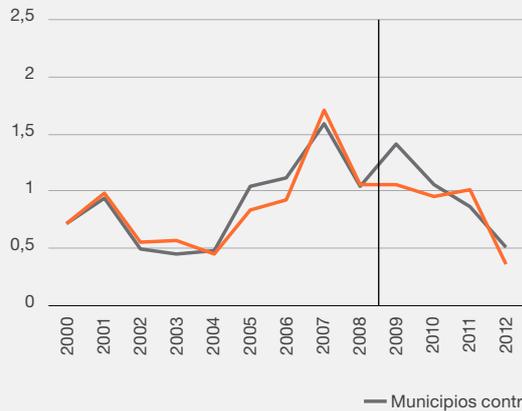
En este contexto, Ramos (2018) evalúa el efecto que tiene un aumento en la probabilidad de ser auditado sobre la solicitud de recursos por parte de los municipios al Ministerio de Ciudades. Su argumento es el siguiente: ante la perspectiva de recibir una auditoría (que, en caso de arrojar irregularidades conlleva sanciones disciplinarias, penales y electorales) los alcaldes deciden evitar la tentación de manejar recursos discrecionales y disminuyen sus solicitudes. Para probar esta idea, compara la evolución en la solicitud de fondos entre los *municipios tratados* (aquellos cuya probabilidad de recibir una auditoría aumenta al 25%) y los *municipios controles* (aquellos cuya probabilidad de recibir una auditoría se mantiene en aproximadamente 5%).

El panel A del Gráfico 1 muestra resultados consistentes con la hipótesis. La línea vertical muestra el momento en el que la CGU informa a los municipios tratados sobre el aumento en la probabilidad de recibir una auditoría. La magnitud de los fondos solicitados al Ministerio de Ciudades es similar y sigue la misma tendencia en municipios tratados y controles antes de la recepción de la carta. Pero tras ese momento, los municipios tratados solicitan aproximadamente 30% menos fondos que los controles.

En cambio, como es de esperarse, el aviso de la CGU no tiene ningún efecto en la solicitud de fondos a otros ministerios, que son mucho menos susceptibles a usos ilícitos. El panel B del Gráfico 1 muestra que las peticiones a los Ministerios de Salud y de Educación son iguales entre municipios tratados y controles, tanto antes como después de la carta.

**Gráfico 1**

Evolución de los fondos solicitados según la probabilidad de auditoría

**Panel A. Ministerio de Ciudades**Fondos solicitados  
(reales per cápita,  
en logaritmo)**Panel B. Ministerios de Educación y de Salud**Fondos solicitados  
(reales per cápita,  
en logaritmo)

Nota: el gráfico presenta la evolución de los fondos solicitados por el Ministerio de Ciudades (panel A) y los Ministerios de Educación y de Salud (panel B) para dos diferentes grupos de municipios de Brasil. La línea vertical corresponde al momento en el que aumentó la probabilidad de recibir una auditoría en los municipios tratados.

a/ Corresponde al grupo de municipios donde la probabilidad de auditoría se mantuvo constante, aproximadamente 5%.

b/ Corresponde al grupo de municipios a los que se les aumentó la probabilidad de auditoría al 25%.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Ramos (2018).

Adicionalmente, el efecto es casi el doble en los municipios que ya habían sido sujeto de auditoría en el pasado por cuenta de la lotería de la CGU. Esto sugiere que el efecto disuasivo de la auditoría es mayor en los lugares que ya habían experimentado las consecuencias de esta. El efecto también se magnifica en el caso de alcaldes cuyas campañas recibieron financiación por parte de firmas constructoras, que probablemente exigirían ser retribuidas con contratos.

a. Este recuadro se elaboró con base en Ramos (2018).

Algunos programas similares al de la CGU existen en otros países, como México y Puerto Rico. En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano independiente que se encarga desde 1999 de auditar el uso que los municipios hacen de fondos provenientes del Gobierno federal, que pueden llegar a representar una proporción importante del presupuesto municipal. Su independencia está contemplada en la Constitución y tiene autonomía para la imposición de multas. Asimismo, la ASF puede recomendarles a las autoridades judiciales que sancionen disciplinariamente o que abran

procesos penales contra los funcionarios públicos sobre los cuales hay hallazgos de corrupción.

En Puerto Rico existe un órgano independiente que audita en forma periódica a los gobiernos municipales. Como en el caso brasileño, los hallazgos son publicados y ampliamente difundidos a través de emisoras radiales. Sin embargo, varios elementos del diseño son diferentes. Por ejemplo, en Puerto Rico la selección de municipios a auditar no es aleatoria, sino que hay un orden predeterminado y fijado con antelación según el cual los municipios son fiscalizados.

Bobonis, Cámara Fuertes, y Schwabe (2016) evalúan los resultados de estas auditorías comparando entre municipios que fueron auditados antes y después de las elecciones. Los autores estiman que las fiscalizaciones realizadas antes de las elecciones disminuyen la incidencia de corrupción en 67%. Esto revela la importancia de que las auditorías sean oportunas, es decir, que se hagan y generen información en momentos pertinentes (en este caso, antes de los comicios). Asimismo, la tasa de reelección de los alcaldes en esos municipios aumenta. Sin embargo, los autores también encuentran que los resultados son solo de corto plazo, y que auditorías subsiguientes no revelan diferencias en la prevalencia de corrupción. Esto contradice los hallazgos para el caso brasileño, según los cuales el efecto disuasorio de las auditorías es persistente.

¿Qué explica esta discrepancia? La respuesta podría hallarse en la previsibilidad de las auditorías, que deja espacio a los funcionarios para actuar estratégicamente. El diseño institucional del programa puertorriqueño permite a los alcaldes anticiparse a las auditorías, asegurándose de no cometer ninguna irregularidad en el plazo relevante para no ser expuestos antes de las elecciones. Esto mejora la reputación (y popularidad) del funcionario, y por lo tanto su rédito electoral. No obstante, una vez pasada (y ganada) la elección, la amenaza de la auditoría desaparece y las irregularidades vuelven a aumentar a sus niveles originales. Este resultado es interesante por su implicación de política: las auditorías que son predecibles y no persisten en el tiempo, no logran disuadir comportamientos corruptos en el largo plazo.

### **Lección clave de política pública**

**La previsibilidad y baja frecuencia de las auditorías limita su efectividad. Para tener capacidad disuasoria, la amenaza de las mismas debe ser constante, ya sea por su recurrencia o su imprevisibilidad.**

Los hallazgos de Di Tella y Schargrodsky (2003) para el caso de hospitales públicos en Buenos Aires son consistentes con esta observación. Los autores analizan el efecto de una campaña a través de la cual el Gobierno de la ciudad auditó, entre 1996 y 1997, a todos los hospitales públicos para recolectar información sobre los precios pagados por insumos básicos homogéneos, como por ejemplo el alcohol etílico. Dada la homogeneidad de los productos adquiridos, estas comparaciones permiten tener una estimación bastante objetiva de corrupción en forma de sobrecostos en contratos de compra.

Los autores encuentran que el precio pagado por insumos básicos disminuyó en 15% durante los primeros meses de la intervención (mientras la probabilidad de ser auditado fue máxima). No obstante, a partir del décimo mes, los precios de los insumos aumentaron (aunque no recuperan los niveles anteriores a la intervención). De nuevo, que las auditorías representen una amenaza persistente e impredecible parece ser una condición fundamental para su éxito.

## Capacidades institucionales para una mayor efectividad

La discusión anterior sugiere que la efectividad de las auditorías en la lucha contra la corrupción depende de varios factores. En primer lugar, es necesario tener un compromiso institucional de largo plazo y organismos de implementación robustos y con un mandato claro.

Segundo, el efecto disuasorio de las auditorías depende de la credibilidad del ente auditor, y de su coordinación con otras instituciones de investigación y sanción para que sus hallazgos se traduzcan efectivamente en procesos judiciales y disciplinarios en contra de los funcionarios corruptos.

Tercero, la independencia del órgano auditor es fundamental. El caso brasileño también permite ilustrar este punto, ya que su esquema institucional genera variación en el grado de independencia política de los auditores comisionados, al ser seleccionados a través de distintas reglas de decisión. Algunos auditores son nombrados por el Gobernador y por la Legislatura estatal con mínimas restricciones. Otros son nombrados por el Gobernador a partir de una lista pequeña de burócratas de carrera. Un último grupo de auditores llega a ocupar la posición (en calidad de sustituto) a través de un proceso de contratación abierto y competitivo sin interferencia del Ejecutivo o Legislativo. A los auditores seleccionados por esta vía los llamamos *auditores independientes*.

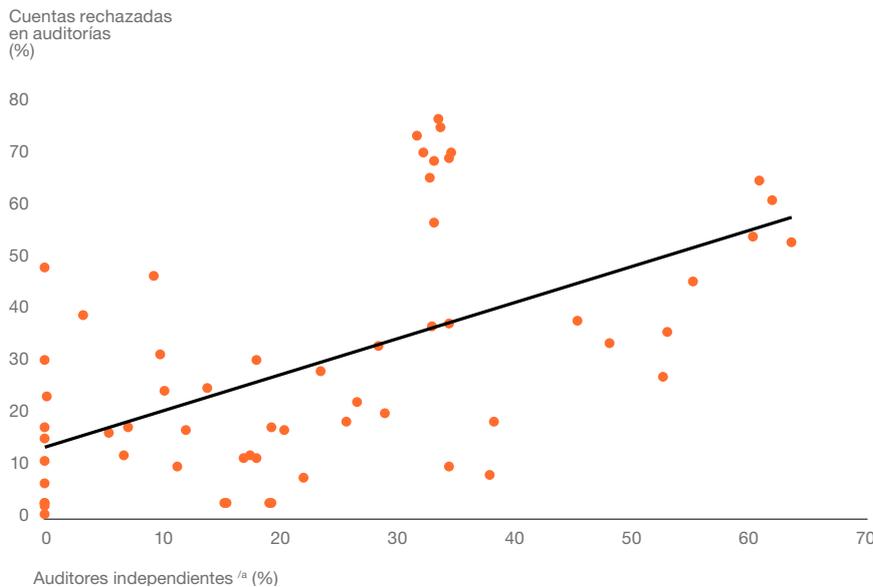
Los auditores independientes son quienes reportan irregularidades con más frecuencia. En comparación, la probabilidad de reportar irregularidades cae en 18% cuando el encargado es un auditor nombrado sin restricciones por parte de un político, y la diferencia aumenta hasta 40% cuando el auditor es del mismo partido que el Gobierno de turno (Hidalgo et al., 2016). De manera más general, el panel B del Gráfico 2.3 muestra que existe una correlación positiva entre el porcentaje de auditores independientes y la tasa de irregularidades que se descubren. Este resultado subraya la importancia de garantizar la independencia de los funcionarios a través de mecanismos de selección y promoción de carrera basados en la meritocracia, tema que se profundiza en el siguiente capítulo de este reporte.

Cuarto, los organismos de control deben mantenerse vigilantes de nuevas formas que puede tomar la corrupción y adaptar sus procesos de detección de manera correspondiente. En efecto, existe evidencia de que los funcionarios interesados en extraer rentas indebidas aprenden del contexto institucional y son capaces de sustituir unas prácticas corruptas por otras. Por ejemplo, en Indonesia un programa que intensificó las auditorías sobre proyectos locales de construcción de carreteras encontró que se lograron reducciones importantes en irregularidades contables, pero simultáneamente aumentó la incidencia de contratos otorgados a familiares de los responsables de los proyectos, sugiriendo que los esfuerzos para extraer recursos por algunos funcionarios se transforman, sin desaparecer (Olken, 2007). El Recuadro 2.7 presenta evidencia adicional sobre este fenómeno.

**Los funcionarios interesados en extraer rentas indebidas aprenden del contexto institucional y son capaces de sustituir unas prácticas corruptas por otras.**

### Gráfico 2.3

Irregularidades encontradas en auditorías: ¿dependen del auditor?



Nota: el gráfico presenta la correlación entre el porcentaje de cuentas rechazadas a partir de auditorías y el porcentaje de auditores independientes en seis Estados de Brasil (Bahía, Maranhón, Minas Gerais, Pernambuco, Río de Janeiro y Río Grande del Sur). Cada punto corresponde a un estado en un año entre 2000 y 2009, y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables.

a/ Corresponde a aquellos que no provienen de un nombramiento por parte de un cuerpo político.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Hidalgo et al. (2016).

### Lección clave de política pública

Cuatro principios fundamentales para la efectividad de los organismos auditores son: compromiso institucional sostenido, credibilidad, independencia de criterios políticos, y capacidad de aprendizaje y adaptación.

## Recuadro 2.7

### Monitoreo focalizado y sustitución de prácticas corruptas<sup>a</sup>

En contextos en que los individuos tienen múltiples tareas, aumentar la intensidad con que se auditan algunas de estas (pero no todas) puede alterar el comportamiento de las personas. En particular, si un sujeto busca extraer recursos para beneficio personal, puede dejar de hacerlo a través de las tareas más monitoreadas a la vez que aumenta las irregularidades por otras vías. Por tanto, las ganancias en integridad de mecanismos de fiscalización parciales se ven limitadas por esa sustitución de prácticas.

Blanco y Vargas (2019) ilustran este punto en el contexto de un experimento de laboratorio. En este, los participantes debían completar dos tareas. La primera consistía en resolver sumas de cinco números de dos dígitos durante cinco minutos. Luego debían reportar cuántas sumas habían respondido correctamente, y recibirían USD 0,70 por cada suma resuelta. La segunda tarea consistía en lanzar un dado 40 veces consecutivas en privado y anotar el resultado de cada lanzamiento. Los participantes recibirían un pago proporcional a los números que obtuvieran en los dados.

En las dos tareas los sujetos tienen incentivos a reportar números artificialmente elevados para obtener un mayor pago. Sin embargo, los participantes fueron informados de que el 20% de ellos serían auditados tras la primera tarea, de modo que el número real de sumas correctas sería comparado con el autoreportado. En caso de discrepancia, el pago recibido sería el correspondiente al desempeño real y el participante no podría continuar con la segunda tarea.

Tras una primera ronda, los individuos que fueron detectados mintiendo en el reporte de sumas correctas (mediante auditoría), fueron excluidos. El resto participó en una segunda ronda idéntica a la primera con una excepción: esta vez se les informó que todos serían auditados al finalizar la primera tarea. Este diseño experimental permite estudiar el efecto que tiene una campaña de monitoreo de una tarea sobre el comportamiento en una segunda tarea (imposible de monitorear). Los autores encuentran que en la segunda ronda, los participantes reportaron valores en los lanzamientos de dados 33% mayores que en la primera ronda. Es decir, la mayor fiscalización de la primera tarea aumentó la deshonestidad en la segunda. Estos resultados confirman la intuición de que los agentes pueden ajustarse al contexto institucional buscando nuevos mecanismos de extracción de rentas.

a. Este recuadro se elaboró con base en Blanco y Vargas (2019).

En resumen, el éxito de las instituciones encargadas de asegurar la integridad financiera y administrativa del sector público a través de auditorías depende de un conjunto de atributos relacionados con su estabilidad institucional, independencia, cooperación con instituciones pares, capacidad de aprendizaje y adaptación, así como de su credibilidad por parte de los ciudadanos (Dye y Staphenurst, 1998). Un complemento fundamental para cumplir el rol disuasorio de estos organismos es el correcto funcionamiento de los sistemas de justicia.

## Los sistemas de justicia

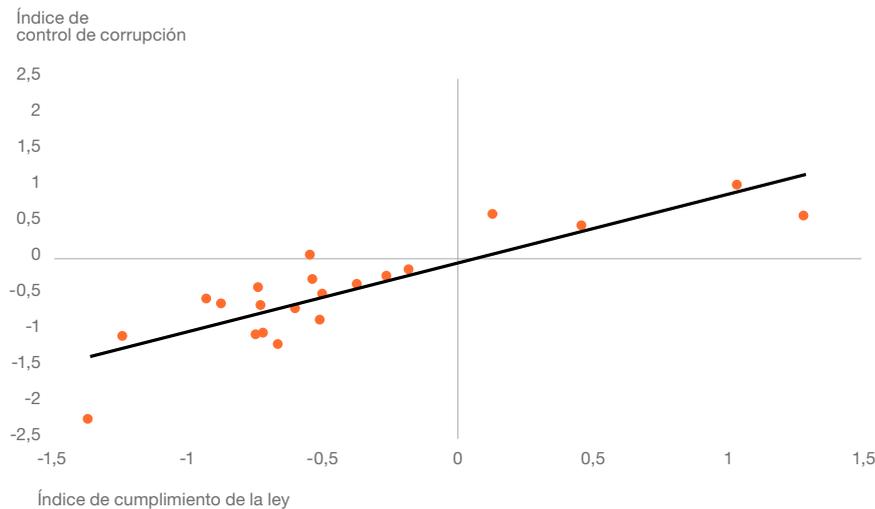
Un eslabón esencial del engranaje institucional para el fomento de la integridad es el Sistema Judicial, que define en última instancia la capacidad de una sociedad de hacer cumplir la ley, castigando a quienes no lo hacen. Además, un Poder Judicial independiente y eficaz ayuda a contener los potenciales abusos del Ejecutivo, promueve el respeto por los derechos humanos y civiles, y fomenta el desarrollo económico a través de la protección de los derechos de propiedad (DeShazo y Vargas, 2006). Como se reseñó previamente, una razón central por la que el programa de auditorías por lotería de la CGU en Brasil haya logrado reducir la incidencia de irregularidades fue el aumento significativo de la probabilidad de que funcionarios auditados enfrenten sanciones legales (Avis et al., 2018).

**Existe una fuerte relación positiva entre el imperio de la ley, garantizado por la eficiencia del sistema judicial, y el control de la corrupción.**

El Gráfico 2.4 muestra, para países de América Latina, la correlación entre medidas de cumplimiento de la ley y de control de la corrupción provenientes del Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018b).<sup>10</sup> La correlación observada sugiere que en la región existe una fuerte asociación positiva entre el cumplimiento de la ley, garantizado por la eficiencia del sistema judicial, y el control de la corrupción.

### Gráfico 2.4

Control de la corrupción y cumplimiento de la ley en América Latina



Nota: el gráfico muestra la correlación entre el Índice de control de corrupción y el Índice de cumplimiento de la ley para diferentes países de América Latina en el año 2017. Ambos índices toman valores entre -2,5 y 2,5, y mayores valores indican mayor control de corrupción y mayor cumplimiento de la ley. Cada punto corresponde a un país y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y países utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 229).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018b).

10. El indicador asociado al cumplimiento de ley se identifica en dicha base como *Rule of Law*.

La percepción de los latinoamericanos parece estar de acuerdo con la importancia del cumplimiento de la ley para la promoción de la integridad. Con base en la ECAF 2018, el panel A del Gráfico 2.5 reporta la respuesta a la pregunta sobre las razones por las cuales las personas evitan incurrir en prácticas corruptas. En todas las ciudades relevadas (con excepción de San Pablo) la mayoría de los encuestados piensa que el principal factor disuasorio de las prácticas corruptas es el temor a ser condenado e ir a la cárcel (es decir, la eficacia del sistema judicial). En promedio, alrededor del 40% de los latinoamericanos tiene esta percepción (CAF, 2019).

Sin embargo, casi el 80% de los encuestados considera que los jueces castigan la corrupción menos de lo necesario (panel B del Gráfico 2.5). Esto refleja cierta crisis de confianza y sugiere que, al menos en opinión de los ciudadanos, queda mucho espacio para el fortalecimiento institucional de los sistemas judiciales en América Latina (CAF, 2019).

**80%** de los latinoamericanos considera que los jueces castigan la corrupción menos de lo que deberían

La mera presencia física de las instituciones de administración de justicia puede tener efectos sobre el cumplimiento de la ley. En Brasil, bajo las reglas que gobiernan la organización territorial del sistema de justicia, los municipios más grandes constituyen distritos judiciales, lo que implica la presencia de jueces y fiscales en el territorio. Los municipios más chicos, a su vez, son agrupados en un solo distrito judicial, cuya sede física se fija en uno de los municipios que lo constituyen. En ese contexto, Litschig y Zamboni (2015) estiman que la incidencia de corrupción en los gobiernos locales de los municipios sin sede judicial es 10% mayor que en municipios comparables con oficinas judiciales en su territorio.

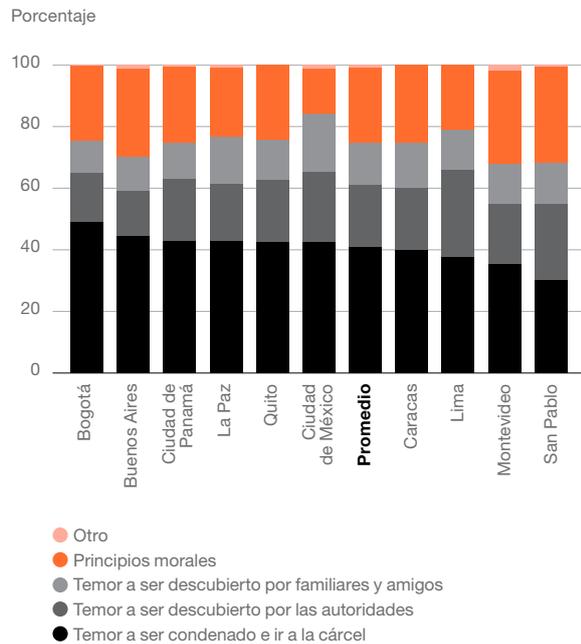
Por supuesto, muchos elementos afectan la calidad de la justicia más allá de la presencia de oficinas. De manera similar a lo que ocurre con los organismos de control administrativo y auditoría, el funcionamiento adecuado del sistema de justicia depende del cumplimiento de algunos principios esenciales. El primero es su independencia de factores políticos o económicos, que entre otras cosas se relaciona con los mecanismos de selección y promoción de los actores (jueces, magistrados, fiscales, entre otros). El segundo es la capacidad financiera y técnica que permita la investigación, construcción y procesamiento de casos de manera eficaz y oportuna.

En las últimas tres décadas los países de la región han hecho esfuerzos importantes por fortalecer su capacidad de judicialización y sanción de delitos. Quizás la reforma más completa que han sufrido los sistemas de justicia latinoamericanos en las últimas décadas es la migración de sistemas inquisitivos hacia modelos de judicialización acusatorios basados en procesos orales. Entre 1994 y 2011, 16 países de América Latina adoptaron reformas penales en lo que ha sido llamado la revolución del procedimiento penal (Langer, 2007).

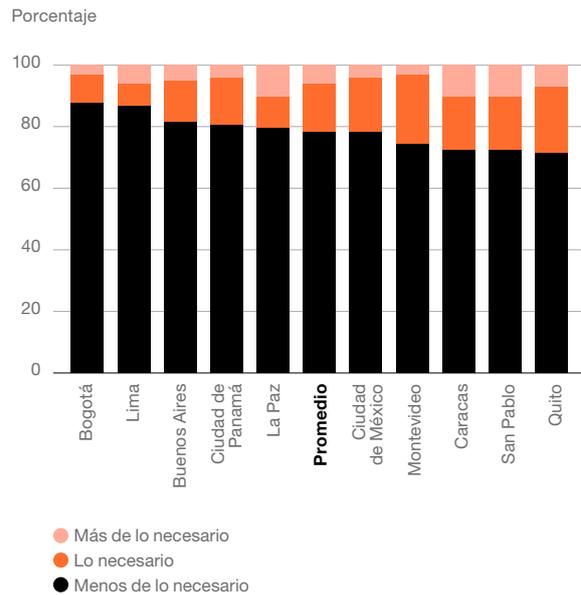
### Gráfico 2.5

Percepción sobre factores disuasorios de la corrupción y la calidad del sistema judicial

**Panel A. Factores que desalientan la corrupción**



**Panel B. ¿Los jueces castigan la corrupción?**



Nota: el gráfico presenta el porcentaje de respuestas de los encuestados de cada ciudad sobre la razón principal que desalienta la corrupción (panel A) y sobre la percepción de cuánto los jueces castigan la corrupción (panel B). Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

La motivación detrás de estas reformas no estaba atada a mejorar el procesamiento de delitos de corrupción en particular. Entre sus objetivos estaban una mayor eficiencia en las instancias de investigación, acusación y judicialización de los delitos en general; así como mejorar la provisión de garantías hacia los sospechosos y la reducción de posibles arbitrariedades en términos de detenciones.

Para lograr estos dos objetivos, quizás el cambio más importante fue la delimitación de las funciones policiales, investigativas y judiciales. El nuevo sistema separa a la policía y a los jueces del proceso investigativo, que queda en manos del Ministerio Público. Con ello, la policía perdió la capacidad de detener sospechosos no imputados, y el papel de los jueces pasó a ser únicamente el de impartir justicia a la luz de la evidencia presentada por el Ministerio Público (Kronick, 2019).

Algunos estudios señalan que las reformas al sistema penal adoptadas en la región han sido más exitosas en la resolución de casos de flagrancia y en instancias de preacuerdo y negociación de pena que ante delitos que requieren cierto nivel

de investigación, como típicamente son los de corrupción (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2011).

En línea con lo anterior, una tarea pendiente de la región sigue siendo el fortalecimiento de las fiscalías para agilizar las investigaciones, especialmente en los casos de delitos con altos costos sociales como la corrupción. Para ello son necesarios, entre otros factores, la formación de equipos técnicos especializados con facultades autónomas de investigación y el establecimiento de protocolos de investigación y de recolección de evidencia incriminatoria.

### **Lección clave de política pública**

Una tarea pendiente de los sistemas de justicia sigue siendo el fortalecimiento de los Ministerios Públicos y organismos encargados de las investigaciones, especialmente en los casos de delitos complejos, como los de corrupción. Para ello es necesario, entre otras acciones, la formación de equipos técnicos especializados con facultades autónomas de investigación y el establecimiento de protocolos de investigación y de recolección de evidencia incriminatoria.

Una segunda ola de reformas más reciente y más heterogénea entre países ha apuntado directamente a la persecución de delitos de corrupción. En muchos casos, las reformas en esta materia han surgido como reacción a escándalos. Por tanto, en algunos países los casos críticos del pasado han dado pie a la introducción de cambios legislativos y a la acumulación de conocimiento, que ha redundado en una institucionalidad más desarrollada (Vargas, 2019). Esto subraya cómo las crisis pueden representar ventanas de oportunidad para catalizar cambios importantes de largo plazo.

Parte de las reformas pasan por el refinamiento de la legislación sustantiva y la tipificación de conductas, como el establecimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (cuyo efecto se discutirá en más detalle en el Capítulo 5 de este reporte). Pero también muy importantes han sido las reformas procesales, que han brindado nuevas herramientas a los encargados de llevar los casos.

### **Reformas procesales: la delación compensada**

Una de las reformas procesales centrales en años recientes es el uso de la delación compensada en casos de corrupción. Brasil ha sido pionero en esta materia. En 2013 se aprobó en ese país la ley que regula los esquemas de delación premiada en las investigaciones de delitos cometidos por organizaciones criminales. En los años subsiguientes, se convirtió en una herramienta central en la investigación de los casos que se destaparon a partir de la Operación Lava Jato. Las ramificaciones internacionales de ese mismo caso han llevado a otras jurisdicciones a ensayar también con acuerdos de colaboración.

A pesar de que la utilidad de la herramienta es incuestionable, es importante construir la institucionalidad necesaria para gobernar su uso. Primero, para ser efectiva la colaboración debe proporcionar incentivos a los implicados. En este punto, cobran relevancia las penas vigentes en la legislación. Si estas son muy bajas, queda poco espacio para recompensar la delación.

Segundo, es necesario definir muy claramente las condiciones bajo las que se pueden producir. El objetivo final debe ser que las delaciones proporcionen a los investigadores información nueva y relevante que sería difícil obtener por otra vía. Se deben evitar situaciones en que todos los implicados se conviertan en colaboradores para evitar sanciones, y también debe procurarse que esta herramienta no erosione los esfuerzos de investigación de las autoridades por medios tradicionales.

En tercer lugar, se debe invertir en reforzar la coordinación interinstitucional. Esto es especialmente relevante porque muchos casos de corrupción pueden incluir acciones que acarreen responsabilidades penales, civiles y administrativas, y que entran dentro de la competencia de distintas entidades. Es muy importante entonces que se defina el alcance de acuerdos bilaterales o multilaterales y se coordinen las acciones de los organismos relevantes.

Otro elemento central de la gobernanza de los acuerdos de colaboración tiene que ver con precisar el papel de fiscales y jueces a la hora de definir las condiciones ofrecidas a los colaboradores. Los jueces también tienen un papel central en el establecimiento de estándares claros sobre el valor de las pruebas de corroboración necesarias para legitimar los acuerdos.

Finalmente, se debe hacer una mención especial al papel de la cooperación internacional en investigaciones basadas en acuerdos de delación compensada. En los casos, cada vez más comunes, en que los actos de corrupción trascienden fronteras nacionales, las autoridades de distintas jurisdicciones se pueden beneficiar de compartir los resultados de sus investigaciones. Sin embargo, la información conseguida a partir de acuerdos de colaboración añade una complicación. Las declaraciones obtenidas por esa vía no pueden ser usadas para incriminar a los colaboradores en otras jurisdicciones que accedan a esas declaraciones. Por tanto, las fiscalías deben llegar a arreglos para poder compartir esa información, limitando el uso que se le puede dar a la misma: típicamente, ese uso es la construcción de casos contra los funcionarios locales que sirvieron de contraparte a los colaboradores. Este fue un tema central, por ejemplo, en las negociaciones de acuerdos de cooperación entre autoridades de Brasil y otros países de la región a raíz del caso Lava Jato.

Esto puede limitar la cooperación, porque las autoridades pueden tener menos incentivos a recibir información si esta viene con condiciones respecto a las acciones legales que se pueden emprender. Además, en países en que los fiscales no tengan manera de asegurar que los jueces acepten las restricciones pertinentes, las posibilidades de cooperación entre Ministerios Públicos se pueden descarrilar.

### Lección clave de política pública

La delación compensada en casos de corrupción es una innovación procesal promisorio, pero es importante construir la institucionalidad necesaria para gobernar su uso. Esto implica definir claramente las condiciones bajo las que se pueden producir los acuerdos; diseñar cuidadosamente los incentivos que se proporcionan a los implicados; precisar el papel de fiscales, jueces y otros actores durante el proceso; y reforzar la coordinación interinstitucional.

Las diferencias entre jurisdicciones en materia de colaboración también pueden propiciar una situación en que los implicados busquen firmar acuerdos de cooperación en el país que brinde mayores beneficios. Para contrarrestar esto, sería muy útil alcanzar estándares y normas internacionales comunes en cuanto a beneficios y protecciones derivados de la colaboración (Vargas, 2019).

## Incentivos materiales

Hasta ahora el capítulo se ha concentrado en cómo se puede promover la integridad a través de las reglas *ex ante*, y el control y sanción *ex post* de las acciones indebidas de los funcionarios. Pero la compensación salarial también puede ser una variable que afecte el comportamiento de estos últimos. Teóricamente, la relación es clara: cuanto más elevado es el salario, mayor es el costo de perder el empleo, por lo que una mayor compensación debe incentivar a los agentes públicos a esforzarse más y a actuar en el marco de la ley.

Sin embargo, la fortaleza de la relación entre compensación y desempeño tiene varios matices. En primer lugar, cabe esperar que existan grandes diferencias entre funcionarios electos (políticos) y burócratas. Los políticos suelen enfrentar condiciones muy distintas a los burócratas: ocupan cargos por períodos limitados y relativamente cortos, con más incertidumbre respecto a su situación laboral futura y disfrutan de otros beneficios intrínsecos asociados al poder. Por tanto, es muy posible que la compensación salarial sea una motivación menos importante para ellos que para los burócratas.

Además, los salarios solo funcionan como incentivo a la integridad si el entorno institucional permite descubrir y castigar comportamientos indebidos. Si la capacidad de monitoreo y control es muy limitada o inexistente, el riesgo de recibir sanciones salariales o ser destituido desaparece, en cuyo caso las irregularidades no acarrearán un costo monetario.

### Los salarios en la burocracia

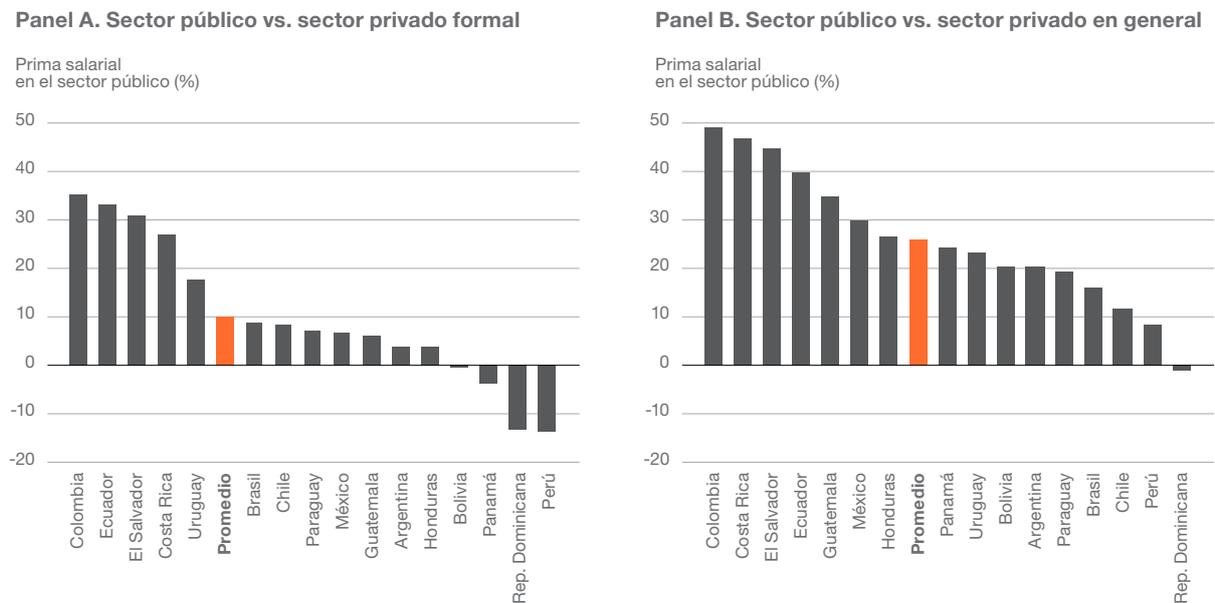
La principal alternativa de empleo de un trabajador del sector público en caso de ser destituido es el sector privado. Por tanto, la brecha salarial entre el sector público y el privado podría ser una medida relevante del incentivo que tiene el individuo a mantener un comportamiento correcto y preservar su puesto. La pre-

dicción que se desprende de esta observación es que a mayor compensación en el sector público (respecto al privado) se debería observar menor incidencia de corrupción.

Como muestra el Gráfico 2.6, en América Latina el sector público tiene una prima salarial positiva en casi todos los países. Esto es especialmente cierto cuando se compara el sector público con el sector privado en general (panel B), y se cierra un poco cuando se compara con el sector privado formal (panel A). También hay bastante variación entre países. Respecto al sector privado formal la prima del sector público va desde valores negativos para Bolivia, Panamá, Perú y República Dominicana, hasta más del 30% en Colombia, Ecuador y El Salvador.

### Gráfico 2.6

#### Prima salarial en el sector público



Nota: el gráfico presenta la prima salarial en el sector público con respecto al sector privado formal (panel A) y al sector privado en general (panel B), para diferentes países de América Latina entre 2011 y 2016. Se presenta el valor para cada país y el promedio simple entre ellos. Los detalles de los datos utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 229).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Worldwide Bureaucracy Indicators (Banco Mundial, 2018a).

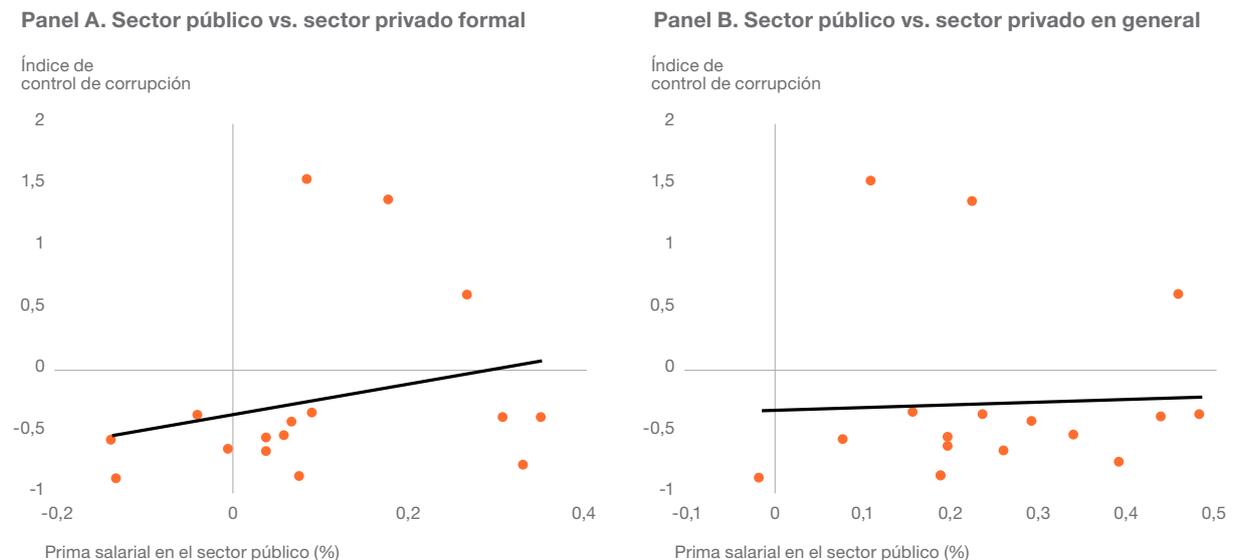
Por otra parte, la correlación a nivel país entre prima salarial del sector público y control de la corrupción no es muy robusta (Gráfico 2.7). Parece ligeramente positiva cuando se calcula la prima respecto al sector privado formal (panel A), pero desaparece cuando se considera al sector privado general (panel B).

Más allá de estas correlaciones, no hay evidencia contundente sobre una relación causal directa entre prima salarial e incidencia de corrupción. Más específicamente, algunos estudios sí encuentran un efecto del nivel salarial,

pero que depende del nivel de monitoreo que existe sobre los funcionarios. El análisis de Di Tella y Schargrodsky (2003) descrito anteriormente estudia también si el pago de sobrepagos por insumos hospitalarios depende del nivel salarial de los funcionarios encargados de las transacciones. Cuando el nivel de monitoreo es muy alto (y cualquier irregularidad es detectada y castigada), los salarios son irrelevantes. De manera similar, si la vigilancia es muy baja (y la probabilidad de ser castigado es casi nula), la compensación no tiene importancia. Las cosas cambian cuando el monitoreo es intermedio. Cuando existe incertidumbre respecto a la posibilidad de que una irregularidad sea sancionada, el nivel de salarios puede hacer la diferencia. Un salario más alto implica una mayor pérdida para el funcionario si lo descubren y, por tanto, lo disuade de cometer la irregularidad.

## Gráfico 2.7

Control de la corrupción y primas salariales en América Latina



Nota: el gráfico muestra la correlación entre el Índice de control de corrupción y la Prima salarial en el sector público con respecto al sector privado formal (panel A) y con respecto al sector privado en general (panel B), para diferentes países de América Latina entre 2011 y 2016. El Índice de control de la corrupción toma valores entre -2,5 y 2,5, y mayores valores indican un mayor control de corrupción. Cada punto corresponde a un país y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y países utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 229).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Worldwide Bureaucracy Indicators (Banco Mundial, 2018a) y Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018b).

Los resultados descritos apuntan a que el nivel de compensación salarial sí puede ser una herramienta de promoción de integridad, pero solo si las instancias de monitoreo y sanción funcionan correctamente y constituyen una amenaza real para los funcionarios que contemplan cometer irregularidades.

### Lección clave de política pública

Compensaciones salariales relativamente altas en el sector público pueden incentivar la integridad en contextos en que existe una amenaza efectiva de perder el puesto ante una irregularidad.

Aparte de esto, la evidencia muestra que la compensación tiene incidencia sobre el perfil de individuos que se postulan a una posición en el sector público. Mayor pago atrae a candidatos mejor preparados en términos de capacidad y motivación, aunque los estudios generalmente no incluyen resultados sobre variables de integridad. Es importante evaluar esto a la luz de los datos sobre prima salarial pública en América Latina. Aunque la misma es positiva en promedio (Gráfico 2.8), hacia niveles de ingreso superior esa brecha se cierra e incluso se revierte (CAF, 2015b). Es decir, en algunos países las ocupaciones de alto nivel en el sector público están peor remuneradas que en el sector privado. Esto puede ser contraproducente para la atracción de talento (en el siguiente capítulo se puede ver una discusión más detallada sobre este tema).

## Esquemas de pago por desempeño

Aparte del nivel general de remuneración, algunas organizaciones ensayan fórmulas de pago por desempeño para incentivar a sus empleados. La intención detrás de estos esquemas es fomentar un mayor esfuerzo en la ejecución de las tareas encargadas a la persona en cuestión. Como el esfuerzo individual es difícil de observar, es común que se establezcan pagos asociados a variables de desempeño (que suele depender tanto del esfuerzo del individuo como de variables que escapan a su control). Aun así, en muchos contextos el desempeño también es muy difícil de medir, y eso abre las puertas al principal riesgo asociado al diseño de estos esquemas: incentivar comportamientos que no son realmente los deseados.

Una manera en la que se manifiestan tales problemas de diseño es cuando la compensación se ofrece a cambio de la realización de procesos burocráticos específicos y no a cambio de resultados (Rasul y Rogger, 2018; Rasul et al., 2018). Esto hace que los agentes concentren su esfuerzo en los procesos, descuidando la provisión final del servicio. Un ejemplo de esto es ofrecer a profesionales de la salud un pago por cantidad de pacientes atendidos y no por su contribución al estado de salud de los mismos.

Adicionalmente, los funcionarios públicos también suelen tener múltiples responsabilidades (algunas de las cuales pueden medirse de forma más fácil que otras), lo que complica más aun la labor de incentivar el esfuerzo de una manera deseable (Holmstrom y Milgrom, 1991).<sup>11</sup> En contextos de múltiples tareas, recompensar algunas de ellas genera incentivos a descuidar otras, lo que puede llegar a causar efectos contraproducentes si las dimensiones descuidadas son

---

11. El término en inglés, *multitasking*, es el comúnmente usado en la literatura.

**El principal riesgo asociado a los esquemas de pago por desempeño es incentivar comportamientos que no son realmente los deseados.**

---

importantes para la provisión de servicios. Un ejemplo de esto serían esquemas que ofrezcan bonos a efectivos policiales a cambio de resultados en el control de algunos delitos, que a su vez pueden generar menos vigilancia de otras conductas delictivas.

A pesar del llamado a la cautela, la evidencia empírica sobre el efecto de la implementación de esquemas de pago por desempeño es moderadamente positiva. Hasnain, Manning, y Pierskalla (2012) hacen una revisión exhaustiva de la literatura y encuentran que entre el 60% y el 70% de las 110 experiencias revisadas resultaron exitosas en fomentar el esfuerzo. Los casos exitosos ocurren, en su mayoría, en ocupaciones en las que el desempeño de los funcionarios es fácilmente medible (enseñanza, recolección de impuestos, salud). Los resultados son menos claros para el tipo de labores administrativas y de gestión. Además, pocos estudios hacen seguimiento de los efectos a largo plazo, una vez que los funcionarios han tenido tiempo de adaptarse.

En términos de integridad, es aun escaso el estudio de los efectos de esquemas de pago por desempeño. La integridad no se recompensa explícitamente porque más bien constituye un requisito para mantener el cargo. La lección central en este sentido es cuidar mucho el diseño de cualquier esquema de este tipo para evitar que se incentiven comportamientos indeseados, como prácticas fraudulentas o abusivas por parte de funcionarios.

## **La reelección como incentivo en la política**

El nivel salarial podría no ser un incentivo de primer orden en la arena política. Dada la mayor inestabilidad laboral de los cargos electos, las perspectivas de ingresos futuros y de progresión profesional pueden ser, en cambio, muy relevantes.

Una de las principales preocupaciones que surgen de esa observación es que los políticos puedan usar su tiempo en el cargo para acumular redes de contacto o adelantar iniciativas que favorezcan a empresas a cambio de empleo futuro. Con esto en mente se suelen establecer disposiciones que regulan y limitan las transiciones laborales del sector público al privado (tema que se aborda en el Capítulo 5).

Es muy frecuente, de todos modos, que los políticos busquen continuar o progresar en su carrera dentro de la política. Así, para algunos autores el incentivo más importante para los funcionarios electos es la reelección.

Las posibilidades de reelección de un político en un cargo están determinadas por la legislación sobre los límites de término, que establecen un número máximo de períodos en que un individuo puede ocupar un cargo. La regulación sobre límites de esta naturaleza da pie a una disyuntiva.

Por una parte, los políticos que tienen posibilidades de reelección tienen más incentivos a preservar su popularidad que aquellos sin más aspiraciones elec-

torales. Esto, al menos en ciertos contextos, puede fomentar un mayor nivel de integridad en la gestión. Por ejemplo, usando datos provenientes de las auditorías de la CGU previamente mencionadas, Ferraz y Finan (2011) muestran que los alcaldes con posibilidades legales de reelección presentan menos irregularidades en su gestión que aquellos imposibilitados a la reelección (por haber alcanzado el máximo número de períodos permitido). A su vez, esto se debe a que existe un castigo electoral a la revelación de irregularidades (Ferraz y Finan, 2008).

Sin embargo, los límites a la reelección se establecen para evitar consecuencias negativas de la falta de alternancia. La preocupación es que cuando un individuo ocupa durante largo tiempo una posición de poder, se erosionan los controles institucionales a medida que gana terreno un ejercicio personalista y clientelar del gobierno (Coviello y Gagliarducci, 2017). Esta es la razón por la que la mayoría de los sistemas políticos intenta garantizar un mínimo de alternancia en el poder.

Las ventajas y desventajas relativas de estos límites de término dependerán del contexto institucional y de las características del cargo en cuestión. Los riesgos del atrincheramiento serán relativamente mayores cuando se trata de posiciones muy poderosas o cuando el contexto institucional no es suficientemente fuerte para servir de contrapeso efectivo.

**Los límites a la reelección se establecen para evitar posibles consecuencias negativas de la falta de alternancia en el poder sobre la institucionalidad.**

### **Lección clave de política pública**

La posibilidad de reelección genera incentivos para los políticos a actuar con integridad para preservar su popularidad. Sin embargo, los límites a la reelección pueden ser útiles para evitar consecuencias negativas del atrincheramiento en el poder, especialmente cuando el contexto institucional no es suficientemente fuerte para servir de contrapeso efectivo.

## Claves para brindar autonomía sin impunidad

- 1** Los mecanismos de decisión basados en reglas objetivas y protocolos minimizan los riesgos de corrupción, ya que las irregularidades suelen concentrarse en procesos con más discrecionalidad.
- 2** Sin embargo, los límites y controles previos al accionar de los funcionarios deben diseñarse atendiendo al contexto. Imponer controles excesivos o muy costosos en algunas tareas puede ser contraproducente, provocando parálisis o incentivando a los funcionarios a usar fórmulas de excepción de manera desproporcionada.
- 3** Los límites a las atribuciones de los funcionarios (reglas *ex ante*) no deben verse como un sustituto de la fiscalización posterior (controles *ex post*). Fortalecer las instancias de control y sanción de irregularidades debe ser prioritario para que estas cumplan de manera efectiva su rol disuasorio.
- 4** Los organismos auditores del Estado tienen un papel protagónico en la prevención de irregularidades. Cuatro principios fundamentales para garantizar su correcto funcionamiento son: compromiso institucional sostenido, credibilidad, independencia respecto a criterios políticos, y capacidad de aprendizaje y adaptación.
- 5** Las auditorías iniciadas desde altos niveles del Estado han probado ser herramientas valiosas para una agenda de integridad. Sin embargo, su efectividad se ve limitada cuando son previsibles y ocurren con baja frecuencia. La amenaza de las auditorías debe ser constante, ya sea por su recurrencia o su imprevisibilidad.
- 6** La tecnología puede ser una gran aliada para mejorar la fiscalización de la acción pública. El registro digital de las transacciones gubernamentales combinado con técnicas de análisis de datos puede ayudar a guiar las decisiones de los organismos de control e investigación.
- 7** La simplificación y digitalización de trámites contribuye a cerrar espacios para la corrupción a pequeña escala en la interacción entre ciudadanos y burócratas.
- 8** Es imperativo fortalecer los Ministerios Públicos y órganos encargados de las investigaciones de delitos complejos, como los de corrupción. Es importante formar equipos técnicos especializados con facultades autónomas y establecer protocolos de investigación y de recolección de evidencia.
- 9** La delación compensada en casos de corrupción es una innovación procesal promisorio, pero es importante construir la institucionalidad necesaria para gobernar su uso. Esto implica definir claramente las condiciones bajo las que se pueden producir los acuerdos; diseñar cuidadosamente los incentivos que se proporcionan a los implicados; precisar el papel de fiscales, jueces y otros actores durante el proceso; y reforzar la coordinación interinstitucional.
- 10** El nivel salarial (presente y futuro) puede fomentar la integridad, siempre y cuando las instancias de fiscalización funcionen y exista un riesgo real de perder el cargo si se cometen irregularidades.
- 11** La posibilidad de reelección genera incentivos para los políticos a actuar con integridad para preservar su popularidad. Sin embargo, los límites a la reelección son necesarios cuando el contexto institucional no proporciona los contrapesos efectivos para evitar las consecuencias negativas del atrincheramiento en el poder.





**Elegir  
a los  
mejores**

**3**

¿Por qué es necesario fortalecer los mecanismos de ingreso a la función pública?

¿Cómo podemos atraer y seleccionar servidores públicos más preparados e íntegros?

¿Por qué un sistema político más competitivo afecta el perfil de los candidatos que se presentan y son electos a cargos de elección popular?

¿Cómo y por qué regular el financiamiento de las campañas electorales?

¿Cuáles son los retos para el diseño e implementación de un servicio civil profesional?

# Elegir a los mejores<sup>1</sup>

Mejorar los mecanismos que regulan la entrada a la función pública, tanto para el caso de la burocracia como en cargos electivos, es fundamental para fortalecer las instituciones del Estado y combatir la corrupción. Su funcionamiento inadecuado favorece el establecimiento de redes clientelares y de complicidad que condicionan el desempeño profesional de burócratas y políticos, y minan su independencia de intereses particulares.

La selección de funcionarios con altos estándares éticos es esencial para garantizar la integridad en la política pública. Como mostró el capítulo anterior, el monitoreo de las acciones de los encargados de la administración pública es útil pero costoso en términos de agilidad y flexibilidad de procesos, además de que su efectividad puede ser limitada cuando existe la posibilidad de sustituir unas prácticas corruptas por otras más difíciles de monitorear. Por tanto, las predisposiciones intrínsecas de los funcionarios son también un factor determinante de la calidad de los procesos en la política pública.

El objetivo de este capítulo es analizar qué arreglos institucionales favorecen que la entrada a la función pública esté aislada de intereses que sesguen la toma de decisión de los funcionarios, a la vez que atraen a personas con alta integridad y preparación a esos cargos.

El primer paso para que una persona acceda a la función pública es su decisión de buscar un cargo en ese sector; por ejemplo, postulándose a un puesto de elección popular o a una vacante en el servicio civil. En consonancia, este capítulo empieza analizando las razones que llevan a los individuos a interesarse (o no) por la función pública. Se repasa el papel que juegan en esa decisión dos grupos de factores: las preferencias y atributos del individuo, y las características del empleo público.

Los individuos valoran cada alternativa laboral en función de sus propias preferencias y atributos. Por ejemplo, algunas personas tienen mayor motivación por el servicio público. Además, existen otros beneficios no pecuniarios asociados a un trabajo, como su impacto en la sociedad y el prestigio social que lo acompaña, ya que para muchas personas la reputación que tenga una organización es un factor de peso para decidir si unirse a ella o no. Por otra parte, las características básicas del empleo, como el salario u otras condiciones laborales son, por supuesto, también relevantes en las decisiones ocupacionales de las personas.

---

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, con la asistencia de investigación de Luz Carazo, Cynthia Marchioni y Julián Martínez Correa.

Por supuesto, las características del empleo interactúan con las predisposiciones y preferencias de los individuos. Por ejemplo, la incidencia de corrupción en una organización afecta negativamente el prestigio social de trabajar en la misma, lo que a su vez incide sobre el perfil de las personas que se interesan en unirse a esa organización. Esto demuestra el valor que tiene la reputación del sector público. Una administración percibida como proba tendrá más facilidades para atraer individuos honestos, dando pie a un círculo virtuoso de integridad. Lamentablemente, algunos datos sugieren que existe una crisis de confianza hacia las burocracias y sistemas políticos de la región, que se manifiestan en una alta percepción de corrupción por parte de los ciudadanos. En consecuencia, es importante que los avances en materia de integridad sean capaces de mejorar las opiniones y percepciones de las personas, de manera que el sector público pueda atraer cada vez con más fuerza a individuos motivados y honestos.

El resto del capítulo se vuelca a ponderar el funcionamiento de los mecanismos de entrada a la función pública para funcionarios electos y burócratas, respectivamente. En relación a los primeros, el análisis se enfoca en las características de las instituciones electorales. Una de estas características deseables es la presencia de un alto nivel de competencia, que genera incentivos en los partidos políticos a reclutar mejores candidatos. Entre los mecanismos electorales que pueden favorecer la competencia se encuentran las elecciones primarias y las listas abiertas. El potencial de estos mecanismos es mayor cuando los votantes están más y mejor informados sobre los candidatos. Pero la competencia electoral puede ser contraproducente si genera presiones sobre el costo de las campañas, aumentando la participación de dinero ilegal o el intercambio de fondos por favores políticos.

Es por estos motivos que resulta fundamental fortalecer las instituciones que regulan el financiamiento político. El costo de las campañas electorales puede atentar contra la competencia y generar conflictos de interés o la cooptación de funcionarios por intereses particulares (captura política). Es fundamental que el financiamiento de una campaña no sea determinante en definir el éxito de la contienda. Para lograr esto se puede limitar y transparentar la participación de fondos privados, proveer financiamiento público y tomar medidas para reducir el costo de las campañas. Un desafío importante es asegurar que las regulaciones se cumplan, y esto requiere fortalecer las instituciones encargadas de controlar y sancionar los casos de incumplimiento.

Los esquemas de reclutamiento de la burocracia también son críticos para prevenir potenciales hechos de corrupción. Sobre este aspecto es importante enfatizar la necesidad de establecer un servicio civil profesional en el cual el mérito sea el criterio central en el ingreso, permanencia y promoción en la función pública, y en el cual los funcionarios públicos cuenten con una protección efectiva contra despidos injustificados. El ingreso meritocrático y la estabilidad en el empleo son cruciales para limitar la práctica del patronazgo en el empleo público, es decir el otorgamiento discrecional de empleos a cambio de votos y apoyo electoral.

El patronazgo puede ser la principal barrera para atraer y reclutar funcionarios mejor preparados e íntegros, ya que privilegia las conexiones políticas por sobre el mérito para definir el acceso y la permanencia en el empleo público. Además, contribuye a la formación de redes de complicidad que pueden debilitar el marco institucional de prevención de la corrupción. Este punto debe ser reconocido y atacado en cualquier agenda que pretenda fortalecer la integridad pública.

## El círculo virtuoso de la integridad

Bajos niveles de integridad en el Estado pueden tener un efecto adverso sobre el interés de individuos honestos y capaces por participar de la función pública, generando así un círculo vicioso en el que la corrupción genera más corrupción. Esta afirmación, que parece desalentadora, también tiene un lado positivo. En la medida que las políticas de prevención y lucha contra la corrupción, como las propuestas en este reporte, sean efectivas en impulsar la integridad de las instituciones públicas, la atracción de trabajadores con mejores atributos en términos de capacidad, motivación y honestidad, permitirá reforzar la calidad institucional y generar un círculo virtuoso en el que la integridad pública genera más integridad.

La existencia de rentas asociadas a la corrupción en el sector público puede atraer a la función pública a individuos más proclives a incurrir en actos corruptos (Besley, 2005). De hecho, la evidencia empírica muestra una relación inversa entre el nivel de corrupción en el sector público de un país y el nivel de integridad de las personas con interés por la función pública. Así se generan círculos que pueden ser viciosos o virtuosos, a medida que la reputación y la calidad del sector se refuerzan con las motivaciones de los individuos que atrae.

Estudios pioneros para India, donde existe la percepción de que la corrupción es un fenómeno extendido, encuentran que estudiantes universitarios más deshonestos tienen mayor probabilidad de declarar su interés por integrarse al sector público (Banerjee, Baul, y Rosenblat, 2015; Hanna y Wang, 2017). Debido a que la integridad es una cualidad que no se observa directamente, estos estudios aplican técnicas ingeniosas para medirla a partir de la propensión a hacer trampa en un juego de laboratorio (ver Recuadro 3.1 para una discusión de los retos asociados a la medición de integridad). En cambio, un estudio similar en Dinamarca, país caracterizado por la baja percepción de corrupción (Transparencia Internacional, 2018), encontró que la preferencia por un empleo en el sector público danés se asocia con una menor probabilidad de hacer trampa o, en otras palabras, con una mayor integridad (Barfort, Harmon, Hjorth, y Olsen, 2019).

### Recuadro 3.1

#### El desafío de medir la integridad

En el campo de la investigación social, la integridad se ha medido tradicionalmente preguntando acerca de actitudes de tolerancia hacia la corrupción y participación en actos donde hay una infracción a la ley (por ejemplo, la compra de productos robados). Este tipo de reactivos son la base de las pruebas psicométricas que, sobre todo en el sector privado, forman parte de las herramientas de diagnóstico usadas en procesos de reclutamiento de personal.

El problema con este tipo de preguntas es el sesgo de deseabilidad social, que provoca el subreporte de actitudes y prácticas con poca aceptación social. Es decir, que para evitar ser estigmatizadas, algunas personas podrían no revelar al entrevistador que tienen actitudes favorables hacia la corrupción o, menos aún, que han participado en algún acto corrupto. Si bien este sesgo puede ser menos problemático en contextos en los cuales las respuestas de los participantes no tienen ninguna consecuencia práctica, como es el caso de una encuesta, es de esperar que el reto sea mayor cuando sí hay repercusiones, como en un proceso de reclutamiento laboral.

De manera reciente, se han desarrollado alternativas para obtener medidas de propensión a la corrupción más confiables en experimentos realizados en laboratorios (Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2013; Hanna y Wang, 2017). En estos experimentos, los participantes toman parte en juegos incentivados con premios monetarios, en los cuales pueden aumentar sus ganancias haciendo trampa con un alto grado de anonimato. Un ejemplo es el *juego del dado*, explicado en el Recuadro 2.1 del capítulo anterior (ver p. 58). En el mismo, un reporte mayor de números obtenidos en las tiradas de dados por los sujetos puede tomarse como una medida de la propensión a hacer trampa y por lo tanto como un indicio de menor integridad (aunque la persona también pudo haber tenido suerte).

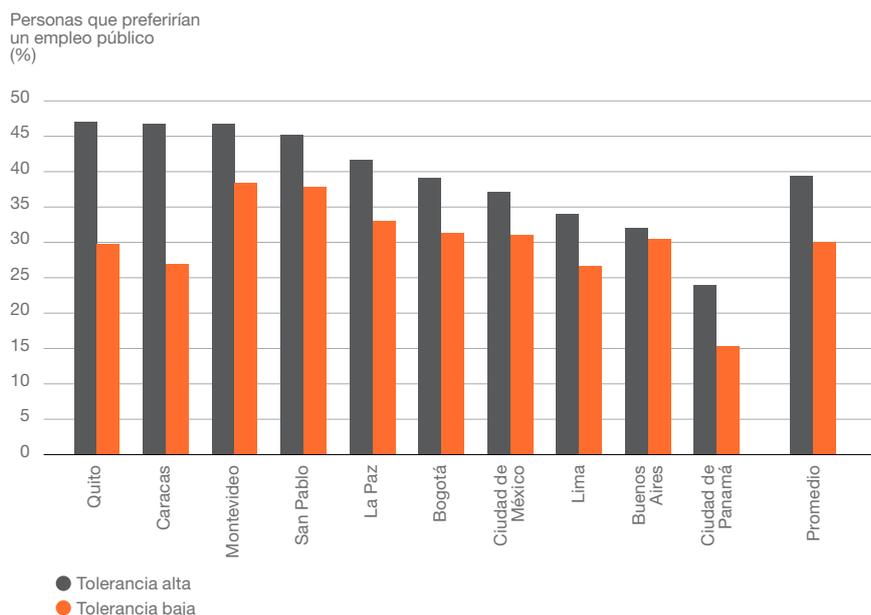
De manera importante para la validez de estas mediciones, Hanna y Wang (2017) encuentran una correlación positiva entre la probabilidad de hacer trampa en el juego del dado y la probabilidad de cometer un fraude para justificar ausencias laborales en una muestra de prestadores de servicios de salud en la India.

Si bien los avances descritos en la medición de la integridad son muy relevantes para la investigación en este campo, es importante notar que los participantes en estos experimentos tienen la garantía de que las decisiones que toman no tienen ningún impacto negativo fuera del laboratorio. Una vez más, es viable esperar que los resultados sean muy diferentes en contextos con incentivos altos, como el reclutamiento laboral. Los candidatos a una vacante tienen especial interés en manipular cualquier intento de medición de su grado de honestidad si saben que al hacerlo aumentan sus posibilidades de contratación.

¿Qué dice la evidencia para América Latina? Los datos de la ECAF 2018 permiten explorar la asociación entre tolerancia a la corrupción y preferencias por el sector público en la población ocupada en el sector privado de 10 ciudades de la región (CAF, 2019). Los resultados muestran que las personas con mayor tolerancia a la corrupción tienen, ligeramente, un mayor interés en el sector público (Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1**

## Tolerancia a la corrupción y preferencia por un empleo en la función pública



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de trabajadores del sector privado que preferirían trabajar en el sector público, según distintos niveles de tolerancia a la corrupción. Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas. Los detalles de la metodología utilizada se pueden consultar en el Apéndice (p. 230).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

Un estudio reciente proporciona evidencia de que los trabajos que dejan abiertas oportunidades para extraer rentas indebidas atraen especialmente a individuos con menores niveles de integridad (Brassiolo, Estrada, Fajardo, y Vargas, 2019, ver Recuadro 3.2).

**Recuadro 3.2****¿A quiénes atrae la oportunidad de extraer rentas?**

Un experimento realizado con estudiantes universitarios de Bogotá tuvo como objetivo entender cómo la oportunidad de extraer rentas de manera indebida en un puesto de trabajo puede atraer a individuos con mayor o menor integridad (Brassiolo, Estrada, Fajardo, et al., 2019).

En la primera etapa del experimento, los participantes debían realizar el *juego del dado* (explicado en el Recuadro 2.1 del capítulo anterior, p. 58), con el objetivo de obtener una medida aproximada de integridad a nivel individual.

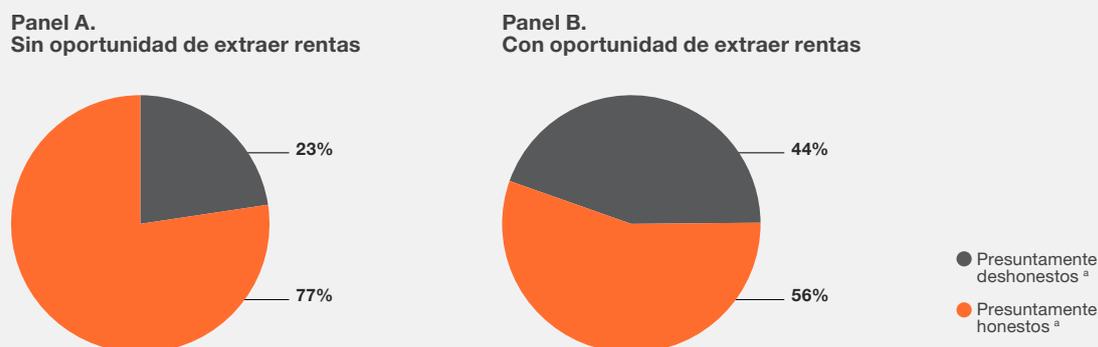
En una segunda etapa, se les ofrecía la posibilidad de optar entre dos contratos que emulaban algunas características típicas del empleo público y privado. Bajo el *contrato público*, los participantes recibían un pago monetario fijo y además debían distribuir un fondo público (una suma monetaria) entre cinco ONG de manera confidencial y de acuerdo a sus preferencias. Bajo el *contrato privado*, los participantes debían resolver diferentes sumas en un tiempo máximo de dos minutos, a cambio de un pago fijo más un monto adicional por cada suma resuelta correctamente.

El interés de los autores era analizar cómo cambiaba el patrón de elección del contrato público cuando era posible apropiarse indebidamente de una renta. Para ello, algunos participantes escogidos al azar tenían la posibilidad de distribuir el fondo público constituido por billetes verdaderos, mientras que para otros participantes dicho fondo estaba compuesto por billetes de juguete. El uso de billetes verdaderos o de juguete era conocido por los participantes al momento de elegir entre ambos contratos, y marcaba una gran diferencia dado que era posible apropiarse del fondo llevándose los billetes de la sala.

Tal como se muestra en el Gráfico 1, si se clasifica como *presuntamente deshonestos* a aquellos participantes que reportaron en el juego del dado un valor inusualmente alto, se encuentra que la proporción de participantes presuntamente deshonestos que elige el contrato público es de 23% cuando el fondo tiene billetes de juguete, y aumenta a 44% cuando el fondo está compuesto por billetes verdaderos.<sup>a</sup> Esto significa que la posibilidad de quedarse con dinero de manera indebida deteriora la composición del grupo de participantes que eligen ese contrato en términos de integridad. Este deterioro se produce como consecuencia de la combinación de una mayor atracción de individuos presuntamente deshonestos y una repulsión de individuos presuntamente honestos.

### Gráfico 1

Perfil de honestidad de quienes eligen el contrato según oportunidad de extraer rentas



Nota: el gráfico muestra la composición, en términos de honestidad presunta, del conjunto de participantes que eligieron el contrato tipo público en dos escenarios alternativos: cuando el fondo a distribuir estaba compuesto por billetes de juguete (panel A) y cuando el fondo a distribuir estaba compuesto por billetes verdaderos (panel B). Los resultados corresponden a un experimento realizado con estudiantes universitarios de Bogotá.

Fuente: elaboración propia con base en Brassiolo, Estrada, Fajardo, et al. (2019).

a. Se clasificó como *presuntamente deshonestos* a aquellos participantes que reportaron una suma igual o mayor a 165 puntos en 40 lanzamientos de un dado, como *presuntamente honestos* a aquellos que reportaron un valor menor a 165. Según este criterio, el 27% de los participantes se clasificarían como presuntamente deshonestos. La justificación para elegir este valor como criterio para clasificar un individuo como presuntamente deshonesto es que la probabilidad de obtener 165 puntos o más en 40 lanzamientos del dado no supera el 1%.

La evidencia de que las oportunidades de extracción de rentas indebidas pueden atraer a individuos menos íntegros a la función pública también proviene de estudios fuera del laboratorio. Un contexto en el que se pueden manifestar este tipo de oportunidades son las transferencias de recursos que los gobiernos locales reciben del gobierno central. Cuanto más excepcionales y discrecionales sean estas transferencias, mayores serán las oportunidades de desviar parte de estos fondos para beneficios privados sin afectar la provisión de bienes públicos locales.

Un estudio en Brasil encuentra que mayores transferencias a los gobiernos locales aumentan la incidencia de casos de corrupción en los que está involucrado el alcalde del municipio. La mayor corrupción, a su vez, deteriora la calidad de los candidatos que buscan derrotar al alcalde en la siguiente elección: a mayores transferencias (y mayor corrupción política), más probabilidad de que los candidatos opositores sean menos calificados (Brollo et al., 2013).

La percepción de alta corrupción en el sector público, y sus consecuencias en términos de atraer a personas con menores niveles de integridad, puede ser un problema relevante en varios países de América Latina ya que, como muestra el Gráfico 3.2, parece haber una crisis de confianza sobre la honestidad de los servidores públicos. A una pregunta de la ECAF 2014 sobre el nivel de corrupción que perciben entre los empleados públicos en una escala creciente del 1 al 10, el 22% de los encuestados responde con el máximo valor (CAF, 2015a).

**22%** de los ciudadanos cree que existen niveles muy altos de corrupción entre los empleados públicos

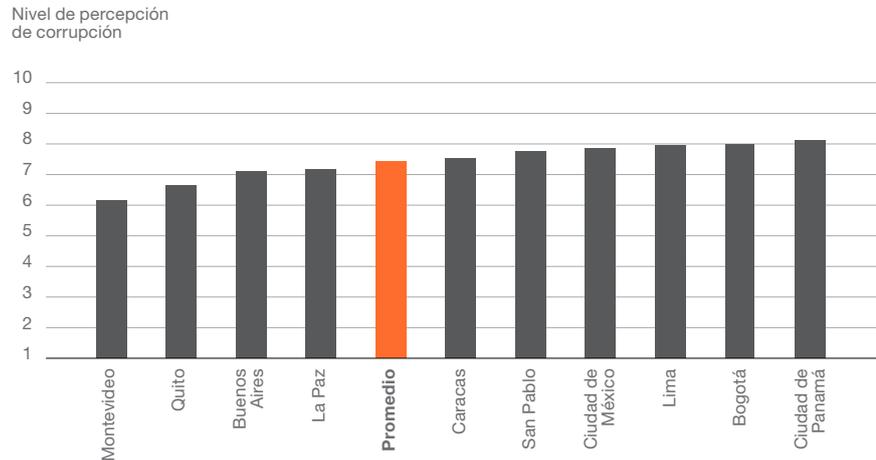
Si la percepción de corrupción se asocia además a una baja eficacia del Estado como promotor del desarrollo, la función pública también puede perder atractivo para personas con alta motivación por el servicio público. En Uganda, por ejemplo, promocionar una vacante para trabajar como promotor de salud haciendo más énfasis en los beneficios que el puesto genera en la comunidad que en los beneficios salariales, permitió atraer a candidatos con un mayor nivel de prosocialidad y que tras ser contratados tuvieron mejor desempeño (Deserranno, 2019).

Algo similar ocurre con los cargos de elección popular. La forma en que se percibe la función puede afectar la decisión de quién se presenta a una candidatura. En Pakistán se hicieron elecciones en comunidades rurales por primera vez en 2015. Gulzar y Khan (2018) aprovecharon la ocasión para estudiar cómo la forma en que se percibe la función pública afecta el interés de los ciudadanos por presentarse como candidatos. Algunos habitantes de estas comunidades participaron en reuniones en las que se promovía la participación política y se brindaba información sobre cómo aplicar a una candidatura. Mientras que en algunas localidades los cargos electivos se presentaban como una oportunidad para ayudar a los miembros de la comunidad (beneficios sociales), en otras se exhibían como una ocasión para obtener poder y prestigio (beneficios personales). Como resultado, las reuniones aumentaron la proporción de personas que se presen-

tan como candidatos, y ese efecto fue mayor en las comunidades en las que se hizo hincapié en los beneficios sociales de los cargos. Además, un año después de la elección, en las comunidades donde se resaltaron los beneficios sociales, el presupuesto estaba más alineado con las preferencias de los votantes.

### Gráfico 3.2

Percepción de corrupción en el empleo público en América Latina



Nota: el gráfico muestra el promedio de las respuestas de los encuestados sobre su percepción del nivel de corrupción en los empleados públicos. Las respuestas individuales van del 1 al 10, donde 1 es "Nada de corrupción" y 10 es "Corrupción total". Se presenta el valor para cada ciudad y el promedio simple entre ellas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2014 (CAF, 2015).

**La corrupción puede tener un efecto doble sobre los atributos de quienes se interesan por la función pública: atrae a candidatos con menor nivel de integridad y desalienta a aquellos para quienes la probidad es un valor importante.**

En resumen, la corrupción puede tener un efecto doble sobre los atributos de quienes se interesan por la función pública: atrae a candidatos con menor nivel de integridad y desalienta a aquellos para quienes la probidad es un valor importante. La manera en que se percibe la función pública es un determinante clave del interés en integrarse a la misma. Así como los indicios de una baja moral pública pueden empeorar el nivel de integridad de los aspirantes, la percepción de alta integridad y eficacia en las instituciones públicas puede atraer a individuos más idóneos y fomentar círculos virtuosos de integridad.

¿Qué políticas pueden establecerse para promover este círculo virtuoso? El resto de este capítulo se dedica a responder esta pregunta, proponiendo iniciativas desde distintos ámbitos que incluyen: las instituciones electorales, los sistemas de servicio civil y los mecanismos de ingreso que estos establecen, y algunas condiciones laborales en el sector público (como incentivos salariales y políticas de transparencia) que se discuten brevemente a continuación.

Sin embargo, una primera lección a rescatar es que es muy importante trabajar en la reputación del sector público y mejorar las percepciones y expectativas de los ciudadanos respecto al mismo. Por tanto, es clave que las campañas anticorrup-

ción sean acompañadas con un componente comunicacional que visibilice los logros en materia de transparencia e integridad.

### **Lección clave de política pública**

La existencia de corrupción en las instituciones del Estado puede desalentar a las personas que más valoran la integridad a involucrarse en la función pública, así como la percepción de alta integridad pública puede tener el efecto opuesto. Es importante que las campañas anti corrupción sean acompañadas con un componente comunicacional que visibilice los logros en materia de transparencia e integridad.

## **Condiciones laborales en la función pública**

Los atributos de la función pública son valorados por los ciudadanos en función de sus propias características y preferencias. Solamente aquellos ciudadanos que encuentren estos atributos suficientemente atractivos pugnarán por integrarse a un empleo del Estado. Algunas políticas pensadas primordialmente para influir sobre el desempeño de los servidores públicos en funciones, afectan también el interés de los ciudadanos por formar parte del servicio civil o por un cargo electivo.

Una de las políticas que más atención ha recibido en el debate anticorrupción es la salarial. El papel de los incentivos materiales (y del salario en particular) para disuadir irregularidades fue introducido en el capítulo anterior, bajo la premisa de que una mayor remuneración disminuye los incentivos a la corrupción, debido a que es mayor lo que se perdería en caso que el individuo sea detectado y castigado con el despido. Allí se concluyó que, en efecto, la capacidad disuasoria de los salarios más altos depende de que exista un riesgo real de ser despedido en caso de cometer una irregularidad.

Pero los salarios también juegan un rol a través del tipo de personas que atraen a la función pública: si la remuneración es muy baja, el interés podría concentrarse entre aquellos con mayores motivaciones intrínsecas por este sector o entre quienes esperan obtener ingresos adicionales vía la corrupción. Si este último caso es cierto, un aumento en la remuneración en el sector público aumentaría el atractivo ocupacional de este sector para personas con un mayor nivel de preparación e integridad.

Dal Bó, Finan, y Rossi (2013) estudian el efecto del nivel de salarios en el perfil de los candidatos que aplican a una vacante de promotor comunitario en México. Los autores encuentran que publicar salarios más altos atrae a un conjunto de candidatos con mayores habilidades cognitivas mientras que no hay diferencia en relación a la motivación por el servicio público.

**Salarios altos pueden atraer a personas con mayor capacidad a la función pública.**

---

Por el lado de los cargos de elección popular, la evidencia apunta a que mayores salarios podrían atraer a individuos más calificados. Ferraz y Finan (2011), con datos de Brasil, muestran que un mayor nivel de salarios atrae a más ciudadanos a la política y afecta positivamente tanto la calidad de los candidatos como la de los políticos electos, medida por los años de educación, la experiencia en política y el nivel de calificación de la ocupación previa. Gagliarducci y Nannicini (2013) encuentran un resultado similar en Italia: salarios más altos atraen a candidatos más educados y que provienen de ocupaciones más calificadas, como gerentes y abogados.

En muchos países de la región los funcionarios públicos están obligados a presentar, y en algunos casos hacer pública, información sobre su situación patrimonial. Se trata de otra forma de combatir la corrupción al identificar crecimientos patrimoniales injustificados.

**Las políticas de transparencia hacen menos atractiva la función pública para aquellos más propensos a extraer rentas de forma indebida.**

---

Al igual que los salarios, estas políticas pueden afectar el interés por la función pública. Por un lado, en la medida que la privacidad sea valorada, una mayor transparencia podría hacer que algunas personas decidan no interesarse por un cargo público. Sin embargo, también podría desalentar la entrada de personas con mayor propensión a la corrupción. En efecto, Fisman, Schulz y Vig (2019) encuentran que en India las leyes de difusión de información patrimonial de los candidatos llevan a que los políticos potencialmente corruptos decidan no participar en las contiendas electorales. Es decir, las políticas de transparencia pueden ser efectivas para luchar contra la corrupción por la vía de hacer poco atractiva la función pública para aquellos más propensos a extraer rentas de forma indebida.<sup>2</sup>

## Competencia electoral y financiamiento de las campañas

Una vez que los ciudadanos deciden participar en política y se convierten en potenciales candidatos a cargos de elección popular, en la mayoría de los países la sociedad define quiénes serán los líderes políticos por medio de elecciones. Además de permitir la rendición de cuentas de los gobernantes (esto es, premiarlos o sancionarlos electoralmente en función de su desempeño), las elecciones cumplen el rol fundamental de permitir la selección de la clase política en función de las preferencias de los votantes.

En esta sección analizamos qué características de los sistemas electorales contribuyen a determinar los atributos que son recompensados en la arena política. Dos aspectos son particularmente relevantes: el nivel de competencia política y las características del financiamiento de los procesos electorales. Estos inciden sobre los partidos políticos y los individuos, y contribuyen a definir quién participa en la contienda electoral y, de manera muy importante, en qué condiciones lo hace.

---

2. Por supuesto, esto abre un debate sobre qué información debe presentarse y si debe hacerse pública o no. Esto es abordado en el Capítulo 5 de este reporte.

## La selección de candidatos

Cuando los candidatos deben presentarse como miembros de partidos políticos o coaliciones, las elecciones están precedidas por un proceso de reclutamiento de candidatos que determina las opciones disponibles para los ciudadanos. Este proceso está liderado por los partidos, que toman una serie de decisiones sobre postulaciones buscando obtener los mejores resultados electorales posibles. Entre las decisiones relevantes se incluyen la selección de los candidatos del partido, el apoyo que recibirán durante la campaña electoral, y la asignación de los candidatos (y los recursos) entre distritos electorales o al interior de una lista, cuando esta existe.

La competencia electoral puede favorecer la selección de dirigentes más íntegros, siempre que la integridad de los candidatos sea un atributo valorado por los votantes y tenido en cuenta por los partidos a la hora de definir sus candidaturas. Hay evidencia de que ambos requisitos se cumplen en condiciones determinadas. Con respecto a lo primero, los votantes penalizan en las urnas a los candidatos involucrados en casos de corrupción, como muestran diversos estudios (tema que se aborda con mayor profundidad en el Capítulo 4).

Casos recientes en la región ponen de manifiesto el comportamiento estratégico de los partidos ante la evidencia de este tipo de ilícitos. En Brasil, por ejemplo, la difusión de información de auditorías (sobre el uso de fondos federales por parte de gobiernos locales) influye en la decisión de candidaturas de los partidos: cuando los informes revelan que en un municipio han existido casos de corrupción, el partido que gobierna reacciona seleccionando candidatos con mayor nivel de educación para la siguiente elección, buscando así contrarrestar el costo reputacional de la difusión de los ilícitos cometidos (Cavalcanti, Daniele, y Galletta, 2018).

Uno de los factores que más influyen en las decisiones sobre candidaturas que toman los partidos es el nivel de competitividad de las contiendas electorales. Si los partidos anticipan que enfrentarán una elección reñida, es probable que reaccionen estratégicamente seleccionando candidatos con mejores perspectivas electorales para aumentar las chances de ganar. De lo contrario, si esperan una elección poco disputada, podrían preferir candidatos con menos potencial de éxito electoral por varias razones. Una razón es que cuando tienen que asignar candidatos entre distintas circunscripciones, a igualdad de otras condiciones, ubicarán estratégicamente a los mejores en aquellos distritos más competitivos y dejarán a los demás para los lugares donde no tienen mucho margen para modificar el resultado de la elección. Una segunda razón es que la designación de una candidatura puede ser un mecanismo para recompensar el esfuerzo partidario (Mattozzi y Merlo, 2015).

Los candidatos surgidos de distritos más competitivos se desempeñan mejor en el cargo que aquellos elegidos en distritos dominados por alguna fracción política. Así lo muestra un estudio sobre las elecciones a la Asamblea Nacional de Francia entre 1958 y 2012: los diputados electos en distritos más competitivos son más productivos en su labor parlamentaria (Gavoille y Vershelde, 2017). Este mejor desempeño se explica, al menos en parte, por las características de los candidatos. Un análisis de las elecciones parlamentarias de Italia entre 1994 y 2006 muestra que los partidos presentan candidatos con mayor nivel de educación, una trayectoria laboral previa más exitosa y más experiencia política en aquellos

**Las elecciones reñidas incentivan a las organizaciones políticas a postular candidatos con mejores perspectivas electorales.**

---

distritos donde esperan elecciones más competitivas (Galasso y Nannicini, 2011). Asimismo, un trabajo reciente para India encuentra que en distritos electorales más parejos es más probable que se presenten candidatos con indicios de mayor integridad (Shaukat, 2019).

Las implicaciones para el diseño de las instituciones electorales son claras. Se deben visibilizar las características de los candidatos para los votantes y que las contiendas electorales sean tan competitivas como sea posible. El papel de los procesos internos de los partidos y del financiamiento electoral en el fomento de la competencia se aborda con más detalle en los siguientes apartados. Cabe también mencionar que el diseño de los distritos electorales es una variable que puede afectar el nivel de competencia. En este sentido es fundamental que esta tarea sea realizada por autoridades independientes, de acuerdo a criterios técnicos.

## **Las decisiones al interior de los partidos y las elecciones primarias**

No siempre la competencia electoral está garantizada. Puede ocurrir que algunos o muchos distritos estén dominados por una determinada fracción política, por lo que los partidos no tienen incentivos a presentar sus mejores candidatos porque difícilmente eso cambie los resultados de la elección. En estos casos, una alternativa puede ser promover la competencia preelectoral, esto es, en los procesos de nominación de candidatos al interior de los partidos.

Los partidos políticos pueden seleccionar a sus candidatos con distintos métodos, que pueden ser más o menos competitivos.<sup>3</sup> Entre los más competitivos se encuentran las elecciones internas, que pueden ser abiertas (puede votar todo el electorado) o cerradas (solo pueden votar los integrantes del partido por el cual se va a presentar el candidato). Entre los menos competitivos están la selección de candidatos por parte de un grupo de personas en representación del partido (generalmente un órgano colegiado ejecutivo) o la designación por parte del líder de la organización política.

La utilización de elecciones primarias como mecanismo para definir candidaturas es más frecuente en los países de América Latina y en Estados Unidos que en otras partes del mundo (Serra, 2011). ¿Puede la realización de elecciones primarias favorecer la selección de mejores candidatos? En teoría, cuanto mayor sea la competencia que promueve el mecanismo de selección de candidatos al interior de los partidos, más probable es que resulten seleccionados candidatos con mejores perspectivas electorales, aun si el nivel de competencia en las elecciones es bajo (Besley y Case, 2003). Esto podría ocurrir, por ejemplo, si la competencia preelectoral promueve una mayor participación de ciudadanos pugnando por ser candidatos, o si el proceso de campaña durante las elecciones primarias permite detectar a los mejores candidatos (Adams y Merrill III, 2008; Serra, 2011).

---

3. Las leyes electorales, sumado en algunos casos a disposiciones internas de los partidos, determinan qué ciudadanos pueden presentarse como candidatos a cargos de elección popular. Entre las disposiciones internas de los partidos se suele requerir, por ejemplo, la afiliación al partido, un período de permanencia mínimo, o la tenencia de un cargo partidario, entre otros.

Las elecciones primarias pueden ser un mecanismo particularmente efectivo en distritos en los que la competencia electoral es baja.<sup>4</sup> En estos casos, las primarias promueven la competencia interna por una candidatura en el partido dominante y esto se traduce en mejores candidatos para la elección general (Hirano y Snyder Jr, 2014). También pueden convertirse en un mecanismo efectivo para penalizar a los gobernantes que han estado involucrados en escándalos políticos o de corrupción. La evidencia sugiere que cuando estos dirigentes se presentan a las primarias, es más probable que tengan que enfrentar múltiples oponentes, que obtengan menor intención de voto y que no resulten reelectos (Hirano y Snyder Jr, 2012).

Por supuesto, los procesos electorales demandan recursos y por lo tanto aumentan los riesgos asociados al financiamiento político, por lo que la promoción de la realización de elecciones primarias debe venir acompañada de un fortalecimiento de las instituciones de regulación del financiamiento de campañas.

### Lección clave de política pública

Las contiendas electorales competitivas y en las que las características de los candidatos son muy visibles llevan a la elección de individuos con mejor desempeño. Las elecciones primarias pueden ser una herramienta útil para estimular una mayor competencia en los procesos de nominación de candidatos al interior de los partidos, especialmente en distritos poco reñidos. Sin embargo, la realización de primarias aumenta la necesidad de contar con fondos de campaña, con sus consecuentes riesgos, y entre ellos los riesgos de captura. Por lo tanto, una política de promoción de elecciones internas debe venir acompañada de una regulación fuerte del financiamiento electoral.

## Tipo de listas y cuotas de género

Otro mecanismo para promover la competencia al interior de los partidos políticos es el sistema de lista abierta que, a diferencia de las cerradas o bloqueadas, permite a los votantes elegir entre candidatos de una misma lista partidaria. Si los votantes están bien informados sobre el perfil de los candidatos, este sistema puede ser un mecanismo eficaz para reducir las chances electorales de candidatos asociados a episodios de corrupción, porque permite compatibilizar el voto por el partido o plataforma que mejor representa las preferencias del votante con la penalización a candidatos corruptos (Przeworski, Stokes, y Manin, 1999).

Sin embargo, al igual que en el caso de las elecciones primarias, esto podría tener efectos contraproducentes en contextos en los que las instituciones que regulan el financiamiento de la política son débiles, debido a que los sistemas de listas abiertas generan competencia al interior del partido y mayores incentivos a recaudar fondos (en algunos casos, ilegales) para la campaña (Chang, 2005).

---

4. La decisión de celebrar elecciones primarias puede surgir de los propios partidos políticos, sin necesidad de normas legales que lo promuevan o lo impongan, en busca de promover un mayor esfuerzo entre los candidatos durante la campaña y fomentar la participación de candidatos con atributos más valorados por los votantes (Aragón, 2014).

Otra característica de las instituciones electorales que afecta el grado de competencia electoral, y el tipo de candidatos que presentan los partidos políticos, son las regulaciones que buscan explícitamente favorecer la participación de determinados grupos de la población. En muchos países los sistemas electorales establecen cuotas de género para aumentar la participación de las mujeres en la política. Estas normas afectan la composición de la clase política de manera directa, como resultado mecánico de la introducción de un límite mínimo de participación femenina, y de manera indirecta, aumentando los incentivos de las mujeres a involucrarse en la política.

La evidencia muestra que cuando las cuotas de género en las listas electorales son efectivas en aumentar la proporción de mujeres en cargos políticos, tiende a mejorar la composición de la clase dirigente en términos de su capacidad, debido a que mujeres con altas capacidades políticas toman el lugar que ocupaban hombres con menores cualidades (ver Recuadro 3.3 para una descripción de las regulaciones y la evidencia de su efecto).

### **Recuadro 3.3** Diversidad y calidad de la dirigencia

Durante las últimas décadas ha aumentado la cantidad de países que han introducido algún tipo de cuota de género en las listas electorales, al tiempo que se ha incrementado la participación de la mujer en cargos electivos. En América Latina, muchos países establecen cupos por género en las listas de candidatos y la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales varía en un rango que va desde el 52% en Bolivia hasta el 15% en Brasil (ver Gráfico 1). Aunque, como se comenta más abajo, las cuotas son efectivas para aumentar la proporción de mujeres en cargos parlamentarios, en algunos casos puede ocurrir que esta proporción sea menor a la cuota exigida en las listas de candidatos, por razones que pueden ir desde el diseño mismo de la cuota (por ejemplo, si solo se establece un cupo o si también se introducen requisitos sobre la posición en las listas) hasta las características del sistema electoral que hacen más o menos probable la elección de las mujeres incluidas como candidatas (Tripp y Kang, 2008).

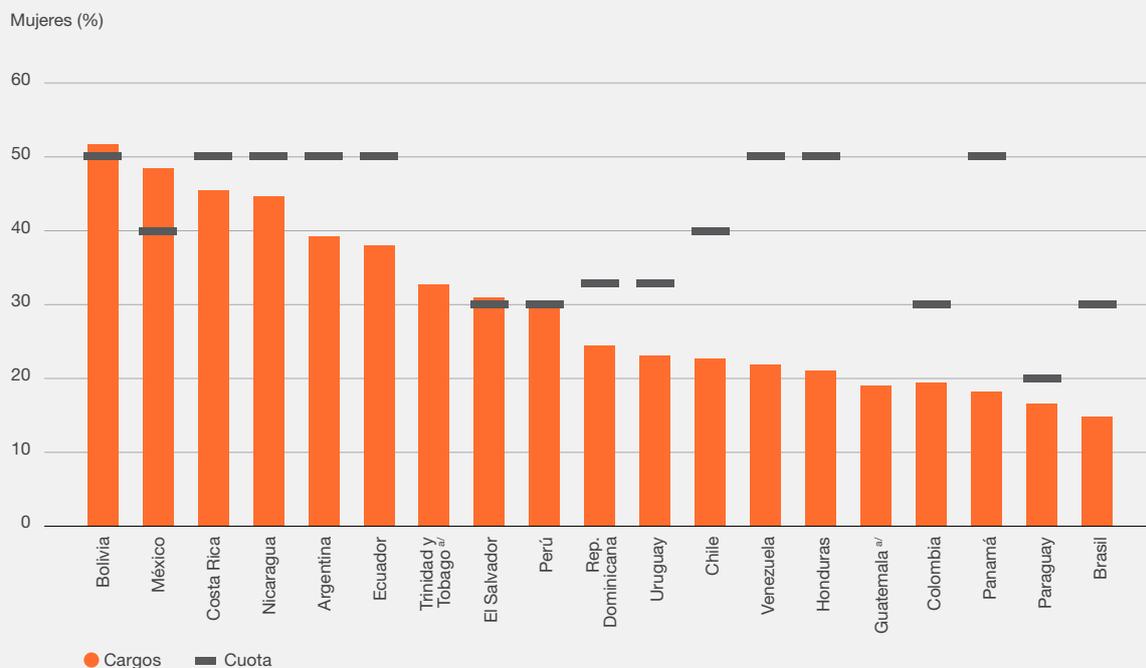
¿Cuál es el efecto de estas regulaciones sobre la calidad de la clase dirigente? Resulta interesante el caso de Italia, donde se introdujeron cuotas de género en las listas de candidatos municipales de manera transitoria (se pusieron en 1993 y se abolieron en 1995). Como algunos municipios celebraron elecciones durante ese período y otros no, los estudios del caso italiano comparan las tasas de participación política y las características de los candidatos en ambos grupos de municipios, tanto antes como después de la utilización de esta política. Los resultados indican que las cuotas de género, además de aumentar la participación política de las mujeres, mejoraron la calidad de la clase dirigente, medida por su nivel de educación (De Paola, Scoppa, y De Benedetto, 2014). Esto responde no solo a una mayor probabilidad de que se elijan mujeres más educadas, sino también a una caída en la probabilidad de que sean electos hombres con baja educación (Baltrunaite, Bello, Casarico, y Profeta, 2014).

Es interesante mencionar que el efecto sobre la calidad de la clase política perdura aun después de la eliminación de las cuotas. En Suecia, la introducción de cuotas de género en elecciones locales permitió aumentar la idoneidad de los políticos, particularmente entre los cargos de mayor jerarquía, debido a que mujeres con mayor preparación relegaron de las listas de candidatos a hombres menos formados (Besley, Folke, Persson, y Rickne, 2017).

En España, la introducción de cuotas de género en las elecciones municipales permitió aumentar la participación de mujeres en las listas y la proporción de mujeres en los concejos municipales en la elección siguiente a la reforma, pero no fue suficiente para afectar la calidad de la clase política, el tipo de políticas que se implementan o la probabilidad de que las mujeres alcancen posiciones políticas de liderazgo (Bagues y Campa, 2018).

**Gráfico 1**

Cuotas de género en las listas de candidatos y porcentaje de mujeres en los parlamentos nacionales



Nota: el gráfico muestra el cupo femenino legal en las listas de candidatos a cargos legislativos a nivel nacional (Cámaras Alta y Baja en países con sistema bicameral y Asamblea en el resto de países), y el porcentaje de mujeres efectivamente en cargos electivos en esos cuerpos parlamentarios después de la última elección.

a/ No se reporta valor porque la legislación del país no establece una cuota de género.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Gender Quotas Database (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Inter-Parliamentary Union and Stockholm University, 2019) y de Women in parliaments (Inter-Parliamentary Union, 2019).

Por último, ¿cuál es el efecto sobre las políticas públicas de tener una mayor representación de mujeres en el proceso de toma de decisiones? Una enmienda constitucional de 1993 en la India reservó un tercio de las presidencias de los concejos de aldeas rurales para mujeres. En aquellas aldeas en las que la presidencia del concejo estaba reservada para una mujer aumentó la inversión en infraestructura directamente relacionada con las prioridades de desarrollo manifestadas por las mujeres, por ejemplo en provisión de agua potable (Chattopadhyay y Duflo, 2004).

## El financiamiento de las campañas

Las campañas electorales permiten que los votantes se informen sobre los candidatos y sus propuestas, aumentando la probabilidad de que los mejores candidatos sean elegidos. Pero las campañas son costosas y esto, sumado a la participación de intereses privados en su financiamiento, ha sido siempre un motivo de preocupación de la agenda pública.

Si las campañas electorales son muy costosas se podría limitar la participación y la competencia política, por ejemplo, desnivelando el terreno en favor del partido gobernante, o convirtiéndose en una barrera para la entrada de candidatos independientes o partidos minoritarios. También la participación de dinero privado en el financiamiento de los gastos de campaña podría generar una influencia indebida sobre las decisiones de los políticos una vez que han resultado electos. Además de sesgar las decisiones de política en detrimento del interés general, una consecuencia colateral del intercambio de fondos de campaña por favores políticos es que puede desalentar la participación política de personas con alta integridad.

Por lo tanto, es importante analizar tanto los posibles efectos del costo de las campañas electorales sobre las decisiones de partidos y candidatos de participar en una elección, como las potenciales interdependencias entre organizaciones políticas y grupos de interés que se generan durante el proceso y sus consecuencias. La regulación sobre el financiamiento de la política en general, y de las campañas electorales en particular, es clave para luchar contra la corrupción porque incide directamente sobre el entramado de relaciones entre el sector privado y la política pública.

### Lección clave de política pública

Para luchar contra la corrupción es clave mejorar la regulación del financiamiento de la política en general, y de las campañas electorales en particular, debido a que estas regulaciones inciden directamente sobre el entramado de relaciones entre los privados y la política.

## ¿Cuánto (se dice que) cuesta una campaña electoral?

No es una novedad que los regímenes democráticos y las instituciones representativas se sustentan en elecciones libres que demandan recursos y por tanto requieren financiamiento. En América Latina no existe una base de datos con información comparable sobre el costo de las campañas electorales. No obstante, es posible tener una idea de la magnitud de estas erogaciones a partir de información oficial de los países.<sup>5</sup>

---

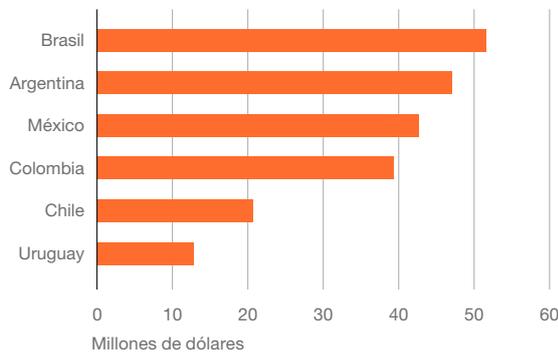
5. Entre otras razones, la falta de información comparable sobre los costos de las campañas puede deberse a la dificultad de distinguir entre erogaciones de campaña y aquellas vinculadas al funcionamiento regular de las organizaciones políticas y a la falta de uniformidad de criterio para contabilizar distintos tipos de gastos, incluyendo aquellos que son realizados por organismos distintos a los partidos o los candidatos pero en favor de estos. Para una discusión de estas y otras dificultades en la medición del financiamiento de la política puede consultarse Speck y Olabe (2013).

El Gráfico 3.3 muestra el gasto declarado en la última campaña presidencial por todos los partidos políticos para un conjunto de países para los cuales se obtuvo información. Considerando el gasto total (panel A), la campaña presidencial más costosa fue la de Brasil en 2018, con algo más de 50 millones de dólares gastados por el conjunto de partidos, seguida de la de Argentina en 2015 con 47 millones y la de México en 2018, con 42.

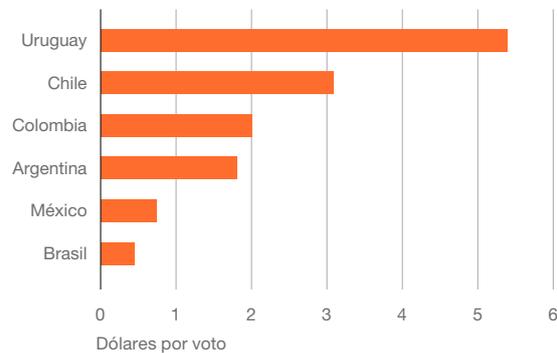
### Gráfico 3.3

Gastos declarados en campañas presidenciales

Panel A. Gasto medido en dólares



Panel B. Gasto medido en dólares por voto



Nota: el panel A muestra los gastos declarados por todos los candidatos y/o partidos políticos de las siguientes campañas presidenciales (considerando primeras y segundas vueltas): Argentina, 2015; Brasil, 2018; Chile, 2017; Colombia, 2018; México, 2018; Uruguay, 2014. El panel B muestra este gasto dividido por el total de votos emitidos en cada país. Los gastos están expresados en dólares corrientes del mes de la elección. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 231).

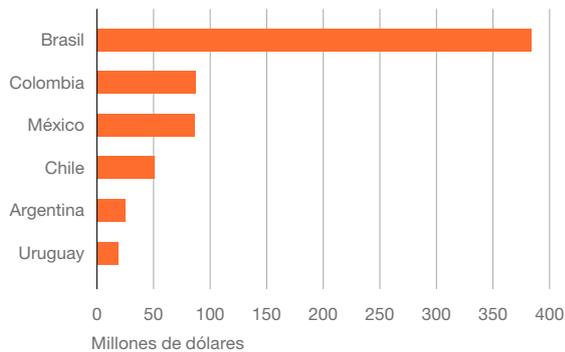
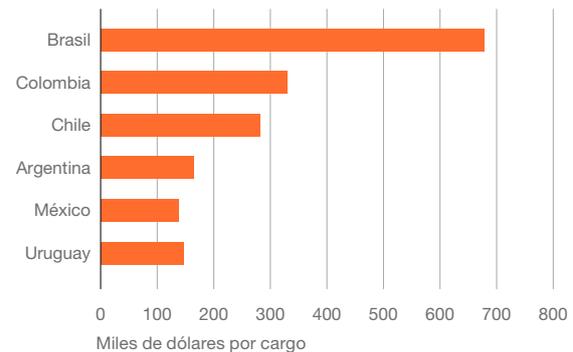
Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales en cada país.

Evidentemente, el ordenamiento que surge está influenciado por factores tales como el tamaño del electorado y la cantidad de partidos en cada país. Si se considera el costo por voto emitido (panel B), el orden se invierte, con la campaña presidencial de Uruguay en 2014 como la más costosa (algo más de USD 5 de gasto por voto). En el resto de los países, los gastos de campaña se ubicaron en un rango que va desde los USD 3 por elector en el caso de Chile en 2017 hasta menos de un dólar por voto en los casos México y Brasil.

El Gráfico 3.4 presenta la información de los gastos declarados en las últimas elecciones legislativas nacionales para el mismo grupo de países. Igual que en el caso de las elecciones presidenciales, el mayor gasto total (panel A) se dio en 2018 en Brasil, con cerca de USD 390 millones declarados por todos los partidos. El podio se completa con las elecciones de México y Colombia en ese mismo año, en ambos casos con gastos totales que rondan los USD 90 millones. Si se considera el gasto por cargo electivo (panel B), el ordenamiento de países no varía demasiado, con la elección parlamentaria de Brasil en 2018 como la más costosa (cerca de USD 680 mil por cargo), seguida por la de Colombia en 2018 y la de Chile en 2017 (alrededor de USD 300 mil por cargo en cada caso).

**Gráfico 3.4**

## Gastos declarados en campañas legislativas

**Panel A. Gasto medido en dólares****Panel B. Gasto medido en dólares por cargo**

Nota: el panel A muestra los gastos declarados por todos los candidatos y/o partidos políticos de las siguientes campañas legislativas (considerando primeras y segundas vueltas): Argentina, 2015; Brasil, 2018; Chile, 2017; Colombia, 2018; México, 2018; Uruguay, 2014. El panel B muestra este gasto dividido por el total de votos emitidos en cada país. Los gastos están expresados en dólares corrientes del mes de la elección. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 231).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales en cada país.

Estas cifras muestran que las campañas electorales insumen, tanto para campañas presidenciales como legislativas, cantidades cuantiosas de recursos monetarios que en algunos casos se han incrementado notablemente en los últimos años. Por ejemplo, en Estados Unidos entre 2004 y 2016, el gasto electoral en las campañas presidenciales creció 76% (Kaplan, 2019).

**En la región hay una gran variación entre países en cuanto a la importancia que tienen los fondos públicos dentro de los gastos electorales declarados.**

En general, para afrontar estas erogaciones los partidos políticos y los candidatos acuden tanto al financiamiento público, que suele manifestarse bajo la forma de subsidios directos o indirectos (por ejemplo, acceso sin costo a espacios de publicidad en medios de comunicación), como a fondos privados. En el Gráfico 3.5 se muestra la composición del gasto de campaña para las últimas elecciones nacionales (tanto presidenciales como legislativas) en algunos países de la región. Mientras que en Uruguay, Argentina y México predomina el aporte público, las contiendas electorales de Chile y Brasil tienen mayor participación de fondos privados, con excepción de la elección de 2018 en Brasil, en la que producto de una reforma reciente en la regulación del financiamiento electoral se limitó la participación de fondos privados y aumentó notablemente la fracción de los gastos financiada con aporte público.

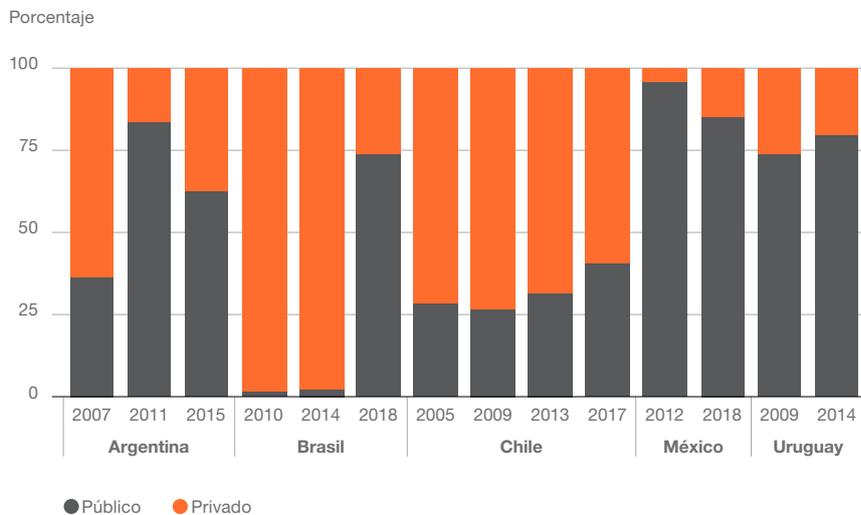
Por último, vale la pena destacar dos atributos adicionales del financiamiento electoral. Una característica es la composición público-privado de las fuentes de fondos que suele variar según el nivel de gobierno, con un mayor peso del financiamiento público en las campañas subnacionales. La segunda característica es el peso de las distintas fuentes privadas que también suele diferir según el nivel de gobierno. En general, mientras que en el nivel nacional predominan las contribuciones de empresas e individuos, en las elecciones locales suelen ser relativamente

más importantes los recursos provenientes de la riqueza personal de los candidatos. En las últimas elecciones municipales, por ejemplo, los recursos propios en los fondos de campaña de los alcaldes promediaron el 46% del total de aportes privados en Brasil, 36% en Chile y 18% en México (Instituto Nacional Electoral de México, 2019; Servicio Electoral de Chile, 2019; Tribunal Superior Electoral de Brasil, 2019). La importancia de los recursos propios en el financiamiento de las campañas locales podría ser un obstáculo para la participación de candidatos de menor riqueza.

**La importancia de los recursos propios en el financiamiento de las campañas locales podría ser un obstáculo para la participación de candidatos de menor riqueza personal.**

**Gráfico 3.5**

Financiamiento de los gastos de campaña en elecciones nacionales según el origen de los fondos



Nota: el gráfico muestra la composición del financiamiento del gasto de las campañas electorales en elecciones nacionales seleccionadas (presidenciales y legislativas) según el origen de los fondos. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 231).

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales en cada país.

**Lo que no se declara**

La información presentada hasta aquí se refiere a los gastos declarados, que según la percepción generalizada subestiman largamente los costos reales de las campañas electorales. Aunque por su naturaleza es difícil tener una medida precisa de la cuantía de los gastos electorales que no se declaran, existen algunos intentos de medir la magnitud de estas erogaciones a través de encuestas a distintos actores involucrados en los procesos electorales. Por ejemplo, un estudio para México basado en cerca de 60 entrevistas en profundidad a políticos, asesores, funcionarios públicos, empresarios y personas de los medios de comunicación, concluye que por cada peso que se gasta (y se declara) en las campañas a gobernador, hay hasta 15 pesos de gastos no declarados (Casar, Ugalde, Zenteno, y González, 2019).

**Según el reporte de informantes clave, se estima que los gastos reales de campaña superan largamente a los gastos declarados ante los organismos de supervisión.**

---

En el caso de Chile, un informe con entrevistas a 230 candidatos a alcalde, 9 estrategias de campaña y funcionarios clave del órgano de control electoral, encuentra que el gasto electoral efectuado en favor de los candidatos a alcalde en las elecciones de 2008 superó los límites legales en la mayoría de las comunas; y la mayoría de quienes consideran que los límites fueron excedidos reporta que se gastó el doble de lo permitido o más (Urcullo Cossío y Moya Díaz, 2009).

Uno de los principales usos del dinero ilegal de una campaña política es la compra de votos. Según un estudio basado en encuestas a más de 2.500 políticos de todos los niveles de gobierno en tres Estados de la India, en una campaña típica se gasta entre un cuarto y la totalidad de los fondos en regalos a los votantes, con una proporción mayor en las campañas subnacionales (Bussell, 2018). Esto sugiere que una manera indirecta de indagar la magnitud de los gastos de campaña no declarados es a través de la incidencia de la compra de votos que se reporta en encuestas a ciudadanos.

Según la encuesta regional Latinobarómetro 2017, el 33% de los encuestados reporta que durante la última campaña electoral vio a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en su respectivo barrio. Se trata de una cifra consistente con las encontradas en otros estudios y un claro indicio de que los gastos reales de campaña en la región son mayores que los declarados ante los organismos de supervisión (Corporación Latinobarómetro, 2017).

## Cómo regular el financiamiento electoral

La regulación del financiamiento de las campañas políticas se justifica por la necesidad de reducir los conflictos de interés y el riesgo de captura por parte de ciertos grupos privados, empresas o intereses particulares, por un lado, y la de nivelar el terreno de la competencia política, por otro. Con estos fines, varios países de la región han introducido reformas en sus marcos regulatorios recientemente. Algunas de estas reformas buscan reducir el valor que el dinero privado tiene en las contiendas políticas por medio de la imposición de topes a los gastos, la provisión de financiamiento público o la reducción de la duración de las campañas. Estas se complementan con la imposición de prohibiciones o límites al uso de ciertas fuentes privadas de financiamiento, como las personas jurídicas (ver Recuadro 3.4).

**9 de 18** países en América Latina prohíben el aporte de empresas a las campañas

La normativa de los países suele incluir también la obligación de presentar y difundir información financiera asociada a los gastos de campaña y sanciones por incumplimiento de la normativa.

### Recuadro 3.4

#### Reformas recientes en América Latina: limitando la influencia del dinero privado<sup>a</sup>

En América Latina los escándalos de corrupción política de los últimos años han desatado una serie de reformas en los marcos regulatorios del financiamiento y gasto de las campañas electorales. En la mayoría de los casos, las reformas han estado orientadas a reducir la participación de los fondos privados y a aumentar la de los recursos públicos, con el objetivo de disminuir la influencia de grupos de interés y garantizar un piso de recursos para todos los candidatos.

Un denominador común de estas reformas ha sido la prohibición de los aportes de empresas. En Argentina, en 2009 se prohibieron estas donaciones para las campañas (aunque se permiten donaciones de empresas para el financiamiento regular de los partidos políticos). En Brasil, luego de ponerse al descubierto la trama generalizada de pago de sobornos que envolvía a Petrobras y a grandes empresas constructoras como Odebrecht, en 2015 se declaró inconstitucional la donación de personas jurídicas para partidos y campañas electorales. Por su parte, una reforma de Chile en 2016 también prohibió las donaciones de empresas.

En sintonía con el intento de desvincular a las empresas de la política, se tendió a aumentar el financiamiento público de las campañas. La ley de 2009 de Argentina aumentó el monto de subsidio destinado a garantizar la impresión de boletas de los partidos políticos y dispuso la distribución estatal de espacios de publicidad en medios audiovisuales. En el mismo año, en Uruguay se estableció de manera definitiva el monto del subsidio por voto y en 2014 se otorgó un espacio gratuito de transmisión de publicidad electoral en los medios de comunicación. La reforma de Chile también aumentó el subsidio estatal por voto obtenido (además se aprobó un aporte permanente del Estado a los partidos políticos). Por último, para las elecciones de 2018 en Brasil se aprobó un fondo público para el financiamiento de las campañas.

Entre las medidas adoptadas, también son comunes los límites a los gastos totales de las campañas y a los montos permitidos por aportante. La reforma de Argentina prohibió la contratación de forma privada de espacios en los medios audiovisuales, estableció topes de aportes y gastos, y redujo los plazos de campaña. En Uruguay en 2009 también se establecieron límites a las donaciones privadas en términos de sus montos, orígenes y formatos. La reforma de Brasil de 2015 limitó el total de aportes y gastos de las campañas políticas (con anterioridad solo había límites para las contribuciones individuales) y redujo la duración de las mismas. En Chile se redujo el tope para el monto total de donaciones para campañas y, buscando una mayor transparencia, se eliminaron las *donaciones anónimas* y las *donaciones reservadas*.<sup>b</sup> Adicionalmente, se establecieron límites para las contribuciones particulares, se amplió la definición de gastos y se redujeron a la mitad los límites de estos.

Por último, aunque en menor medida, se endurecieron las sanciones por infracción de las normas de financiamiento y gasto. Chile destaca en este aspecto: en 2016 disminuyó el rango de exceso del límite de gasto para la aplicación de sanciones, estableció castigos más severos por incumplimiento de la ley de gastos, que alcanzan la pérdida de cargo y prisión en los casos más graves. En 2015 también se había aprobado el fortalecimiento del servicio electoral, otorgándole mayores facultades de fiscalización.

a. Este recuadro se elaboró con base en la legislación de cada país: Ley 26.571 (Argentina), Leyes 13.165 y 13.488 (Brasil), Leyes 20.860 y 20.900 (Chile), Leyes 18.485 y 19.307 (Uruguay).

b. Las primeras podían realizarse sin ser declaradas con un límite de hasta un 10% del gasto de campaña, y las segundas eran donaciones de empresas o personas físicas entregadas al Servicio Electoral, quien luego las transfería a los candidatos respectivos. Todavía se mantiene la posibilidad de realizar donaciones sin publicidad por montos bajos y limitados.

Según los datos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019), 9 de 18 países en América Latina prohíben el aporte de empresas a las campañas (Figura 3.1, panel A) y 14 de 19 establecen límites sobre el monto de las contribuciones individuales (Figura 3.1, panel B).<sup>6</sup>

Si los actores políticos tienen incentivos a recibir fondos de campaña a cambio de otorgar concesiones sobre los recursos públicos, las prohibiciones y restricciones al financiamiento privado (especialmente proveniente de empresas) son fundamentales para evitar el intercambio de favores entre funcionarios y particulares. En particular, existe evidencia favorable sobre la imposición de un tope máximo al monto de los aportes individuales. Al restringir la cantidad de recursos que puede aportar cada contribuyente, se incentiva a los partidos a aumentar el número de donantes. Esta combinación de mayor número de aportantes y menor contribución individual, permite reducir la dependencia de los partidos de los aportes de los grupos con mayor capacidad económica y, por lo tanto, limitar el potencial de tales grupos de influir sobre las decisiones de política. En efecto, en el caso de Colombia se comprobó que cuando el monto de las contribuciones de campaña por aportante es menor, producto de restricciones legales, se reduce la probabilidad de que los individuos que contribuyen con el candidato ganador obtengan un contrato público (Gulzar, Rueda, y Ruiz, 2019).

### Lección clave de política pública

Las prohibiciones y topes a los montos de aportes individuales, especialmente de empresas, pueden ser un mecanismo efectivo para atenuar el riesgo de captura política. Al reducir el peso de cada aportante del sector privado en el financiamiento se limita su capacidad de influir en las decisiones de política pública.

Por supuesto, poner límites al financiamiento privado de las campañas electorales puede ser poco efectivo en contextos en los que los gastos reales superan ampliamente los gastos declarados a los organismos de control, como parece ocurrir en muchos países de la región. Un requisito indispensable para que las restricciones al financiamiento privado reduzcan los riesgos de captura política es que las mismas se cumplan efectivamente, lo que requiere fortalecer las instituciones de control y las sanciones por incumplimiento.

Otro tipo de regulación común es introducir un tope máximo a los gastos de campaña que puede hacer un candidato, como en efecto ocurre en 11 países de la región (Figura 3.1, panel C).

---

6. Colombia no se incluye entre los países que prohíben los aportes de empresas privadas porque, si bien la regulación proscribía los aportes directos de las personas jurídicas a las campañas presidenciales, se permitían las donaciones a las organizaciones políticas, que luego pueden ser utilizados en las campañas. Además, no se consideran los cambios en Argentina sobre la Ley de financiamiento de los partidos políticos, los cuales entraron en vigencia a partir del 1/07/2019.

### Lección clave de política pública

Restringir los gastos de campaña fomenta la competencia electoral, sobre todo en contextos en los que la riqueza personal de los candidatos es un factor importante del éxito en los comicios.

Los topes a los gastos electorales pueden ser una herramienta adecuada para aumentar la competencia electoral y de esta forma favorecer una mejor selección en la política, tal como lo muestra un estudio para Brasil. Escándalos recientes en este país llevaron a que la Suprema Corte de Justicia prohibiera los aportes de empresas y a que el Congreso sancionara una ley limitando los montos máximos que un candidato puede gastar. Como resultado, en las elecciones municipales siguientes a la reforma se presentaron más candidatos y las contiendas resultaron más reñidas. Además, se redujo la probabilidad de que los alcaldes sean reelegidos y de que resulten electos candidatos con un mayor nivel de riqueza personal (Avis, Ferraz, Finan, y Varjão, 2018).

También es muy frecuente el financiamiento público a las campañas, con 14 de los 19 países estableciendo algún tipo de fondo o subsidio directo a los partidos o candidatos (Figura 3.1, panel D). En otros casos el apoyo con recursos públicos se hace brindando un espacio en los medios de comunicación para que los participantes puedan difundir sus plataformas de campaña.

Los efectos de aumentar el financiamiento público son menos claros. Un mayor financiamiento público puede fomentar la competencia electoral, siempre que el mecanismo de distribución de los recursos adicionales contribuya a reducir diferencias en los presupuestos de campaña de los candidatos (Malhotra, 2008). Pero esto no garantiza que los recursos públicos adicionales conduzcan a una menor búsqueda de fondos privados por parte de los candidatos, particularmente si la mayor competencia electoral aumenta las presiones para incrementar los gastos totales.

En cuanto a las políticas de transparencia, en general las regulaciones de los países establecen que deben hacerse públicos los reportes de los gastos de campaña, con excepción de El Salvador, donde no existe la obligatoriedad de presentar reportes, y de Bolivia, República Dominicana y Venezuela, donde se deben presentar ante el organismo de control pero no es obligatorio hacerlos públicos (Figura 3.1, panel E).

El principio de transparencia, por su importancia para la rendición de cuentas, es uno de los que reúne mayor consenso entre las distintas iniciativas de organismos globales para definir estándares internacionales en materia de regulación del financiamiento electoral. La recomendación de exigir a las organizaciones políticas brindar información detallada sobre fuentes y usos de fondos, de manera oportuna y accesible, y de difundir esta información a la ciudadanía, está presente en todas las iniciativas (Speck y Olabe, 2013).

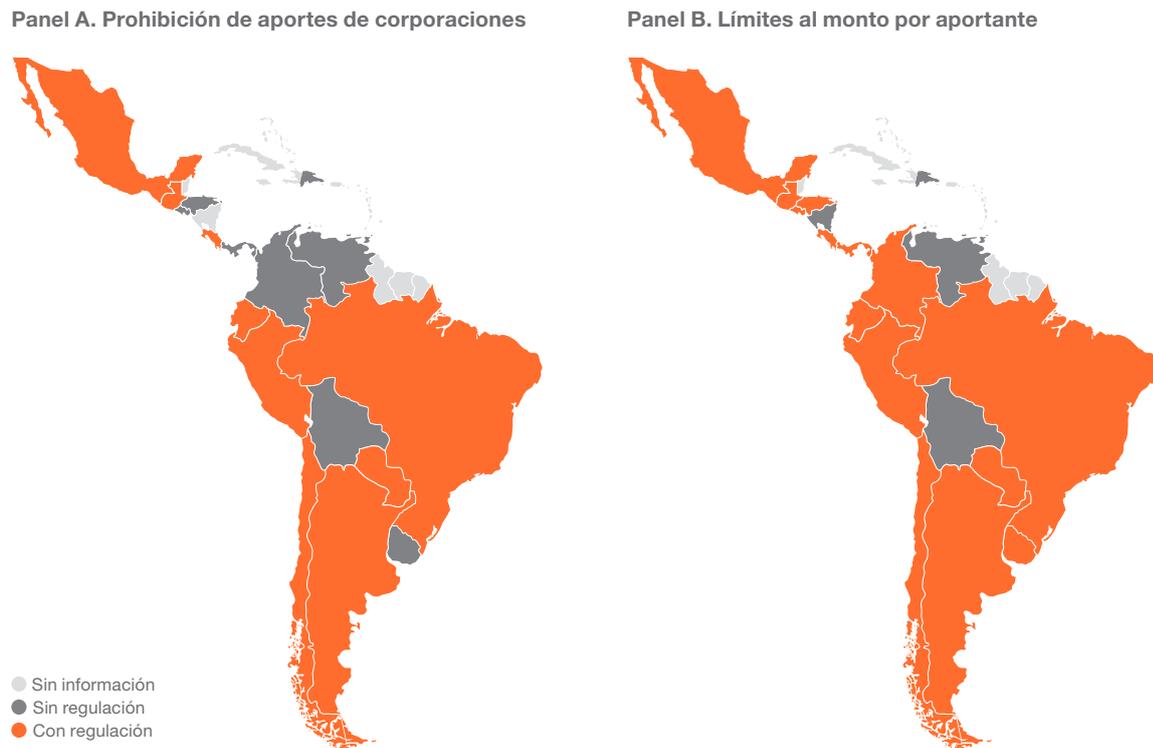
Por último, las sanciones por incumplimiento más comunes son las financieras, que se contemplan en todos los países con la excepción de República Dominicana. En cambio, es menos común que se estipule la suspensión de los partidos políti-

cos, o que se consideren sanciones penales para los candidatos involucrados en incumplimientos (Figura 3.1, panel F).

A grandes rasgos, los marcos regulatorios del financiamiento electoral de América Latina no son sustancialmente diferentes a los de países de ingresos altos incluidos en la base de datos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019). Algunas diferencias son que en América Latina parece haber una mayor proporción de países que establece límites a la participación de fondos privados (el 74% de los países de América Latina establece límites a los aportes, contra solamente el 56% de los países de ingresos altos). Lo mismo ocurre con el financiamiento público: el 68% de los países de la región versus el 40% de los países de altos ingresos establecen subsidios directos a los partidos.

En cuanto a las sanciones, en América Latina se observa un mayor uso de sanciones a las organizaciones políticas con suspensiones o prohibición de participar en contiendas electorales (el 58% de los países de la región estipula sanciones a los partidos algo que solo hacen el 16% de los países de ingresos altos), mientras que en los países de ingresos altos es más común que las sanciones recaigan sobre los candidatos (el 37% de los países de América Latina contempla penas de prisión para candidatos, contra el 56% de los países de ingresos altos).

**Figura 3.1**  
Regulaciones sobre el financiamiento de campañas electorales



Panel C. Límite al gasto total



Panel D. Financiamiento público<sup>a/</sup>



Panel E. Diseminación pública sobre el reporte de gastos de campaña



Panel F. Suspensión del partido o candidato por infracciones relacionadas al financiamiento político



● Sin información  
 ● Sin regulación  
 ● Con regulación

Nota: los datos de límites al gasto total (panel C) y financiamiento público (panel D) de Brasil se actualizan con base en la Ley N° 13.488.

a/ Incluye fondos de campaña que el Estado otorga a los partidos políticos. Excluye financiamiento indirecto como el acceso subsidiado o gratis a medios de comunicación.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Political Finance Database (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019a).

## Del dicho al hecho

Como muestra la discusión previa, los países de la región han sido muy activos en la creación de disposiciones y normativas sobre el financiamiento de campañas. Sin duda, el talón de Aquiles de las mismas ha sido la deficiente implementación en la práctica. Disminuir esas fallas de implementación es clave para la efectividad de las regulaciones formales existentes y de las nuevas que se introduzcan.

Los datos del Global Integrity Project permiten indagar sobre el grado de cumplimiento de las regulaciones en más de 50 países a partir de encuestas a expertos (Global Integrity, 2014). El análisis de esta base de datos arroja una conclusión clara: existen grandes brechas entre el diseño regulatorio y su cumplimiento efectivo, tanto en América Latina como en países más avanzados.

El ámbito en el que los países de América Latina parecen estar particularmente rezagados es en la capacidad de aplicar y hacer efectivas sanciones por incumplimiento de la normativa. Las opiniones de expertos sobre la situación de distintos países de la región permiten enumerar algunos problemas comunes.

En primer lugar, las instituciones de la justicia electoral tienen limitadas capacidades financieras, humanas y técnicas y, en algunos casos, no gozan de total independencia política, debido a que los recursos de los que disponen para supervisar los procesos electorales provienen de transferencias discrecionales de agencias del gobierno. En segundo lugar, la justicia electoral suele estar facultada para monitorear aspectos formales relacionados con lo que los partidos reportan, pero no tienen el mandato de controlar si reportan todo lo que deberían. Por último, las sanciones existentes tienden a ser débiles y no alcanzan a disuadir el incumplimiento de la normativa. Las multas económicas son bajas y las suspensiones suelen recaer sobre los responsables de las campañas pero no sobre los candidatos.

En algunos casos estas sanciones se aplican demasiado tiempo después de ocurridas las irregularidades, y la posibilidad de que los partidos o candidatos presenten apelaciones hace más lento el proceso y deteriora aún más su efecto disuasorio. Esto sugiere que se deben fortalecer las capacidades y la autonomía de las instituciones de supervisión del financiamiento electoral, facultarlas para controlar si efectivamente se reporta lo que se debería reportar, y ampliar la severidad y el alcance de las sanciones para que tengan mayor poder de disuasión.

De manera complementaria, la promoción de la transparencia en el financiamiento de campañas constituye una herramienta útil para facilitar el control ciudadano y de los organismos de supervisión. La promoción de la transparencia puede tomar distintas formas, como por ejemplo la obligación de presentar informes financieros detallados sobre el origen y uso de los fondos, así como la disseminación de esa información a la población buscando facilitar el control ciudadano, tal como se verá en el próximo capítulo. Aunque no se cuenta con evaluaciones rigurosas del impacto de este tipo de iniciativas, es posible esperar que, a condición de que sea oportuna, de fácil acceso y digitalizada, la difusión de información resulte efectiva para promover la transparencia y disuadir el intercambio de favores políticos por fondos de campaña.

### Lección clave de política pública

Mejorar la regulación del financiamiento de las campañas requiere, sobre todo, reducir la brecha entre los marcos regulatorios y su implementación. Limitar la importancia del financiamiento privado será especialmente difícil si los gastos electorales reales superan por mucho a los gastos declarados a los organismos de control. Resulta clave entonces fortalecer las capacidades de supervisión, ampliar la severidad y el alcance de las sanciones por incumplimiento, y promover la transparencia y el control ciudadano.

## Una burocracia profesional

En el centro de la discusión sobre cómo atraer y seleccionar funcionarios más preparados e íntegros hay una preocupación de larga data: el patronazgo en el empleo público; o, de manera más amplia, la asignación de trabajos en el sector público bajo criterios ajenos al mérito.

En este contexto, el origen de los servicios civiles de carrera responde al objetivo de limitar el uso político del empleo público, por medio de la profesionalización de la función pública y de su desvinculación del ciclo electoral. Como detallaremos más adelante, varios países de la región han realizado avances importantes para establecer servicios civiles en los cuales se privilegia al mérito en el ingreso, la permanencia y el progreso en la función pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay aún un largo trecho por recorrer, tanto en términos de legislación como de implementación.

### Patronazgo en el empleo público

Por patronazgo o clientelismo se entiende la relación de intercambio en la cual un grupo político otorga rentas a un sector de la población a cambio de votos y apoyo electoral. Frecuentemente, pensamos en estas rentas como bienes o pagos monetarios que se distribuyen durante una campaña electoral. Sin embargo, estas rentas pueden tomar también la forma de un empleo público, ya que los trabajos vinculados al patronazgo se caracterizan por ofrecer un salario mayor al que el trabajador encontraría en condiciones normales en otra organización, cierta permisividad para el incumplimiento de las responsabilidades laborales o acceso a oportunidades para la corrupción.<sup>7</sup>

---

7. El patronazgo en el empleo público es una alternativa atractiva para construir redes clientelares porque resuelve el problema de confianza inherente al clientelismo: la dificultad del político y del cliente para prometer de manera creíble que cumplirán con la parte del trato que les corresponde. El patronazgo alinea los incentivos de ambos porque un empleo provee al cliente un flujo de rentas que puede ser interrumpido si el político es derrotado y sustituido por un rival con una red clientelar distinta. Por lo tanto, está en el interés del cliente dar apoyo electoral al político y del político dar un empleo a quien forme parte de un grupo con presencia en su red clientelar (Robinson y Verdier, 2013).

**El uso clientelar del empleo público (patronazgo) puede menoscabar la atracción y el reclutamiento de funcionarios mejor preparados e íntegros, y contribuir al debilitamiento institucional en el cual florece la corrupción a gran escala.**

---

El patronazgo implica por definición el uso de recursos públicos para el beneficio personal, y la transferencia de rentas para la construcción de redes clientelares y de apoyo electoral. Es una práctica corrupta en sí que, además, puede afectar de forma negativa la atracción y el reclutamiento de funcionarios públicos mejor preparados e íntegros, y contribuir al debilitamiento institucional en el cual florece la corrupción a gran escala.

El uso clientelar del empleo público puede llevar también a una expansión desmesurada del tamaño de la burocracia, por encima de las necesidades de prestación de servicios y bienes públicos y, en el extremo, a la aparición de puestos fantasma; con efectos negativos de primer orden en las finanzas públicas y en la creación de empleo en el sector privado. Alesina, Danninger, y Rostagno (2001) estiman que, a finales del siglo XX, la mitad de la masa salarial del sector público en el sur de Italia podía considerarse una forma de subsidio.

El patronazgo, como cualquier forma de favoritismo, hace que las posibilidades de ingreso a la función pública no sean parejas para todos, ya que mejora las chances de quienes tienen un vínculo con el partido o grupo en el poder a costa de quienes no lo tienen. Al priorizar las conexiones sobre el mérito, el patronazgo favorece la atracción y el reclutamiento de funcionarios menos preparados e íntegros, en tanto son estos quienes más requieren y se benefician del acceso preferencial a un puesto público. La prevalencia del favoritismo contribuye también a erosionar el prestigio de la función pública, con lo cual esta puede perder atractivo entre personas con una motivación alta por el servicio público, como vimos al principio de este capítulo.

En la región, investigaciones en Brasil y Ecuador han documentado que tener un vínculo político con el partido ganador aumenta la probabilidad de obtener un trabajo en el gobierno municipal. En todos los casos, una proporción de estos empleos corresponde a cargos no gerenciales, lo que sugiere una relación clientelar (y no la selección de cuadros necesarios para implementar un mandato electoral). Además, quienes obtienen estas posiciones suelen no estar mejor calificados. Colonnelli, Prem, y Teso (2018) muestran que los simpatizantes del partido ganador que obtienen un empleo público tienen niveles educativos y salarios previos más bajos que los simpatizantes del partido perdedor que también ingresan al sector público.<sup>8</sup>

La contratación de funcionarios bajo criterios distintos al mérito puede deteriorar la calidad de los servicios públicos. En México, los docentes seleccionados a través de un proceso discrecional controlado por el sindicato de maestros contribuyen significativamente menos al aprendizaje de sus estudiantes que los docentes seleccionados a través de un concurso competitivo (Estrada, 2019). De hecho, la contratación de docentes usando concursos de oposición fue introducida como resultado de la preocupación por abusos en el proceso discrecional relacionados a la herencia y venta de plazas docentes.

---

8. Ver Brollo, Forquesato, y Gozzi (2017) y Colonnelli, Prem, y Teso (2018) para Brasil, y Brassiolo, Estrada, y Fajardo (2019) para el caso de Ecuador.

Por otra parte, la alta rotación de personal en torno al ciclo electoral asociada al patronazgo puede tener un impacto negativo directo sobre la calidad de los servicios públicos, independientemente del perfil de quienes ingresan y egresan, ya que la rotación de personal puede generar problemas de interrupción en la gestión y operaciones de una organización. Al respecto, enfocándose también en elecciones municipales en Brasil, Akhtari, Moreira, y Trucco (2017) documentan que un cambio en el partido gobernante produce un aumento en la rotación de directores y docentes de las escuelas a cargo del municipio, con un efecto negativo en los niveles de aprendizaje de los estudiantes de estas escuelas.

El uso extensivo del patronazgo puede llevar a la formación de redes clientelares al interior del sector público. Estas redes son una amenaza para el funcionamiento profesional de la burocracia. La captura del Estado por grupos políticos debilita las instituciones y facilita la corrupción, minando la independencia y el sistema de contrapesos entre burocracia y funcionarios electos (como se discutió a detalle en el Capítulo 2). En resumen, el patronazgo erosiona la rendición de cuentas a la sociedad porque permite que los funcionarios no respondan a los intereses de los ciudadanos, sino a los de su red clientelar.

Para ser eficaz como mecanismo clientelar, el patronazgo requiere que haya poder discrecional sobre el nombramiento y la remoción de burócratas. Un político no puede prometer un empleo público de manera creíble si no controla el proceso de designación de funcionarios, ni puede asegurarse el apoyo electoral una vez que ha otorgado los cargos si no puede amenazar a sus clientes con la destitución. El poder discrecional sobre el empleo público es tan importante para el patronazgo que en ocasiones se usan estos términos como sinónimos en la literatura especializada. Sin embargo, se trata de un error. Discreción no es necesariamente igual a patronazgo.

De hecho, otorgar a los funcionarios electos poder de decisión sobre quiénes ingresan a la burocracia puede ser una alternativa eficiente en el caso de los llamados cargos de confianza, que son aquellos que tienen funciones de alta gerencia o que brindan apoyo directo a funcionarios electos. Un gobernante puede requerir de colaboradores con cierto perfil ideológico o técnico para implementar la plataforma política que presentó durante su campaña. Además, una relación de confianza entre el gobernante y su grupo de trabajo favorece el flujo de información y la toma de decisiones, y la facultad de remover (promover) a personal con un mal (buen) desempeño refuerza la rendición de cuentas de la burocracia hacia el gobernante.

En el fondo, seleccionar a los mejores empleados está en el interés de un funcionario electo que tenga la motivación y los incentivos adecuados. No obstante, con incentivos e instituciones débiles, el uso de la discreción abre la puerta al abuso, ya sea en la forma del patronazgo o de otras prácticas relacionadas a la explotación de las rentas asociadas al empleo público, como lo son el nepotismo (la contratación preferencial de familiares) y la venta de plazas (la exigencia de sobornos a quienes buscan integrarse al sector público). El desafío de la regulación del ingreso a la función pública es lograr un equilibrio entre limitar el abuso de la discreción y otorgar flexibilidad para contratar en los casos donde el perfil del puesto así lo requiera. Conseguir este objetivo se dificulta, entre otras razones, por el gran número y diversidad de puestos de trabajo que existen en el sector público (ver Recuadro 3.5).

**Para ser eficaz como mecanismo clientelar, el patronazgo requiere que haya poder discrecional sobre el nombramiento y la remoción de burócratas.**

---

**El desafío de la regulación del ingreso a la función pública es lograr un equilibrio entre limitar el abuso de la discreción y otorgar flexibilidad para contratar en los casos donde el perfil del puesto así lo requiera.**

---

### Recuadro 3.5

#### La complejidad de regular el empleo público

El establecimiento de un servicio civil profesional y eficaz entraña retos cuya complejidad no debe ser soslayada. El sector público es un empleador de tamaño colosal, con una enorme heterogeneidad interna. En los países de la región, el empleo público varía entre 4% y más del 20% del total de la población ocupada, con un promedio para la región cercano al 13% (Izquierdo, Pessino, y Vuletin, 2018), y se encuentra distribuido en una multitud de organismos que, solo dentro del Poder Ejecutivo, varían según el nivel de gobierno (nacional o subnacional), ámbito sectorial (educación, salud, seguridad, etc.) y grado de centralización de la gestión (ministerios, agencias con personalidad jurídica propia, empresas públicas, etc.).

Es de esperar que la capacidad técnica y el marco de incentivos políticos e institucionales en torno a estos organismos varíen de manera considerable; así como que al interior de cada organismo haya una gran heterogeneidad en las responsabilidades, tareas y perfil de los funcionarios que los integran. Establecer un marco común para la gestión del empleo presenta un reto mayúsculo dadas la magnitud del empleo y la heterogeneidad descritas. Además, el empleo público ocupa un lugar central en el sistema político y electoral de un país, lo que convierte a su manejo en un asunto que va más allá de la gestión eficiente de los recursos humanos de una organización.

### Servicios civiles de carrera

El desarrollo histórico de los servicios civiles de carrera va de la mano del objetivo de limitar el uso clientelar del empleo público, por medio de la profesionalización de la función pública y de su desvinculación del ciclo electoral. Aunque, por supuesto, los sistemas de gestión del empleo público tienen un alcance más amplio: el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado y, por lo tanto, de su eficacia para mejorar el bienestar de la población.

**Dos elementos de un servicio civil profesional son clave para limitar la práctica del patronazgo: el ingreso a la función pública con base en el mérito y la estabilidad en el empleo de los funcionarios.**

Un servicio civil profesional se distingue por privilegiar al mérito en el ingreso, permanencia y progreso en la función pública, y por otorgar a sus funcionarios estabilidad en el empleo. De estos elementos, el ingreso meritocrático y la estabilidad en el empleo son cruciales para limitar la práctica del patronazgo en el empleo público. Por su parte, el uso del mérito para definir las decisiones de permanencia y promoción es fundamental tanto para motivar a los funcionarios a poner su mejor esfuerzo en el desempeño de su trabajo, como para atraer a aquellos con mayor capacidad y predisposición al esfuerzo.

En América Latina, se observan avances en la modernización de la función pública, en particular en la existencia de legislación que requiere el establecimiento formal de un servicio civil de carrera (el Recuadro 3.6 presenta un resumen de las reformas).

### **Recuadro 3.6**

#### **Reformas al servicio civil**

Las reformas al servicio civil en la región pueden categorizarse en dos olas. La crisis de la deuda externa de los años 80 impulsó una primera oleada de reformas dirigidas a limitar el tamaño del Estado y modernizar su funcionamiento, con cambios constitucionales en Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993) y Argentina (1994).

Otra tanda de reformas tuvo lugar hacia fines de la década del 2000, con Bolivia (2008) y Ecuador (2009) promulgando nuevas constituciones políticas y Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela, entre otros, aprobando importantes reformas. Estos cambios fueron precedidos de la aprobación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, firmada en el año 2003. Los gobiernos de la región reconocen en este documento la importancia de contar con un servicio civil profesional y eficaz como un medio indispensable para fortalecer la capacidad institucional del Estado, el sistema democrático y el desarrollo social y económico; así como su voluntad de avanzar en la mejora y modernización de los sistemas de gestión de la función pública. Asimismo, los gobiernos reconocen el rol central que debe tener el mérito en las políticas de gestión de la función pública, incluyendo el ingreso y progreso en el servicio civil (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003).

La puesta en marcha de estas reformas no ha estado exenta de vicisitudes y ha enfrentado frecuentemente una oposición amplia por parte de sindicatos de empleados públicos y partidos políticos, lo cual podría haber limitado su cobertura y la velocidad de su implementación. En algunos casos, los avances fueron seguidos de retrocesos, ya sea por la aprobación subsecuente de la legislación que compromete el papel del mérito en el servicio civil o que limita su rango de acción, por la reducción de recursos o facultades al órgano gestor, o por la expansión del empleo público bajo figuras jurídicas o en sectores del gobierno fuera del alcance de las regulaciones del servicio civil (Grindle, 2012). El caso de Argentina, en donde desde la década de los años 80 se han puesto en marcha cinco iniciativas distintas con el objetivo de establecer un servicio de carrera para la gerencia pública, todas con duración efímera o implementación parcial, muestra la dificultad de la consolidación institucional del mérito en la función pública (Zuñanic y Diéguez, 2016).

Dado que, por definición, el servicio de carrera aspira a tener un funcionamiento que persista a los cambios en el partido gobernante, uno de los retos más importantes para su consolidación es el consenso entre las distintas fuerzas políticas de un país. Este factor parece haber contribuido positivamente al avance de la implementación de los servicios de carrera en países como Chile y Paraguay, con las firmas del “Acuerdo político y legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento” y el “Acuerdo por Paraguay”, respectivamente (Iturburu, 2014; Llano, 2014a).

Los escándalos de corrupción han sido otro detonante de avances en la profesionalización del servicio civil. Por ejemplo, en el año 2002, una serie de casos de corrupción relativos a sobresueldos y financiamiento electoral en Chile contribuyeron a la aprobación el año siguiente de una nueva ley sobre el empleo público que incluyó, entre otros componentes, el establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Iturburu, 2014).

Como lo muestra el Cuadro 3.1, que sintetiza el marco legislativo del empleo público de un grupo de países latinoamericanos, la Carta Magna de 9 de los 11 países analizados establece la formación de un servicio civil de carrera, mientras que en los otros dos casos (Argentina y México) este mandato se da a través de las leyes marco del empleo público.

# 9 de 11

constituciones analizadas establecen la formación de un servicio civil de carrera

De manera más específica, la Constitución Nacional de cinco países (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Panamá) exige explícitamente el uso del mérito para definir el ingreso a la función pública, la de dos países (Colombia y Ecuador) el uso del mérito para la promoción y en un caso (Colombia) para las decisiones de permanencia (a través de la evaluación del desempeño).

Asimismo, la Constitución de seis países (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay) reconoce explícitamente el derecho de los empleados públicos a la estabilidad en el empleo. La alusión directa en la Carta Magna señala la relevancia otorgada a estos conceptos característicos de una buena gestión del empleo público, si bien para su implementación las disposiciones contenidas en la legislación secundaria son fundamentales.

### Cuadro 3.1

Características del servicio civil según las constituciones políticas

País	Establece servicio civil de carrera	Año	Exige mérito en el ingreso	Exige mérito en la promoción	Exige evaluación para permanencia	Determina estabilidad en el empleo <sup>a/</sup>
Argentina	No	1994	No	No	No	Sí
Bolivia	Sí	2009	No	No	No	No
Brasil	Sí	1988	Sí	No	No	Sí
Chile	Sí	1980	Sí	No	No	No
Colombia	Sí	1991	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	2008	Sí	Sí	No	Sí
México	No	1917	No	No	No	Sí
Panamá	Sí	1972	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	1992	No	No	No	Sí
Perú	Sí	1993	No	No	No	No
Uruguay	Sí	1967	No	No	No	Sí

a/ La categoría indica si la Constitución establece que el servidor público solo podrá ser cesado por causa justa, es decir, por una causa prevista en la legislación.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país.

La incorporación efectiva del mérito en el ingreso al servicio civil requiere que los mecanismos de selección garanticen imparcialidad en el proceso de reclutamiento, con decisiones tomadas sobre la base de la idoneidad y las

competencias necesarias para un desempeño eficaz en el cargo. De manera más precisa, los elementos que caracterizan a los concursos de oposición, el estándar de oro en mecanismos de selección a la función pública, son los siguientes:

- Publicidad amplia sobre la cantidad y tipo de plazas disponibles; los criterios de selección a ser utilizados, con su ponderación respectiva; y los resultados de la evaluación, incluyendo las listas de aspirantes seleccionados. El establecimiento de portales de empleo en internet que difundan esta información para la totalidad de las contrataciones del sector público es una herramienta indispensable en un servicio civil moderno.
- Convocatorias de acceso amplio, particularmente a cargos de nivel inicial en el servicio civil, en las que puedan participar todas las personas que cumplan con los requisitos necesarios para ejercer el puesto.
- Evaluación basada en criterios técnicos y objetivos, mediante procedimientos formalizados, que mida las capacidades requeridas para el puesto y haga uso, no necesariamente exclusivo, de pruebas que aporten información comparable y confiable sobre los candidatos a las vacantes disponibles.<sup>9</sup>

### Lección clave de política pública

La incorporación efectiva del mérito en el ingreso al servicio civil requiere que los mecanismos de selección garanticen imparcialidad en el proceso de reclutamiento, con decisiones basadas en la idoneidad y las competencias necesarias para un desempeño eficaz en el cargo. El estándar de oro en este sentido son los concursos de oposición, que deben cumplir con condiciones de: publicidad sobre las plazas disponibles y los procesos de selección correspondientes; amplio acceso a las convocatorias; y una evaluación basada en criterios técnicos, objetivos y transparentes.

La implementación adecuada de concursos que cumplan con las características descritas requiere de una definición clara de la naturaleza de los puestos a lo largo de la jerarquía, de sus funciones, tareas y responsabilidades, y de las competencias necesarias para llevarlas a cabo con eficacia.

¿Cómo se encuentra América Latina en relación a estos aspectos? De manera alentadora, en 8 de los 11 países analizados en el Cuadro 3.2, la ley marca que el ingreso ordinario a un cargo de contratación permanente de nivel profesional u operativo (no jerárquico) se debe dar de manera exclusiva a través de un concurso de oposición. Solo en Argentina, Bolivia y México la legislación no

---

9. Aunque es posible incorporar instrumentos de medición de la integridad a las pruebas utilizadas en los procesos de selección de servidores públicos, estamos aún lejos de que esta sea una alternativa adecuada. Como se detalla en el Recuadro 3.1, a pesar de los avances logrados en la medición de la integridad, es probable que los instrumentos existentes no funcionen bien en contextos con incentivos altos, como el reclutamiento laboral. Y es que está en el interés de los candidatos a una vacante manipular cualquier intento de medición de su grado de honestidad si saben que al hacerlo aumentan sus posibilidades de contratación.

exige el uso de un concurso de oposición para acceder a un nombramiento permanente como servidor público. En todos los casos, un contrato permanente, o de duración indefinida, brinda al servidor público protección jurídica contra despidos injustificados.

### Cuadro 3.2

Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública para cargos no directivos de contratación permanente

Mecanismo de ingreso	País
Concurso de oposición	Brasil
	Chile
	Colombia
	Ecuador
	Panamá
	Paraguay
	Perú
	Uruguay
Proceso simplificado con elementos de mérito <sup>a/</sup>	Argentina
	Bolivia
Designación directa	Argentina
	México

Nota: el cuadro muestra la caracterización de los mecanismos de ingreso para los contratos permanentes del sector público a nivel operativo o profesional (no jerárquicos) para varios países de América Latina. Los países que se mencionan en más de una categoría admiten varios mecanismos de ingreso en su legislación. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 232).

a/ Esta categoría incluye los casos en que la legislación establece la necesidad de cierto proceso de selección, pero no establece de forma explícita ni las condiciones ni la ponderación de cada criterio a ser considerado. También se incluyen aquellos casos en que el proceso no necesariamente es de convocatoria pública, amplia y transparente.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país.

## Ingreso a cargos directivos

¿Qué ocurre con el ingreso a cargos directivos? Los servicios de carrera no cubren cargos políticos (por ejemplo ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), los cuales por su naturaleza se rigen bajo el principio de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, como lo muestra el Cuadro 3.3, se ha abierto la puerta a la incorporación de cargos directivos de nivel medio y alto a los servicios de carrera, incluyendo el uso de mecanismos de ingreso meritocrático.

En Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay la ley establece el desarrollo de servicios de carrera de gerencia pública con acceso exclusivo vía concursos de oposición, si bien, como veremos, su implementación varía considerablemente. En Brasil la legislación establece que una proporción de los puestos directivos sea reservada para funcionarios de carrera, mientras que en Paraguay los cargos de dirección pueden ser sujetos a concurso en casos específicos designados por la ley o cuando lo determina la cabeza del organismo correspondiente. Por su parte, en Bolivia, Colombia, Ecuador y Panamá las posiciones de gerencia pública son sujetas a libre designación y remoción.

En la mayor parte de los casos, los directivos seleccionados por concursos gozan de estabilidad en su cargo, si bien su continuidad puede ser sujeta a evaluaciones de desempeño o estar limitada a un periodo determinado. Por el contrario, en Chile el titular del Ejecutivo conserva facultades de libre remoción. El caso chileno es una excepción interesante porque combina elementos del sistema de carrera con el sistema de confianza (ver detalles en el Recuadro 3.7).

### Cuadro 3.3

Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública y estabilidad en el empleo para cargos directivos

Mecanismo de ingreso	Libre remoción <sup>a/</sup>	País
Concurso de oposición	No	Argentina
	Sí	Brasil
	Sí	Chile
	No	México
	No	Paraguay
	No	Perú
	No	Uruguay
	Designación directa	Sí
Sí		Brasil
Sí		Colombia
Sí		Ecuador
Sí		Panamá
No		Paraguay

Nota: los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 232).

a/ La categoría de Libre remoción implica que la legislación admite que el empleado puede ser removido con discrecionalidad de la autoridad correspondiente.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país.

### **Recuadro 3.7**

#### **El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile<sup>a</sup>**

En el año 2003 se estableció el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en Chile como un servicio de carrera específico para la alta gerencia, por lo que opera de manera paralela del sistema que rige a la burocracia de menor jerarquía.

El surgimiento del SADP tuvo lugar tras una serie de casos de corrupción relativos a sobresueldos y financiamiento electoral que desembocaron en la aprobación de una nueva ley sobre el empleo público. La fuerte presión de la sociedad contribuyó a que se lograra rápidamente consenso entre los partidos políticos en torno a esta iniciativa legislativa, desarrollada por un grupo de académicos y especialistas.

El diseño combina elementos del sistema de carrera con el sistema de confianza. El Consejo de Alta Dirección Pública, organismo rector, cuenta con autoridad técnica para llevar a cabo un proceso de selección abierta que culmina con la formación de ternas de candidatos que son presentados al titular del Ejecutivo para su selección. El Presidente elige entre esta terna de aspirantes. El nombramiento tiene un carácter definitivo por un periodo de tres años que puede ser renovado hasta dos veces. El Presidente conserva la facultad de libre remoción.

La implementación del SADP enfrentó resistencias importantes en un inicio, pero un número progresivo de vacantes directivas fue abierto a concurso. Para el año 2014, el 90% de los funcionarios en cargos de alta dirección pública recibió su nombramiento tras haber participado en un concurso de oposición.

Si bien la libre remoción ha permitido una rotación alta de directivos relacionada al ciclo político, la combinación de elementos de mérito en la entrada con los de confianza política es reconocida por haber contribuido a la consolidación del sistema.

a. Este recuadro se elaboró con base en Llano (2014b), Grindle (2012) y Zuvanic (2016).

### **Mérito diluido: brechas de implementación**

Hay varios factores que pueden limitar en la práctica la importancia del mérito en el servicio civil. En principio, se recomienda que el marco del servicio civil de carrera cubra a la totalidad de los funcionarios públicos, con la excepción de los cargos políticos y de confianza, y que su alcance no esté limitado al gobierno nacional o a ciertos ámbitos de la administración pública.

Sin embargo, esto es más la excepción que la regla en la región. Como lo muestra el Cuadro 3.4, solo en 7 de los 11 países analizados (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú) la ley marco cubre tanto al empleo público en el gobierno nacional, como en los gobiernos subnacionales. Más aún, en la mayoría de los casos (8 de 11) la ley analizada no aplica a prestadores de servicios de educación y salud, que tienden a tener un peso importante en el empleo público, siendo las excepciones Brasil, Chile y Colombia; aunque estos y otros servidores públicos pueden en algunos casos estar regulados por leyes especializadas.

**Cuadro 3.4**

Características del servicio civil según las leyes marco del empleo público

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Alcance por nivel de gobierno <sup>a/</sup></b>	<b>Incluye prestadores de servicios de salud y educación</b>	<b>Define organismo responsable con dedicación exclusiva <sup>b/</sup></b>
Argentina	1999	Nacional	No	No
Bolivia	1999	Nacional	No	No
Brasil	1990	Nacional y Local	Sí	No
Chile	2004	Nacional y Local	Sí	Sí
Colombia	2004	Nacional y Local	Sí	Sí
Ecuador	2010	Nacional y Local	No	No
México	1963 (LFTSE) y 2003 (LSPC)	Nacional	No	No
Panamá	2017	Nacional y Local	No	Sí
Paraguay	2000	Nacional y Local	No	Sí
Perú	2013	Nacional y Local	No	Sí
Uruguay	2013	Nacional	No	Sí

Nota: los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 236).

a/ Esta categoría indica si la ley cubre al empleo público en el gobierno nacional, en los gobiernos locales o en ambos.

b/ Esta categoría indica si el organismo que la ley designa como responsable de la administración del servicio civil se dedica exclusivamente a esta labor y no depende de un ministerio.

**Fuente:** elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país.

Incluso cuando la legislación los marca como obligatorios, la implementación de los concursos de oposición podría verse limitada por el uso extensivo de figuras originalmente diseñadas para hacer designaciones directas en situaciones extraordinarias o por la contratación de personal temporal. La regulación de estas fórmulas de excepción suele estar fuera del ámbito de los servicios de carrera.

Los contratos temporales son figuras jurídicas que, en principio, permiten establecer relaciones laborales para la consecución de proyectos específicos que requieren de un aumento provisional en la fuerza de trabajo o de la participación de personal con competencias específicas (diferentes a las de los funcionarios regulares). Por lo tanto, este tipo de contratos debería tener un rol complementario en la gestión de recursos humanos. Sin embargo, los empleados públicos con contratos temporales se han convertido, en la práctica, en una parte importante de la configuración del empleo público en varios países; ya sea propiamente como funcionarios temporales o como empleados con contratos amparados bajo un régimen privado. Los siguientes casos ilustran ese fenómeno:

- El 36% del personal civil del sector público de Argentina tenía una relación contractual temporal sin el estatus de funcionario público en el 2014 (Iacoviello y Llano, 2017), a pesar de que el Decreto 214/2006 marca para esta categoría de empleo un límite del 15% con respecto a la planta permanente (Presidencia de la Nación Argentina, 2006).

- El 41% de los nuevos ingresos a la Administración Pública Federal de Brasil se dieron mediante contratos temporales en el año 2012 (Llano, 2014a).
- Más del 60% de los empleados civiles del Gobierno Central de Chile tenían un contrato temporal en el año 2017, aunque la ley impone un techo máximo de personal temporal equivalente al 20% de la planta permanente de cada institución pública (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, 2018).

Si bien los contratos temporales tienen por definición una duración determinada, en algunos contextos pueden estar sujetos a renovación, lo que favorece su uso como un sustituto de funcionarios con planta permanente.

El alto uso de contratos temporales puede permitir evitar las regulaciones del servicio civil de carrera, ya que la selección de funcionarios bajo contratos temporales suele estar sujeta a mayores niveles de discrecionalidad. Como se puede ver en el Cuadro 3.5, Perú y Uruguay son los únicos dos países de la región que requieren el uso de concursos de oposición para nombramientos en plazas temporales. En cambio, en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay, la ley demanda la realización de algún proceso formal de selección para realizar contrataciones temporales, mientras que Argentina, Ecuador, México y Panamá permiten el nombramiento por designación directa.

### Cuadro 3.5

Mecanismos de ingreso ordinario a la función pública para cargos no directivos de contratación temporal

Mecanismos de ingreso	País
Concurso de oposición	Perú
	Uruguay
Proceso simplificado con elementos de mérito <sup>a/</sup>	Bolivia
	Brasil
	Colombia
	Paraguay
	Chile
Designación directa	Argentina
	Ecuador
	México
	Panamá

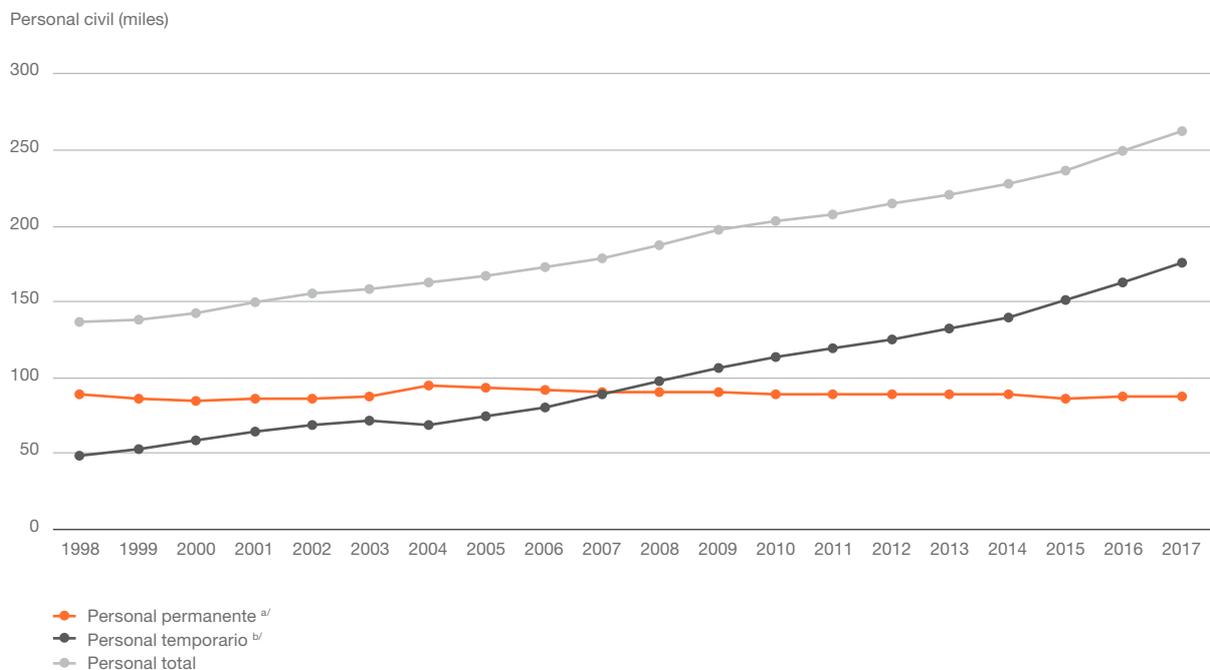
Nota: el cuadro muestra la caracterización de los mecanismos de ingreso para los contratos temporales del sector público a nivel operativo o profesional (no jerárquicos) para varios países de América Latina. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 232).

a/ Esta categoría incluye los casos en que la legislación establece la necesidad de cierto proceso de selección, pero no establece de forma explícita ni las condiciones ni la ponderación de cada criterio a ser considerado. También se incluyen aquellos casos en que el proceso no necesariamente es de convocatoria pública, amplia y transparente.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación vigente de cada país.

De manera complementaria, el Gráfico 3.6 muestra la evolución del total de empleados públicos civiles en Chile durante las últimas dos décadas según la temporalidad del contrato. Como puede observarse en el gráfico, el crecimiento en el número de funcionarios con contratos temporales explica la totalidad de la expansión del 93% del empleo público chileno en este periodo. Mientras que el acceso a cargos con contratos permanentes en este país tiene lugar a través de concursos de oposición, para los cargos asociados a contratos temporales no había, hasta el año 2017, un sistema de selección definido.<sup>10</sup>

**Gráfico 3.6**  
Evolución del personal civil en Chile



a/ Esta categoría agrupa las siguientes personerías jurídicas: planta, jornales permanentes y código del trabajo.

b/ En esta categoría las personerías jurídicas incluidas son: contrata y honorarios.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2008, 2018)

10. Desde 2018, la selección de personal en contrata debe seguir los lineamientos del artículo 13 del paquete de normas publicadas el 10 de noviembre de ese año en Diario Oficial, donde se exigen procedimientos transparentes basados en el mérito, idoneidad, inclusión e igualdad de oportunidades para el ingreso. Sin embargo, vale aclarar que el artículo 14 de ese mismo documento contempla la posibilidad de que la autoridad resuelva no aplicar mecanismos de estas características si presenta una resolución fundada para esta decisión e informa de ello a la Dirección Nacional del Servicio Civil.

### Lección clave de política pública

La implementación efectiva de un servicio civil profesional requiere que las contrataciones bajo condiciones de excepción y los contratos temporales se limiten a casos en que son efectivamente pertinentes y no se generalicen. Para esto, es tan importante imponer restricciones a estos tipos de contrataciones, como mejorar la eficiencia del servicio civil y el buen funcionamiento de los canales de selección regulares.

En el caso de la alta dirección, hay mucha variación en el uso efectivo de concursos de oposición para llenar estos puestos. Como ejemplo, mientras que en Chile el 90% de los cargos de mando alto fue seleccionado vía un concurso, en Argentina apenas el 8% ingresó por este medio (Zuvanic y Diéguez, 2016). En este último país, el titular del Poder Ejecutivo puede, mediante asignaciones transitorias, nombrar directores públicos haciendo excepción a la normativa que establece tanto el uso de concursos públicos como el cumplimiento de los requisitos asociados al puesto. Así, solo el 18% de los directivos públicos en Argentina cumple con los requisitos establecidos para su cargo. Inclusive, solo el 66% cuenta con estudios universitarios completos, a pesar de que estos son obligatorios por normatividad (Gasparin y Diéguez, 2018).

El servicio civil de carrera para mandos medios y altos de México es otro ejemplo del uso extendido de recursos de excepción que permiten evitar los concursos de oposición para llenar vacantes específicas. El Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera habilita la contratación de funcionarios mediante designación directa de la siguiente forma:

En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes. (Congreso de la Unión de México, 2006, p.24)

A pesar de las circunstancias extremas descritas en este artículo, el 28% de los cargos sometidos a concurso en el año 2012 fueron llenados mediante esta figura, una proporción que incluso aumentó al 43% en el 2016 (Betanzos Torres y Osuna Gómez, 2018).

¿Por qué el alcance de los concursos de oposición pareciera ser elusivo en algunos casos? Por una parte, persisten los incentivos para el uso clientelar del empleo público. El patronazgo no ha desaparecido en todos los contextos en los cuales los concursos de oposición son el camino formal para ingresar a la función pública. Ante tal escenario, la voluntad e inteligencia política son indispensables para cerrar los agujeros legales por los que se cuele la discrecionalidad. Sin embargo, la renuencia a utilizar concursos de oposición y su sustitución por mecanismos de contratación más flexibles podría, en algunos casos, no ser el resultado de prácticas clientelares, sino alternativamente de fallas en el diseño y capacidad institucional de los sistemas de gestión del empleo público. El reto aquí es lograr mecanismos de ingreso apegados al mérito con un funcionamiento eficiente, que impongan el menor costo burocrático posible.

En términos de la arquitectura del sistema, es fundamental considerar si las evaluaciones de desempeño y promoción funcionan de manera adecuada. La protección contra despidos injustificados es un derecho laboral adquirido y un elemento necesario para limitar el patronazgo, ya que rompe la dependencia de los burócratas hacia los políticos para conservar su empleo. No obstante, la inmovilidad en el empleo, sumada a perspectivas de promoción inexistentes o que no dependen del mérito es un desincentivo al esfuerzo que puede afectar negativamente el desempeño de los funcionarios y la calidad de la gestión pública. Este hecho subraya la importancia de combinar la protección contra despidos injustificados con el uso de evaluaciones para determinar la permanencia y progreso en la función pública, y con mecanismos que permitan la flexibilidad necesaria para adaptar el empleo público a las necesidades cambiantes de los países.

Dados los retos técnicos y políticos derivados de su función, se recomienda que el servicio civil de carrera sea responsabilidad de un organismo técnico que goce de autonomía administrativa y financiera, y cuente con los recursos necesarios para poder cumplir con sus responsabilidades. Como lo muestra el Cuadro 3.4, esta podría no ser la regla en la región: solo en seis países la administración del servicio civil es responsabilidad de un organismo con dedicación exclusiva a esta labor y que no depende de un ministerio, lo cual puede facilitar su autonomía (Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay).

**El funcionamiento eficiente de la burocracia requiere que la estabilidad en el empleo esté acompañada de sistemas eficaces de evaluación de desempeño y de promociones basadas en el mérito.**

---

### **Lección clave de política pública**

**Es aconsejable que el servicio civil de carrera sea responsabilidad de un organismo técnico que goce de autonomía administrativa y financiera, y cuente con los recursos necesarios para poder cumplir con sus responsabilidades.**

La experiencia muestra que en la construcción de servicios civiles de carrera es necesario tener visión de largo plazo. En los Estados Unidos, transcurrieron 50 años entre la creación de la agencia responsable de instaurar un servicio civil de carrera, en 1883 con el encargo de terminar el patronazgo en el empleo público en ese país, y el periodo en el cual esta agencia logró efectivamente controlar la contratación de servidores públicos en el Gobierno Federal (los años 30 del siglo pasado). La consolidación de una función pública moderna no es tarea de un solo día, pero no por esa razón deben escatimarse esfuerzos en una tarea tan relevante para la calidad de la democracia.

## Claves para elegir a los mejores

- 1** La percepción (e incidencia) de corrupción en las instituciones del Estado puede desalentar a las personas que más valoran la probidad a involucrarse en la función pública. Por lo tanto, es importante que las campañas anticorrupción sean acompañadas con un componente comunicacional que visibilice los logros en materia de transparencia e integridad.
- 2** Las contiendas electorales competitivas y en las que las características de los candidatos son muy visibles llevan a la elección de individuos con mejor desempeño. Las elecciones primarias pueden ser una herramienta útil para estimular una mayor competencia en los procesos de nominación de candidatos al interior de los partidos, especialmente en distritos poco disputados.
- 3** Mejorar la regulación del financiamiento de la política en general, y de las campañas electorales en particular, es clave en la agenda de integridad para incidir sobre el entramado de relaciones entre el sector privado y la política.
- 4** Las prohibiciones y topes a los montos de aportes individuales, especialmente de empresas, pueden ser un mecanismo efectivo para atenuar el riesgo de captura política. Al reducir el peso de cada aportante del sector privado en el financiamiento se limita su capacidad de influir en las decisiones de política.
- 5** Restringir los gastos de campaña puede fomentar la competencia electoral, especialmente en contextos en los que la riqueza personal de los candidatos es un factor importante del éxito en los comicios.
- 6** Mejorar la regulación del financiamiento de las campañas requiere, sobre todo, reducir la brecha entre los marcos regulatorios y su implementación en la práctica. Es clave fortalecer las capacidades de supervisión de los organismos de control, ampliar la severidad y el alcance de las sanciones por incumplimiento, promover la transparencia y el control ciudadano.
- 7** Dados los retos de administrar el servicio civil de carrera, esa tarea debe ser responsabilidad de un organismo técnico que goce de autonomía administrativa y financiera, y cuente con los recursos necesarios para poder cumplir con sus responsabilidades.
- 8** Los mecanismos de ingreso al servicio civil deben premiar el mérito, garantizando imparcialidad en el proceso de reclutamiento, y con decisiones basadas en la idoneidad y competencias de los candidatos. El estándar de oro en este sentido son los concursos de oposición, que deben cumplir con condiciones de: publicidad sobre las plazas disponibles y los procesos de selección correspondientes; amplio acceso a las convocatorias; y una evaluación basada en criterios técnicos, objetivos y transparentes.
- 9** La implementación efectiva de un servicio civil profesional requiere que las contrataciones bajo condiciones de excepción y los contratos temporales se limiten a casos en que son efectivamente pertinentes y no se generalicen. Para esto, es tan importante imponer restricciones a estos tipos de contrataciones, como mejorar la eficiencia del servicio civil y el funcionamiento de los canales de selección regulares.





**Transparencia  
y control  
ciudadano**

**4**

**¿Cuáles son los ingredientes básicos del monitoreo ciudadano?**

**¿Qué características debe tener la información para ser útil para la rendición de cuentas?**

**¿Qué papel juegan los medios y las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de información sobre el accionar del Estado?**

**¿Cuán preparada y dispuesta está la ciudadanía para reaccionar ante hechos de corrupción y demandar integridad por parte de los funcionarios?**

**¿Cómo fortalecer los mecanismos electorales y no electorales de reclamo y participación?**

# Transparencia y control ciudadano<sup>1</sup>

El ojo del amo engorda el ganado, dice un viejo refrán. En cualquier organización los mecanismos de monitoreo existen para hacer visibles las acciones de las personas que las conforman, con el objetivo de que esas acciones estén alineadas con el progreso de la propia organización. El monitoreo es fundamental por su doble función: preventiva, para que los agentes monitoreados tengan menos incentivos a comportarse mal ante la amenaza de ser descubiertos; y correctiva, pues los esfuerzos de monitoreo permiten modificar o corregir acciones indebidas una vez que son detectadas.

A diferencia de cualquier organización privada, el Estado tiene como objetivo administrar los recursos públicos que son aportados por todos los ciudadanos e implementar políticas públicas para alcanzar el máximo bienestar de la sociedad en su conjunto. La ciudadanía es, por lo tanto, la más interesada en controlar que esos recursos se utilicen para beneficio general de la sociedad.

En todas las democracias del mundo el control ciudadano es un factor clave en la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos y, por lo tanto, en la lucha contra la corrupción. El Gráfico 4.1 muestra, para un amplio conjunto de países, la relación entre el nivel de participación ciudadana (voz y rendición de cuentas) y el control de la corrupción utilizando datos del Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c). La clara correlación positiva entre esas variables es un punto de partida motivador, y a lo largo del capítulo mostraremos evidencia de los mecanismos a través de los cuales el monitoreo ciudadano lleva a un mayor control de la corrupción.

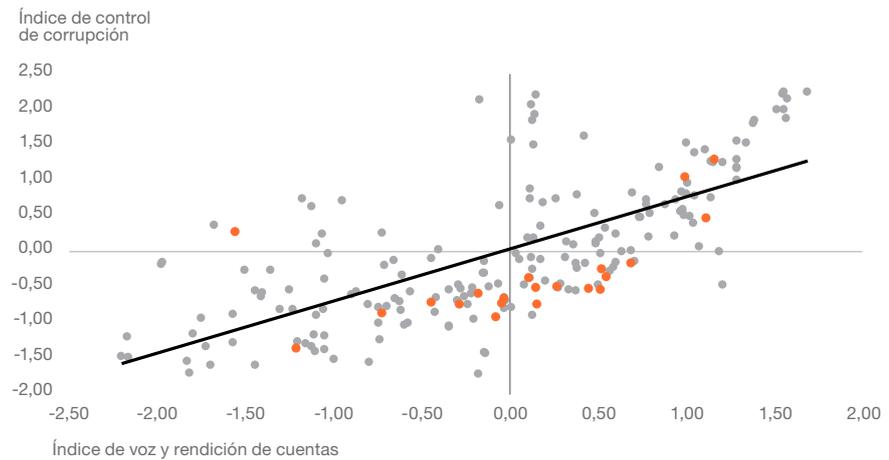
El Gráfico 4.1 también muestra que en América Latina la medida de control de la corrupción es más baja de lo que cabría esperar dados los valores del indicador de voz y rendición de cuentas: la mayoría de los países de la región están por debajo de la recta de regresión. Este parece sugerir que los espacios de monitoreo ciudadano son menos eficaces en la promoción de la integridad en comparación a otros países y regiones.

---

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Lucila Berniell y Dolores de la Mata, con la asistencia de investigación de Matías Daniel Fernández.

**Gráfico 4.1**

Relación entre el control de corrupción y la participación ciudadana



Nota: el gráfico muestra la correlación entre el Índice de control de corrupción y el Índice de voz y rendición de cuentas para diferentes países en el año 2017. Ambos índices toman valores entre -2,5 y 2,5, y mayores valores indican mayor control de corrupción y mayor participación ciudadana. Cada punto corresponde a un país (en naranja se resaltan los de América Latina) y la línea negra representa la regresión lineal entre las dos variables. Los detalles de datos y metodología se pueden consultar en el Apéndice (p. 236).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c).

¿Cuáles son las barreras que pueden limitar la efectividad con que la población ejerce su rol contralor? Este capítulo identifica tres pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los procesos de rendición de cuentas y control ciudadano, como se presenta en la Figura 4.1.

**Figura 4.1**

Pilares básicos para un control ciudadano eficaz



Fuente: elaboración propia.

El primer pilar lo constituye la disponibilidad de información a partir de la cual se visibilizan las acciones de políticos y funcionarios públicos. El capítulo aborda los desafíos asociados a generar, procesar y entregar a la ciudadanía información relevante, creíble y oportuna. Esto implica a varios actores. Por una parte, las políticas de transparencia activa por parte del Estado son muy valiosas para procurar que la información que llega a la ciudadanía cumpla criterios de calidad. De manera complementaria, los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil suelen jugar un papel agregando y resumiendo esa información para divulgarla en formatos útiles.

El segundo pilar es el de una ciudadanía efectivamente preocupada, que adquiera y digiera la información disponible para evaluar el desempeño de los funcionarios y políticos, y que esté predispuesta para prevenir o penalizar hechos de corrupción. El capítulo analiza algunos factores que pueden comprometer la capacidad o disposición de las personas para ejercer ese rol contralor. Uno de esos factores es la falta de conocimientos específicos que permitan discernir qué constituye un hecho de corrupción, y otros corresponden a razones que aumentan la tolerancia de la ciudadanía ante las irregularidades.

El tercer pilar es la existencia de mecanismos adecuados para la participación y el control ciudadano. Su buen funcionamiento depende de que sean accesibles para el conjunto de la población. Por tanto, es necesario garantizar que su uso no represente un costo alto (en términos de tiempo, dinero u otros recursos), y evitar que sean cooptados por intereses particulares. Las elecciones representan el principal mecanismo que la ciudadanía tiene a mano para ejercer su poder de control sobre los políticos y, de manera indirecta, sobre los burócratas. La compra de votos y el uso clientelar de recursos son prácticas que buscan desarticular el rol disciplinario de las elecciones, y por tanto las iniciativas dirigidas a combatir tales prácticas reciben especial atención en la discusión. Como la frecuencia de los comicios no es muy alta, existen otros canales de participación, pero cuyo uso suele acarrear mayores costos para la población. Con relación a este tema, el capítulo repasa cómo la creciente digitalización del Estado y la incorporación de nuevas tecnologías en la vida cotidiana pueden potenciar el rol del ciudadano en la lucha contra la corrupción a través de una mayor accesibilidad, transparencia, representatividad y celeridad en el uso de información y la canalización de demandas y reclamos.

**Para ejercer un monitoreo efectivo, los ciudadanos necesitan más información, mayor capacitación para distinguir actos corruptos, y canales accesibles de reclamo y denuncia.**

---

## Más y mejor información

La capacidad de la ciudadanía de monitorear a los funcionarios depende de la transparencia de las acciones que estos desarrollan, para lo cual es fundamental contar con información relevante, creíble, oportuna, accesible, clara y comprensiva.

La información será relevante si contiene aspectos valiosos para el interés de la ciudadanía acerca del comportamiento de burócratas y políticos. La condición de credibilidad es necesaria para disipar dudas sobre posibles sesgos o arbitrariedades en la información provista. La información generada por organismos con un buen bagaje de capacidades técnicas altamente reconocidas, es la que mayor confianza y utilidad reporta a la ciudadanía.

También es fundamental que la información sea entregada de manera oportuna. Por ejemplo, para que el electorado penalice a políticos que se enriquecen ilícitamente, el conocimiento de los hechos debe estar al alcance de los votantes antes de las elecciones. Por otro lado, para que los ciudadanos efectivamente usen la información disponible, se debe evitar que los costos de acceso (u otro tipo de barreras) limiten su uso efectivo por parte de la población. Una forma común de limitar el acceso y el uso de esta información es difundirla en formatos poco claros para el usuario, o con un nivel de detalle que dificulte identificar a los responsables directos de las acciones reportadas.

Finalmente, la información debe ser comprehensiva dado que las irregularidades se pueden presentar en muchos nichos y en distintas etapas del ciclo de las políticas públicas. En consecuencia, la generación y difusión de información sobre las acciones del Estado debe cubrir todas sus áreas y etapas para evitar que la corrupción, en lugar de desaparecer, se desplace hacia los espacios y tareas menos documentadas.

Lograr todas estas condiciones es extremadamente difícil. Como los Estados desarrollan un sinnúmero de actividades de variada naturaleza, que a su vez son ejecutadas por una multiplicidad de organismos y dependencias públicas, el problema de la generación de este tipo de información es complejo.

Los esfuerzos de los gobiernos para producir más y mejor información para la ciudadanía se materializan en distintas prácticas de transparencia, entre las cuales destacan las leyes de acceso a la información y las políticas de apertura proactiva de datos y gobierno abierto. Las primeras son leyes que establecen las condiciones para que los ciudadanos (individualmente o agrupados) puedan solicitar al Estado información adicional a la que es de libre acceso. Las políticas de apertura comprenden iniciativas por las cuales, entre otras cosas, se fijan contenidos mínimos que deben estar disponibles para los ciudadanos en determinados tiempos y formatos.

América Latina todavía está lejos de alcanzar los niveles de acceso efectivo a la información que se observan en regiones más desarrolladas. Sin embargo, la región ha hecho importantes avances en materia de transparencia, en particular en cuanto a leyes de acceso a información pública y en algunas dimensiones de apertura de datos y gobierno abierto.

## El derecho a estar informado

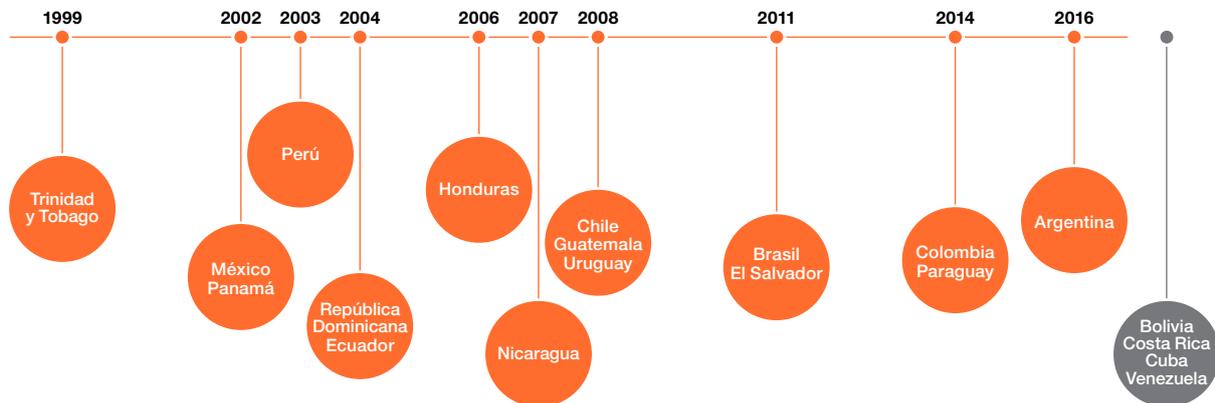
**Las leyes de acceso a la información (LAI) dan a los ciudadanos el derecho a pedir y recibir información dentro de ciertos estándares y límites de tiempo preestablecidos.**

Las leyes de acceso a la información (LAI) dan a los ciudadanos el derecho a pedir y recibir información dentro de ciertos estándares y límites de tiempo preestablecidos. Aunque algunos países cuentan con estas leyes hace muchos años, como el caso paradigmático de Suecia donde este derecho está vigente desde 1776 o el de países como Estados Unidos y Francia con legislación que data de hace más de 40 años, su implementación es un fenómeno relativamente reciente en gran parte del mundo.<sup>2</sup> Los países de América Latina se han sumado gradualmente a este movimiento, en particular desde los últimos años de la década del '90 y prin-

2. Solo el 26% de los países que en 2018 contaban con leyes de acceso a la información las habían implementado antes del año 2000 (Centre for Law and Democracy y Access to Info Europe, 2018).

cipios de los 2000, logrando casi completa cobertura, tal como se observa en la Figura 4.2. En nuestra región las LAI han tomado formas institucionales diversas, que se describen en el Recuadro 4.1.

**Figura 4.2**  
Leyes de acceso a la información en América Latina



Nota: en gris se muestran los países que no han implementado todavía una ley de acceso a la información. Bolivia y Venezuela han aprobado normas que reglamentan algunos aspectos sobre este ámbito, mientras que en Costa Rica este derecho se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución (Organización de los Estados Americanos, 2013).

Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018).

**Recuadro 4.1**

La institucionalidad de las leyes de acceso a la información en América Latina<sup>a</sup>

Los diseños institucionales propuestos en las diferentes leyes de acceso a la información pública (LAI) en América Latina se centran, generalmente, en dos figuras claves para su efectivo cumplimiento. Por un lado, las autoridades de aplicación, que son entes autárquicos o con autonomía funcional, que velan por el cumplimiento de la normativa y son los organismos encargados de gestionar los reclamos de la ciudadanía e imponer sanciones en caso de incumplimiento. Por otra parte, los oficiales de información, que forman una red de funcionarios encargados de atender las solicitudes y remitirlas a los correspondientes responsables para que respondan (o entreguen) lo que fue solicitado, y así satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía.

Sobre las autoridades de aplicación en la región, se evidencia una multiplicidad de modelos institucionales. Por ejemplo, la ley argentina establece que el máximo responsable de la autoridad de aplicación sea un único director, mientras que las normativas de Chile, México y Uruguay crean órganos colegiados. A su vez, en Argentina, Chile y México, las entidades detentan potestades para diseñar, presentar y administrar su propio presupuesto, mientras que en Brasil, Colombia y Uruguay su presupuesto depende del organismo estatal en el que están insertas.

Por otra parte, las normativas tienen distintos niveles de alcance sobre los órganos del Estado. Por ejemplo, en México la autoridad de aplicación tiene rango constitucional y su ámbito de acción alcanza a todos los Poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos. En Colombia, por su parte, el Ministerio Público vela por el cumplimiento de la ley y su aplicación alcanza a todas las entidades de las distintas ramas del poder público. En Argentina y Chile el alcance regulatorio contempla al Poder Ejecutivo y, por lo tanto, las agencias de aplicación de estos países ubican sus dependencias dentro de este poder. Adicionalmente, la normativa argentina insta a la creación de otras tres autoridades de aplicación diferentes, cada una bajo la órbita del Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público, respectivamente.

Cabe destacar que las LAI son herramientas de acceso a la información no solo para ciudadanos, sino también para funcionarios de distintos poderes. De esta manera, mientras mayor alcance tenga esta normativa, más lugar habrá para pedidos de información que soporten controles cruzados entre distintas agencias u organismos públicos.

a. Este recuadro se elaboró con base en las leyes de acceso a la información pública de cada país: Ley 27.275 (Argentina), Ley 12.527 (Brasil), Ley 20.285 (Chile), Ley 1.712 de 2014 (Colombia), Ley federal de transparencia y acceso a la información pública (México) y Ley 18.381 (Uruguay).

Si bien las leyes de acceso a la información son una muestra de la disposición de los países de América Latina hacia una mayor transparencia pública, cuantificar su aporte al combate de la corrupción no es una tarea sencilla. Esta contribución puede darse por dos vías: facilitando la detección de irregularidades y cumpliendo un rol disuasorio. Efectos a través de estas dos vías se encuentran al analizar las reformas a nivel estatal en las LAI de Estados Unidos (Cordis y Warren, 2014). El estudio muestra que los efectos de los cambios en la legislación de acceso a la información fueron más pronunciados en los Estados con mayor cobertura de medios de comunicación, y en aquellos que tuvieron cambios más profundos en sus leyes e incluyeron fuertes penas para los funcionarios que las contravinieron. Este punto resalta la complementariedad que existe entre las políticas de transparencia y el rol de los medios de comunicación como intermediadores que hacen llegar la información relevante a la ciudadanía.

Sin embargo, no se puede descartar la preocupación de que la implementación de estas leyes sea incompleta o defectuosa, especialmente en países con menor desarrollo institucional. De hecho, existen casos con leyes de acceso a la información escritas siguiendo los más altos estándares, pero que en la práctica son implementadas de una manera que dista de la ideal. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del ranking Global Right to Information (RTI), que capturan exclusivamente la solidez del marco legal sin considerar la calidad de su implementación, el país que cumple con los mayores estándares en su ley de acceso a la información pública es Afganistán, a pesar de ser un país con altos niveles de corrupción, según indica su posición (172 entre 180 países) en la clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (Centre for Law and Democracy y Access to Info Europe, 2018; Transparency International, 2018).

La distancia entre lo escrito en la ley y lo puesto en práctica explica algunos resultados sobre los efectos de las LAI que pueden parecer contrarios a la intuición. Por ejemplo, el trabajo de Costa (2012) encuentra que los países que implementaron LAI vieron aumentar la corrupción percibida y reducir indicadores de calidad de gobierno en los primeros años posteriores a las reformas. Esto puede deberse a que en muchos casos son países con altos niveles de corrupción los que aprueban LAI, y luego se encuentran con muchas dificultades para hacer una implementación exitosa. Una conclusión similar resulta del trabajo de Escaleras, Lin, y Register (2010) al analizar los impactos de estas leyes en una muestra de 128 países. Una relación positiva entre niveles de corrupción observados y existencia de LAI también puede responder a que estas últimas aumentan la probabilidad de detectar irregularidades, tal como encuentran Vadlamannati y Cooray (2017).

Un segundo aspecto a considerar sobre el funcionamiento de las leyes de acceso a la información es si efectivamente la ciudadanía hace uso de ellas y si ese uso se asocia a su rol de control para combatir la corrupción. Para responder a esta interrogante resulta interesante analizar qué uso le dan los latinoamericanos a las LAI en distintos países de la región. Para el caso de México, el trabajo de Berliner, Bagozzi, y Palmer-Rubin (2018) analiza un millón de solicitudes de acceso a información pública realizadas entre 2013 y 2015 y encuentra que los ciudadanos, en casi la mitad de sus pedidos, solicitan información que es relevante para el canal de rendición de cuentas, mientras que en un tercio de los casos la información solicitada corresponde a temas de interés privado. En el primer grupo de pedidos destacan los relacionados a información sobre gastos ejecutados, contrataciones de personal, planes de infraestructura, declaraciones juradas de funcionarios y otorgamientos de permisos y licencias. En el segundo grupo se encuentran, por ejemplo, consultas sobre trámites y otros procedimientos administrativos, o sobre condiciones para acceder a beneficios de ciertos programas públicos.

**49%** de las solicitudes de información hechas en México entre 2013 y 2015 fueron consultas relevantes para la rendición de cuentas

Los datos abiertos sobre solicitudes de acceso a la información pública en otros países permiten hacer un análisis complementario al de Berliner et al. (2018). Por ejemplo, el Recuadro 4.2 recoge el caso de las solicitudes de acceso a información pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, el correcto funcionamiento de las LAI también requiere que las respuestas de los funcionarios a los pedidos de la ciudadanía se cumplan en los plazos estipulados y que la información entregada efectivamente responda al pedido de los ciudadanos. La evidencia disponible sugiere que es necesario trabajar más sobre el tipo y la precisión de la información entregada ante cada pedido (si responden a lo que el ciudadano consultó) y en los tiempos de esa entrega. Por ejemplo, Lagunes y Pocasangre (2019) encuentran que en México la tasa de respuesta a pedidos de información mejoró desde un 70% en 2007 hasta un poco más de 80% en 2015, pero los tiempos para otorgar las respuestas se alargaron. Por otro lado, también encontraron que en muchos casos las solicitudes sobre temas con-

siderados sensibles para la corrupción no fueron satisfactoriamente respondidas. Por ejemplo, en el 60% de las solicitudes sobre copias de contratos públicos no se proveyó la información solicitada.

### Lección clave de política pública

Hay dos dimensiones en las que las leyes de acceso a la información en América Latina pueden mejorar de manera notable: la reducción de los plazos de entrega de la información y una mayor adecuación de las respuestas a lo que los ciudadanos solicitan.

Otro espacio de mejora que identifican Lagunes y Pocasangre (2019) tiene que ver con la gratuidad de las solicitudes de información, ya que encuentran para México que en 2015 el porcentaje de solicitudes para las que se exige pagar un cargo se duplicó respecto a 2007. Por lo tanto, y aun en dicho país, donde la implementación de la LAI es de las más exitosas de la región, todavía existen mejoras posibles en cuanto a los tiempos, los costos de acceso y la calidad de la información entregada en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía.

#### Recuadro 4.2

##### Solicitudes de acceso a la información pública: el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El Gráfico 1 describe varias dimensiones que caracterizan los pedidos de información que realizó la ciudadanía en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2013 y 2018. Un primer aspecto que se destaca en el panel A del Gráfico 1 es el aumento sostenido de pedidos a lo largo del tiempo, fenómeno propio de la reciente implementación y que parece señalar que los pedidos seguirán creciendo. En todo el periodo son 9.964 las solicitudes realizadas. El panel B del Gráfico 1 describe qué tipo de personas o agrupaciones solicitan esta información, y muestra que más del 80% de las peticiones corresponden a particulares, mientras que el segundo puesto en número de solicitudes lo tienen las ONG. En cuanto al nivel de respuesta por parte de las autoridades, los datos revelan que el 90% de los pedidos se responden, aunque solo la mitad se responden a tiempo (panel C del Gráfico 1).<sup>a</sup>

Por otro lado, al analizar la frecuencia de aparición de distintos conceptos en las solicitudes totales se encuentra una elevada importancia de los que responden al interés privado de los ciudadanos (inspecciones, licencias, habilitaciones).

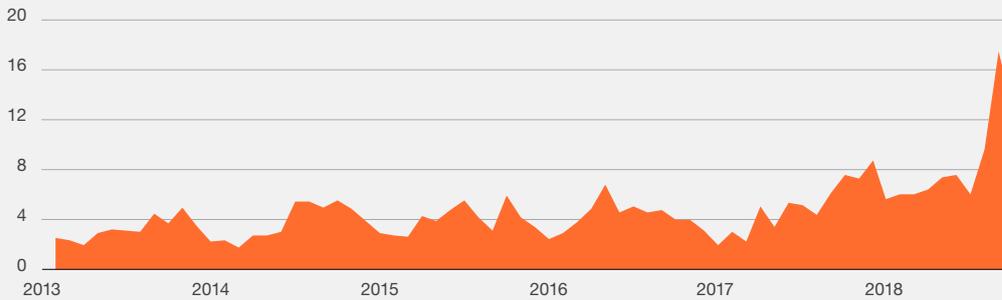
Sin embargo, el panel D del Gráfico 1 muestra algunas señales de la utilización de la LAI con fines de rendición de cuentas. Se observa que el número de pedidos aumenta en los meses cercanos a las elecciones. Esto parece sugerir que los ciudadanos utilizan las LAI para informarse mejor ante la inminencia de los comicios. En el panel E del Gráfico 1 se exhibe que el tiempo de respuesta es ligeramente mayor antes de las elecciones que después de las mismas. Aunque las razones de esta aparente ralentización no son claras, es importante que se tomen medidas para evitar que el acceso a la información enfrente mayores barreras en períodos previos a los comicios.

### Gráfico 1

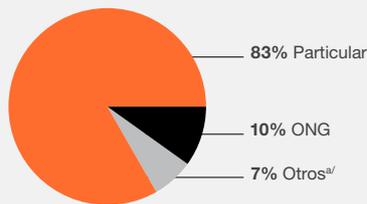
#### Pedidos de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

##### Panel A. Consultas mensuales

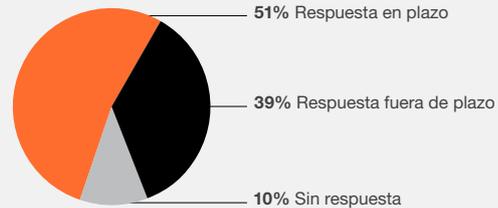
Número de consultas cada 100.000 habitantes



##### Panel B. Tipo de solicitante



##### Panel C. Grado de cumplimiento



##### Panel D. Relación entre solicitudes de información y procesos electorales<sup>b/</sup>

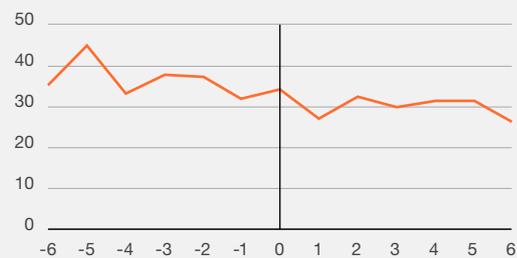
Número de consultas cada 100.000 habitantes



Cantidad de meses desde las elecciones

##### Panel E. Relación entre demora y procesos electorales<sup>b/</sup>

Demora (días)



Cantidad de meses desde las elecciones

Nota: los datos utilizados corresponden a las solicitudes de información realizadas al portal de datos abierto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre febrero de 2013 y septiembre de 2018 (con excepción del panel B, que considera desde enero de 2016). El panel D y el panel E refieren al promedio de consultas mensuales y el promedio de días de demora, respectivamente, para los tres procesos electorales locales. Las líneas verticales representan el mes en que se realizaron las elecciones. Los detalles de la metodología utilizada se pueden consultar en el Apéndice (p. 237).

a/ Corresponde a abogados, periodistas, actores políticos, junta comunal, consorcio, empresa y solicitantes no categorizados.

b/ Elecciones legislativas generales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizadas en octubre de 2013, junio de 2015 y octubre de 2017.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Plataforma de Datos Abiertos de CABA (2018).

a. La Ley de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires (1998) establece un límite de 15 días hábiles para dar respuesta a las solicitudes que considera viables.

## Gobierno abierto

A diferencia de las leyes de acceso a la información, las iniciativas de apertura de datos y gobierno abierto promueven la provisión de información por parte del Estado de una manera más proactiva, es decir, el gobierno se compromete a proveer información sin necesidad de que haya una demanda explícita por parte de la ciudadanía.<sup>3</sup> Con el objetivo de homogeneizar criterios y dar coherencia a los estándares de apertura de datos y gobierno abierto, se han impulsado una serie de acuerdos internacionales, liderados por organizaciones no gubernamentales en colaboración con gobiernos de distintos niveles.

Iniciativas muy importantes en esta materia son las que lideran Transparencia Internacional, la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP) o la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (*Global Initiative for Fiscal Transparency*, GIFT). Estas organizaciones trabajan para, entre otros objetivos, promover compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales y así aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la apertura y rendición de cuentas. En América Latina las iniciativas de gobierno abierto van cobrando fuerza, y muchos países se han incorporado y firmado compromisos con la OGP desde su creación en 2011 (Gráfico 4.2, panel A).

También existen otras organizaciones transnacionales que trabajan sobre temas más específicos, en los que buscan generar estándares y comprometer a los gobiernos en su aplicación efectiva. Un ejemplo es la Alianza por las Contrataciones Abiertas (*Open Contracting Partnership*), cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos a hacer más eficientes sus procesos de contratación e involucrar a la ciudadanía en esos procesos.

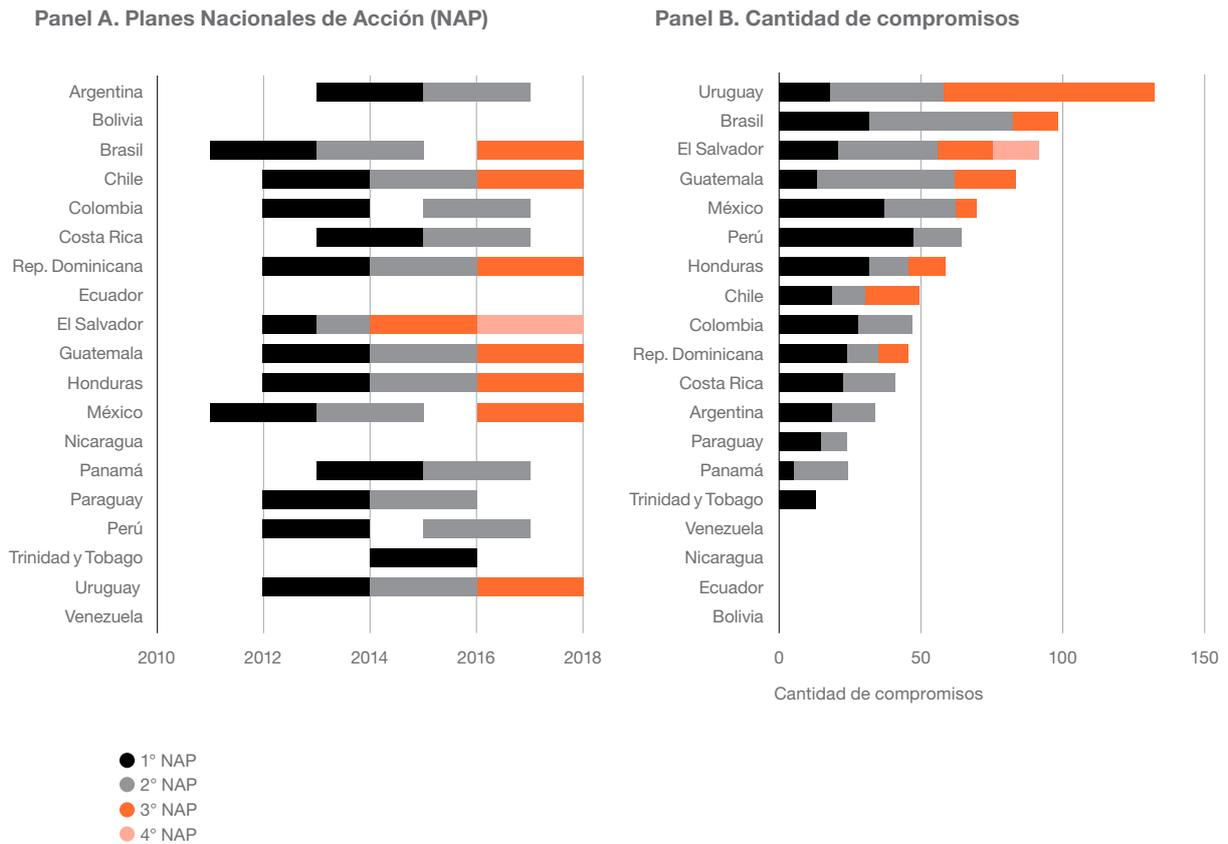
**Los esfuerzos en materia de gobierno abierto se han visto potenciados por las posibilidades que la tecnología ofrece para la transparencia de los actos de gobierno.**

Una buena parte de los esfuerzos de organizaciones como OGP se han visto potenciados por las posibilidades que la tecnología ofrece para la transparencia de los actos de gobierno, pero también por compromisos de alto nivel que han llevado a los países a lograr avances. La OGP trabaja de manera mancomunada con gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de Planes Nacionales de Acción (NAP, por sus siglas en inglés). Cada plan de acción consta de un ciclo de dos años en los que los países participantes proponen una serie de compromisos específicos en materia de gobierno abierto. En cada ciclo, los gobiernos son responsables de producir un informe de autoevaluación anual junto a las organizaciones civiles. Estos informes son revisados por la OGP y forman parte de un mecanismo de revisión independiente para uso de las partes interesadas en el desarrollo del gobierno abierto, tanto a nivel local como internacional.

3. El concepto general de gobierno abierto, volcado en la Declaración de la OGP, difiere del de datos abiertos. Mientras el primero plantea todo un modelo de gobernanza para la producción y puesta a disposición de la ciudadanía de la información sobre el accionar de los gobiernos, el segundo hace referencia a los aspectos técnicos y legales necesarios, para que los datos digitales sean libremente usados, reusados, y redistribuidos por cualquiera, en cualquier momento y lugar.

### Gráfico 4.2

#### Compromisos entre gobiernos de América Latina y la Alianza para el Gobierno Abierto



Nota: el panel A señala el año de inicio y finalización de los Planes Nacionales de Acción establecidos entre países de América Latina y la Alianza para el Gobierno Abierto. El panel B reporta la cantidad de compromisos establecidos en cada uno de los planes.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Open Government Partnership (2018).

El panel A del Gráfico 4.2 muestra los años en los que cada país de la región ha iniciado los distintos planes de acción con OGP, mientras que el panel B muestra el número total de compromisos en cada NAP y en cada país. Brasil, El Salvador y Uruguay lideran la región en cuanto a número de compromisos firmados. Si bien los compromisos son de diversa índole, un análisis de sus contenidos muestra que una buena parte está orientada a mejorar el acceso a la información. Por ejemplo, los acuerdos tienen un fuerte énfasis en materia de transparencia fiscal y datos abiertos. El Recuadro 4.3 recoge dos ejemplos de compromisos volcados en acuerdos con OGP que fomentan una mayor transparencia y tienen un alto potencial de contribuir en la lucha contra la corrupción: la Ley de Lobby en Chile y el Portal de Transparencia Presupuestaria en Uruguay.

### Recuadro 4.3

#### Ejemplos de acuerdos con OGP en Chile y Uruguay<sup>a</sup>

La Ley de Lobby fue uno de los compromisos en el primer ciclo de Chile con OGP. En 2014, Chile reglamentó la Ley 20.730, que regula el cabildeo y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y los funcionarios nacionales, regionales y locales. El principal objetivo de la normativa es registrar y publicar: las reuniones y audiencias solicitadas por cabilderos y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública; los viajes que realicen los funcionarios en el ejercicio de sus funciones; y los regalos que reciban en cuanto autoridad o funcionario. Se creó un protocolo para la realización de todas las actividades mencionadas con el fin de darles registro y que se publiquen en un portal web. La ley alcanza a todas las actividades que estén relacionadas con la adopción (o no adopción) de una amplia gama de decisiones, actos administrativos o acciones políticas. Cabe destacar que esta ley finalmente no contempla la creación de un registro de cabilderos que obligue a estos a proporcionar cierta información de manera previa a la actividad de cabildeo. Por lo tanto, la responsabilidad de la información y registro de las reuniones o actividades similares queda en el sujeto pasivo del *lobby* (el funcionario público o político).

La consolidación del Portal de Transparencia Presupuestaria en Uruguay fue uno de los compromisos del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018. Consiste en un portal web que ofrece información reutilizable acerca del presupuesto público, las prioridades de política, las políticas impulsadas y los resultados obtenidos por el Gobierno nacional. La OGP lo describe como un proyecto innovador frente a su antecesor, el Observatorio Uruguay de Políticas Públicas, tanto por los contenidos como por el proceso de creación y mantenimiento de la información. Actualmente, el sitio acumula el 95% de la información presupuestaria, de gasto público, de empresas públicas y de personas públicas no estatales en existencia, en distintos conjuntos de datos en formato abierto y centralizados en un único portal.<sup>b</sup> Además, el portal cuenta con herramientas interactivas, que fueron confeccionadas a partir del intercambio con la sociedad civil organizada (principalmente actividades en las que participaron agentes técnicos del Estado, activistas por el derecho a la información pública y periodistas de datos), del relevamiento de experiencias internacionales y de las consultas realizadas a través del registro de solicitudes de información, así como también por medio de la colaboración con ILDA (Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos), MIT Media LAB y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT).

a. Este recuadro se elaboró con base en documentación de Open Government Partnership (Copello, 2017) y la Ley de lobby N° 20.730 (Congreso Nacional de Chile, 2014).

b. Las personas públicas no estatales son organizaciones con objetivos de interés público, sin fines de lucro, creadas por ley.

La premisa de que los datos abiertos pueden generar por sí solos un cambio radical para combatir la corrupción parece a veces demasiado optimista. Si se busca que los datos tengan impacto no basta con que estén disponibles en formatos abiertos y accesibles, sino que deben contener información apropiada para los fines de la prevención, detección, investigación y sanción de hechos irregulares. Un trabajo reciente de la Open Data Charter (2018) propone una batería de 30 conjuntos de datos anticorrupción. El Cuadro 4.1 presenta la lista de dichas bases, clasificándolas de acuerdo al tipo de fuente del que usualmente provienen. La confección de esta batería de datos requiere incor-

porar información que se genera por distintas vías, incluyendo: i) registros públicos, creados para satisfacer múltiples propósitos; ii) datos transaccionales del Estado, que surgen de la propia operación del sector público; iii) divulgación pública de declaraciones de individuos y organizaciones.

### Cuadro 4.1

#### Recomendaciones de Open Data Charter

<b>Registros</b>	
Cabilderos	Miembros de consejos consultivos de gobierno
Declaración de intereses	Contratos del gobierno
Empresas	Proyectos de infraestructura
Organizaciones benéficas	Promesas de campaña
Cargos públicos sensibles a la corrupción	Contratistas sancionados
Personas políticamente expuestas	Quejas a procesos de adquisición
Servidores públicos	Registro público de la propiedad
Contratistas del gobierno	Votaciones legislativas
Reuniones	Asociaciones público-privadas
Cambios en regulaciones	Declaración patrimonial
Financiamiento y ayuda extranjera	Impuestos y recaudación
<b>Transacciones</b>	
Licencias, concesiones y permisos	Transferencias del gobierno
Procesos de adquisición y contratación	Datos de auditorías
Gasto público	Decisiones judiciales
<b>Declaración y divulgación pública</b>	
Estados financieros de partidos políticos	
Presupuesto	

Nota: el cuadro reporta 30 conjuntos de datos que son considerados áreas esenciales en la publicación de datos útiles para la lucha contra la corrupción por la Open Data Charter. Los mismos se encuentran clasificados según el tipo de conjunto de datos.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Open Data Charter (2018).

El trabajo de Transparencia Mexicana, Open Data Charter y Cívica Digital (2018) analiza el estado de avance en la disponibilidad de estos 30 conjuntos de datos para el caso de México. Ellos encuentran que los 30 conjuntos de datos deberían estar contenidos en 72 bases de datos, de las cuales 47 ya están disponibles, tres están en camino a estarlo, mientras que 22 no satisfacen los requisitos mínimos para ser publicadas o, si los satisfacen, no están abiertas.

#### Lección clave de política pública

Las estrategias anticorrupción basadas en datos requieren del uso de múltiples fuentes de información. En particular, las bases de datos provenientes de registros, datos transaccionales y declaraciones requeridas por ley, son fuentes valiosas que pueden contribuir a la prevención, detección, investigación y sanción de actos indebidos.

### México es un caso excepcional de apertura de datos en América Latina y el mundo.

---

México es un caso excepcional de apertura de datos en América Latina y el mundo. De acuerdo con el Open Data Barometer, México ocupa el sexto lugar entre 30 países con gran compromiso en materia de datos abiertos.<sup>4</sup> En una medición previa, del año 2016, México ocupaba la posición 11 entre 115 países (World Wide Web Foundation, 2017).

A pesar de este buen desempeño de México, el trabajo de Transparencia Mexicana et al. (2018) destaca algunos factores que todavía restan por mejorar en la disponibilidad de datos abiertos para combatir la corrupción en ese país. Por ejemplo, algunas bases de datos carecen de una gobernanza apropiada y no son interoperables con las provistas por otras agencias. De acuerdo con estos autores, estos problemas de comunicación exceden a los datos y alcanzan a las agencias y a sus servidores, ya que detectaron acciones superpuestas en distintos organismos, las cuales en caso de ser mejor coordinadas podrían resultar en un mejor desempeño de la estrategia de datos abiertos. Por esta razón, el reporte para México sugiere realizar esfuerzos para mejorar el diálogo y las instancias de colaboración entre los distintos productores de información dentro del Gobierno, y también entre estos y los usuarios de la sociedad civil, los medios, las empresas y los periodistas. La colaboración permite que la información provista pueda funcionar como un arma contra las prácticas de corrupción. Por otro lado, también se detectaron falencias en las capacidades técnicas de los equipos de funcionarios públicos trabajando sobre los sistemas de información y el procesamiento de datos, e incluso en la disponibilidad de la infraestructura tecnológica necesaria (por ejemplo, *software*). Por último, se detectó que las preocupaciones acerca de la confidencialidad y seguridad de los datos son una fuerte limitante para una profundización de esta política de datos en México.

Desafortunadamente, no existe todavía para otros países de América Latina un análisis tan pormenorizado que indique cuáles de estas 30 áreas de datos están disponibles de manera abierta. Sin embargo, el grado de avance en algunas de las 30 dimensiones puede obtenerse a partir de la iniciativa Global Open Data Index (GODI).<sup>5</sup> Esta hace seguimiento a 15 grupos de datos, seis de los cuales están relacionados a los previamente identificados como necesarios para la lucha anti-corrupción: (i) presupuesto, (ii) registros de compañías, (iii) proyectos de ley,<sup>6</sup> (iv) registros catastrales, (v) compras y contrataciones públicas,<sup>7</sup> y (vi) gasto público.

El panel A del Gráfico 4.3 muestra los valores del índice GODI en esos seis grupos de datos, para los tres países latinoamericanos mejor posicionados en el índice global (Brasil, México y Colombia, respectivamente), así como el promedio para los países de América Latina y el promedio obtenido por los países de ingresos altos. Se aprecia que América Latina está un tanto rezagada en cuanto a la apertura de datos con respecto a los países de ingreso alto, especialmente en lo referente al registro de compañías (con excepción de México) y a proyectos de ley, mientras que en cuanto a los registros catastrales hay poco avance tanto en América Latina

---

4. Países que adhirieron a la Carta internacional de datos abiertos (Open Data Charter, 2015) y aquellos que, por pertenecer al G20, adhirieron al compromiso G20 Anti-Corruption Open Data.

5. El índice GODI contiene información para para 94 sitios (incluyendo países y otros territorios o naciones) y puede consultarse en <https://index.okfn.org>

6. Abarca a los siguientes conjuntos de datos: votaciones legislativas y cambios en regulaciones

7. Abarca a los siguientes conjuntos de datos: procesos de adquisición, contratistas del Gobierno, contratistas sancionados y contratos del Gobierno.

como en las regiones más desarrolladas. Los casos de Brasil, Colombia y México son distintivos en la región, ya que presentan valores superiores a los del promedio de países ricos en varios grupos de datos.

Por otro lado, el panel B del Gráfico 4.3 muestra distintas dimensiones que miden la calidad de la apertura de los datos: tipo de licencias, formatos, posibilidad de descarga masiva, frecuencia (que sean más oportunos), disponibilidad en línea y gratuidad. Brasil, Colombia y México detentan muy buenos valores respecto al promedio de países de ingreso alto en todas las dimensiones consideradas, especialmente en lo relativo al tipo de licencias, el formato y la disponibilidad en línea y gratuita de los datos. En general, los mayores espacios de mejora en la región tienen que ver con el tipo de licencias, la posibilidad de descarga masiva y los formatos.

**Gráfico 4.3**

Puntaje de indicadores de calidad y bases de datos esenciales en la lucha contra la corrupción según GODI

**Panel A. Base de datos**



**Panel B. Indicadores de calidad**



Nota: se consideran seis bases de datos esenciales en la lucha contra la corrupción y seis indicadores de calidad sobre las mismas. El panel A compara el puntaje de cada conjunto de datos, mientras que el panel B compara el puntaje promedio de cada indicador. Se reportan los valores para para países de América Latina, los para países de ingreso alto y los tres países latinoamericanos mejor posicionados en el Global Open Data Index. Cada puntaje va de 0 (representado por el punto negro) a 100, donde un mayor valor representa una mayor calidad de la base de datos o del indicador. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 237).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Open Data Charter (2018) y Global Open Data Index (Open Knowledge Foundation, 2018).

### Lección clave de política pública

Para mejorar la calidad de la información que llega a la ciudadanía, es necesario mejorar los estándares de gobernanza, producción, interoperabilidad y comunicación de los datos sobre el desempeño del sector público.

Una conclusión general es que hace falta una mayor coordinación para mejorar la gobernanza, para fortalecer los estándares en la producción, interoperabilidad y comunicación de los datos abiertos.

## Los tiempos y la forma de difusión de la información

**La difusión oportuna de resultados de auditorías y ejercicios de fiscalización de la acción estatal es esencial para maximizar la reacción ciudadana.**

La generación y difusión de información sobre el accionar de los funcionarios, y sobre la ocurrencia de irregularidades en particular, incentiva la sanción ciudadana sobre los responsables de ilícitos. Sin embargo, la reacción de las personas a la información depende en gran medida del momento y la forma en la que se entrega.

Evidencia para el caso de Brasil muestra esta relación. En ese país, la difusión de los resultados del Programa de Fiscalización por Sorteos Públicos permite a la ciudadanía penalizar electoralmente a alcaldes que se postulan a la reelección y que han estado involucrados en el manejo irregular de recursos (Ferraz y Finan, 2008).<sup>8</sup> Los hallazgos de las auditorías, realizadas por el Gobierno federal para fiscalizar los gastos de los municipios financiados con transferencias federales, reciben una amplia difusión. Los informes son publicados en línea, enviados a los medios de comunicación locales y compartidos con oficinas federales y oficinas judiciales locales, de modo que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos tengan acceso a esos resultados.

La difusión oportuna de los resultados del programa es esencial para maximizar la reacción ciudadana. En los municipios en que las auditorías se hicieron antes de los comicios, la tasa de reelección de los alcaldes fue entre el 20% y 30% en casos en que se detectaron dos o más irregularidades. En cambio, la tasa de reelección fue de 40% en municipios en los que los hallazgos de las auditorías fueron similares, pero se conocieron después de la elección (Ferraz y Finan, 2008). La transparencia también fue valiosa para los alcaldes que no estuvieron involucrados en irregularidades, ya que la ciudadanía los evaluó positivamente y los respaldó con el voto.

Resultados similares se observan en Puerto Rico, donde las auditorías municipales logran reducir sustancialmente las irregularidades (67%) cuando los hallazgos se conocen (y difunden) antes de las elecciones (Bobonis et al., 2016).

8. En el Capítulo 2 (p. 72) se puede encontrar una discusión sobre el Programa de Fiscalización por Sorteos Públicos en Brasil.

Sin embargo, en otros contextos en los que se han ensayado campañas para diseminar información sobre el desempeño de funcionarios, los resultados han sido menos alentadores. Algunos estudios realizados en México muestran que repartir volantes (folletos) a la ciudadanía dando a conocer el uso que dan los municipios a los recursos transferidos por el Gobierno federal no genera una sanción electoral a partir de las irregularidades (Arias, Larreguy, Marshall, y Querubin, 2018; Chong, De La O, Karlan, y Wantchekon, 2014).

Una lección que se desprende de la comparación entre estos distintos casos es que la manera y los canales a través de los cuales se divulga la información determinan en buena medida su impacto. Cuando las noticias se difunden a través de canales masivos, se vuelven conocimiento común: cada ciudadano sabe que los demás también conocen dicha noticia. Esto permite una mayor coordinación tácita entre los individuos y puede resultar en una reacción más fuerte.

El valor de la información que genera el Estado sobre su accionar se potencia cuando la misma es procesada y divulgada por actores con capacidad para acometer esa tarea. Los medios de comunicación, con su capacidad de llegar masivamente a la población, son importantes difusores de esa información. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil (ONG) cuentan con altos niveles de credibilidad que las valida como fuente de información relevante, aunque su escala puede limitar su capacidad de divulgación.

## El rol de los medios de comunicación

Los medios de comunicación pueden tener un papel importante en incentivar la participación ciudadana como también en echar luz sobre el accionar del Estado (ver Recuadro 4.4). Sin embargo, si son cooptados por intereses particulares, entonces este rol intermediador se tergiversa. Pero incluso sin ser cooptados, los medios pueden sufrir una falta de credibilidad que de igual manera limita su rol intermediador de la información.

Una mayor cobertura y competencia en el mercado de medios de comunicación podría mejorar la cantidad y la calidad de la información disponible para la ciudadanía. Si la mayor competencia en este mercado crea incentivos para los medios a responder a los intereses de la ciudadanía en general, y no a ciertos subgrupos en particular, esto redundaría positivamente en la credibilidad de la información.

Los medios de comunicación pueden jugar un rol positivo estimulando la participación ciudadana para el combate de la corrupción. Estudios sobre el impacto de las LAI y sobre la difusión de resultados de auditorías oficiales en Brasil indican el importante papel complementario de los medios de comunicación en la tarea de visibilizar el accionar del Estado. Por ejemplo, los hallazgos de irregularidades en las auditorías generan una mayor sanción electoral en las ciudades con radios locales que divulguen los hechos (Ferraz y Finan, 2008).

**La cooptación por intereses particulares y la falta de credibilidad atentan contra el papel de los medios de comunicación.**

---

De este modo, los medios potencian la capacidad de la ciudadanía para demandar una mayor calidad de bienes y servicios públicos, aunque no se trate en todos los casos de un mecanismo de reducción de la corrupción. Por ejemplo, el aumento en la circulación de periódicos estimula a los gobiernos a dar mayor respuesta a los problemas de la población (Besley y Burgess, 2002). Por su parte, los periódicos que muestran más información sobre la política local ayudan a mejorar la rendición de cuentas (Snyder y Strömberg, 2010).

Sin embargo, y sobre todo en entornos de menor calidad institucional, los medios de comunicación no siempre aseguran un combate más eficaz a la corrupción (Fergusson, Vargas, y Vela, 2018; Khemani et al., 2016). Por ejemplo, en caso de ser capturados, los medios tienen la capacidad de desviar la atención de sus consumidores hacia temas que no son centrales para la rendición de cuentas, y a través de acciones de este tipo pueden llegar hasta perturbar las bases de una democracia (Eisensee y Strömberg, 2007; Mcmillan y Zoido, 2004). El caso de la cooptación de medios no es aislado, y algunos estudios exploran cómo los gobiernos de turno pueden comprar voluntades mediáticas, por ejemplo, a través de la pauta publicitaria oficial (Di Tella y Franceschelli, 2011).

### Lección clave de política pública

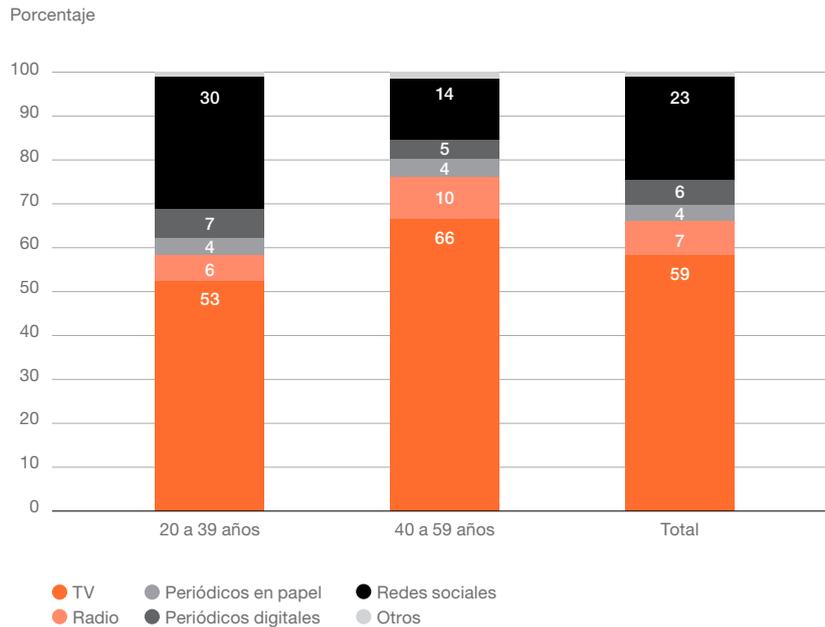
Evitar la censura, así como procurar altos niveles de cobertura y competencia en el sector de medios de comunicación, es crucial para que estos ejerzan su rol intermediador entre la ciudadanía y el Estado.

La objetividad y credibilidad de los medios de comunicación es un activo clave para que estos puedan convertirse en verdaderos aliados de la ciudadanía en su rol de control. No obstante, esa credibilidad muchas veces se ve limitada por el ambiente político e institucional del país. Las mediciones de Freedom House sobre la independencia de los medios ubican a América Latina en la categoría de *parcial libertad* mediática, con un puntaje promedio de 49, en un índice que va de 0 (máxima libertad) a 100 (mínima libertad). Ese mismo indicador señala que la independencia de los medios en la región es menor a la existente en países de altos ingresos, y se ha ido deteriorando en los últimos años (Freedom House, 2018).

Es posible que este patrón de menor libertad se traduzca en un descreimiento por parte de la ciudadanía que, como muestra el Gráfico 4.4, todavía usa los medios tradicionales de comunicación como la principal fuente de información política (especialmente la población de mayor edad). Esta conclusión sobre la desconfianza en los medios tradicionales surge de la ECAF 2018, que indica que alrededor del 30% de los encuestados no cree en la información proporcionada por los principales periódicos de su país (CAF, 2019).

### Gráfico 4.4

Principales medios de comunicación utilizados para obtener información política



Nota: el gráfico reporta el porcentaje de encuestados que utiliza cada medio de comunicación a la hora de informarse sobre temas políticos, según grupo etario. Los valores corresponden al promedio simple de 10 ciudades de América Latina, las cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 238).

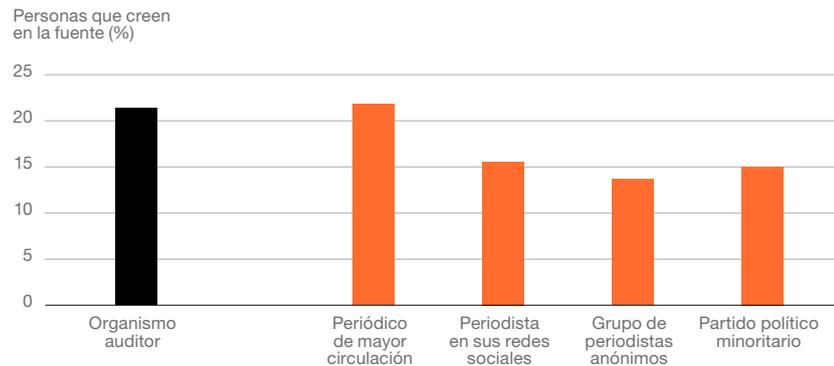
Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

Con la ECAF 2018 también se indagó sobre la credibilidad que la ciudadanía otorga a distintas fuentes de información cuando estas comunican un hecho hipotético de corrupción.<sup>9</sup> El Gráfico 4.5 muestra el porcentaje de personas que considera que la fuente de información le resulta creíble en situaciones en las que un hecho hipotético de corrupción es comunicado por el organismo auditor del Estado, el periódico de mayor circulación nacional, un periodista que publica un informe en sus redes sociales, un grupo de periodistas anónimos que publica un informe en las redes sociales, o un partido político minoritario. Los resultados indican que el organismo auditor del Estado y el diario de mayor tirada nacional disfrutaron de los mayores niveles de credibilidad. En cambio, los periodistas no organizados en medios tradicionales (básicamente a través de redes sociales), y los partidos políticos minoritarios son fuentes menos creíbles (CAF, 2019).

9. Para más detalles sobre la metodología (experimento aleatorio controlado) con la que se recabó esta información, ver Apéndice (p. 238).

**Gráfico 4.5**

Percepción ciudadana sobre la credibilidad de las fuentes de información



Nota: el gráfico reporta el porcentaje promedio de encuestados que considera que la fuente de información es creíble cuando comunica un hecho hipotético de corrupción, considerando 10 ciudades de América Latina. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 238).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

**ONG y centros de pensamiento**

Las ONG y *think tanks* (centros de pensamiento) son otros actores clave para contribuir a visibilizar la acción del Estado a sus ciudadanos. El aumento del flujo de información, consecuencia de las leyes de acceso a la información y las estrategias de apertura de datos, implica importantes oportunidades para el nacimiento y consolidación de *think tanks* especializados en una misión anticorrupción. Los ejemplos documentados en el Recuadro 4.4, muestran que el rol de las organizaciones de la sociedad civil ha sido clave en la investigación de casos de corrupción en la región, haciendo uso de información disponible gracias a las iniciativas de mayor transparencia.

**Lección clave de política pública**

Se debe fomentar la transparencia sobre el financiamiento de las ONG para disipar dudas relacionadas a conflictos de interés o corporativismo en su actividad.

Al igual que los medios de comunicación, las ONG y los *think tanks* podrían ser objeto de captura de intereses particulares. La independencia y transparencia en su financiamiento son aspectos clave para garantizar su imparcialidad y credibilidad. Un riesgo es que estos actores dirijan sus esfuerzos por sacar a la luz hechos de corrupción relacionados solamente a sectores específicos o personas vinculadas a partidos políticos puntuales. Otro de los problemas que pueden enfrentar estas organizaciones es su limitada escala, que dificulta la tarea de investigar y comunicar de manera suficientemente amplia.

Pese a los posibles riesgos, las ONG suelen gozar de una alta confianza por parte de la ciudadanía. A través de la información proveniente de la World Values Survey es posible analizar la confianza en diferentes instituciones, incluyendo las ONG.<sup>10</sup> A partir de esta información se encuentra que, independientemente del nivel de ingreso de los países, los ciudadanos tienen mayor desconfianza en los partidos políticos, los sindicatos, el parlamento, los medios de comunicación y el poder ejecutivo que en las ONG, y este patrón se mantiene en América Latina. Por tanto, las ONG tienen gran potencial para convertirse en intermediarios creíbles entre el Estado y la ciudadanía y, a través de su experticia, aumentar el flujo de información que efectivamente reciben los ciudadanos sobre el desempeño de funcionarios y políticos (Inglehart et al., 2014).

**En América Latina las ONG cuentan con un alto nivel de credibilidad, lo cual es un activo importante para su rol como comunicadoras y activadoras del control ciudadano.**

#### **Recuadro 4.4**

##### **Éxitos de la conjunción de información, periodismo y sociedad civil**

En México, la Estafa Maestra fue el nombre dado al resultado de una investigación periodística llevada adelante por el portal de noticias Animal Político en asociación con una organización de la sociedad civil (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad). La investigación fue publicada el 5 de septiembre de 2017, y logró detectar un sistema de 128 empresas fantasma a través de las cuales el Gobierno federal desvió más de USD 400 millones usando una red que involucró a 11 dependencias del Estado, ocho universidades públicas, varias empresas privadas y decenas de servidores públicos. Una parte importante de la trama fue detectada al revisar las cuentas públicas de las universidades, pero también incluyó centenares de solicitudes de acceso a información pública a distintas agencias estatales y federales, más investigaciones privadas a empresas, y contactos con distintas personas y organizaciones involucradas en la red de corrupción. Derivado de la publicación de la investigación periodística, la Auditoría Superior de la Federación lo calificó como un caso de corrupción. Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria, órgano fiscal mexicano, inició una investigación que involucró en un principio a 38 empresas<sup>a</sup>.

En Honduras, la asociación civil Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo local de Transparencia Internacional, publicó en el 2014 un informe denunciando graves irregularidades en el Instituto de la Propiedad, organismo encargado de la implementación de la ley de propiedad en el país. La ASJ utilizó los procedimientos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para acceder a la información y a documentos que sustentaron la denuncia. El informe puso en evidencia casos de pérdidas de expedientes, sustracción y adulteración de documentos, falsificación de firmas, registro de títulos otorgados fraudulentamente, y cobro de dinero para agilizar trámites, entre otros. La denuncia tuvo rápidamente repercusión en los medios de comunicación y estimuló al Gobierno a tomar acciones inmediatas: se contrató a una empresa privada externa para realizar una auditoría al Instituto de la Propiedad, se desplazaron miembros del consejo directivo, se redujo el número de direcciones (simplificando su organigrama) y se llevó adelante un plan de certificación del personal, resultando en la desvinculación de 400 de los 1400 empleados con que contaba la institución.

a. Las investigaciones sobre este caso siguen en curso. Hasta la fecha no ha habido sentencias judiciales.

10. Las ONG a las que hace referencia la encuesta no son estrictamente aquellas especializadas en la lucha anticorrupción. No obstante, sirve para tomar perspectiva sobre las percepciones de la ciudadanía sobre este sector.

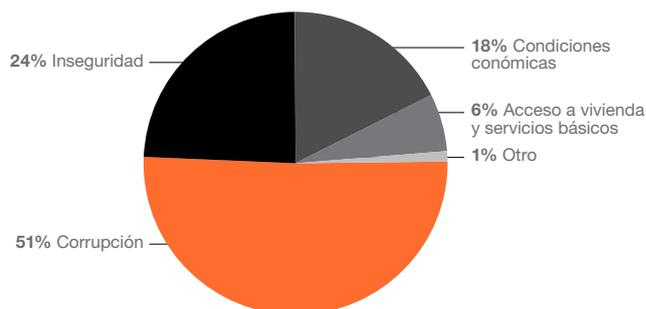
## Una ciudadanía preocupada, informada y activa

Una ciudadanía preocupada por los problemas de la corrupción del país y consciente de sus consecuencias en el bienestar individual y el desarrollo, es una precondición necesaria para que esta se involucre y vele por un correcto uso de los recursos públicos. Este parece ser el caso en América Latina. Según los datos de la ECAF 2018, y tal como se señaló en el Capítulo 1, poco más de la mitad de los encuestados consideran a la corrupción como el problema más grave de su país, superando a las otras alternativas como la inseguridad, las condiciones económicas y el acceso a la vivienda y servicios básicos (panel A del Gráfico 4.6). A la vez, la ciudadanía reconoce las consecuencias indeseadas de la corrupción, como se refleja en el panel B del Gráfico 4.6, donde la mayor parte de los encuestados cree que la corrupción es muy perjudicial para el progreso del país, la desigualdad social y la calidad de los servicios básicos (CAF, 2019).

### Gráfico 4.6

Percepción ciudadana sobre la gravedad y amenaza de la corrupción

#### Panel A. ¿Cuál es el mayor problema que enfrenta su país?



#### Panel B. ¿La corrupción es perjudicial para...



Nota: el panel A reporta el porcentaje de encuestados que considera cada problema como el más grave de su país. El panel B reporta el porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción es muy perjudicial para tres ámbitos distintos. Los valores corresponden al promedio simple de 10 ciudades de América Latina, las cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 238).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

En contraposición a esta reconocida preocupación de los propios ciudadanos sobre la corrupción y sus consecuencias negativas para el desarrollo del país, un alto porcentaje de las personas cree que en general la ciudadanía no hace mucho por combatirla. Según la ECAF 2018, el 57% de los encuestados cree que los ciudadanos no se preocupan lo suficiente por la corrupción y el 60% cree que no la tienen en cuenta lo suficiente a la hora de votar (CAF, 2019). ¿Por qué ocurre esto?

# 57%

de los latinoamericanos cree que los demás no se preocupan lo suficiente por la corrupción

Existen tres aspectos esenciales que interactúan para que la ciudadanía esté más inclinada a participar: su nivel de instrucción y conocimiento, su nivel de tolerancia a la corrupción y las normas sociales imperantes. Un ciudadano puede tener una noción muy general sobre la existencia de corrupción y estar preocupado por ello. Sin embargo, este ciudadano puede contar con poco conocimiento específico sobre cómo se materializa un desvío de recursos y, por tanto, no ser capaz de identificarlo ni de tomar una medida concreta para combatirlo. Por otro lado, los niveles de tolerancia pueden ser altos, por ejemplo, si los ciudadanos perciben que los costos de la corrupción se compensan con otros beneficios privados que obtienen a partir de los hechos de corrupción. Por último, las normas sociales pueden reforzar el *statu quo* y perpetuar situaciones en las que los ciudadanos toleran y no toman acciones frente a la corrupción.

## ¿Falta de conocimiento o tolerancia en exceso?

No abunda evidencia que permita entender qué tan preparada e instruida está la ciudadanía para identificar los comportamientos que constituyen irregularidades. Al respecto, la ECAF 2018 provee información especialmente valiosa. Se preguntó a los encuestados si consideraban como hechos de corrupción tres situaciones hipotéticas cuya descripción respondía a casos tipificados como: i) tráfico de influencias, ii) negociaciones incompatibles con la función pública, y iii) malversación de fondos públicos. El Gráfico 4.7 muestra que existe un porcentaje no menor de personas (entre el 23% y 34%) que no logra discernir que estas situaciones describían casos de corrupción. A continuación se les consultó a los encuestados si consideraban inaceptables las situaciones descritas y si estarían dispuestos a realizar una denuncia si existieran pruebas para sostenerla. Del total de encuestados, solo entre el 58% y 69% contesta que las situaciones planteadas constituyen casos de corrupción inaceptables. Además, aun reconociendo que son inaceptables, no todas las personas estarían dispuestas a denunciarlos (CAF, 2019).

# 34%

de los latinoamericanos no reconoce algunos casos típicos de corrupción

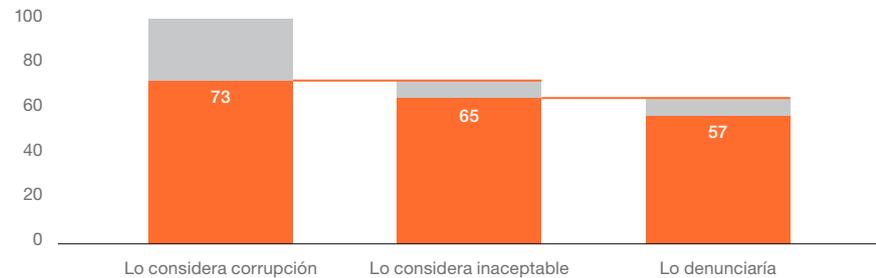
Estos resultados sugieren que la falta de conocimientos que permitan identificar situaciones de corrupción es un factor que mitiga la denuncia por parte de la población. Por tanto, existe un margen para aumentar el control ciudadano mejorando la capacidad de la ciudadanía para reconocer conductas que son impropias de la función pública.

**Gráfico 4.7**

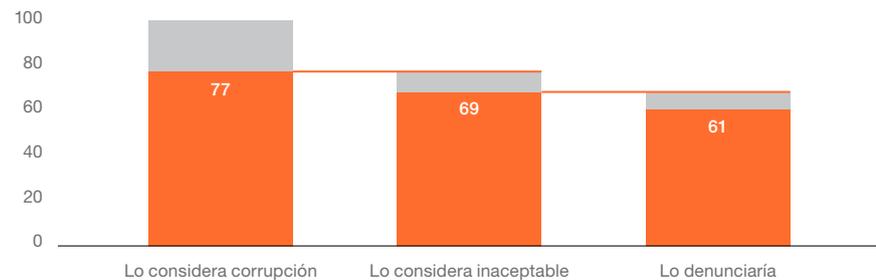
Reconocimiento de situaciones típicas de corrupción y actitudes frente a ellas

**Panel A. Un alcalde influye en el nombramiento de una persona de su confianza como juez de la ciudad**

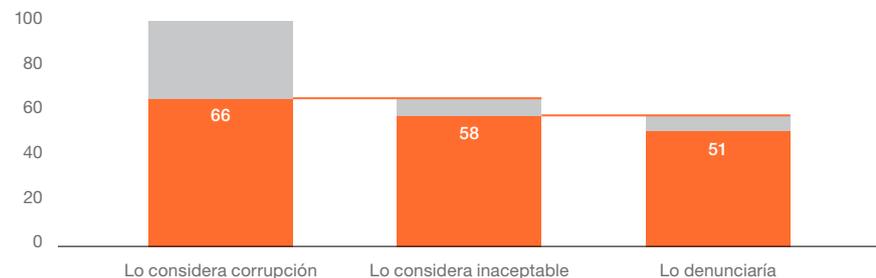
Personas que responden afirmativamente (%)

**Panel B. Un alcalde decide qué empresas recibirán contratos de construcción**

Personas que responden afirmativamente (%)

**Panel C. Un alcalde utiliza fondos públicos para entregar alimentos en un vecindario y así mejorar su imagen**

Personas que responden afirmativamente (%)



● Sí  
● No

Nota: el gráfico reporta, para tres situaciones hipotéticas, el porcentaje de encuestados que considera que cada situación se trata de un acto de corrupción, que es inaceptable (para aquellos que lo identifican como un acto de corrupción) y que estaría dispuesto a denunciarla (para aquellos que lo identifican como un acto de corrupción y lo consideran inaceptable). Los valores refieren al promedio simple de 10 ciudades de América Latina, las cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 238).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

## Roban pero hacen

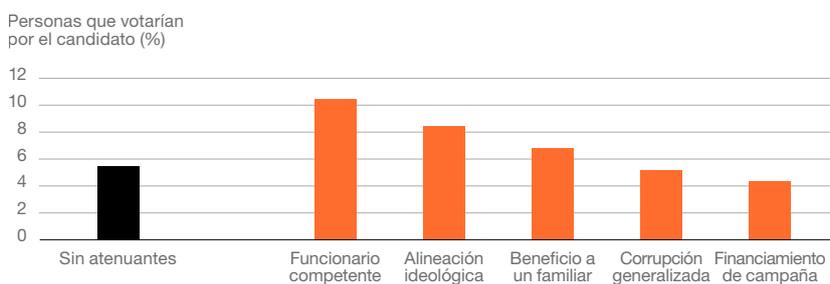
A partir de la ECAF 2018 también se explora sobre los diferentes factores que pueden atenuar el castigo a la corrupción por parte de la ciudadanía.<sup>11</sup> El Gráfico 4.8 presenta la disposición de los encuestados a votar por un alcalde hipotético que, tras estar involucrado en un caso de corrupción, se presenta a reelección. Los encuestados fueron divididos en cinco grupos. Cada uno recibió información ligeramente distinta para estudiar cómo esa información afecta la disposición a votar por el candidato hipotético. Al primer grupo solo se le mencionó que el alcalde había estado involucrado en un caso de corrupción y la disposición a votar por el mismo alcanza solo el 5,5%. A un segundo grupo se le dijo que el alcalde, aunque incurrió en actos corruptos, fue competente gestionando algunas políticas públicas, lo que atenuó el castigo a la corrupción y aumentó el apoyo electoral en 5 puntos porcentuales. Este resultado sugiere que la actitud asociada al *roban pero hacen* juega un papel significativo entre los ciudadanos para justificar su apoyo a ciertos políticos comprometidos en escándalos.<sup>12</sup> La alineación partidaria entre el encuestado y el alcalde también actúa en cierta medida como un atenuante al castigo a la corrupción, incrementando en 3 puntos porcentuales el apoyo electoral (CAF, 2019).

**El roban pero hacen y la alineación partidaria se destacan como atenuantes de la sanción social a la corrupción en la región.**

Otros factores reportados en el Gráfico 4.8 no parecen afectar demasiado el apoyo al alcalde. Estos incluyen: que un familiar obtenga beneficios del alcalde corrupto, saber que el dinero de las irregularidades se utiliza para el financiamiento de campañas o que la corrupción es generalizada entre los alcaldes de la región. Respecto a este último punto, otros estudios sí sostienen que cuando la corrupción es generalizada aumenta la tolerancia ciudadana, debido a que los votantes perciben que los políticos son incompetentes para luchar contra el problema y basan su apoyo electoral en otras características (Klašnja, Lupu, y Tucker, 2017; Pavão, 2018).

### Gráfico 4.8

Disposición a votar por un candidato hipotético acusado de corrupción, con y sin atenuantes



Nota: el gráfico reporta el porcentaje promedio de encuestados que, en un caso hipotético, votaría por un candidato acusado de corrupción, según reciban o no información adicional que puede servir como atenuante, considerando 10 ciudades de América Latina. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 238).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAF 2018 (CAF, 2019).

11. Para más detalles sobre la metodología (experimento aleatorio controlado) con la que se recabó esta información, ver Apéndice (p. 238).

12. Winters y Weitz-Shapiro (2013) analizan en Brasil si ciertos votantes pueden estar dispuestos a tolerar algo de corrupción si perciben que los políticos actúan de manera competente en la provisión de servicios públicos. Aunque sus resultados no sustentan esta explicación para el promedio de la población, cierta evidencia sugiere que entre las personas más ricas este mecanismo sí es importante.

## Normas sociales y sesgos psicológicos

Las normas sociales y los sesgos psicológicos aparecen como otros factores importantes que podrían explicar la falta de acción de la ciudadanía frente a la corrupción. Comportamientos deseables, como la denuncia de irregularidades, pueden no ser adoptados debido a sesgos o restricciones cognitivas de los individuos, o por ser percibidos como contrarios a las normas sociales imperantes. El Recuadro 4.5 resume evidencia sobre el uso de estímulos conductuales sencillos (denominados en la literatura *nudges*) para modificar el comportamiento de los individuos frente a restricciones de esta naturaleza.

### Recuadro 4.5

#### La importancia de los *role models*

Las normas sociales son una importante barrera para inducir cambios de comportamiento individual que vayan en sentido contrario al *statu quo*. Desde la psicología se ha propuesto que un mecanismo para modificar las percepciones individuales sobre las normas sociales imperantes es resaltar el comportamiento de otros individuos, reales o ficticios, que sean referentes de un tipo de comportamiento deseable, como los *role models* o modelos de conducta. Por ejemplo, si reclamar ante un hecho de corrupción es percibido como una acción rara por parte de los ciudadanos, y hacerlo implica un costo alto para los individuales en términos de romper con una norma socialmente aceptada, resaltar las acciones realizadas por un referente social que lucha contra la corrupción podría ser una manera de modificar el comportamiento del resto de la ciudadanía.

Un estudio reciente en Nigeria muestra resultados positivos de una intervención que apalanca el poder de los modelos de conducta (Blair, Littman, y Paluck, 2019). Específicamente, la intervención consistió en la difusión de una película con actores muy reconocidos por la audiencia y que contenía escenas en las que estos utilizaban una plataforma (recientemente lanzada en la vida real) para reportar casos de corrupción a través de mensajes de texto. Los resultados muestran que en las comunidades en donde se difundió la película el número de reportes de corrupción utilizando la plataforma se incrementó en comparación con otras comunidades en donde se difundió la misma película pero sin las escenas del uso de la plataforma. La intervención produjo unos 78 reportes adicionales en el transcurso de los 7 meses que duró el estudio y tuvo un impacto 1,7 veces mayor que la última campaña nacional que se había lanzado para promover el reporte de casos de corrupción.

El estudio de Blair et al. (2019) también cuantifica los efectos de una campaña de envío masivo de mensajes de texto a los ciudadanos recordando cómo reportar casos de corrupción a través del celular. Los impactos fueron muy altos, produciendo en promedio 5,1 reportes más en cada comunidad en el día del envío del mensaje de texto.

### Lección clave de política pública

Las intervenciones conductuales pueden ser alternativas costo-efectivas para promover cambios ante normas sociales que limitan la efectividad de la acción colectiva para promover la integridad en la función pública.

Las políticas para apuntalar el control ciudadano deben buscar contrarrestar las limitaciones inherentes a la ciudadanía para ejercer su rol monitor. En primer lugar, es necesario incrementar los esfuerzos por capacitar a las personas acerca de las acciones que constituyen hechos de corrupción, lo cual podría lograrse a través de campañas educativas masivas. A la vez, es necesario comprender en mayor detalle cuáles factores hacen que los individuos toleren conductas indebidas incluso cuando las reconocen.

La evidencia de la ECAF 2018 sugiere, por ejemplo, que el desvío de recursos públicos es justificable en la medida en que los políticos provean a la vez ciertos bienes públicos o también cuando existe alineación partidaria (Gráfico 4.8). No obstante, los factores que hacen más tolerante a la ciudadanía pueden depender del contexto específico de cada país o región y entenderlos en mayor detalle es crucial para diseñar estrategias de sensibilización que sean adecuadas en cada caso. Entre estos factores se encuentran las propias normas sociales imperantes, las cuales pueden ser críticas a la hora de intentar modificar el *statu quo*.

### Lección clave de política pública

Las campañas masivas de educación que informan y sensibilizan sobre las manifestaciones y consecuencias de la corrupción pueden contrarrestar el desconocimiento de la ciudadanía sobre estos temas, y así contribuir a una mejor rendición de cuentas.

## Mecanismos de participación

Dos de los mayores desafíos para el correcto funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana están relacionados con minimizar los costos que su utilización implica, y con evitar que esos mecanismos sean capturados o manipulados por grupos con intereses que no representan a la sociedad en su conjunto.

La participación electoral es el principal mecanismo que tiene la ciudadanía para seleccionar a sus líderes políticos y apartar de la función pública a aquellos que no considere capaces o íntegros. Si bien votar no representa un alto costo individual y un alto porcentaje de individuos efectivamente ejerce ese derecho, la frecuencia de las elecciones no es alta y esto puede dificultar el control continuo de la actividad estatal.<sup>13</sup> Además, como veremos más adelante, los mecanismos electorales no están exentos de intentos de manipulación.

Para complementar el sistema electoral, los ciudadanos usualmente cuentan también con mecanismos no electorales que ofrecen la posibilidad de un control más activo y frecuente, no solo de los políticos, sino también de otros funcionarios públicos que ocupan cargos no electivos. No obstante, los costos individuales

---

13. La participación electoral alcanza niveles relativamente altos en América Latina (en promedio 75%), y no se encuentra muy lejos de la participación en países de altos ingresos (en promedio 82%). No obstante, en aquellos países de América Latina en los que el voto es voluntario los niveles promedio de participación son sustancialmente menores (48%) (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019b).

de la participación no electoral son mayores y además pueden requerir la acción coordinada de muchos ciudadanos. A la vez, si estos mecanismos no están adecuadamente diseñados pueden surgir riesgos de captura.

## El costo de participar

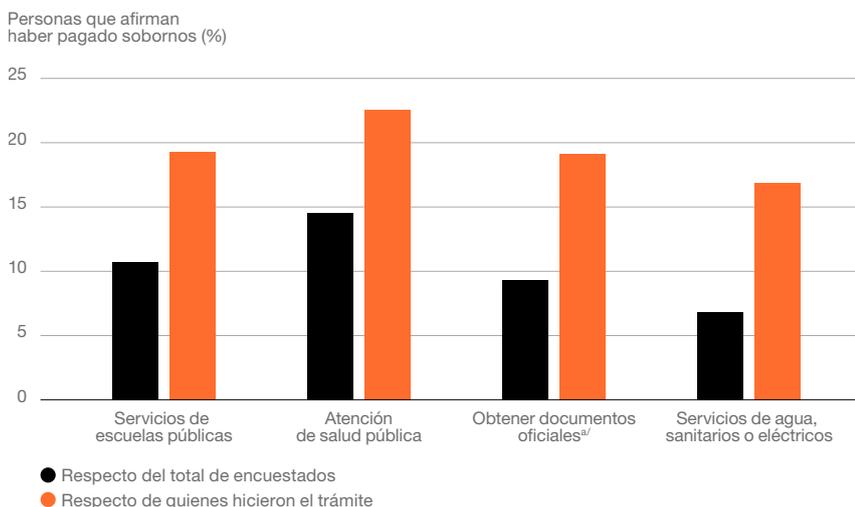
**Los costos de la denuncia ciudadana, en términos de tiempo y de represalias, disuaden a las personas de hacer reclamos.**

Los esfuerzos individuales o colectivos para ejercer el control de la acción estatal y denunciar hechos de corrupción pueden implicar importantes costos, tanto en términos de tiempo como de riesgos de sufrir represalias. Mientras mayores sean esos costos, menos probable será que la ciudadanía tome acciones para combatir la corrupción.

La encuesta Latinobarómetro recoge información sobre la exposición de los ciudadanos a situaciones en las que funcionarios públicos solicitaron sobornos y sobre sus acciones de reclamo posteriores. Según esta encuesta, entre el 17% y el 23% de los encuestados que realizaron trámites para acceder a servicios públicos en los últimos 12 meses se vio obligado a pagar algún tipo de soborno (Gráfico 4.9). A pesar de esta alta incidencia, solo el 8% decidió reportar ese hecho ante un funcionario público o autoridad y, entre aquellos que reclamaron, el 33% afirma haber sufrido represalias (Corporación Latinobarómetro, 2016).

### Gráfico 4.9

Incidencia de pagos de sobornos ante trámites para acceder a servicios públicos



Nota: el gráfico reporta el porcentaje de encuestados que durante los últimos 12 meses declaran haber pagado al menos un soborno para obtener un servicio público. Las barras en negro consideran el total de encuestados, mientras que las barras en naranja consideran únicamente aquellos encuestados que tuvieron que realizar los respectivos trámites para acceder al servicio público. Los valores corresponden al promedio simple de 18 países de América Latina. Los detalles de datos y metodología utilizados se pueden consultar en el Apéndice (p. 239).

a/ Esta categoría hace referencia a documentos como: documento de identidad, certificado de nacimiento, licencia de conducir, pasaporte, tarjeta de votante o permisos del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2016).

La ECAF 2018 también recoge evidencia sobre las implicancias de los costos de la acción ciudadana. En principio, casi 9 de cada 10 encuestados se manifestó dispuesto a reclamar ante diferentes situaciones de corrupción que reconocen como tales (como muestra el Gráfico 4.7). Sin embargo, esa disposición cae cuando se hacen más claros los costos asociados a estas acciones. Ante una situación hipotética en la que un funcionario público exigía el pago de un soborno, los encuestados muestran la mayor disposición a denunciar cuando el reclamo se hace por internet o por teléfono y la demora es de una hora, mientras que la disposición es menor cuando el reclamo debe ser presencial en una oficina pública y exige más tiempo (CAF, 2019).

## Clientelismo y compra de votos

El monitoreo ciudadano de las actividades estatales no siempre está a salvo de manipulación política. Una manera clara de erosionar el control ciudadano es el clientelismo, fenómeno que ocurre cuando los políticos o funcionarios públicos intercambian con cierto grupo de ciudadanos beneficios contingentes a un apoyo político, manipulando de esta manera sus decisiones electorales y disuadiendo de reclamar una mayor rendición de cuentas. Una manifestación clara del clientelismo es el intercambio de votos por dinero, bienes y servicios. Debido a la dificultad para controlar a favor de quién se emite un voto, las relaciones clientelares requieren de la existencia de redes establecidas basadas en lazos de reciprocidad (Bobonis et al., 2017; Finan y Schechter, 2012). En estos contextos, la rendición de cuentas puede pervertirse a tal extremo que pueden ser los políticos quienes penalicen a la ciudadanía, quitando los beneficios en caso de no recibir su apoyo en las urnas (Stokes, 2005).

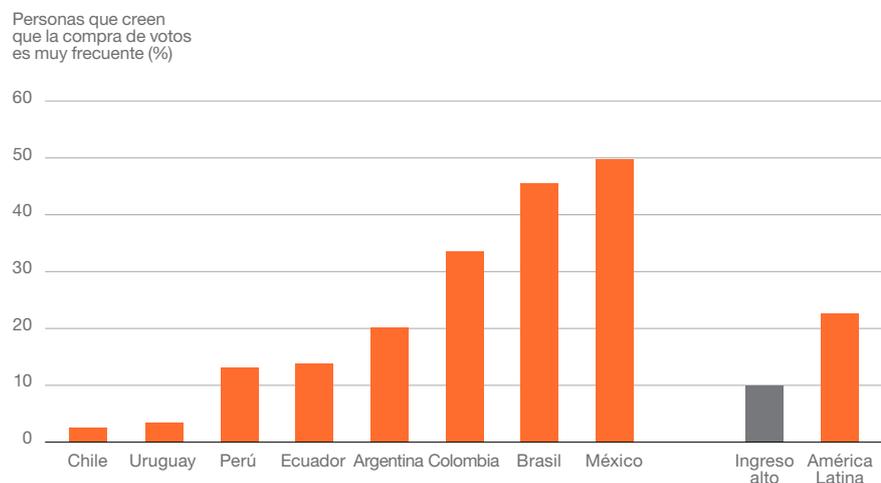
**+1/3** de la población en Brasil, Colombia y México considera que la compra de voto en su país es muy frecuente

De acuerdo con la información proveniente de la World Values Survey, la compra y venta de votos parece ser una práctica frecuente en América Latina. El Gráfico 4.10 muestra que en los países de la región el 24% de las personas, en promedio, cree que el fenómeno es muy frecuente. En países de ingresos altos, el valor correspondiente es mucho menor (10% en promedio). No obstante, las percepciones sobre la incidencia del fenómeno varía mucho al interior de América Latina (Inglehart et al., 2014).

Utilizando la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA), Fergusson, Molina, y Riaño (2018) realizan un diagnóstico más detallado de la incidencia de la compra de votos en Colombia. En su estudio encuentran que aproximadamente 1 de cada 5 colombianos han vendido su voto y que los individuos de menores ingresos tienen mayor probabilidad de hacerlo. También encuentran que los individuos más tolerantes a comportamientos antisociales o ilegales, con menor conocimiento político, y mayor afinidad partidaria con el go-

bernante en el poder, tienen más chances de involucrarse en relaciones clientelares. Un resultado relevante del estudio es que este tipo de comportamiento aparentemente no representa un importante estigma social para aquellos que lo practican. Por último, el estudio muestra que existe mayor incidencia de compra de votos en aquellos municipios con peores indicadores de transparencia y control de la corrupción.

**Gráfico 4.10**  
Incidencia de compra de votos



Nota: el gráfico reporta el porcentaje de encuestados que considera que es muy frecuente que los votantes de su país sean sobornados durante las elecciones, para países seleccionados de América Latina. Las barras de la derecha indican los promedios para países de América Latina y de ingreso alto, los cuales se pueden consultar en el Apéndice (p. 240).

Fuente: elaboración propia con base en datos de World Value Survey (Inglehart et al., 2014).

Para romper con el clientelismo y la compra de votos existen diversas estrategias orientadas tanto a modificar el comportamiento de los votantes, como a limitar la posibilidad de que los políticos y funcionarios públicos utilicen recursos públicos de manera clientelar. Las principales herramientas utilizadas para modificar la disposición de los votantes a vender su voto han sido campañas de sensibilización que buscan aumentar el conocimiento de la ciudadanía sobre las consecuencias de la venta del voto, así como alterar las normas sociales imperantes e incrementar la presión social para penalizar estas conductas.

La evidencia disponible sobre la efectividad de estas políticas es todavía algo limitada. El trabajo de Vicente y Wantchekon (2009) encuentra un impacto positivo de una campaña educativa dirigida a los votantes en Santo Tomé y Príncipe, la cual estuvo basada en un eslogan que invocaba a no dejarse doblegar ante la compra de votos y a votar libremente y a conciencia. Por su parte, el estudio de Hicken, Leider, Ravanilla, y Yang (2018), realizado en Filipinas, señala que las campañas que invitan a los ciudadanos a firmar un compromiso de que no aceptarán dinero a

cambio de su voto son más efectivas que aquellas que estimulan a los ciudadanos a “votar a conciencia”, independientemente de haber aceptado o no dinero o beneficios a cambio del voto. Sin embargo, Blattman, Larreguy, Marx, y Reid (2018) muestran que una intervención a gran escala en Uganda, que tenía como objetivo alertar a la ciudadanía sobre los costos para la comunidad asociados a la compra de votos y lograr compromisos en toda la comunidad a oponerse a esta práctica, no logró reducir las ofertas hechas por los políticos para comprar votos, ni los niveles de aceptación por parte de los ciudadanos.

Otro tipo de medidas pone el foco en los funcionarios y busca limitar la capacidad que estos tienen de hacer un uso clientelar de los recursos. Por ejemplo, arreglos que eliminan o restringen la posibilidad de que los funcionarios asignen discrecionalmente programas sociales, bienes y servicios a la colectividad. Esas restricciones dificultan la demanda de votos a cambio de esos beneficios. Las reformas en esta dirección pueden ser difíciles de implementar, pero son muy valiosas para combatir las prácticas clientelares. También de ayuda para disminuir la incidencia del clientelismo son las inversiones que mejoran las condiciones socioeconómicas de la población vulnerable, y las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas (como las auditorías).

Un ejemplo de políticas que limitan el uso clientelar de recursos por parte de políticos es el descrito en el estudio de Larreguy et al. (2018), quienes analizan el impacto de una importante reforma en México tendiente a la regularización de los derechos de propiedad de la tierra. Los autores argumentan que la ausencia de una asignación clara de derechos de propiedad da espacio a que los políticos locales ofrezcan a ocupantes ilegales protección contra el desalojo a cambio de apoyo político. El estudio encuentra que el proceso de regularización de los derechos de propiedad redujo en 7% la proporción de votos que recibió el partido político municipal que estaba en el poder.

El estudio de Bobonis et al. (2017) para Brasil muestra que mejoras en la situación socioeconómica de la población logran reducir el clientelismo. El estudio muestra que los hogares que fueron beneficiados por un programa de desarrollo que mejoró sus condiciones socioeconómicas también experimentaron una reducción sustancial en la probabilidad de solicitar a los políticos locales beneficios privados, tanto durante el período en que transcurría la campaña electoral como después de que esta se llevara a cabo. La mejora en la situación socioeconómica también tuvo un impacto en los resultados electorales, reduciendo entre 19 y 22 puntos porcentuales la probabilidad de que estos hogares votaran por el alcalde que se postulaba a la reelección.

Por su parte, las auditorías financieras a los municipios parecen ser mecanismos efectivos para limitar tanto los incentivos de los políticos a ofrecer beneficios a cambio de apoyo político, como la disposición de los ciudadanos a vender su voto y solicitarles ayuda. Bobonis, Gertler, González-Navarro, y Nichter (2019) muestran que las auditorías municipales llevadas adelante por el Gobierno federal de Brasil lograron reducir en 52% la probabilidad de que los candidatos a alcalde se involucraran en la compra de votos durante los períodos electorales. Aunque levemente menores, estos impactos se mantuvieron en los períodos subsiguientes. Si bien las promesas de entregar bienes no se redujeron, las auditorías parecen haber dificultado a los políticos efectivizar la entrega de dichos bienes.

### Lección clave de política pública

Para reducir el fenómeno de compra de votos y otros mecanismos del clientelismo, hay que actuar tanto sobre la demanda como sobre la oferta de este tipo de transacciones. Por un lado, hay que seguir trabajando para reducir la discrecionalidad de los políticos en el otorgamiento de favores o beneficios con fines clientelares. De manera complementaria, en las zonas donde esta problemática es más frecuente es necesario expandir las campañas de sensibilización del electorado acerca del valor de la participación electoral independiente.

Sus resultados indican que, ante el cambio en el comportamiento de los políticos, los votantes también cambiaron sus actitudes y resultaron estar menos dispuestos a vender su voto. Así, en aquellos municipios que recibieron auditorías, el número de interacciones entre los hogares y los referentes políticos se redujo en 40% y la solicitud de ayuda por parte de los hogares cayó en 31%. Los resultados muestran que los ciudadanos actualizaron sus creencias al ver que los bienes prometidos no fueron entregados, haciéndolos menos proclives a participar de redes clientelares en el futuro.

Además de la compra de votos, los políticos han apelado al clientelismo para la *compra de votantes*, es decir, incentivar a votar a personas que no iban a hacerlo, o incluso movilizar personas entre distritos electorales para modificar la composición del electorado. Hidalgo y Nitcher (2016) presentan evidencia de que estas prácticas influyeron significativamente sobre elecciones municipales en Brasil y que las veedurías electorales cumplieron un rol fundamental para evitarlas.

### El papel de la ciudadanía a través del monitoreo comunitario

Las iniciativas de monitoreo comunitario buscan otorgar a la ciudadanía una participación más activa y un control directo de políticas públicas específicas.

La ciudadanía enfrenta cotidianamente situaciones (cobro de sobornos, obras inconclusas, desvío de fondos, etc.) que tienen un impacto directo en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que reciben. Para tratar de resolver estos problemas se han desarrollado iniciativas de monitoreo comunitario (de control de abajo hacia arriba) que otorgan a la población una participación más activa y un control más directo sobre políticas públicas específicas. Este enfoque considera que los miembros de la comunidad tienen incentivos a controlar a los proveedores para demandar mejores servicios, y que los proveedores y políticos modificarán la forma en que entregan bienes y servicios en función a la respuesta que reciben de los ciudadanos (Molina, Carella, Pacheco, Cruces, y Gasparini, 2017)

Molina et al. (2017) clasifican las intervenciones de monitoreo comunitario en cuatro grandes categorías: campañas de información, cartillas de desempeño (conocidas como *scorecards*), auditorías sociales y mecanismos de gestión de reclamos. Estas intervenciones se diferencian entre sí en las etapas del proceso de monitoreo y rendición de cuentas que intentan reforzar. A pesar del aumento en el uso de este tipo de iniciativas que se ha observado en los últimos años, todavía es poco lo que se sabe sobre su efectividad.<sup>14</sup>

14. Molina et al. (2017) es el primero en sistematizar la evidencia disponible sobre el funcionamiento de los mecanismos de monitoreo ciudadano en países de ingreso medio y bajo, basado en estudios que utilizan metodologías rigurosas. No obstante, solo identifican 15 estudios con estas características y solo dos de ellos corresponden a iniciativas en América Latina (ver Recuadro 4.6).

Las campañas de información buscan estimular la participación ciudadana afectando el primer eslabón de la participación: el flujo de información sobre el funcionamiento y los beneficios que se derivan de los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía. Muchas veces estas campañas también incluyen información sobre cómo los ciudadanos deben monitorear a los proveedores.

Si bien las políticas de transparencia (como las leyes de acceso a la información y las de gobierno abierto) intentan aumentar el caudal de información que recibe la ciudadanía, las campañas de información que buscan fortalecer el control comunitario brindan información mucho más específica y suelen estar focalizadas en el grupo de la población beneficiaria de la política pública en cuestión.

El éxito de una campaña informativa depende fuertemente de la existencia de un sistema de información pública que la sustente. En el año 1996, el Gobierno de Uganda realizó una encuesta representativa de escuelas primarias, con el objetivo de obtener información sobre la cantidad de dinero que recibían a través de un programa de transferencias para gastos no salariales. Estos fondos eran girados desde el Gobierno nacional y enviados a las escuelas por intermedio de los gobiernos locales. Al cruzar la información de la encuesta con registros administrativos sobre las transferencias del Gobierno nacional a los distritos locales, se encontró que solo el 20% de los recursos llegaba realmente a las escuelas (Reinikka y Svensson, 2004, 2005). Para corregir este desvío de fondos e involucrar en el control a la ciudadanía, y en particular a la comunidad educativa, el Gobierno decidió emprender una estrategia informativa por dos vías. Por un lado, publicó en los diarios nacionales las transferencias mensuales de fondos a los gobiernos locales. Por el otro, solicitó a las escuelas publicar noticias sobre los fondos efectivamente recibidos, con el objetivo de informar a la comunidad educativa. Esta campaña logró aumentar del 20% al 80% el porcentaje de recursos que efectivamente recibían las escuelas (Reinikka y Svensson, 2004, 2005) e impactó positivamente en la matriculación de estudiantes y en su nivel de aprendizaje (Reinikka y Svensson, 2011).

Un segundo tipo de iniciativas consiste en las cartillas de desempeño. Estas estrategias estimulan la participación generando información sobre el desempeño de los proveedores de bienes y servicios públicos, y abriendo espacios para canalizar demandas de mejores servicios. Idealmente estas iniciativas incluyen la habilitación de espacios de interacción entre los ciudadanos y las entidades que ofrecen los servicios, en donde se discute la información provista (en general resultante de encuestas sobre desempeño y satisfacción ciudadana) y se desarrolla un plan de acción.

El Recuadro 4.6 describe el Programa de Apoyo a la Gestión Escolar en México, que promueve la vinculación de los padres con la escuela para gestionar fondos específicos destinados a solventar problemas de mobiliario escolar y el mantenimiento de los espacios educativos. Son los padres quienes deciden, a partir de la información que recaban sobre las necesidades específicas de infraestructura escolar, un plan de acción y quiénes deben ejecutarlo.

Un tercer tipo de iniciativas de monitoreo comunitario son las auditorías sociales. Estas son más complejas ya que refuerzan todas las etapas del proceso de monitoreo, y comprenden la diseminación de información de un proyecto en particular, el entrenamiento de grupos de ciudadanos para llevar adelante el monitoreo, la facilitación de espacios de interacción entre ciudadanos, proveedores y funcionarios públicos, el seguimiento regular y la generación de información sobre el avance del proyecto, y la presentación del proyecto final a toda la comunidad. Además, las auditorías sociales podrían potencialmente delegar en los ciudadanos el poder para tomar decisiones específicas sobre el proyecto. En el Recuadro 4.6 se describe el programa de Auditorías Visibles de Colombia, diseñado para promover mayor transparencia de los fondos de las regalías de la minería que son transferidos a gobiernos subnacionales para realizar obras de infraestructura básica (educación, salud, nutrición y agua).

## **Recuadro 4.6**

### **Ejemplos de programas de monitoreo ciudadano en América Latina**

#### **Programa de Apoyo a la Gestión Escolar, México<sup>a</sup>**

El programa Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) de la Dirección General de Educación Básica de México busca fortalecer la participación de los padres en las escuelas. Para ello, el programa destina fondos que deben ser gestionados por las asociaciones de padres para invertirlos en infraestructura o materiales, de acuerdo con las necesidades detectadas por las mismas asociaciones. Los recursos se otorgan una vez al año.

El programa cuenta con lineamientos claros sobre cómo crear las asociaciones de padres en cada escuela, cómo elaborar un plan de mejoras para guiar el destino de los recursos, cómo es el proceso a seguir para la compra y entrega de materiales y servicios de mantenimiento, y cómo debe ser la redacción del informe de rendición de cuentas. A la vez, los padres que participan son capacitados en la administración de los recursos y en habilidades requeridas para aumentar su participación en el entorno escolar. Gracias al programa los padres pasan más tiempo en las escuelas y tienen una interacción más regular con los maestros y directivos. Como resultado de esta interacción, no solo se puede lograr un uso más eficiente de los recursos acorde a las necesidades de la escuela, sino que la mayor presencia de los padres permite a la vez un mayor monitoreo de las actividades escolares.

Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2012) cuantifican el impacto de esta iniciativa analizando variables de resultado escolar. El estudio encuentra que el programa redujo en 5,4% la proporción de jóvenes que desaprobaron el curso y en 4% la tasa de repetición. Sin embargo, el programa no alteró la tasa de deserción escolar interanual. Los impactos fueron mayores durante los primeros tres años de la primaria, cuando las tasas de desaprobados y de repetición son más altas. Por último, el programa no tuvo efectos en comunidades con mayores niveles de pobreza, lo cual puede ser indicio de las grandes dificultades que enfrentan los padres más vulnerables para expresar sus preferencias sobre las escuelas.

### **Programa de Auditorías Visibles, Colombia<sup>b</sup>**

La comisión presidencial anticorrupción colombiana lanzó el programa de Auditorías Visibles (AV) en 2008 para promover la transparencia de los fondos de las regalías de la minería transferidos a 400 gobiernos subnacionales para obras públicas de educación, salud, nutrición y agua. Las AV solo auditan proyectos destinados a mejorar la provisión de servicios públicos en cada comunidad. Casi el 40% de los proyectos son de agua y saneamiento, y otro 35% son de educación y vivienda. El proyecto típico auditado por las AV demora 335 días, tiene dos foros comunitarios y 50 ciudadanos participan en cada foro. El monto promedio de cada proyecto es de aproximadamente USD 3,4 millones, con más del 80% financiado con regalías (Molina, 2013). Una vez que un proyecto de obras públicas es seleccionado en una municipalidad, las AV se desarrollan en varias etapas. En primer lugar, se convoca a la ciudadanía al primer foro de AV en los barrios en donde se desarrollará el proyecto, a través de invitaciones, programas de radio, periódicos, y TV local. Durante el primer foro, al cual deben asistir ciudadanos que representen a diferentes sectores de la comunidad, se presenta el proyecto y al contratista, se informa a los ciudadanos sobre sus derechos y atribuciones, y se conforma un grupo de beneficiarios interesados en llevar adelante actividades de monitoreo del proyecto (Equipo Local de Seguimiento).

A lo largo de la ejecución del proyecto se realizan foros periódicos que reúnen a las autoridades locales, vecinos, al equipo de seguimiento y a representantes de la empresa encargada del proyecto, para presentar el estado de avance y para que los ciudadanos puedan expresar sus sugerencias y recomendaciones. Antes de realizar el pago final a la empresa, se realiza una reunión con la comunidad para presentar el proyecto finalizado.

Las AV han tenido un efecto positivo sobre la satisfacción de los ciudadanos con los proyectos y sobre la efectividad del proceso de ejecución, según la propia valoración de los ciudadanos (Molina, 2014).

a. Esta descripción se elaboró con base en Gertler et al. (2012) y Consejo Nacional de Fomento Educativo de México (2009).

b. Esta descripción se elaboró con base en Molina (2013, 2014) y Ministerio de Hacienda de la República de Colombia (2013).

Por último, el cuarto tipo de iniciativas de monitoreo comunitario son los mecanismos de gestión de quejas, los cuales buscan fortalecer el último eslabón del proceso de control ciudadano: la realización del reclamo. Estos mecanismos buscan reducir los costos que implica realizar peticiones, así como fortalecer los incentivos de los proveedores a dar respuestas a los mismos, imponiendo penalidades en caso de no ser atendidos. Estos mecanismos incluyen líneas telefónicas para realizar reclamos, mecanismos informales de mediación y resolución de conflictos, y tribunales especializados.

A pesar de su gran potencial, estos mecanismos enfrentan una multiplicidad de amenazas para su correcto funcionamiento, incluyendo los riesgos de captura y la falta de respuesta de los funcionarios públicos ante los reclamos de los ciudadanos.

Las experiencias exitosas de monitoreo comunitario dejan algunas enseñanzas útiles que deben ser tenidas en cuenta a la hora del diseño e implementación.

Para que sean robustas, es clave que las iniciativas cumplan los siguientes requisitos:

- Proveer información precisa, accesible y de medios confiables.
- Garantizar que la información llegue a la población objetivo.
- Generar espacios de interacción entre ciudadanos, proveedores y funcionarios públicos con una frecuencia que no imponga un costo muy alto.
- Asegurar pluralidad en la representación ciudadana.
- Brindar a la ciudadanía las herramientas y la información sobre cuándo y cómo canalizar reclamos.
- Ofrecer una capacitación específica a los ciudadanos involucrados en ellas (por ejemplo, para la identificación de comportamientos indebidos de parte de los proveedores).
- Garantizar el compromiso de los funcionarios o políticos a modificar el comportamiento de los proveedores cuando esto sea señalado por la ciudadanía.

### Lección clave de política pública

Si se aseguran bajos costos de participación y se mitigan los riesgos de captura, el monitoreo comunitario (de abajo hacia arriba) es útil en casos concretos, donde complementa pero no sustituye al monitoreo tradicional (de arriba hacia abajo).

## La tecnología como aliada

Con la creciente digitalización del Estado, la expansión del número de usuarios de Internet y la incorporación de nuevas tecnologías en la vida cotidiana, empiezan a aparecer nuevas oportunidades para incrementar el rol del monitoreo ciudadano. Las nuevas tecnologías ofrecen mayor celeridad y reducción de costos en los procesos de reclamos frente a irregularidades, permiten integrar a un mayor número de ciudadanos en el monitoreo de la actividad estatal de todos los niveles de gobierno, y posibilitan que sea la propia ciudadanía quien genere información novedosa sobre la conducta de funcionarios y políticos.

**Las plataformas en línea para canalizar denuncias han proliferado en todos los países en años recientes.**

Las plataformas en línea para canalizar denuncias han proliferado en todos los países en años recientes. Tanto las oficinas anticorrupción como otras dependencias del Estado disponen en sus páginas web de formularios o correos electrónicos donde los ciudadanos pueden enviar sus quejas o denuncias, y en muchos países se están haciendo esfuerzos por crear ventanillas únicas.

En Colombia, la Secretaría de Transparencia realizó un análisis de todas las peticiones, denuncias y reclamos de corrupción recibidas entre los años 2014 y 2017. El número de denuncias por corrupción es sustancial (9.400 denuncias) y ha ido en aumento. Si bien el estudio no permite atribuir este crecimiento en el

número de denuncias de manera directa a las nuevas tecnologías, la evidencia sugiere que estas nuevas herramientas facilitan la acción ciudadana. Del total de denuncias analizadas, 58% fueron presentadas por ciudadanos individuales, 23% por el sector privado (empresas y gremios) y 8% por organizaciones de la sociedad civil. El restante 10% corresponde a denuncias originadas desde el propio Gobierno (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia, 2018).

El análisis muestra que en este período casi el 60% de las denuncias estuvo relacionado a temas de contrataciones, y dentro de estas, las que más han aumentado son las que ocurren en etapas precontractuales. La disponibilidad de herramientas sencillas para canalizar reclamos posibilita la detección de comportamientos inadecuados en etapas iniciales del ciclo de las políticas públicas.

Las estrategias de control ciudadano basados en la tecnología pueden ser utilizados para complementar los esfuerzos realizados por organismos de control internos al Estado. En Colombia, la Secretaría de Transparencia en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pusieron a disposición de la ciudadanía una aplicación móvil denominada Elefantes Blancos que permite reportar, con fotografías tomadas desde celulares, las obras públicas que se encuentran abandonadas (finalizadas y no finalizadas), o que se utilizan con fines diferentes a los que fueron construidas. La aplicación busca identificar ese tipo de obras y, en conjunto con los gobiernos territoriales y los entes de control, garantizar que las mismas sean finalizadas y/o se usen para el propósito para el cual fueron concebidas.

Otro ejemplo similar es la iniciativa I Paid A Bribe originada en India, que ofrece una plataforma web en donde los usuarios pueden aportar información sobre sobornos que les fueron solicitados, el área del Gobierno implicada, la localización (ciudad) y los montos implicados. Los usuarios pueden elegir firmar el informe o subirlo de forma anónima. Un elemento crítico es que se prohíbe a los usuarios mencionar nombres de personas concretas. Los datos generados por esta plataforma ayudan a conocer la cantidad de dinero que suele pagarse, en dónde y en qué dependencias públicas suelen ocurrir las solicitudes de sobornos. Esta misma plataforma ya se encuentra operativa en 14 países. En América Latina fue implementada por Colombia y Guyana, mientras que Argentina, Brasil y México están próximos a hacerlo.

A su vez, la iniciativa Democracia sin pobreza en México ofrece una plataforma web para canalizar denuncias relacionadas a la compra de votos y al uso clientelar de programas sociales para manipular al electorado. En la plataforma, los ciudadanos pueden hacer reportes anónimos, dar precisiones sobre la estrategia de compra de votos (entrega de dinero, bienes o beneficios de programas sociales, o amenazas a retirar beneficios), los montos ofrecidos y el partido político involucrado.

A pesar de la creciente popularidad de las plataformas de reporte de corrupción, su grado de efectividad para combatirla todavía es poco conocido. Ryvkin, Serra, y Tremewan (2017) estudian los elementos clave del diseño de las iniciativas que dependen de reportes voluntarios y anónimos para maximizar

zar su impacto. En contextos en donde existe más de un proveedor habilitado para la entrega de un bien o servicio, los autores señalan que la plataforma de reporte más efectiva es aquella en la que los ciudadanos puedan indicar la localización específica (no solo la ciudad) de la oficina implicada en irregularidades (aun sin develar qué funcionario específico estuvo implicado). De esta manera, la información generada puede convertirse en un insumo para que los ciudadanos decidan a qué proveedor acudir.

Esta información pondría en evidencia a las oficinas con mayor incidencia de prácticas indebidas, incentivando que dejen de realizarse ante el aumento en el riesgo de penalización. Ryvkin et al. (2017) muestran que las plataformas que recopilan información sobre el monto de sobornos pagados sin especificar localización, pueden servir para generar conciencia sobre el problema, pero no funcionan como herramientas disuasorias. Por último, los autores muestran que estas plataformas son más efectivas cuando los reportes solo pueden ser generados por ciudadanos y no por funcionarios de las oficinas públicas, dado que estos últimos tienen mayores incentivos a generar reportes falsos. Para minimizar este riesgo las plataformas tendrían que ser capaces de verificar la identidad del denunciante y dar fiabilidad al reporte. Esto, a su vez, presenta grandes desafíos a la hora de garantizar que la identidad del denunciante no sea develada.

### **Lección clave de política pública**

Las plataformas de reporte descentralizado y de canalización de reclamos son potentes herramientas para generar nueva información así como para potenciar la participación ciudadana, especialmente a nivel de gobiernos locales.

## Claves para fomentar la transparencia y el control ciudadano

- 1** La información provista a la ciudadanía debe ser relevante, creíble, oportuna, accesible, clara y comprensiva. Para estos objetivos, las iniciativas sobre derechos de acceso a la información y las estrategias de gobierno abierto deben mejorar en cuanto a los estándares de gobernanza, producción, interoperabilidad y comunicación de los datos que llegará a la ciudadanía.
- 2** Algunas dimensiones en que puede mejorar la aplicación de las leyes de acceso a la información tienen que ver con los tiempos y la precisión de las respuestas a las solicitudes ciudadanas, especialmente las que son relevantes para la rendición de cuentas.
- 3** Una buena estrategia de gobierno abierto para fomentar la integridad debe proveer información proveniente de diversas fuentes incluyendo registros, datos transaccionales y declaraciones requeridas por ley.
- 4** Es importante fomentar el rol que tienen los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para procesar y difundir a la ciudadanía información sobre el accionar del Estado. La imparcialidad y credibilidad de estos agentes es muy valiosa para esa tarea. Los Estados deben evitar censurar o sesgar la labor de los medios, así como procurar altos niveles de cobertura mediática y competencia en el sector. En cuanto a las ONG, se debe fomentar la transparencia respecto al financiamiento que reciben para disipar dudas sobre conflictos de interés o corporativismo en su actividad.
- 5** El desconocimiento por parte de la población sobre manifestaciones específicas de la corrupción y sus consecuencias puede atenuar el castigo social que estas reciban. Para contrarrestar esto, puede resultar valioso el desarrollo de campañas educativas para capacitar a la ciudadanía en el reconocimiento de conductas indebidas.
- 6** En ocasiones, las normas sociales imperantes desalientan la participación y el reclamo activo por parte de la ciudadanía. Algunas intervenciones conductuales (*nudges*) pueden usarse para promover comportamientos deseados, por ejemplo, mostrando modelos de conducta que invitan a presentar denuncias ante casos de corrupción.
- 7** El clientelismo, y en particular la compra de votos, pervierte los sistemas electorales. Las fórmulas más efectivas para mitigarlo son las que limitan la discrecionalidad de los políticos para repartir bienes o servicios con criterios clientelares (por ejemplo, la entrega de programas sociales). Esto puede complementarse con campañas para reducir la disposición de los ciudadanos a intercambiar su voto por favores.
- 8** Las herramientas de monitoreo comunitario (de abajo hacia arriba) tienen un alto potencial de éxito en algunas circunstancias, siempre que su diseño reduzca los costos de participación y mitigue los riesgos de captura. Sin embargo, su aplicación debe considerarse en casos muy concretos y como complemento (no sustituto) del monitoreo tradicional desde el Estado (de arriba hacia abajo).
- 9** La tecnología ofrece una ventana de oportunidad para potenciar el monitoreo ciudadano. Ejemplo de esto son las plataformas de reporte descentralizado y de canalización de reclamos. Para lograr una mayor explotación de esta herramienta es fundamental cerrar la brecha digital que aun excluye a muchos ciudadanos y dificulta la implementación de estas soluciones por muchos gobiernos, especialmente a nivel subnacional.



**Mantener  
los intereses  
privados  
a raya**

**5**

- ¿Cuáles son los mecanismos que usan los particulares para cooptar las decisiones de política pública en su favor?
- ¿Cómo fortalecer la institucionalidad para la prevención, detección y sanción efectiva del cohecho?
- ¿Qué elementos debe considerar un sistema de gestión de conflictos de interés?
- ¿Cómo reforzar los procesos de provisión de obra pública para garantizar integridad en el sector?
- ¿Qué arreglos favorecen la adopción de sistemas de control de irregularidades en las empresas estatales?

# Mantener los intereses privados a raya<sup>1</sup>

Los particulares, individuos y empresas, tienen un fuerte incentivo a influir sobre las decisiones de política pública, porque conseguir que esas decisiones reflejen sus intereses les permite extraer valor. Las revelaciones alrededor del caso Odebrecht ilustran claramente el fenómeno. Con el objetivo de obtener contratos de construcción de gran cuantía, esta empresa invirtió más de USD 700 millones en sobornos que repartió entre individuos con la capacidad de diseñar y decidir sobre los contratos en cuestión en más de una decena de países.

El objetivo de este capítulo es ofrecer recomendaciones para proteger las decisiones de política pública de la influencia indebida por parte de intereses particulares. En primer lugar, se subraya la importancia de que los poderes de decisión dentro del Estado estén descentralizados entre varios agentes independientes, y que los procesos (y las decisiones resultantes) sean transparentes. Si se observan esos principios generales de descentralización, independencia y transparencia en la toma de decisiones, resultará más difícil que los intereses particulares prevalezcan.

Luego, se exponen los mecanismos a través de los cuales el sector privado consigue acceso preferencial al Estado y se discuten herramientas institucionales concretas para mitigar los riesgos asociados a esas conexiones. El pago de sobornos es uno de los métodos más flagrantes de cooptación de la política pública. Al constituir una evidente perversión de los procesos de decisión, estos casos suelen recibir amplia cobertura mediática y encontrar rechazo generalizado en la sociedad. Generalmente los países cuentan con una legislación clara (aunque no siempre efectiva) que penaliza tal práctica. Algunas experiencias muestran que una institucionalidad fuerte en esta materia, con leyes bien diseñadas y capacidad de aplicación, realmente logra disuadir a las empresas de incurrir en conductas prohibidas. En años recientes, los países de América Latina han estado activos reforzando sus instrumentos legales, pero los desafíos principales siguen estando en su implementación. La capacidad de investigar y sancionar estos delitos en la región ha sido limitada. Con creciente frecuencia, la legislación antisoborno establece responsabilidades legales de las personas jurídicas ante delitos de corrupción domésticos e internacionales, lo que busca incentivar a las empresas a adoptar programas internos de control o cumplimiento (*compliance*). Los datos sugieren que el autoreporte por parte de las empresas es una de las principales fuentes a través de las cuales se dan a conocer los casos de cohecho, lo que subraya el valor de los esquemas internos de detección y prevención. Los programas de

---

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Gustavo Fajardo, con la asistencia de investigación de Matías Italia y Julián Martínez Correa.

**La criminalización de conductas como el cohecho debe complementarse con medidas que protejan las decisiones de política pública de la imposición de intereses particulares.**

---

cumplimiento suelen tener varios componentes, como el diseño de reglas para procesos internos, la creación de unidades especiales o la capacitación de los empleados. Un elemento que recibe especial atención por su potencial para revelar irregularidades es la promoción de delaciones por parte de informantes internos (*whistleblowing*).

Hay otras maneras más sutiles en que los privados buscan procurar el favor de funcionarios. Las contribuciones a partidos y campañas, la contratación de ejecutivos o consultores provenientes de la administración pública, y la cercanía social son factores que pueden ayudar a una empresa a recibir trato preferencial por parte del Estado. En muchos casos, la prohibición legal de los actos que dan pie al intercambio de favores es imposible o impráctico. Por ejemplo, sería insensato legislar que los directivos de empresas no puedan tener amistad con individuos en la función pública. Por tanto, la criminalización de conductas como el cohecho debe complementarse con otras medidas que blinden el diseño y la implementación de políticas públicas contra la imposición de intereses particulares. De mucha relevancia son los instrumentos de identificación y gestión de conflictos de interés, así como aquellos dirigidos a disminuir los riesgos asociados al cabildeo (*lobby*) y al fenómeno de las puertas giratorias.

A su vez, la institucionalidad en materia de beneficiarios finales es central para regular de manera efectiva el comportamiento de las empresas privadas en su interacción con el Estado. De esta depende que se tenga la capacidad de identificar los intereses individuales que hay detrás de las personas jurídicas y sus operaciones financieras.

La última parte del capítulo plantea la importancia de reforzar sectores y actores clave contra los riesgos de corrupción. Algunas de las múltiples tareas a cargo del Estado destacan por ser especialmente vulnerables, por lo que ameritan una atención especial dentro de una agenda de integridad. Este es el caso de tareas en las que el Estado toma decisiones especialmente valiosas para los particulares, como la asignación de contratos cuantiosos, por lo que los incentivos de los particulares a interferir en el proceso se magnifican. En particular, se discuten a profundidad la contratación de obras de infraestructura pública y la gestión de recursos naturales, por ser actividades muy pertinentes para la región.

Prevenir la corrupción en la obra pública requiere tomar medidas a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, desde su diseño original hasta su construcción y gestión. Es importante reforzar las capacidades de los organismos contratantes y de monitoreo, así como asignar claramente las responsabilidades de cada uno para evitar conflictos de interés. Los procesos licitatorios deben minimizar la discrecionalidad de funcionarios a la hora de definir criterios de selección de proveedores. Todo esto se debe complementar con un refuerzo a los procesos de renegociaciones contractuales, cuyos resultados también deben ser públicos y de fácil acceso.

Finalmente, es importante reconocer el papel de las empresas de propiedad estatal en esta discusión. Estas empresas están muy involucradas en la realización de tareas vulnerables (por ejemplo, compras y contrataciones de obras), y por tanto son un blanco para intereses particulares. El informe de la OCDE

(2015) sobre cohecho internacional señala que los trabajadores de empresas estatales recibieron más sobornos que cualquier otro tipo de funcionario público: 27% de los funcionarios sobornados en los 427 casos analizados pertenecían a esa categoría. El caso Odebrecht también muestra que las empresas estatales fueron contraparte en muchas de las operaciones irregulares que mantuvo esta compañía.

El origen de los riesgos de corrupción en estas organizaciones suele estar asociado a sus estructuras de gobernanza. Dado que la propiedad es del Estado en su conjunto, ningún individuo o agencia concreta tiene incentivos fuertes a monitorear su desempeño. En consecuencia, las principales recomendaciones van en ese sentido. La prioridad es adoptar fórmulas de gobierno corporativo que den a los gerentes responsabilidades y mandatos claros, a la vez que se ejerce una supervisión fuerte e independiente sobre el uso de los recursos de estas empresas. Esto crearía los incentivos para fortalecer los procesos de gestión y auditoría al interior de las organizaciones.

## La gobernanza de las decisiones

Como se discutió en el primer capítulo de este reporte, la corrupción tiene un efecto negativo sobre la productividad de las empresas. Esto ocurre a través de varios canales. En primer lugar, afecta la composición de empresas en la economía. Cuando la capacidad de influir sobre los funcionarios determina cuáles sobreviven y crecen y cuáles no, los contactos protegen a firmas ineficientes y la innovación pierde valor. Además, las empresas con influencia suelen emplearla para conseguir que se elimine o restrinja la competencia que enfrentan, lo que acarrea consecuencias muy negativas sobre el crecimiento y el bienestar (CAF, 2018). En segundo lugar, la corrupción afecta los incentivos y las inversiones al interior de las firmas. Si estas reconocen que la compra de influencia en la esfera pública es una actividad rentable, destinarán más recursos a ella, en detrimento de otras tareas dentro de la organización.

A pesar de que estas prácticas sean perjudiciales para la productividad del ecosistema de empresas, a nivel de la firma individual puede haber incentivos muy fuertes a intentar capturar decisiones del Estado. Esto es especialmente cierto si la corrupción es generalizada. Pagar sobornos, por ejemplo, puede ser una reacción estratégica al hecho de que los otros participantes de la industria lo hagan, o incluso puede ser la única manera de evitar ser excluido del mercado. Por tanto, garantizar la integridad en el trato entre el Estado y los privados requiere una vigilancia sostenida y transversal a todo el sistema empresarial.

**Las empresas tienen incentivos fuertes a influir sobre decisiones del Estado, especialmente en contextos de corrupción generalizada.**

---

Las decisiones que se toman en el Estado y que despiertan intereses particulares son múltiples y muy diversas, e involucran a un abanico amplio de funcionarios y órganos del sector público. Estas incluyen el diseño de legislaciones, la asignación de contratos, la intensidad de monitoreo de entes supervisores, las sentencias judiciales, entre muchas otras. El Recuadro 5.1 recoge y describe la evidencia sobre algunos de los beneficios concretos del acceso preferencial al Estado.

## Recuadro 5.1

### ¿Qué obtienen las empresas gracias a sus conexiones?

**Obtención de contratos** por parte del Estado, manipulando los procesos de diseño y otorgamiento de los mismos. El caso Odebrecht ha hecho de este un tema muy vigente. Es un fenómeno relativamente frecuente dentro y fuera de la región, y también ha recibido atención en la literatura académica. Por ejemplo, Goldman, Rocholl, y So (2013) reportan que en Estados Unidos las empresas conectadas obtienen compras del sector público superiores a las no conectadas por un monto de aproximadamente USD 270 millones por ciclo electoral.

**Adjudicación de concesiones y permisos de explotación de recursos.** Esto es especialmente pertinente para las industrias extractivas. Burgess, Hansen, Olken, Potapov, y Sieber (2012) usan imágenes satelitales para mostrar que los gobiernos locales en Indonesia permiten la explotación de madera por encima de los límites legales. Los niveles de deforestación aumentan en años electorales, lo que sugiere un intercambio de permisos ilegales de explotación a cambio de recursos que, al menos en parte, se dirigen a campañas políticas. Esos resultados muestran que estas conductas pueden tener repercusiones ambientales.

**Diseño de regulaciones favorables,** que en muchos casos se convierten en fuente de rentas monopolísticas. Faccio y Zingales (2017) muestran que existe considerable variación entre países en cuanto a las políticas que regulan la competencia en la industria de las telecomunicaciones, lo que a su vez repercute sobre los grados de concentración y niveles de precios observados. Al analizar las razones detrás de la heterogeneidad en políticas, encuentran que los países más democráticos tienen regulaciones que fomentan una mayor competencia. A su vez, cuando las empresas dominantes del sector tienen fuertes conexiones políticas, consiguen reglas más proteccionistas en su favor, y en detrimento de los consumidores.

**Acceso a crédito y rescates financieros.** La evidencia indica que las firmas conectadas son percibidas como menos riesgosas debido a una señal implícita de que los gobiernos responderán por ellas en casos de estrés financiero. En consonancia con esto, Faccio, Masulis, y McConnell (2006) muestran que las firmas conectadas reciben rescates por parte de sus gobiernos de manera preferencial. En el estudio se usan datos de firmas de 35 países y también se encuentra que, entre las empresas rescatadas, las que tienen conexiones políticas presentan peor desempeño financiero que las no conectadas. Enfocándose en Pakistán, Khwaja y Mian (2005) encuentran que el desigual acceso al crédito se concentra en préstamos originados por bancos estatales. Mientras la banca privada no otorga favores políticos en su muestra, las empresas conectadas se endeudan 45% más que las no conectadas con créditos de la banca pública.

**Acceso a información privilegiada.** Conocer con antelación planes o acciones del gobierno permite a empresas o individuos monetizar esa información. Un ejemplo de esto es el presentado por Akin, Coleman, Fons-Rosen, y Peydró (2018), quienes estudian los eventos alrededor de los rescates bancarios llevados a cabo por el Gobierno de Estados Unidos tras la caída de Lehman Brothers. Encuentran que, dentro de esas instituciones, individuos cercanos al Gobierno realizaron operaciones bursátiles que les permitieron obtener ganancias, gracias a que tenían información sobre la asignación de fondos de rescate a instituciones específicas.

**Trato favorable en la aplicación de leyes.** Yu y Yu (2011) muestran que, entre las empresas que cometen fraude, las que tienen conexión política sufren un menor riesgo de ser detectadas (38%). Simultáneamente, las empresas que cometen fraude invierten más recursos en sus conexiones políticas que sus contrapartes. Similares resultados presentan Fulmer, Knill, y Yu (2018), quienes encuentran que las penas civiles y criminales originadas en investigaciones de la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos son menores para los ejecutivos conectados, lo que refleja injerencia del Ejecutivo sobre órganos de investigación y sentencia. Fisman y Wang (2015) reportan que en China las empresas conectadas incumplen con más frecuencia las regulaciones en materia de seguridad industrial, resultando en una tasa de mortalidad entre sus trabajadores que duplica la de las empresas no conectadas.

Para evitar la captura por parte de intereses particulares, los procesos de decisión al interior del Estado deben protegerse a través de arreglos que dependen de las especificidades de la tarea en cuestión. Sin embargo, hay tres principios generales que siempre deben orientar el diseño de los procesos de toma de decisión de política pública: descentralización, independencia y transparencia (Figura 5.1).

La descentralización implica que los poderes de decisión no estén concentrados en una o muy pocas manos, sino repartidos entre varias partes (funcionarios, agencias, comités técnicos, etc.) que sirvan como contrapesos mutuos. A una empresa le resultará más fácil afectar una decisión si esta depende de un solo individuo y no es necesario coordinar a distintas instancias. Además, visto desde la perspectiva del funcionario individual, tener mayor influencia aumenta la capacidad de extraer rentas y el atractivo de la corrupción. Esto queda ilustrado en el trabajo de Cheung, Rau y Stouraitis (2012), quienes recogen datos de 166 casos de sobornos pagados a funcionarios de 52 países para firmas de contratos, a partir de los cuales muestran que los funcionarios de alto rango son los que extraen más recursos. Los sobornos pagados a ellos representan el 4,4% del valor de los contratos asociados, mientras los sobornos a funcionarios de bajo rango representan el 1,2%.

**Tres principios que deben orientar los procesos de toma de decisión de política pública son: descentralización, independencia y transparencia.**

### Figura 5.1

Principios generales para la toma de decisiones de política pública



Fuente: elaboración propia.

La independencia de las partes involucradas es esencial, más allá de que los poderes de decisión estén nominalmente descentralizados. Esa independencia necesaria se ve minada cuando existen conflictos de interés. Una fuente importante de conflictos tiene que ver con la llegada de individuos a puestos de decisión a través de padrinos políticos, cuyos intereses personales se ven obligados (implícita o explícitamente) a defender. Esto subraya la importancia de la discusión sostenida en el Capítulo 3 sobre la meritocracia como garante de la independencia de los funcionarios.

El tercer elemento es la transparencia, que debe ser un principio transversal de gobierno (ver el Capítulo 4). Estos tres principios de descentralización, independencia y transparencia se refuerzan mutuamente, lo que puede dar lugar a círculos virtuosos (o viciosos) de gobernanza. Una mayor repartición de los poderes de decisión, incluso si es imperfecta, tiende a aumentar la independencia de las partes involucradas. Actores más independientes querrán dejar registro y visibilizar los procesos de toma de decisión. Una mayor transparencia facilita que la ciudadanía vigile que las decisiones de política pública se alcancen a través de mecanismos democráticos e inclusivos. En cambio, procesos opacos favorecen el abuso de la discrecionalidad, la protección de intereses particulares y el entramado de redes de patronazgo.

## Elementos institucionales para controlar los intereses privados

En este apartado se profundiza en las inversiones institucionales que deben hacer los Estados para mantener la influencia privada a raya. Estas inversiones incluyen: el desarrollo de capacidades y herramientas legales para prevenir y castigar el soborno, un esquema de detección y resolución de conflictos de interés, y una regulación efectiva de las actividades de cabildeo. De manera complementaria, se subraya la importancia de mejorar los sistemas de información en materia de beneficiarios finales, para conocer los intereses que están detrás de operaciones y transacciones financieras opacas.

### Legislación antisoborno

**El pago de sobornos es, posiblemente, la manera más flagrante en que los privados cooptan decisiones de política pública.**

---

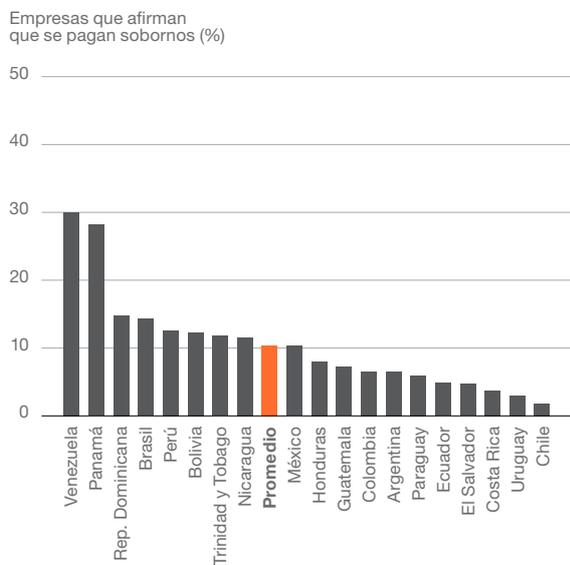
El pago de sobornos es, posiblemente, la manera más flagrante en que los privados cooptan decisiones de política pública. Por esto, una buena parte de la discusión de medidas anticorrupción tiene que ver con la prevención de esta conducta. La regularidad con que se descubren casos de soborno sugiere que este problema está vigente en América Latina, y la cobertura periodística que recibe habla de la importancia que tiene en la opinión pública. Sin embargo, una medida rigurosa sobre la incidencia real del fenómeno no existe, precisamente por tratarse de un acto clandestino. Una de las pocas fuentes que permiten hacer una aproximación es la Enterprise Surveys. Este instrumento, desarrollado por el Banco Mundial, pregunta a empresarios y ejecutivos si empresas similares a la suya pagan sobornos a las autoridades por distintos motivos. En el Gráfico 5.1 se presentan algunos resultados para América Latina. El panel A reporta que el 10,4% de los encuesta-

dos afirma que las empresas pagan sobornos para que se hagan las cosas (es decir, conseguir acciones del Estado vinculadas a diferentes trámites). En el panel B solo se consideran las firmas que obtuvieron o intentaron obtener un contrato con el Estado, de las cuales el 13,2% afirma que empresas similares pagan sobornos para asegurar contratos con el sector público. Ambas estadísticas muestran bastante heterogeneidad entre países (Banco Mundial, 2019).

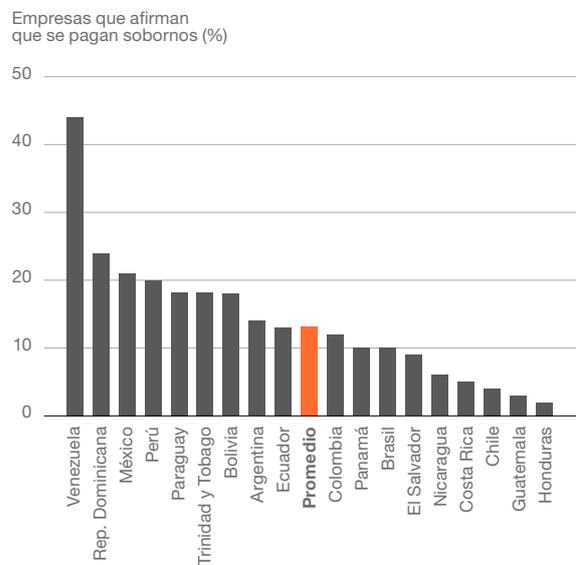
### Gráfico 5.1

#### Percepción empresarial sobre la incidencia del pago de sobornos

**Panel A. Para conseguir que las cosas se hagan**



**Panel B. Para asegurar un contrato con el Estado**



Nota: el panel A muestra el porcentaje de encuestados que afirma que empresas similares a la suya pagan sobornos para conseguir servicios vinculados a trámites de aduana, impuestos, licencias, regulaciones, etc. Se calcula sobre el total de empresas encuestadas. El panel B muestra el porcentaje de encuestados que afirma que empresas similares a la suya pagan sobornos para asegurarse contratos con el Estado. Se calcula sobre el total de empresas manufactureras que obtuvieron o intentaron obtener un contrato con el Estado en el año anterior a la encuesta. Se reportan los porcentajes (sin ponderar) por país y el promedio simple entre países. Los datos corresponden al último año disponible para cada país de América Latina (entre 2009 y 2017), y los detalles se pueden consultar en el Apéndice (p. 240).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

Estadísticas generadas a partir de las acciones del Departamento de Justicia de Estados Unidos en aplicación de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), también indican una prevalencia relativamente alta del problema en la región. El 44% de los casos resueltos por esa institución desde 2010 involucra el pago de sobornos a funcionarios de al menos un país de América Latina (Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse, 2019).

A un nivel muy elemental, la principal acción a tomar para evitar esta práctica es prohibirla. El cohecho activo de funcionarios está recogido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como una conducta a tipificar,

y se define como “la promesa, el ofrecimiento o la concesión” a un funcionario de un beneficio indebido a cambio de que este “actúe o deje de actuar en el cumplimiento de sus funciones habituales” (Naciones Unidas, 2004, p. 18).

# 44%

de los casos resueltos por el Departamento de Justicia en cumplimiento de la FCPA desde 2010 involucran pagos de soborno a funcionarios de América Latina

Sin embargo, una institucionalidad legal fuerte en esta materia necesita disposiciones que van más allá de la tipificación del cohecho. Dos medidas muy recomendadas en este sentido son: el establecimiento de responsabilidades legales de las personas jurídicas por delitos de corrupción y la persecución del soborno transnacional (es decir, del pago de sobornos a funcionarios públicos extranjeros).

Las disposiciones que estipulan sanciones penales o civiles a las personas jurídicas por prácticas corruptas buscan colectivizar la responsabilidad al interior de las organizaciones. El razonamiento es que si una conducta acarrea perjuicios a la organización entera, todos sus miembros tendrán interés en prevenirla. A esta idea responde el diseño de las legislaciones en la materia. La fórmula general es atribuir responsabilidad legal a la persona jurídica por no tener un programa interno de cumplimiento cuando un delito de corrupción es cometido en su favor por sus empleados o ejecutivos. Las penalidades suelen incluir sanciones que van desde multas hasta la disolución de la personería jurídica.

Por su parte, la tipificación del cohecho internacional como delito da la potestad a un país de emprender acciones legales contra las personas jurídicas que, estando bajo su jurisdicción, ofrecen o pagan sobornos a funcionarios de otros países. La persecución de esta práctica es un tema central en la agenda anticorrupción de organismos como la OCDE. En parte, estas disposiciones buscan disciplinar la conducta de empresas transnacionales en sus operaciones en países con baja calidad institucional. La creciente integración económica y comercial refuerza la necesidad de monitorear las acciones de las empresas en sus negocios transfronterizos.

Varios países de la región han ido actualizando sus marcos legales para adaptarse a estándares internacionales en esta materia. Actualmente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú han adoptado la Convención Antisoborno de la OCDE (que conmina a los Estados a establecer disposiciones en materias de responsabilidad legal empresarial y cohecho internacional) y son parte del proceso de revisión continuo dispuesto por el organismo. Algunos ejemplos de reformas recientes incluyen la Ley 27.401 (Ley de responsabilidad penal empresarial) de Argentina, la Ley 12.846 (Ley Anticorrupción) de Brasil, y la Ley 1.778 de 2016 (Ley antisoborno) de Colombia. Estos instrumentos responden a distintos vacíos legales que existían en cada uno de los países, pero generan cierta convergencia en la normatividad de los países, contemplando sanciones (civiles, administrativas o penales) a personas jurídicas por actos de corrupción ante funcionarios locales o extranjeros. Además, estos instrumentos contemplan reducciones o exoneraciones en las sanciones si las empresas cuentan con programas de cumplimiento, así como en el caso de que cooperen con las autoridades.

## Los efectos de una legislación efectiva

La Ley de Sobornos del Reino Unido (UKBA, por sus siglas en inglés) es considerada, junto a la FCPA de Estados Unidos, una de las legislaciones más efectivas en esta materia (Eriksson, Kira, y Stridsman, 2016). La UKBA tiene disposiciones para casos domésticos e internacionales, mientras que la FCPA se aplica específicamente en casos de soborno internacional. La UKBA establece como delito criminal el uso de soborno pasivo y activo, incluyendo pagos de facilitación (*facilitation payments*), que son aquellos destinados a agilizar tareas que los funcionarios están en la obligación de realizar (*engrasar las ruedas*). La responsabilidad penal recae sobre personas y sobre empresas si estas no tienen en marcha sistemas internos de cumplimiento. Quedan bajo su jurisdicción empresas del Reino Unido y empresas con lazos al Reino Unido (por ejemplo, a través de subsidiarias), indistintamente de dónde ocurriera el soborno. Para las empresas se contemplan multas ilimitadas, y para los individuos multas monetarias y prisión.

Un estudio reciente explora los efectos que esta ley ha tenido desde su aprobación en 2010 (Zeume, 2017).<sup>2</sup> Si la ley es efectiva, su introducción tendría que haber afectado el valor bursátil de las corporaciones británicas, ya que dificulta la obtención de favores a cambio de sobornos. La ley debería perjudicar especialmente a quienes operan en lugares donde la incidencia de irregularidades es mayor, de modo que los autores comparan empresas muy expuestas a países percibidos como corruptos (de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional) con empresas de menor exposición. El resultado central es que, en efecto, las empresas expuestas a mercados corruptos pierden más valor. Para tener una idea de la magnitud, una empresa hipotética con todas sus subsidiarias en el país más corrupto de acuerdo al IPC (Somalia) pierde 6% más de su valor que una con todas sus subsidiarias en los mercados menos corruptos (Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda).

Otro hallazgo importante del estudio es que la ley disminuye la expansión de las empresas británicas en regiones corruptas, y sus ventas en esos mercados crecen menos que las de empresas basadas en Europa continental (que están fuera de la jurisdicción de la UKBA). Esto deja en evidencia la importancia de la coordinación internacional en estándares legislativos y la cooperación para asegurar el cumplimiento de las normas. Las empresas que provienen de países que castigan con más fuerza las irregularidades en operaciones transfronterizas pierden cuotas de mercado respecto a otras empresas sometidas a instituciones más laxas. Esto explica que haya presiones muy fuertes por parte del colectivo empresarial para evitar el endurecimiento unilateral de normas en su jurisdicción. La coordinación puede ser una vía para reducir el rechazo a esos cambios. Por tanto, está en el interés de los países con instituciones más sólidas procurar que otros países implementen reformas que cierren brechas en esta materia.

---

2. Esa ley comenzó a implementarse en julio de 2011.

## El alcance de la implementación

Tan importante como la existencia de los instrumentos legales es la capacidad de los países para garantizar su aplicación: la credibilidad de las instituciones británicas es lo que consigue que la sola aprobación de la UKBA tenga un efecto sobre las empresas. Sin embargo, la implementación de estos instrumentos suele encontrar importantes desafíos.

Es muy difícil evaluar de manera rigurosa la capacidad de los países para detectar y castigar sobornos, debido a la insuficiencia de datos al respecto, entre otras razones. El diagnóstico que ofrece la OCDE (2015) sobre sentencias en casos de soborno transnacional (hasta el año 2017) brinda algunas pistas sobre el estado general del combate judicial a la corrupción. De las 41 jurisdicciones analizadas, 25 nunca han sancionado a una persona jurídica por ese delito, y 18 nunca han sancionado a personas jurídicas ni naturales.<sup>3</sup> Es de esperar que este delito sea menos frecuente en países donde la presencia de multinacionales es menor. Aun así, los 25 países sin sanciones a personas jurídicas son responsables del 25% de las exportaciones de la muestra. Los mayores exportadores sin sanciones a empresas son España, México e Irlanda.<sup>4</sup> Por su parte, Brasil aparece como una de las jurisdicciones más activas en la materia, si bien toda esa actividad ha estado concentrada en los últimos años (OCDE, 2018a).

Entre las razones que explican el aparente letargo en el castigo al soborno internacional destacan elementos procesales y técnicos, que también son pertinentes al procesamiento de otras conductas delictivas. La dificultad para producir evidencia suficiente y la prescripción de las causas se identifican como trabas en este sentido. Estos casos pueden tomar mucho tiempo antes de alcanzar una resolución judicial. El reporte de la OCDE (2015) sobre soborno transnacional estima que, para el 2013, el lapso promedio entre un acto criminal y su sanción era de 7 años, y la cifra iba en aumento. En este sentido, es importante reforzar la independencia e invertir en las capacidades de los organismos de investigación, así como ajustar los plazos de prescripción de crímenes de corrupción (OCDE, 2018a).

Para los casos donde se requiere cooperación internacional, es importante el intercambio de información entre las autoridades de los países involucrados para el avance de las causas. En este punto aún queda mucho por mejorar. De hecho, en los casos de cohecho internacional, las autoridades de los países cuyos funcionarios reciben el soborno rara vez son alertadas del caso por las autoridades que investigan a los pagadores del soborno. En muchos casos, las noticias llegan a través de la cobertura mediática de los hechos.

### Lección clave de política pública

Una institucionalidad antisoborno fuerte requiere de leyes bien diseñadas, organismos de investigación independientes y equipados, y canales de cooperación entre jurisdicciones para delitos transfronterizos. Los plazos de prescripción deben ser suficientemente largos para reflejar el tiempo de preparación que se necesitan para casos complejos.

3. Este indicador de implementación puede parecer un poco ambiguo (teóricamente, si la capacidad disuasoria fuera suficientemente alta, no habría casos de corrupción y, por tanto, nada que sancionar). Sin embargo, los datos sugieren que en este contexto una institucionalidad fuerte se manifiesta en mayor número de sanciones.

4. España sí ha sancionado a personas naturales.

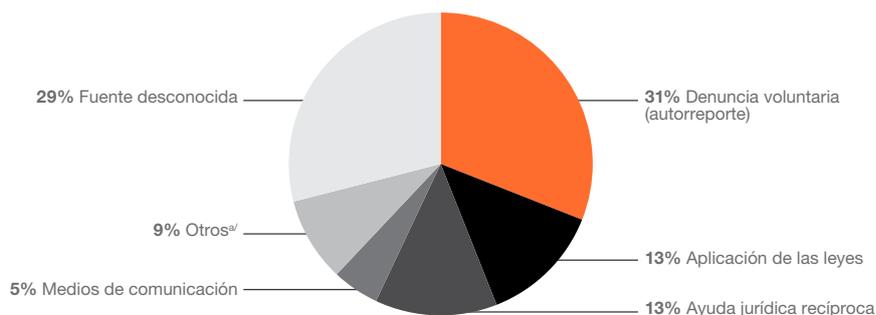
## La integridad dentro de las organizaciones

Como se señaló antes, un objetivo de la imposición de responsabilidad legal empresarial es incentivar la implementación de programas de cumplimiento al interior de las empresas.<sup>5</sup> Un tema central es definir cuáles son los elementos mínimos que un programa de control interno debe cumplir y cómo se certifican los mismos. Los requisitos suelen incluir: canales de denuncia, códigos de conducta, reglamentos para prevenir ilícitos en licitaciones o ejecución de contratos, capacitación periódica de los empleados, análisis de riesgo, políticas de protección de denunciantes, sistemas de debida diligencia, entre otros.

Una preocupación es que las empresas adopten programas diseñados simplemente para cumplir con formalidades (por ejemplo, algunas legislaciones exigen estos programas para poder firmar contratos con el Estado), sin generar cambios efectivos. La materialización de esa preocupación dependerá de la aplicación que se haga de las leyes. Si los infractores son sancionados, las empresas internalizarán la amenaza y tendrán incentivos a adoptar buenos programas de cumplimiento.

### Gráfico 5.2

Fuente de información original sobre casos de soborno transnacional



Nota: corresponde a casos de cohecho internacional concluidos entre el 15/02/1999 y el 01/06/2014.

a/ Esta categoría incluye informantes internos, organismos internacionales, investigación de otros delitos, unidades de inteligencia financiera y denuncias de ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2015).

Aunque no existe evidencia sistemática sobre el funcionamiento de estos esquemas de control interno, algunos datos sugieren que son de mucha importancia.<sup>6</sup> El 32% de los casos resueltos por el Departamento de Justicia de Estados Unidos en aplicación de la FCPA se originaron en reportes voluntarios por parte de las

5. Los términos usados para denominar a los esquemas internos de control varían entre países. En el caso de Argentina, que en el año 2017 aprobó la ley de Responsabilidad Penal de las empresas en casos de corrupción, estos se llaman Programa de Integridad (Congreso de la Nación Argentina, 2017).

6. Es difícil producir evidencia rigurosa en esta materia por razones metodológicas.

empresas involucradas (Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse, 2019). Una cifra casi idéntica surge del análisis de 427 casos de soborno transnacional hecho por la OCDE: el origen más común de las investigaciones fue la denuncia voluntaria (autorreporte) de las empresas implicadas (31% de las veces), como muestra el Gráfico 5.2. Como apunta el estudio, este patrón puede reflejar la disposición de las firmas a declararse culpables a cambio de sentencias reducidas en las jurisdicciones que permiten hacerlo (OCDE, 2015).

### Lección clave de política pública

Establecer la responsabilidad legal de las personas jurídicas ante delitos de corrupción, contemplando sanciones significativas y creíbles, es fundamental para motivar la adopción de programas internos de cumplimiento por parte de las empresas.

A su vez, los representantes de esas compañías u organizaciones toman conocimiento de las irregularidades principalmente a través de auditorías internas, prácticas de debida diligencia para fusiones y adquisiciones, y denuncias de informantes internos (OCDE, 2015). Esto muestra que leyes que exigen a las empresas disponer mecanismos internos de vigilancia pueden ser muy valiosas, y su éxito dependerá en buena medida de la capacidad de implementación de los países.

## Los informantes

**Los empleados descubren información sobre las irregularidades de una organización con más facilidad que agentes externos.**

De los elementos que suelen formar parte de los esquemas internos de cumplimiento, uno que ha sido estudiado con más detalle es la promoción de los informantes o delatores internos (*whistleblowers*). El Recuadro 5.2 recoge algunas lecciones que ha dejado la literatura especializada sobre este asunto. Los informantes son individuos que por trabajar en una organización llegan a conocer irregularidades que se cometen en la misma y que hacen la denuncia, ya sea a los niveles jerárquicos superiores de la organización, o a instancias externas. La disposición y el fortalecimiento de canales internos de denuncia han ganado importancia como elemento de los programas de integridad organizacional. En consecuencia, muchos países han promulgado leyes específicas para la protección de informantes, o contemplan disposiciones al respecto en leyes más amplias (de ética pública, de competencia, anticorrupción, etc.). Algunos países incluso estipulan recompensas financieras a los delatores cuyas denuncias resulten en mejoras en la situación patrimonial o contable de agencias públicas.

### Lección clave de política pública

El establecimiento de canales internos de denuncia debe ser un elemento de los programas de cumplimiento en las organizaciones. Esto debe complementarse con disposiciones de protección e incentivos a los informantes, para compensar el hecho de que la delación puede ser muy costosa para los individuos.

## Recuadro 5.2

### ¿Cómo promover la delación desde el interior de las organizaciones?

Dada la dificultad de detectar irregularidades desde afuera de las organizaciones, una alternativa es promover la denuncia interna por parte de los empleados. Dyck, Morse, y Zingales (2010) estudian 216 casos denunciados de fraude corporativo en Estados Unidos entre 1996 y 2004, incluyendo algunos prominentes como Enron y WorldCom. Encuentran que la principal fuente de denuncias son precisamente los empleados (17% de los casos), por encima de reguladores no financieros (13%), medios de comunicación (13%), auditores (10%), reguladores financieros (7%) y otros actores. Los empleados son los actores que enfrentan los menores costos asociados a recoger información, ya que la obtienen a través de sus funciones regulares. Sin embargo, los incentivos a hacer la denuncia no siempre son suficientemente fuertes. Los autores del estudio presentan resultados que sugieren que las recompensas monetarias juegan un papel clave: en las industrias donde esas recompensas son más probables, los empleados representan una fracción mucho más alta de los denunciantes. El estudio también evalúa los efectos de una reforma legislativa en Estados Unidos (Sarbanes Oxley Act) que obligaba a las empresas a disponer procedimientos para el envío anónimo de denuncias de irregularidades por parte de los empleados hacia los comités auditores, y aumentaba la protección de los informantes internos contra despidos. Los resultados sugieren que la reforma no incentivó más denuncias. Eso refleja que esa protección adicional no altera mucho los incentivos: aun sin despido, el costo social de ser un informante es alto. La carrera del trabajador en la empresa puede verse truncada, y la protección no tiene sentido si la revelación de fraude aumenta la probabilidad de cierre de la empresa.

Por otro lado, usando evidencia proveniente de experimentos de laboratorio, Butler, Serra, y Spagnolo (2019) también encuentran que las recompensas monetarias incentivan las denuncias internas, y que esos incentivos intrínsecos no desplazan a las motivaciones extrínsecas.

## Gestión de conflictos de interés

Los sobornos no representan el único riesgo a la integridad en las decisiones de política pública. Incluso en ausencia de sobornos los funcionarios pueden enfrentarse a conflictos de interés, expresión que describe las situaciones en las que entran en tensión el deber de la función pública y los intereses particulares. Es importante resaltar que la existencia de un conflicto de interés no constituye un acto de corrupción en sí mismo, pero sí supone un factor de riesgo que se debe evitar. Faccio (2006) analiza datos de 20.200 empresas en 47 países, a las que clasifica como *conectadas políticamente* cuando al menos uno de sus accionistas (con más de 10% de los votos accionarios) o altos ejecutivos ocupan una posición en el parlamento o gabinete ministerial. El resultado principal del trabajo es que el grado de solapamiento entre la clase empresarial y el sistema político (medido como el porcentaje de empresas conectadas) se asocia con índices de corrupción más elevados. Como cabe esperarse, también se encuentra que las regulaciones que ponen límites más estrictos a las actividades empresariales de los políticos disminuye la incidencia de empresas conectadas.

**La gestión de conflictos de interés requiere un enfoque granular, con el objetivo de identificar tareas (decisiones) de las que debe apartarse un funcionario.**

---

Más allá de la evidencia que exista a nivel agregado, la gestión de conflictos de interés requiere un enfoque granular. Es prácticamente inevitable que estos conflictos aparezcan en cualquier cargo de la administración pública. El foco debe estar puesto en las tareas (decisiones) que corresponden al funcionario, y en evitar que el funcionario se involucre cuando su criterio pueda estar comprometido. Por ejemplo, un juez puede recusarse de un caso o un legislador excluirse de un comité por tener conflictos de interés en esos actos específicos, sin perjuicio de que sigan ocupando sus posiciones.

La institucionalidad en materia de conflicto de intereses fundamentalmente contempla tres tipos de disposiciones: prohibiciones y establecimiento de actividades incompatibles con la función pública, exigencia de declaración de intereses, y exclusión del funcionario de ciertos procesos.

## Incompatibilidad de funciones

Las disposiciones más restrictivas son las que vedan la coexistencia de ciertas ocupaciones o relaciones contractuales con la función pública. Una lista parcial de prohibiciones frecuentes incluye: estar empleado o establecer relaciones contractuales con el sector privado, ocupar un cargo en el que se tenga a un familiar como subordinado y ser parte en un contrato con el Estado o con la agencia específica en que trabaja el funcionario (Reed, 2008).

Imponer estas restricciones es una manera lógica de limitar el surgimiento de conflictos de interés, pero para lograr su cumplimiento es importante que sean realistas y que se diseñen pensando en la situación y dinámica laboral de los funcionarios. Considerando que este tipo de reglas limita mucho la capacidad de tener fuentes adicionales de ingreso, es importante que los burócratas sean bien compensados en sus cargos. De lo contrario, se corre el riesgo de espolear la corrupción y la informalidad para compensar unos ingresos muy bajos en la administración pública (Chen y Liu, 2018; Gorodnichenko y Sabirianova Peter, 2007).

El caso de los políticos es más complejo, porque ocupan cargos por períodos relativamente cortos tras los cuales pueden quedar fuera de la función pública. Por tanto, prohibir totalmente los vínculos con actividades ajenas al cargo es una restricción muy fuerte que puede ser contraproducente si limita el tipo de personas que puede permitirse participar en la actividad política, o si incentiva el ocultamiento de información. Algunas incompatibilidades se deben mantener, como la de ocupar cargos o tener acciones en empresas que contratan con el Estado. Sin embargo, hay razones para enfatizar menos las prohibiciones globales, y concentrarse en la efectiva declaración de intereses y la exclusión del funcionario de decisiones que generen conflictos (Reed, 2008).

## Declaraciones de activos e intereses

Las declaraciones juradas de activos e intereses son una pieza fundamental de la institucionalidad para la gestión de conflictos de interés. A nivel general, son exigencias que se hacen a los funcionarios para que revelen cualquier factor que pueda comprometer su imparcialidad en las funciones del cargo. No existe un

instrumento legal estándar que establezca la regulación en esta materia entre países. Disposiciones al respecto se pueden encontrar en constituciones, leyes de distinta naturaleza o reglamentos parlamentarios (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, y Shleifer, 2010). Estas declaraciones pueden ser obligaciones generales que los funcionarios deben presentar con cierta periodicidad de acuerdo con criterios preestablecidos, o pueden ser declaraciones puntuales ante el surgimiento de situaciones que presenten un conflicto. Es común que las dos fórmulas coexistan, y cada una tiene sus propios desafíos de implementación. Las declaraciones generales, sobre todo si se piden a funcionarios desde niveles bajos de la administración pública, pueden suponer una cantidad de información difícil de procesar, por lo que exige una inversión en capacidades. Este problema se puede mitigar restringiendo la exigencia de este requisito a funcionarios con cierto poder de decisión. Las declaraciones puntuales pueden ser más eficientes, pero dependen del autorreporte y requieren de un buen nivel de conocimiento por parte de los funcionarios sobre lo que constituye un conflicto de interés. Esto resalta la pertinencia de emprender campañas de divulgación sobre las obligaciones impuestas por códigos de conducta y leyes de ética pública. Para fomentar el autorreporte fiel y oportuno es necesario sancionar con eficacia las violaciones a dichas obligaciones, para lograr disuadir a los individuos de ocultar intereses.

**Las declaraciones de interés son una pieza fundamental de la institucionalidad para resguardar la imparcialidad en las acciones de los funcionarios.**

Algunos detalles de diseño se deben resaltar. En primer lugar, es recomendable que las declaraciones no se agoten en un ejercicio contable de ingresos y activos. Esa información puede ser útil para detectar patrones de crecimiento irregular en el patrimonio de funcionarios. Sin embargo, una función esencial de las declaraciones juradas es la detección de conflictos de interés, y por tanto debe procurarse un reporte de intereses comprensivo, incluyendo cargos o actividades que no generen un beneficio concreto.

Otro punto importante a considerar tiene que ver con la publicación de las declaraciones de intereses. Por un lado, hacer la información pública aumenta la transparencia y puede mejorar su efectividad como mecanismo de control de los funcionarios. Por otro lado, existen preocupaciones de privacidad, especialmente pertinentes en países con altos niveles de inseguridad ciudadana. Fórmulas posibles incluyen la publicación parcial, como exponer solo lo correspondiente a funcionarios en cargos de cierta jerarquía, solo la información de ciertos activos y posesiones, o solo listados de intereses sin los valores asociados.

Existe evidencia en favor de la efectividad de las declaraciones patrimoniales. Fisman, Schulz, y Vig (2019) estudian el caso de India, donde a partir del año 2003 se hizo obligatorio que los candidatos a elecciones estatales y nacionales reportaran información sobre su patrimonio y el de su cónyuge y familiares dependientes.<sup>7</sup> Esta información era luego recogida y publicada por organizaciones civiles y medios de comunicación. Asimismo, se contemplaron castigos en caso de presentar declaraciones incorrectas, incluyendo penalidades financieras, descalificación de los cargos y prisión por hasta 6 meses. La reforma tuvo un fuerte efecto, al aumentar en 13 puntos porcentuales la tasa de salida de la política entre candidatos ganadores de elecciones. La población parece haber interpretado que esto mejoró la calidad de quienes se mantuvieron en la política, porque aumentaron las tasas

---

7. También se exige que presenten información sobre su educación y antecedentes penales.

de reelección. Sin embargo, el resultado más importante es que, tras la reforma, los Estados más afectados por la misma (con más recambio de políticos) experimentaron un mayor crecimiento en los ingresos. Esto sugiere que la introducción de exigencias de declaraciones patrimoniales mejora la calidad del gobierno, aunque el estudio no presenta resultados específicos sobre los niveles de corrupción.

Un poco más difícil es encontrar evidencia rigurosa sobre qué elementos específicos del diseño de estas provisiones aumentan su efectividad. Esto intentan Djankov et al (2010), quienes arman una base de datos sobre reglas de declaraciones de intereses para miembros de la cámara baja de representantes en 175 países, y miden la exigencia que existe para presentar información sobre siete puntos: activos, pasivos, gastos, ingresos, potenciales conflictos de interés (por ejemplo, trabajo no remunerado como consultor o directivo de entidades privadas), regalos, y viajes. Los autores hacen dos distinciones importantes. Por un lado, la información que se exige declarar ante el Congreso respecto a la que se debe declarar al público general; y por otro lado, la información que se debe declarar sobre valores respecto a lo que se debe declarar sobre fuentes. Esta distinción entre valores y fuentes puede ser importante para identificar conflictos de interés. Por ejemplo, es muy diferente conocer cuánto gana un diputado por cargos en el sector privado a conocer exactamente la fuente de esos ingresos. La comparación entre países muestra que las obligaciones de declaraciones de intereses se asocian a menores niveles de corrupción percibida, especialmente cuando esas declaraciones se hacen públicas y contienen información sobre las fuentes de ingresos e intereses de los funcionarios.

### Lección clave de política pública

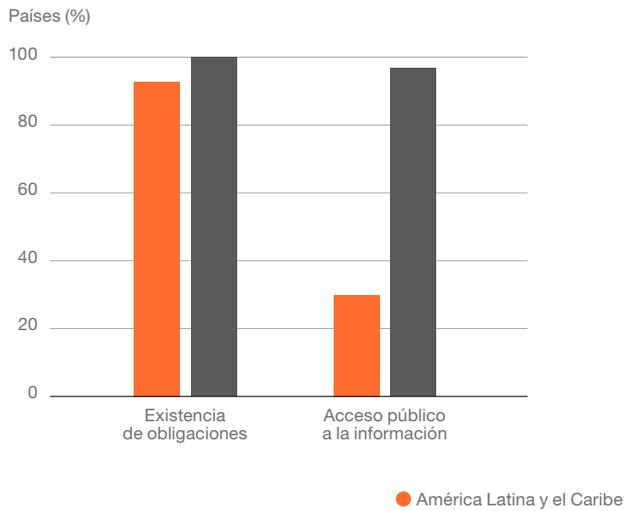
Las declaraciones de activos e intereses son especialmente efectivas si son públicas y si contienen información sobre actividades y fuentes de los intereses, y no solo sobre montos patrimoniales o de ingresos. El alcance de las declaraciones exigidas por ley debe guardar relación con la capacidad de procesar la información generada y de sancionar el incumplimiento o la presentación de información falsa.

El Gráfico 5.3 ofrece una caracterización de las obligaciones de declaraciones juradas en América Latina y (con fines comparativos) países de altos de ingresos de la OCDE, a partir de información recogida por Rossi, Pop y Berger (2017), actualizada hasta el 2015. El panel A muestra que la casi totalidad de los países de ambas regiones tienen disposiciones legales que obligan a los funcionarios a presentar declaraciones (barras de la izquierda). Sin embargo, solo una cuarta parte de los países de América Latina con legislación en la materia estipula el acceso público a la información de las declaraciones por ley, mientras que casi todos los países de altos ingresos lo hacen (panel A, barras de la derecha). El panel B indica que en América Latina se contemplan en la ley sanciones por incumplimiento o falseamiento de la información con más frecuencia de lo que ocurre en el grupo de comparación. Los paneles C y D muestran diferencias en el tipo de información que se pide declarar. El porcentaje de países que exige datos sobre ingresos y patrimonio de los funcionarios es mayor en América Latina que en el grupo de ingresos altos, pero lo contrario ocurre con las obligaciones a declarar actividades y cargos, que pueden ser importantes fuentes de conflicto de intereses.

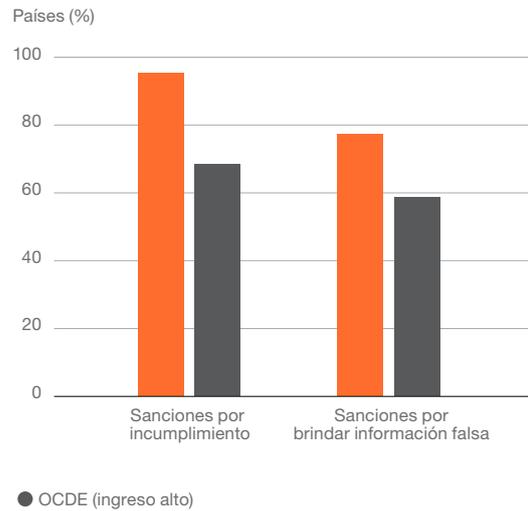
### Gráfico 5.3

#### Legislación sobre declaraciones juradas de los funcionarios públicos

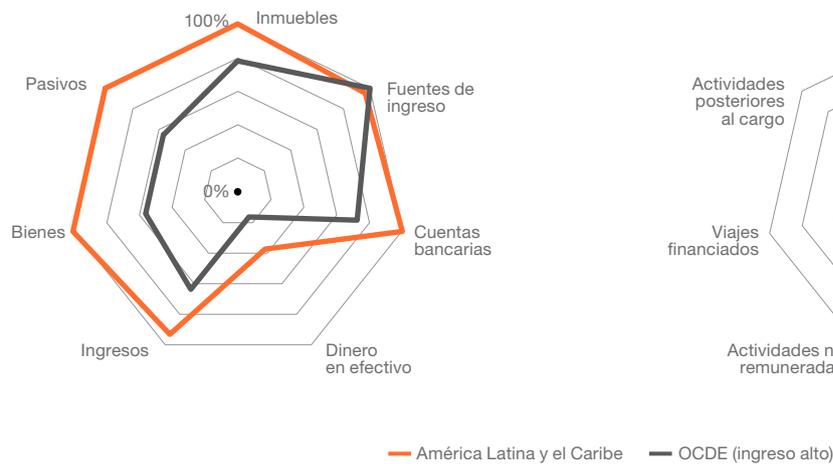
**Panel A. Declaraciones juradas y acceso a la información**



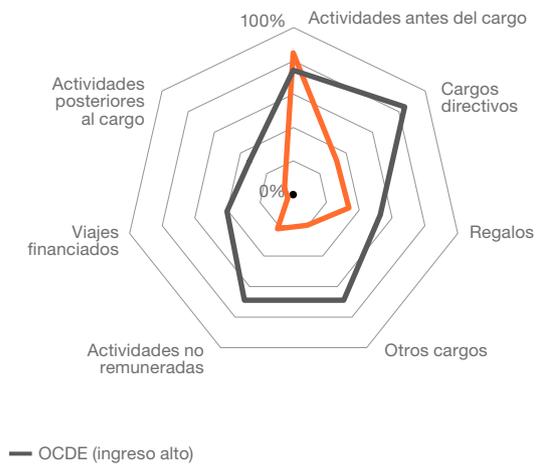
**Panel B. Sanciones sobre las declaraciones**



**Panel C. Obligaciones sobre ingresos y patrimonio**



**Panel D. Obligaciones sobre actividades e intereses**



Nota: el panel A (barras de la izquierda) presenta el porcentaje de países de América Latina y el Caribe y la OCDE que imponen obligaciones legales sobre declaraciones juradas de los funcionarios públicos. Sobre el total de países que imponen estas obligaciones se grafica: el porcentaje que incluye disposiciones sobre acceso público a la información (panel A, barras de la derecha); el porcentaje que estipula sanciones por incumplimiento y por brindar información falsa (panel B); el porcentaje que obliga a presentar información vinculada a ingresos y patrimonio (panel C); y el porcentaje que obliga a presentar información de actividades e intereses (panel D). La información fue actualizada al 2015 y los países que se consideran para América Latina y el Caribe y OCDE (ingreso alto) se pueden consultar en el Apéndice (p. 240).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Rossi, Pop y Berger (2017).

Este diagnóstico sugiere que la legislación actual en la región presenta espacios de mejora. En particular, es importante que las obligaciones se extiendan a información sobre otros cargos y actividades que tienen los funcionarios, incluso si no generan ingresos recurrentes. Además, como se señaló antes, la efectividad de las declaraciones es mayor si los datos que se generan son de acceso público. Por eso, es importante que se contemplen disposiciones para garantizar cierto grado de divulgación, a la vez que se atienden las preocupaciones que pueda haber en materia de seguridad y privacidad de los funcionarios.

## Resolución de los conflictos

Finalmente, el marco legal debe contemplar mecanismos de resolución de los conflictos de interés que se presenten. A grandes rasgos, hay tres maneras de lidiar con los mismos. La primera, aplicable a los cargos de elección popular, es permitir al funcionario participar del proceso de decisión una vez se haya transparentado el potencial conflicto. La premisa de este enfoque es que si tanto los intereses privados como la conducta del funcionario son conocidos, la ciudadanía se encargará de hacer la sentencia apropiada por vía electoral. Esta estrategia presenta grandes riesgos por las dificultades que atraviesan los electores para obtener y procesar la información (ver el Capítulo 4), y además supone que el castigo electoral es suficientemente disuasorio para asegurar un comportamiento imparcial por parte del funcionario. Un segundo enfoque es dejar a criterio del funcionario la autoexclusión del proceso de decisión en que existe el conflicto. Finalmente, una tercera opción es dejar en manos de un superior o un comité la decisión de excluir al funcionario del proceso. Cualquiera de las opciones tiene desafíos de implementación. Aun así, el obstáculo a una efectiva gestión de conflictos de interés suele estar en la etapa de la declaración de los mismos, por lo que allí deberían priorizarse las inversiones institucionales.

## Puertas giratorias y la regulación del cabildeo

El paso de la función pública al sector privado es otra fuente de potenciales conflictos de interés. Hay dos preocupaciones centrales al respecto: que el funcionario lleve información privilegiada que obtuvo durante su paso por el Estado para beneficiar indebidamente a una empresa, y que su conducta durante el ejercicio de sus funciones públicas se vea comprometida por querer complacer a futuros empleadores.

**Las disposiciones de períodos de espera o enfriamiento (*cooling-off*) establecen plazos que deben transcurrir antes de pasar del sector público al privado o viceversa.**

---

Legislar sobre esta materia es complicado porque se deben balancear los riesgos a la integridad de la política pública con los derechos de los individuos a continuar su carrera profesional tras su paso por la función pública. Las disposiciones tomadas generalmente apuntan a mitigar riesgos y aumentar la transparencia. Es común que los países establezcan períodos de espera o enfriamiento (*cooling-off*), que deben transcurrir antes de pasar del sector público al privado (o viceversa). Estas medidas pueden ser útiles, pero si son demasiado severas y la implementación no es buena, puede crear incentivos a incumplirlas a través de la realización de actividades no registradas.

Uno de los destinos más comunes para los funcionarios y sus consejeros tras abandonar el sector público es el cabildeo (*lobbying*). Estimar la magnitud de la in-

dustria del cabildeo, y la frecuencia con que antiguos políticos y burócratas pasan a dedicarse a esas actividades es muy difícil porque, por regla general, los países no tienen registros comprehensivos al respecto. Sin embargo, algunos estudios pueden dar una idea. Por ejemplo, la oficina europea de Transparencia Internacional hizo un seguimiento de 485 eurodiputados que salieron del cargo tras el período 2009-2014. De ellos, 171 abandonaron la política y 51 pasaron a estar empleados por organizaciones registradas para el cabildeo. En cuanto a la Comisión Europea, más de la mitad de los Comisionados que sirvieron en dicho período están involucrados con organizaciones registradas para el cabildeo ante la Unión Europea (Freund y Bendel, 2017). Dentro de la institucionalidad democrática, es legítimo que los particulares (individualmente o a través de asociaciones) manifiesten a sus representantes políticos cuáles son sus opiniones e intereses, con el fin de que el funcionario las considere en el momento de tomar sus decisiones. De hecho, se espera de los representantes políticos que respondan a sus representados, lo que implica conocer y atender sus preferencias. Por tanto, una complicación central a la hora de regular el cabildeo es determinar dónde está el umbral que separa un grado aceptable de influencia de uno indebido, y fijar ese umbral en conductas concretas que se puedan monitorear y sobre las que se pueda actuar.

Una pregunta central a esta discusión es ¿qué consiguen los particulares a través del cabildeo? Si se trata de obtener una vocería más activa y un conocimiento más profundo de los procesos de toma de decisión en el Estado, la práctica puede ser legítima. Si en cambio se trata de comprar acceso preferencial a decisores clave para conseguir beneficios privados, se trata de una amenaza a la integridad en el proceso de toma de decisión. Dar respuesta a esta pregunta es difícil por la falta generalizada de información alrededor de la industria. Estados Unidos es posiblemente el país que más ha avanzado en transparentar esta actividad, a partir de la aprobación de la Lobbying Disclosure Act (1995) y del trabajo de organizaciones independientes que han consolidado información relevante. Gracias a esto, algunos estudios han empezado a analizar las implicancias del cabildeo en el contexto de ese país.

Algunos resultados sugieren que el cabildeo puede ser usado para comprar acceso preferencial a personas importantes en la toma de decisiones. Por ejemplo, los cabilderos profesionales con un pasado en un partido político cobran más por sus servicios cuando ese partido está en el poder (Eggers, 2010). A su vez, Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen (2012) muestran que los ingresos de cabilderos que previamente habían trabajado en el equipo de un Senador caen sensiblemente cuando el Senador deja de ocupar su cargo en el Congreso (Gráfico 5.4). Estos patrones indican que el valor de las actividades de los cabilderos está en sus contactos, y no en sus conocimientos.

**Estudios sugieren que, en muchos casos, lo que da valor a las actividades de los cabilderos son sus contactos, y no sus conocimientos.**

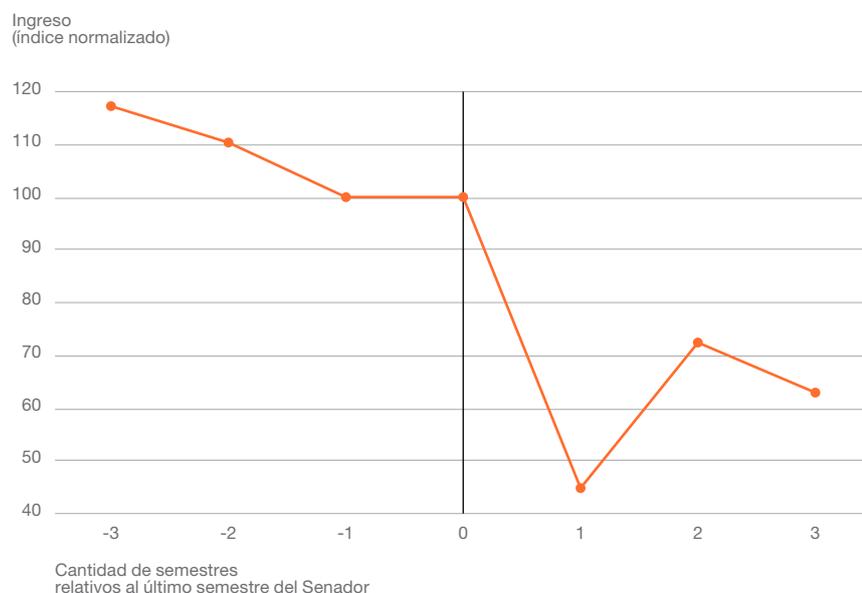
---

Los hallazgos previos no implican que no haya un espacio legítimo para el cabildeo, pero sí levanta las alarmas sobre la necesidad de monitorear mejor sus implicaciones para el proceso de política pública. Las medidas en este sentido pasan por reconocer formalmente la actividad y aumentar la transparencia con que se ejerce. En primer lugar, esto implica sistematizar la información sobre cabilderos (por ejemplo, a través de registros centralizados) y sus interacciones con funcionarios. Pero eso es solo una parte de la ecuación. Para identificar cómo estos afectan las decisiones de política pública, también es fundamental la información sobre las acciones de los funcionarios. Esa información debe ser

exhaustiva y comprender a miembros de los distintos poderes públicos, debido a que la influencia sobre políticos y burócratas se puede manifestar de múltiples maneras. Por ejemplo, algunos resultados señalan que los grupos de interés en Estados Unidos usan el cabildeo para frenar leyes inconvenientes en sus primeras etapas de formulación (Maheshri, 2010). Identificar un efecto así requiere información sobre todos los proyectos de ley desde el momento en que se diseñan hasta que potencialmente se someten a votación. A su vez, un estudio para Argentina encuentra que los particulares que sostienen audiencias con funcionarios tienen una mayor probabilidad de obtener contratos del Estado (Freille et al., 2019).

### Gráfico 5.4

#### Ingresos y conexión política de los cabilderos



Nota: el gráfico muestra la evolución de la mediana del ingreso de los cabilderos (que previamente habían trabajado para un Senador) alrededor de la salida del Congreso del Senador. Los ingresos se normalizan en un índice que toma valor 100 en el último semestre en funciones del Senador, el cual se marca con una línea vertical.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen (2012).

Este enfoque de regulación y transparencia requiere del reconocimiento y aceptación del cabildeo como una práctica y actividad profesional legítima dentro de ciertos límites. Un enfoque alternativo basado en la prohibición de la práctica corre el riesgo de perpetuar canales informales de influencia, que por clandestinas son siempre opacas a las instituciones y a la ciudadanía.

Otra preocupación es que las oportunidades de interlocución con funcionarios son muy desiguales entre grupos sociales. Así, grupos mejor organizados y con más recursos (como asociaciones empresariales) tienen más posibilidades de ha-

cer escuchar su voz en los círculos de decisión que los sectores menos poderosos y organizados. Aunque esto no constituye un hecho de corrupción en sí, puede sesgar las decisiones de política en favor de élites mejor conectadas. Para contrarrestar esto, sería importante complementar la regulación y transparencia del cabildeo con iniciativas dirigidas a aumentar la comunicación entre los representantes políticos y sus representados.

### **Lección clave de política pública**

El cabildeo debe ser reconocido y aceptado como una actividad legítima, con riesgos que ameritan regulación y altos niveles de transparencia. El control de estas prácticas requiere que se sistematice y publique información sobre la identidad de los cabilderos y sus interacciones con los funcionarios, así como respecto a las acciones de esos funcionarios en el ejercicio de sus cargos. Crear espacios de interlocución entre los representantes políticos y la ciudadanía puede ayudar a contrarrestar las ventajas de acceso que tienen los grupos más organizados y poderosos.

## **Transparencia e información de beneficiarios finales**

Para poder detectar y demostrar conflictos de interés o casos de sobornos es fundamental contar con información fiel y actualizada sobre registros de propiedad y transacciones financieras. Por tanto, otro ámbito de acción importante contra la captura de la política pública por los privados tiene que ver con la legislación y las capacidades que permiten hacer seguimiento de las estructuras accionarias y del control de las personas jurídicas. Esta es una piedra angular para la prevención del lavado de activos, que se ha refugiado históricamente en la opacidad financiera que se consigue con el uso de sociedades fantasma y testaferros.

Un estudio reciente explota el caso de los Panama Papers para estimar el valor que tiene el secreto bancario para las empresas. En abril de 2016 se filtraron documentos confidenciales del bufete panameño Mossack Fonseca con información de aproximadamente 214.000 empresas fantasma creadas en paraísos fiscales. Algunos ejemplos concretos muestran el uso que las empresas daban a estas sociedades. Siemens empleó vehículos *offshore*, algunos a través de Mossack Fonseca, para operar cuentas con las que se pagaron sobornos a funcionarios en América Latina. La energética Saipem hizo lo propio para distribuir USD 275 millones en sobornos a cambio de contratos para oleoductos y gasoductos en África por un valor de más de USD 10.000 millones. A partir de esos datos, O'Donovan, Wagner, y Zeume (2019) identifican a 397 empresas cotizadas en bolsa usuarias de los vehículos jurídicos secretos expuestos. El hallazgo central es que la revelación provocó una pérdida promedio de 0,7% del valor bursátil de las empresas involucradas, debido a la repentina desaparición de beneficios futuros provenientes de pagos de sobornos y evasión fiscal (los dos principales usos del secreto bancario). Los autores encuentran que la pérdida de valor es especialmente pronunciada para las empresas que están expuestas a países con alto nivel de corrupción y a países cuyos líderes también son identificados como usuarios de vehículos jurídicos secretos en la información filtrada.

**Los beneficiarios finales son las personas naturales que controlan o se benefician de un vehículo jurídico.**

---

La respuesta a esta situación pasa, entre otras cosas, por mejorar la información existente sobre *beneficiarios finales*, es decir, las personas naturales que controlan o se benefician de un vehículo jurídico (empresa, fideicomiso, etc.). Identificarlos es fundamental para ubicar quiénes son los individuos realmente involucrados detrás de las operaciones financieras.

El desarrollo de la institucionalidad en materia de beneficiarios finales es un área de mucha relevancia actual y donde la cooperación internacional es muy importante. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, o FATF por sus siglas en inglés) es el principal organismo encargado de fijar estándares para la prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo. Entre otras cosas, emite recomendaciones sobre los sistemas de información de beneficiarios finales y evalúa el avance de los países en la materia.

En la región, las deficiencias empiezan desde lo más básico: el establecimiento de una definición clara de beneficiarios finales en las legislaciones nacionales. El GAFI brinda algunos lineamientos sobre esa definición. Los beneficiarios finales de una persona jurídica son, en principio, los individuos que tienen un porcentaje de propiedad por encima de un umbral establecido (el GAFI sugiere el 25%). De haber dudas sobre ese primer criterio, se considera a los individuos que ejercen control por otros medios (por ejemplo, controlar cierto porcentaje de los votos de una sociedad o tener la potestad de nombrar o remover directivos). Finalmente, si no se logra identificar a nadie hasta ese punto, se considera a la persona natural que ejerce como funcionario administrativo superior (GAFI, 2014). Un análisis reciente del BID encuentra que solo 5 de 26 países estudiados en la región presentan una definición de beneficiario final que se adhiere a las recomendaciones del GAFI (Knobel, 2017). La mayoría de los países tienen vacíos en sus definiciones, como no considerar a los directivos de las personas jurídicas como beneficiarios finales en caso de no haberlos identificado por otros métodos, o no establecer un umbral de propiedad de capital en la sociedad para ser considerado su beneficiario final.

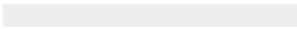
Una de las recomendaciones del GAFI en esta materia es que los países aseguren que exista “información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente” (GAFI, 2012, p. 23). Esta información debe ser accesible a través de solicitudes a la persona jurídica (que debe tener la información actualizada) o terceros (como bancos) que están obligados a aplicar medidas de debida diligencia del cliente. La información también puede estar centralizada en registros de beneficiarios finales, aunque su creación y mantenimiento requiere una inversión alta en términos de capacidades. Como se distingue en el Cuadro 5.1, de los diez países de la región que han sido incluidos en la más reciente ronda de evaluaciones de GAFI, tres están en incumplimiento de esta recomendación, tres en cumplimiento parcial, cuatro en cumplimiento mayoritario y ninguno en cumplimiento total (GAFI, 2019).

Por regla general, existen disposiciones para que las personas jurídicas presenten la información sobre su estructura de propiedad y control y para que la actualicen periódicamente ante autoridades competentes. Sin embargo, en la mayoría de los países se notan limitaciones en la información de beneficiarios finales, sobre todo en casos de estructuras corporativas complejas o cuando hay instancias de propiedad o control en el extranjero. Otras deficiencias tienen que ver con la actualiza-

ción de la información (especialmente porque hay poco control de los traspasos de acciones) y con la aplicación de castigos por incumplimiento de las disposiciones (en algunos casos no hay sanciones específicas por no mantener registros actualizados de accionistas y en otros las sanciones no son efectivas o disuasorias).

**Cuadro 5.1**

Grado de cumplimiento de la recomendación del GAFI sobre información de beneficiarios finales

Grado de cumplimiento	País
 Incumplimiento	Honduras
	Nicaragua
	Panamá
 Cumplimiento parcial	Colombia
	México
	Perú
 Cumplimiento mayoritario	Trinidad y Tobago
	Costa Rica
	Cuba
	Guatemala
	República Dominicana

Nota: el cuadro muestra el grado de cumplimiento en la recomendación del GAFI sobre la transparencia de los beneficiarios finales de las personas jurídicas (Recomendación 24), para los países de América Latina que han sido sujeto de la cuarta ronda de evaluaciones del GAFI.

Fuente: elaboración propia con base en datos de GAFI (2019).

**Lección clave de política pública**

Es necesario establecer un sistema que permita contar con información comprehensiva sobre beneficiarios finales. Las personas jurídicas deben tener responsabilidades claras de presentar y mantener actualizada la información sobre sus estructuras de propiedad y control, con la amenaza de sanciones por incumplimiento. Especialmente difícil es recabar información sobre instancias de propiedad o control en el extranjero, por lo que deben fortalecerse los mecanismos de cooperación internacional.

Otro pilar de la transparencia en esta materia son las prácticas de debida diligencia del cliente, que son las normativas que obligan a ciertas entidades a identificar a los beneficiarios finales de las personas jurídicas con quienes establecen relaciones. Las entidades llamadas a efectuar esta acción son las instituciones financieras y algunas actividades y profesiones no financieras designadas (abogados, notarios, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales preciosos, casinos, entre otros). En esta área también hay un gran margen de mejora para los países de la región.

## Actores y sectores vulnerables

Algunas de las tareas a cargo del Estado implican decisiones especialmente valiosas para los particulares, lo que aumenta el incentivo de estos a influir sobre esas decisiones y el riesgo de corrupción. Algunas de estas tareas son la asignación de contratos de gran cuantía, como los de construcción de obras de infraestructura; la emisión de licencias, permisos y concesiones para operar; y las resoluciones que toma en su capacidad de regulador de empresas.

Así emerge un componente sectorial de la corrupción, ya que esas tareas suelen ser más frecuentes en algunas industrias. Transparencia Internacional construye un Índice de Pago de Sobornos (BPI, por sus siglas en inglés) a partir de encuestas sobre percepciones hechas a ejecutivos. La versión 2011 del BPI presenta resultados por área de actividad y clasifica 19 sectores según el nivel percibido de corrupción (Hardoon y Heinrich, 2011). La Figura 5.2 presenta la lista de los sectores más vulnerables de acuerdo a ese índice. García-Santana et al. (2019) muestran que, en España, las industrias con valores más bajos en el BPI (mayor percepción de corrupción) tienen una peor asignación de recursos entre empresas, lo que se traduce en un menor crecimiento de productividad respecto a las actividades menos vulnerables.

**Figura 5.2**  
Sectores vulnerables a la búsqueda de rentas



Nota: se presentan los siete sectores con peores resultados en el Bribes Payers Index 2011 de Transparencia Internacional.

Fuente: elaboración propia con base en Hardoon y Heinrich (2011).

En el resto de este capítulo, nos enfocaremos en discutir la gobernanza de la provisión de infraestructura pública y de la gestión de recursos naturales, dos tareas vulnerables a la corrupción y especialmente pertinentes para la región. Las empresas de propiedad estatal representan un actor clave en esta discusión, ya que en muchos casos ellas tienen a cargo la ejecución esas tareas. En consecuencia, se ofrece algunas recomendaciones dirigidas a disminuir los riesgos de corrupción en esas organizaciones.

## Construcción y obra pública

La provisión de infraestructura pública de buena calidad y a un costo razonable es uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de la región. Parte del reto está en la gobernanza de los procesos para la construcción de obras y la operación de los servicios. Los proyectos de infraestructura tienden a ser muy específicos y complejos, lo que crea espacios de discrecionalidad. A su vez, las asimetrías de información debilitan el control ciudadano. Frecuentes conflictos de interés, escasos contrapesos y opacidad sobre los procesos facilitan la captura del sector por intereses particulares.

Algunos estudios recientes para la región sugieren que, en efecto, los proyectos de infraestructura pueden ser usados por políticos como retribución a quienes los apoyan en época de elecciones. Ramos (2018) muestra que, cuando la probabilidad de ser auditado disminuye, los alcaldes brasileños solicitan más transferencias (convenios) del Gobierno central para la construcción de obras, que eventualmente se asignan a los aportantes a las campañas. Así, la discrecionalidad de esa fuente de gastos altera la cantidad y el destino de recursos asignados a obras públicas. Gulzar et al. (2019) encuentran para Colombia que los alcaldes que reciben las donaciones más cuantiosas no aumentan la cantidad de recursos destinados a contratos, pero sí los asignan de una manera que recompense a sus aportantes. Además, los contratos que se cierran con los donantes más importantes tienen peores resultados de ejecución (en cuanto a cumplimiento de plazos y sobrecostos).

La evidencia señala que las irregularidades se pueden materializar en varios momentos del ciclo de vida de las obras. En un análisis de 63 proyectos de Odebrecht que han sido investigados por la justicia o los medios, Campos et al. (2019a) encuentran que 30 de estos casos presentan irregularidades antes y durante la licitación (en el diseño y aplicación de criterios de evaluación). Sin embargo, con igual frecuencia se observan problemas tras la asignación del contrato (en instancias de renegociación). Las renegociaciones parecen ser una vía importante para canalizar la corrupción. En los contratos ganados por Odebrecht en ocho países de la región entre 2001 y 2016, el monto de los proyectos presupuestado aumentó 71,3% a través de renegociaciones en aquellos donde hubo sobornos (o se sospecha que hubo), mientras que el ajuste es de solo 6,5% en proyectos sin reporte de irregularidades (Campos, Engel, Fisher, y Galetovic, 2019c).

Tomada en conjunto, la evidencia sugiere que es necesario reforzar la institucionalidad en todas las etapas del proceso de provisión de obra pública.

### La selección de proyectos

Las primeras distorsiones aparecen en el momento de decidir qué proyectos emprender. Idealmente, el criterio que determina esta elección debería ser la rentabilidad social de los mismos. Esto es un ejercicio técnicamente difícil, pero además es susceptible de ser cooptado. Las recomendaciones pertinentes a esta etapa tienen que ver con la arquitectura institucional y las fórmulas utilizadas para tomar decisiones de inversión en obra pública.

**Los proyectos de obras públicas tienden a ser muy específicos y complejos, lo que crea espacios de discrecionalidad.**

---

En primer lugar, los planes de infraestructura deberían quitar el foco de la cantidad de obras e insumos y ponerlo en los servicios que se busca entregar y en su calidad. Un primer paso para esto es definir las variables de desempeño que permitan evaluar la pertinencia y la efectividad de las inversiones, lo que a su vez facilita el proceso de rendición de cuentas. Desarrollar procesos que operen bajo esa lógica puede ser muy exigente, pero es el objetivo hacia el que deberían apuntar los programas de infraestructura para disciplinar la selección de proyectos y desincentivar la construcción de obras costosas y socialmente ineficientes.

También puede ser útil separar las agencias de planificación de obras de los encargados de la ejecución de los proyectos. De manera más general, es importante buscar que exista independencia entre los procesos de definición de obras y elección de proveedores. Esto aliviaría posibles conflictos de interés y permitiría reducir el riesgo de usar proyectos de infraestructura con el fin expreso de retribuir favores o beneficiar a un contratista.

## Licitación y elección de proveedores

La etapa de definición de los parámetros de las licitaciones y elección de proveedores es también vulnerable. Uno de los riesgos es que las empresas ganen acceso indebido a los pliegos con antelación, e incluso los modifiquen a su gusto con la intención de excluir a posibles competidores y mejorar las condiciones propias. Otro riesgo tiene que ver con la existencia de elementos subjetivos en las fórmulas de evaluación de propuestas, lo que suele ocurrir en la medición de capacidades técnicas de los candidatos. Este es un espacio muy susceptible de ser explotado para beneficiar a una empresa sobre otras.

Para conseguir estos favores, la empresa debe contar con la complicidad de funcionarios capaces de controlar las decisiones de los comités de evaluación. Aunque generalmente existen marcos institucionales dispuestos para fiscalizar todos estos procesos, estos también son vulnerables, ya sea porque se consigne la connivencia de los entes de fiscalización o porque se usen fórmulas de excepción y decretos especiales para disminuir los poderes de las instancias de fiscalización.

**La captura es más fácil cuando la unidad que define y prioriza un proyecto también tiene mucha influencia sobre la composición de los comités de selección.**

---

La respuesta fundamental a estos riesgos tiene que ver con redoblar los esfuerzos para aumentar la independencia de todos los funcionarios y entes que participan en los procesos de licitación y dificultar la coordinación de los mismos. Como ya se señaló previamente, la captura es más fácil cuando la unidad que define y prioriza un proyecto también tiene mucha influencia sobre la composición de los comités de selección. El peligro aumenta si esa misma instancia puede tomar decisiones que disminuyan la fiscalización de los proyectos.

También es importante que en las licitaciones se usen documentos estandarizados que dificulten diseñar las bases a medida de una empresa particular, así como evaluar las propuestas con fórmulas que reduzcan o eliminen el peso de criterios subjetivos para cerrar espacios de manipulación.

### Lección clave de política pública

El diseño y selección de obras debe obedecer a criterios de bienestar social y separarse de la elección de proveedores. A su vez, los procesos de licitación ideales minimizan la discreción en la definición de criterios y apuntan a una mayor apertura y competencia. Los proyectos precisan instancias de seguimiento y fiscalización independientes y capaces.

Existe una estrecha relación entre la prevención de la corrupción en los procesos de licitación y la salvaguarda de la libre competencia en el sector de la construcción. Como se señaló previamente, cuando las empresas consiguen alterar pliegos y condiciones en su favor, excluyen injustamente del proceso a sus competidores al introducir exigencias o requisitos innecesarios. Pero también hay casos en que un grupo de empresas conspira para repartirse un conjunto de obras. Por ejemplo, una empresa pide a su supuesta competidora que haga una oferta peor a la suya para asegurarse un contrato a cambio de retribuir el favor en un contrato siguiente. Odebrecht, en su declaración al Departamento de Justicia de Estados Unidos, confiesa haber participado en un esquema con otras constructoras para repartirse proyectos futuros. Una vez que se determinaba cuál empresa debía ser responsable por un proyecto dado, y el precio a cobrar por el mismo, se acordaba que solo la empresa seleccionada haría una oferta calificadora y que los otros miembros del cartel presentarían propuestas que aseguraran la adjudicación a la empresa pre-determinada (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2016).

### Recuadro 5.3

#### ¿La corrupción en los procesos de licitación facilita la colusión?

El favoritismo en el otorgamiento de contratos puede facilitar la corrupción. Lambert-Mogiliansky y Kosenok (2009) ilustran el fenómeno planteando una situación en la que dos empresas compiten por una secuencia de contratos cuyo ganador es seleccionado por un subastador (funcionario). Cada empresa tiene ventajas en cierto tipo de proyectos (por ejemplo, una es especialista en puentes y la otra en túneles). Las preferencias de la sociedad cambian con el tiempo (a veces se prefiere un puente y a veces un túnel), pero el subastador tiene discreción para determinar el tipo de proyecto que se demanda. Las empresas pueden ofrecer sobornos al subastador, pero quieren evitar competir entre ellas en el pago de coimas. Para eso, necesitan un mecanismo de asignación de contratos que permita observar con facilidad cuando alguna de las dos se desvía del acuerdo colusorio. Un mecanismo que cumpliría esa función es alternar los contratos entre empresas, de modo que si una de las dos recibe dos contratos consecutivos se hace evidente que rompió el pacto. El resultado que presentan los autores es que esa solución se puede implementar gracias a la discreción que tiene el subastador de definir el tipo de contrato. Así, el acuerdo colusivo se sostiene bajo una regla en la que el subastador alterna el tipo de contratos de acuerdo a las características de cada empresa (un puente, un túnel, un puente, y así sucesivamente). En este escenario los costos sociales son muy elevados: el tipo de proyectos que se construye es socialmente ineficiente y el precio que se paga es mayor que en ausencia de corrupción.

Algunos autores postulan que existe una complementariedad entre el favoritismo (corrupción) y la colusión. Más específicamente, que el primero facilita la segunda, como se discute en el Recuadro 5.3. Esto señala que reforzar a las agencias de protección de la competencia es también importante para descubrir y sancionar prácticas corruptas.

## La hora de la renegociación

**Si las renegociaciones contractuales se usan de manera excesiva y muy permisiva, las empresas pueden prever que en caso de ganar un contrato lo podrán renegociar más adelante.**

---

Finalmente, con frecuencia se presentan irregularidades en la etapa posterior a la licitación, cuando los contratos ya están firmados y las obras en marcha. Las modificaciones contractuales en proyectos de infraestructura son comunes. En parte esto obedece a razones legítimas, dado que la complejidad y los plazos de las obras dan espacio al surgimiento de imprevistos. Sin embargo, una institucionalidad débil puede dar lugar a un uso excesivo y muy permisivo de las renegociaciones contractuales. Ante un escenario así, las empresas pueden prever con casi total certeza que en caso de ganar un contrato lo podrán renegociar más adelante, lo que introduce distorsiones en todo el proceso. En primer lugar, las empresas tienen incentivos a hacer ofertas artificialmente competitivas durante las licitaciones para ganar, previendo que en la etapa posterior a la licitación podrá restablecer condiciones más favorables. Además, en estos contextos las empresas que pueden hacer las mejores ofertas no son necesariamente las más eficientes sino las que tienen mayor capacidad de renegociación, lo que puede aumentar los costos de los proyectos como consecuencia de una peor selección de proveedores. El Recuadro 5.4 recoge algunos ejemplos documentados de cómo las empresas responden estratégicamente al uso de las modificaciones contractuales para obtener mayores beneficios.

### Recuadro 5.4

#### ¿Cómo responden las empresas licitantes a las renegociaciones?

Los problemas de gobernanza en las renegociaciones contractuales están documentados en varios contextos. Ryan (2019) analiza el caso de licitaciones para contratos de energía en la India. Allí, empresas generadoras que podrían indexar los precios señalados en sus ofertas económicas a cambios en los costos de los insumos, prefieren no hacerlo. Esto les permite hacer ofertas por montos artificialmente bajos, sabiendo que en caso de aumentos pronunciados en los insumos las agencias contratantes les permitirán modificar los precios. El autor encuentra que el 48% de los ganadores solicitan modificaciones posteriores. Jung, Kosmopoulou, Lamarche, y Sicotte (2019) estudian proyectos de construcción vial en Vermont, Estados Unidos, y encuentran que las empresas postulantes logran anticipar que las cantidades de ciertos insumos deberán modificarse posteriormente, y hacen sus ofertas estratégicamente: cobran márgenes unitarios mayores (menores) para los insumos cuyas cantidades aumentarán (disminuirán) tras la licitación.

Las ineficiencias provocadas por las debilidades institucionales en materia de renegociaciones contractuales se pueden dar incluso en ausencia de corrupción, pero la corrupción suele exacerbar el problema. En primer lugar, la capacidad de las empresas para obtener condiciones favorables en la etapa posterior a la licitación suele estar asociada a sus conexiones con los funcionarios pertinentes. Las empresas mejor conectadas pueden ser más agresivas en las licitaciones y son las principales ganadoras del sistema. Además, las renegociaciones pueden llegar a usarse como vehículos para hacer adiciones a los contratos que no corresponden a las obras licitadas originalmente.

Finalmente, la alta prevalencia de modificaciones es un fenómeno que se refuerza a sí mismo, porque cuando se anticipa que un contrato será renegociado con alta probabilidad, desaparecen los incentivos a hacer un buen diseño original del contrato. Restringir los cambios que se pueden hacer tras las licitaciones obligaría a las partes involucradas a ser más cuidadosas a la hora de licitar y firmar los contratos.

En América Latina, la incidencia de renegociaciones en los contratos de infraestructura es muy alta, y sus usos van desde la extensión de plazos para la finalización de las obras hasta la adición de nuevos tramos de obra vía adenda a un contrato existente (Guasch y Straub, 2009).

Una de las tareas primordiales tiene que ver con blindar los procesos de renegociación. Los mismos deberían ser llevados adelante por comités con alto grado de independencia y capacidad técnica. Además, cierto tipo de modificaciones vía renegociación deberían estar prohibidos por completo. Por ejemplo, no debe permitirse la incorporación de obras adicionales a la original a través de adendas a los contratos existentes. Proyectos de construcción adicionales deben procurarse mediante licitaciones independientes y competitivas (Campos, Engel, Fisher, y Galetovic, 2019b).

### **Lección clave de política pública**

**Las renegociaciones de contratos deben evaluarse por equipos con capacidades técnicas y a través de procesos transparentes. Algunas modificaciones contractuales, como la adición de nuevas obras no estipuladas originalmente, deben evitarse.**

Otro refuerzo a los procesos de contratación de obra pública tiene que ver con la transparencia. Es importante aprovechar las herramientas digitales para dejar registro de las licitaciones, incluyendo la información que se genera a lo largo de todo el ciclo. Cualquier renegociación y modificación contractual también debe estar disponible junto a los documentos originales. Algunos estándares se vienen desarrollando, como los Open Contracting Data Standard de la Open Contracting Partnership.<sup>8</sup> Además de la publicación de documentos y datos, integrar más instancias de monitoreo independiente (por ejemplo, por organizaciones civiles en representación de la ciudadanía) al proceso de contratación puede ser también una herramienta importante.

---

8. Puede consultarse en: <https://standard.open-contracting.org>.

## Modalidades de adjudicación

Las renegociaciones afectan tanto a los contratos de provisión pública tradicional como a los firmados bajo la modalidad de Asociación Público Privada (APP). Las APP son arreglos de largo plazo en los que el privado encargado de la construcción también administra la infraestructura durante un tiempo determinado. El diseño contractual de las APP promete ciertas ventajas al distribuir los riesgos entre el sector público y el privado, y promover buenos niveles de calidad y mantenimiento de las obras.

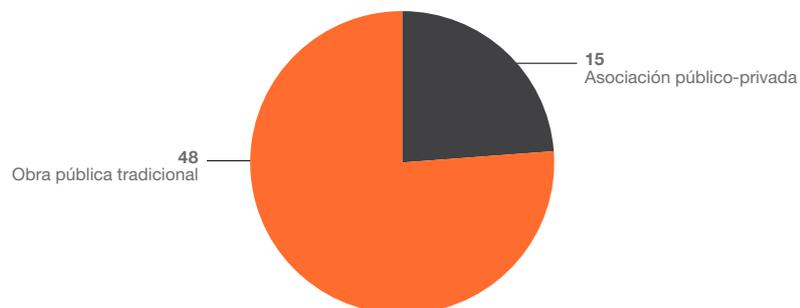
**Conseguir que las ventajas de las APP se materialicen depende de un marco institucional sólido, especialmente en lo relacionado al control de las renegociaciones.**

Sin embargo, conseguir que las ventajas de las APP se materialicen depende de un marco institucional sólido, especialmente en lo relacionado al control de las renegociaciones. De lo contrario, las empresas pueden anticipar que tendrán mucha flexibilidad para modificar contratos y hacer ofertas imprudentes al momento de la licitación. En este escenario, la supuesta distribución de riesgos entre el sector público y el privado deja de ser tal y estos pasan todos al sector público (finalmente a la ciudadanía). Asociado a esto, las APP pierden la capacidad para filtrar proyectos ineficientes, ya que las empresas saben que podrán obtener beneficios de las transferencias que recibirán con las renegociaciones, y por lo tanto se pueden aventurar a hacer obras con valor social negativo.

En síntesis, tanto los contratos elaborados bajo fórmulas de APP como aquellos adjudicados como obra pública tradicional son susceptibles a los problemas generados por el empleo indiscriminado de renegociaciones. Estas últimas cambian los incentivos de los actores involucrados, acarrear pérdidas de eficiencia y facilitan la corrupción. De hecho, las irregularidades que se han ido descubriendo a raíz de las declaraciones de Odebrecht al Departamento de Justicia de Estados Unidos afectan a proyectos firmados bajo ambas modalidades. El Gráfico 5.5 considera información de 63 proyectos de esa empresa que han sido objeto de investigación judicial o periodística por irregularidades, y muestra que aproximadamente el 25% fue financiado vía APP (Campos et al., 2019a).

### Gráfico 5.5

Proyectos de Odebrecht y modalidad de adjudicación



Nota: el gráfico presenta la distribución según la modalidad por la cual fueron adjudicados 63 de proyectos de Odebrecht investigados por irregularidades por fuentes oficiales y periodísticas. Corresponde al período entre 2001 y 2016.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Campos et al. (2019).

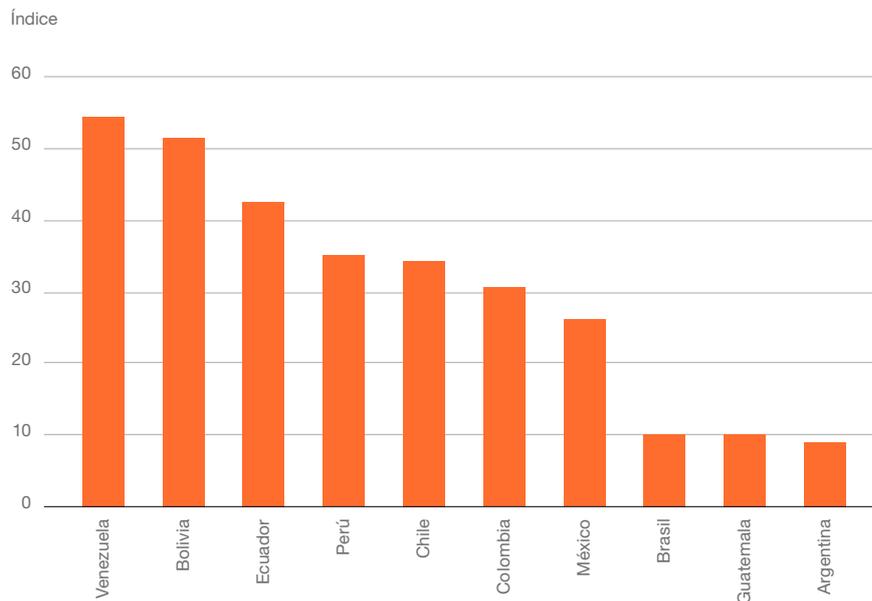
## Industrias extractivas y recursos naturales

Los recursos naturales crean importantes retos de gobernanza, como se documenta en el Capítulo 2 de este reporte. Algunos autores han documentado la existencia de una relación negativa entre recursos naturales e indicadores de progreso económico, que ha dado pie a la hipótesis de que la abundancia de estos recursos es perjudicial para el desarrollo (Frankel, 2010; Robinson, Torvik, y Verdier, 2006; Sachs y Warner, 1995). Sin embargo, hay también historias de éxito que contradicen esa idea, y el consenso actual apunta a que los efectos negativos de los recursos naturales no son inevitables, a la vez que se reconoce que el sector necesita una gobernanza muy fuerte.

Las industrias extractivas son de gran importancia económica en muchos países de la región. Hailu y Kipgen (2017) proponen el Índice de Dependencia de los Extractivos (EDI, por sus siglas en inglés), que busca capturar la dependencia de recursos no renovables como petróleo, gas y minerales para diferentes países. Aunque no tiene una interpretación directa, valores mayores del EDI (que va de 0 a 100) representan una mayor dependencia. El Gráfico 5.6 muestra que de los 10 países de América Latina considerados en el cálculo, 7 tienen un valor mayor a 25, que sugiere un papel importante de los recursos naturales en la economía nacional.

### Gráfico 5.6

Índice de dependencia de las industrias extractivas



Nota: se presenta los valores del Extractives Dependence Index (EDI). Este indicador toma valores entre 0 y 100, y valores mayores indican mayor dependencia de industrias extractivas. Los datos corresponden al año 2011, con excepción de Argentina (2009).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Hailu y Kipgen (2017).

Hay dos etapas de la gestión de recursos naturales que presentan riesgos de corrupción diferenciados. La primera tiene que ver con la asignación de los derechos de exploración y explotación (Venables, 2016). Las reservas de recursos extractivos (petróleo, gas o minerales entre otros) tienen un gran valor económico que promueve la competencia para hacerse con los ingresos provenientes de su explotación. Por regla general, los Estados se reservan la propiedad de estos recursos y asignan los permisos de exploración y extracción en forma de concesiones a empresas privadas, que en muchos casos conviven con empresas estatales en el sector. Inherente a la tarea de asignar concesiones hay un riesgo de que funcionarios con suficiente discreción exploten su posición en beneficio propio.

Los riesgos existentes en esta etapa guardan claros paralelismos con los riesgos presentes en la contratación de obra pública: en ambos casos el Estado decide, entre particulares interesados, a quién asigna los recursos. En consecuencia, hay ciertas lecciones comunes. El marco normativo e institucional debe garantizar que en la asignación de licencias y derechos de explotación se apliquen legítimos criterios técnicos y económicos, que las partes involucradas en la toma de decisión estén libres de conflictos de interés, y que se conozca con precisión quiénes son los beneficiarios finales de los contratos.

**La gestión de las industrias extractivas presenta riesgos de gobernanza en dos etapas: la asignación de los derechos de explotación, y el uso de los recursos generados.**

---

La segunda etapa en la gestión de los recursos extractivos tiene que ver con la administración de los ingresos que generan. Una peculiaridad de estos ingresos públicos es que son, en líneas generales, independientes del desempeño de los gobiernos. Esto da lugar a la preocupación de que se disminuya la capacidad de la ciudadanía para disciplinar a los administradores del Estado, quienes podrían usar esos recursos con fines clientelares para reducir la rendición de cuentas. Existe evidencia consistente con estas sospechas, aunque no es concluyente (Ardanaz y Tolsá Caballero, 2016; Monteiro y Ferraz, 2014).

Las sugerencias en esta materia apuntan a la adopción de mecanismos de asignación de recursos y prácticas contables claras que reduzcan espacios de excesiva discrecionalidad. Deben detallarse con claridad los ingresos que recibe el Estado de las industrias extractivas, explicitando su concepto (impuestos, regalías, tasas, cánones, etc.) y establecer instancias que permitan cotejar esos ingresos con los pagos hechos por las empresas operadoras del sector. Asociado a esto, es fundamental definir con claridad el papel que juegan las empresas estatales (si las hay) y los flujos de recursos entre estas y las concesionarias privadas, así como las transferencias de fondos entre las empresas estatales y el gobierno y agencias gubernamentales. También debe dejarse un claro registro de los gastos parafiscales en que incurren algunas empresas estatales (pago de servicios sociales, infraestructura pública, subsidios a combustibles, servicio de deuda nacional, etc.).

También es importante definir reglas claras y transparentes para la distribución y uso de esos recursos. Se debe indicar la cuantía de los ingresos de industrias extractivas dedicados tanto al presupuesto nacional como a fondos de estabilización. Asimismo, los Estados deben dejar registro de las transferencias a gobiernos subnacionales.

### Lección clave de política pública

El manejo de los ingresos provenientes de actividades extractivas debe adherirse a altos estándares de transparencia, con registros claros y precisos del origen y uso de esos fondos. Especial atención ameritan los flujos de recursos generados por empresas estatales en estas industrias y la relación financiera entre estas empresas y los gobiernos.

La Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) es la plataforma que genera estándares y recomendaciones en materia de transparencia para este sector. La misma brinda sugerencias para la creación y publicación de información sobre todas las etapas de la gestión de estas industrias, desde las actividades de exploración y extracción hasta el análisis de los resultados e impactos en el bienestar conseguidos a través del uso de estos recursos.

## Empresas de propiedad estatal

Finalmente, es importante señalar que, así como existen tareas especialmente vulnerables, también hay organizaciones dentro del Estado que son especialmente susceptibles a los riesgos de corrupción. En realidad, estos dos fenómenos se relacionan estrechamente: los riesgos se potencian en algunas organizaciones porque tienen a su cargo tareas vulnerables.

Las empresas de propiedad estatal (EPE) merecen especial atención. El informe de la OCDE (2015) sobre cohecho internacional analiza 427 casos y encuentra que los trabajadores de EPE son los funcionarios que con más frecuencia reciben sobornos. El 27% de los funcionarios pertenece a esa categoría, cifra muy superior a la correspondiente al segundo grupo más frecuentemente sobornado (funcionarios de aduana, en 11% de los casos). Las revelaciones e investigaciones a partir del caso de Odebrecht también muestran que las empresas estatales fueron contraparte en muchas de las operaciones irregulares que mantuvo esta compañía.

Como se señaló previamente, los riesgos de corrupción en las EPE se concentran en ciertas tareas, tal como ocurre en el Estado en general. Un reporte de la OCDE, a partir de datos obtenidos con encuestas a trabajadores de EPE, muestra que la recepción de sobornos y los procesos de compras y contrataciones son percibidos como riesgos de alto impacto al interior de estas organizaciones. A su vez, el favoritismo y patronazgo en la contratación de empleados se identifica como uno de los riesgos con mayor probabilidad de materializarse en estas organizaciones. Esto sugiere que muchas de las recomendaciones surgidas del Capítulo 3 para mejorar mecanismos de ingreso al sector público son pertinentes a las EPE en particular (OCDE, 2018b).

La susceptibilidad de las EPE a irregularidades responde en buena medida a debilidades en sus arreglos de gobernanza y su relación con las instituciones políticas. Los modelos de gobernanza adoptados en muchos casos no definen claramente las responsabilidades de los gerentes y directores en cuanto al desempeño de las empresas, por lo que los incentivos a desarrollar sistemas de control interno

**La vulnerabilidad de las empresas estatales a irregularidades se debe en parte a sus arreglos de gobernanza y su relación con las instituciones políticas.**

---

desaparecen. Por otra parte, cuando los límites entre los objetivos operativos y los objetivos políticos se desdibujan, suelen aparecer conflictos de interés. Por ejemplo, si miembros del gobierno nacional eligen discrecionalmente a los directores o gerentes de estas empresas, estos pueden convertirse en agentes de intereses políticos, a la vez que disminuyen los incentivos a imponer sistemas de control y sanción externos.

Varias organizaciones internacionales han trabajado en la definición de mejores prácticas de gobierno corporativo en las EPE. En particular, las recomendaciones de CAF sobre la materia abarcan aspectos del marco legal, el ejercicio de la función de propiedad, el directorio y administración, los derechos de los accionistas, el ambiente de control, y las políticas de revelación de información y resolución de conflicto. Los principales lineamientos de CAF se resumen en el Cuadro 5.2.

---

## **Cuadro 5.2**

### Recomendaciones CAF para gobierno corporativo de las EPE

---

#### **Marco legal**

Separación de las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador.  
Posibilidad de restructuración del capital en las EPE.  
Estructura legal corporativa de las EPE.  
Condiciones de mercado para la financiación de las EPE.

---

#### **Función de propiedad**

Declaración de la Propiedad del Estado, que incorpore los compromisos de gobierno.  
Identificación de una Entidad de Propiedad Centralizada.  
Estado como accionista/propietario activo.  
Autonomía operacional de las EPE.  
Directorio independiente del propietario.  
Responsabilidad pública de las entidades de propiedad central.

---

#### **Directorio y administración**

Necesidad de constituir un Directorio.  
Directorio responsable de la información financiera y la gestión de riesgos.  
Directores independientes.  
Procesos de nominación definidos y criterios mínimos para ser director.  
Información suficiente y oportuna a los directores.  
Separar la gestión ordinaria (gerencia) de la empresa, de su dirección (directorio).  
Responsabilidades de la alta gerencia definidas formalmente.  
Conformar comités de apoyo para el Directorio.  
Realizar evaluación del Directorio.  
Funciones y atribuciones especiales del Directorio.  
Reglamento del Directorio.  
Estructura del Directorio adecuada y régimen de suplencias.  
Responsabilidades y los derechos del Directorio definidos formalmente en estatutos o reglamento.  
Compensación adecuada a los directores.  
Presidente de Directorio seleccionado de los directores externos.  
Revelar la información de las reuniones del directorio y la asistencia de los directores.  
Requerir autorización especial para las transacciones con partes relacionadas.

---

---

### **Derechos de los accionistas**

---

Una acción, un voto.  
 Comunicación efectiva con los accionistas.  
 Quórum reforzado para autorizar transacciones corporativas especiales.  
 Reglamento para la JGA.  
 Derecho de una minoría para convocar a una JGA extraordinaria.  
 Permitir la responsabilidad legal de los administradores.  
 Informes de transacciones con partes vinculadas.  
 Fomento de la participación de los accionistas minoritarios en las juntas generales de accionistas (JGA).  
 Autoridad exclusiva de la JGA para decidir sobre asuntos especiales.  
 Agendas precisas de la JGA.  
 Facilitar la delegación de voto.

---

### **Ambiente de control**

---

Sistema de auditoría interna necesario.  
 No contratar otros servicios con el auditor financiero externo.  
 Límites de tiempo de contratación de los auditores externos para preservar su independencia.  
 Auditor financiero externo independiente.  
 En grupos económicos, el auditor externo debe ser el mismo.  
 Establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa.

---

### **Revelación de información**

---

La información financiera debe proveerse de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad.  
 Salvaguardar transparencia de acuerdos de accionistas.  
 Establecer límite de tiempo para los auditores externos con el fin de preservar su independencia.  
 Informe Anual de Gobierno Corporativo.

---

### **Resolución de conflictos**

---

Conveniencia de establecer formalmente mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

---

**Fuente:** elaboración propia con base en Bernal, Oneto y Penfold (2012)

## **Principales recomendaciones y situación en la región**

En primer lugar, es aconsejable que los Estados ejerzan su función propietaria sobre todas las empresas en las que este sea dueño parcial o total, a través de una entidad centralizada. En su defecto, la tarea se puede realizar a través de una agencia de coordinación (OCDE, 2016b). Una instancia así permite definir sistemas de reporte uniformes para las EPE y alivia problemas de coordinación que surgen cuando la supervisión se delega en múltiples ministerios o agencias estatales (Musacchio, Pineda, y García, 2015). De manera importante, ese rol propietario debe estar claramente separado de las tareas que tenga el Estado como regulador de esas empresas.

Penfold, Oneto, y Rodríguez Guzmán (2015) recogen información que ofrecen 105 empresas de 13 países de América Latina a través de sus páginas web, y elaboran el Índice de Transparencia de Gobierno Corporativo para las EPE. Los resultados obtenidos dan una idea sobre las prácticas actuales en la región. El estudio encuentra que solo para el 45% de las empresas en la muestra la propiedad se concentra en un ente especializado. En cambio, es frecuente que los derechos de propiedad estén designados ambiguamente en el Estado, sin identificar un órgano específico encargado de ejecutar las acciones de propietario.

Otro elemento central de la gobernanza de las EPE es la definición de criterios claros para la selección de los miembros de directorios. Esos directorios deben representar una capa de separación entre las funciones operativas y técnicas de los cuadros gerenciales y los objetivos políticos externos a la empresa. Por tanto, es importante que estén compuestos por individuos independientes y capaces seleccionados a través de procesos objetivos y transparentes. Las entidades propietarias o agencias de coordinación tendrían la tarea de definir esos procesos. Es fundamental que los directorios tengan mandatos claros sobre las expectativas de desempeño e integridad, así como autonomía para hacerlos cumplir.

**7%** de las EPE contempla un sistema escalonado de nombramiento de directores.

El análisis de Penfold et al. (2015) indica que con frecuencia los miembros de directorios de EPE en la región son nombrados directamente por los presidentes de los gobiernos nacionales o los puestos son ocupados directamente por titulares de ministerios asociados. Solo una tercera parte de las empresas tiene directores independientes, y solo 7% contempla un sistema escalonado de nombramiento de director (esta práctica podría favorecer la independencia del directorio al aislarlo del ciclo político).

Es recomendable que los Estados armonicen los marcos legales dentro de los cuales operan las diferentes empresas públicas, y sujetarlas a las normas de responsabilidad legal empresarial ante casos de corrupción. Esta armonización, además, facilita la creación y el funcionamiento de las agencias coordinadoras o entidades propietarias centralizadas. La información revelada por Penfold et al. (2015) evidencia una gran heterogeneidad en estructuras jurídicas que otorga a las EPE regímenes especiales con exigencias distintas a las aplicables para empresas del sector privado.

### **Lección clave de política pública**

Armonizar las formas legales bajo las que operan las empresas estatales y centralizar su supervisión en una entidad única o una agencia coordinadora puede mejorar el monitoreo de estas organizaciones, y crear estándares objetivos para la selección de directorios. El Estado debe comunicar expectativas claras en materia de integridad e incentivar la adopción de esquemas internos de control, respetando la autonomía operativa de las empresas.

También a nivel interno, es importante uniformar y definir claramente las responsabilidades legales de los individuos que trabajan en ellas o que están a cargo de su administración. Se debe evitar, por ejemplo, situaciones en las que miembros de un mismo directorio respondan a obligaciones legales distintas según sean funcionarios o independientes (OCDE, 2016a). Finalmente, todas estas medidas deben complementarse con la existencia de instancias externas e independientes de regulación y auditoría.

## Claves para mantener los intereses privados a raya

- 1** Proteger la política pública de los riesgos de captura por intereses particulares requiere perseguir las conductas más flagrantes como el soborno, regular actividades que pueden crear conflictos de interés, mejorar la información sobre la composición accionaria de las personas jurídicas, y reforzar el control en tareas y sectores especialmente vulnerables.
- 2** Una institucionalidad antisoborno fuerte tiene la capacidad de modificar el comportamiento de individuos y empresas hacia mejores prácticas. Para ello se necesitan leyes bien diseñadas y capacidad de aplicarlas.
- 3** Para mejorar la implementación de las leyes antisoborno es necesario reforzar la independencia y las capacidades de los organismos de investigación, y perfeccionar los mecanismos de cooperación entre jurisdicciones, en especial ante delitos transnacionales. También puede ser útil ajustar los plazos de prescripción de ciertos crímenes considerando los tiempos que suelen tomar las investigaciones.
- 4** Los programas de cumplimiento en las empresas son valiosos y deben incentivarse. Asignar responsabilidad legal a las empresas por delitos de corrupción es fundamental para fomentar su adopción. Esos programas deben contemplar la promoción efectiva de los informantes internos.
- 5** Las declaraciones de activos e intereses son especialmente efectivas si son públicas y si contienen información sobre cargos, actividades y fuentes de los intereses, y no solo sobre montos patrimoniales o de ingresos. Es importante que las obligaciones sean consecuentes con la capacidad institucional para procesar esa información, y que se consideren las preocupaciones asociadas a la privacidad de los funcionarios.
- 6** El cabildeo debe ser reconocido como una actividad legítima dentro de ciertos límites, y su práctica se debe regular y transparentar para mitigar los riesgos de influencia indebida. Con este fin, es necesario sistematizar y publicar información sobre los cabilderos, sus interacciones con políticos y burócratas, y las acciones de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos.
- 7** Los países deben mejorar sus sistemas de información sobre beneficiarios finales. Las legislaciones deben definir claramente responsabilidades en esta materia. De especial importancia es reforzar los mecanismos para transparentar estructuras corporativas complejas e instancias de propiedad o control en el extranjero, así como para actualizar la información ante trasposos de acciones.
- 8** Algunas de las tareas que ejecuta el Estado son especialmente vulnerables a irregularidades, por lo que ameritan refuerzos institucionales específicos. Casos muy pertinentes para América Latina son la provisión de infraestructura pública, la explotación de recursos naturales y el manejo de las empresas de propiedad estatal.
- 9** La gobernanza de la obra pública requiere reforzar los procesos a lo largo de toda la vida de los proyectos. El diseño y selección de obras debe obedecer a criterios de bienestar social y separarse de la elección de proveedores. Los procesos de licitación ideales minimizan la discreción en la definición de criterios y apuntan a una mayor apertura y competencia. Son necesarias instancias de seguimiento y fiscalización independientes y capaces.

- 10** Las renegociaciones de contratos deben evaluarse por equipos con capacidades técnicas a través de procesos más transparentes. Algunas modificaciones contractuales, como la adición de obras no estipuladas originalmente, deben evitarse. Estas consideraciones son pertinentes para obras adjudicadas como obra pública tradicional y para asociaciones público-privadas (APP).
- 11** El manejo de ingresos provenientes de actividades extractivas debe adherirse a altos estándares de transparencia e integridad. Los mecanismos de asignación de esos recursos y las prácticas contables deben ser muy claros respecto a su origen y uso. De especial importancia es definir y registrar con precisión la relación financiera entre las empresas estatales y los gobiernos.
- 12** El Estado debe ejercer su propiedad sobre las empresas estatales a través de fórmulas que fomentan la integridad y la adopción de mejores prácticas. Armonizar las formas legales de las empresas y centralizar su supervisión en una entidad única o una agencia coordinadora puede mejorar el monitoreo, y crear estándares objetivos para la selección de directorios. El Estado debe comunicar expectativas claras en materia de integridad e incentivar la adopción de esquemas internos de control, respetando la autonomía operativa de las organizaciones.





# Apéndice

---



# Apéndice

## Gráfico 1.1

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre el Índice de Percepción de Corrupción para el año 2018:

Para América Latina y el Caribe: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Para América del Norte: Canadá y Estados Unidos.

Para la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

Los promedios regionales se calculan como promedios simples entre países.

## Gráfico 1.2

El porcentaje de personas a las que les han solicitado un soborno se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “¿En el último año algún empleado público, ya sea funcionario, agente de policía o administrativo, le ha solicitado una coima?” (CAF, 2019).

## Gráfico 1.3

Se utiliza el indicador *corr2* de la Enterprise Surveys Indicators del Banco Mundial (2019), el cual se calcula para las empresas manufactureras y se basa en las preguntas “Durante el último año, ¿este establecimiento ha asegurado o ha intentado asegurar un contrato gubernamental?” y “Cuando establecimientos como este hacen negocios con el gobierno, ¿qué porcentaje del valor del contrato se pagaría típicamente en pagos informales o regalos para asegurar el contrato?”.

Los datos de cada país corresponden a los siguientes años: Argentina (2017), Bolivia (2017), Brasil (2009), Chile (2010), Colombia (2017), Costa Rica (2010), Ecuador (2017), El Salvador (2016), Guatemala (2017), Honduras (2016), México (2010), Nicaragua (2016), Panamá (2006), Paraguay (2017), Perú (2017), República Dominicana (2016), Trinidad y Tobago (2010), Uruguay (2017) y Venezuela (2010).

## Gráfico 1.4

Se consideran los siguientes países:

Para América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Para América del Norte: Canadá y Estados Unidos.

Para la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

El Índice de control de corrupción de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c), capta las percepciones sobre el grado en que el poder público se ejerce para obtener beneficios privados, tanto a gran como pequeña escala, así como también la captura del Estado por parte de grupos de interés o élites. Es una variable estandarizada que toma valores entre -2,5 y 2,5, donde mayores valores indican un mayor control de la corrupción (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2010).

## Grafico 1.5

En los tres paneles la información sobre los ingresos proviene del Worldwide Development Indicators, y corresponde al año de cada medida de corrupción. El análisis se restringe a aquellos países y territorios con un PIB per cápita (expresado en dólares y ajustado por PPP) menor a USD 40 mil (Banco Mundial, 2018b).

En el panel A se consideran los países y territorios con información del PIB y del Índice de Percepción de Corrupción para el año 2018 (162 en total), y se han resaltado los valores para los de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay (Transparencia Internacional, 2018).

En el panel B se utiliza el indicador *corr2* de la Enterprise Surveys Indicators del Banco Mundial (2019), el cual se calcula para las empresas manufactureras y se basa en las preguntas “Durante el último año, ¿este establecimiento ha asegurado o ha intentado asegurar un contrato gubernamental?” y “Cuando establecimientos como este hacen negocios con el gobierno, ¿qué porcentaje del valor del contrato se pagaría típicamente en pagos informales o regalos para asegurar el contrato?”. Se consideran los países y territorios con información del PIB y del indicador *corr2* (137 en total), y se han resaltado los valores para los de América Latina y

el Caribe: Antigua y Barbuda (2010), Argentina (2017), Bahamas (2010), Barbados (2010), Belice (2010), Bolivia (2017), Brasil (2009), Chile (2010), Colombia (2017), Costa Rica (2010), Dominica (2010), Ecuador (2017), El Salvador (2016), Granada (2010), Guatemala (2017), Guyana (2010), Honduras (2016), Jamaica (2010), México (2010), Nicaragua (2016), Panamá (2006), Paraguay (2017), Perú (2017), República Dominicana (2016), San Cristóbal y Nieves (2010), San Vicente y las Granadinas (2010), Santa Lucía (2010), Surinam (2010), Trinidad y Tobago (2010), Uruguay (2017), y Venezuela (2010).

En el panel C se consideran los países y territorios con información del PIB y del Índice de control de corrupción de la Worldwide Governance Indicators para el año 2017 (188 en total), y se han resaltado los valores para los de América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay (Banco Mundial, 2018c).

## **Grafico 1.6**

Los países incluidos en el gráfico son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los promedios calculados para cada país contienen las respectivas ponderaciones sugeridas por la Corporación Latinobarómetro.

## **Gráfico 1.7**

Las 10 ciudades que se utilizan son: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Caracas, y Montevideo.

El nivel de percepción de corrupción se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “Ahora voy a mencionarle una lista de actividades y me gustaría que me diga ¿qué tan probable es que le pidan una coima si tuviera que hacer alguna de las siguientes actividades?: Pedir permiso para reformar su vivienda, Agilizar un trámite, Evitar pagar una infracción de tránsito”. Los encuestados podían responder con valores de 1 a 5, siendo 1 “Nada probable” y 5 “Muy probable” (CAF, 2019).

Para calcular el porcentaje de individuos que desconfía de los políticos se utilizó la pregunta: “En su opinión ¿cuántos políticos de su país ponen su interés personal por encima de los intereses de la ciudadanía?”. Se consideró que una persona desconfía de los políticos cuando responde a dicha pregunta “Todos” o “La mayoría”, y que no desconfía de los políticos cuando responde “Algunos” o “Ninguno” (CAF, 2019).

## Gráfico 1.8

Los países incluidos en el gráfico son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Se identifican las personas que reportaron haber realizado un trámite en alguna oficina del Estado en los últimos 12 meses, y se generó el tiempo promedio de duración de los trámites en base a las respuestas a la pregunta: “Ahora queremos saber cuánto se demoró Ud. en total. Calcule todo el tiempo que invirtió hasta que el trámite estuvo listo: el número de veces que fue, el transporte, la espera, el tiempo de atención si tuvo que ir a una oficina. Calcule los minutos si lo hizo por internet o teléfono. ¿Cuánto tiempo en total gastó en el trámite?” (Corporación Latinobarómetro, 2017). Esta pregunta recupera información en minutos y en horas, y para efectos de este gráfico se agrega en horas.

La percepción sobre la posibilidad de sobornar funcionarios se obtiene a partir de la pregunta: “Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara ¿qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a alguien en un Ministerio para poder conseguir un contrato?”. Se consideró que una persona cree que es posible sobornar a un funcionario cuando responde a dicha pregunta “Depende de los casos”, “Tiene bastantes probabilidades” o “Tiene muchas probabilidades”; y que no lo cree posible cuando responde “No tiene ninguna probabilidad, que ni lo intente” o “Tiene pocas probabilidades” (Corporación Latinobarómetro, 2017).<sup>1</sup>

Los promedios calculados para cada país contienen las respectivas ponderaciones sugeridas por la Corporación Latinobarómetro.

## Gráfico 1.11

Las 10 ciudades que se utilizan son: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Caracas, y Montevideo.

Se calcula el porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta: “¿Lo considera un acto de corrupción?” para las siguientes tres situaciones:

- Un alcalde designa un juez: “El alcalde de una ciudad influye en el nombramiento de una persona de su confianza como juez en la ciudad”
- Un alcalde adjudica contratos de manera discrecional: “El alcalde de una ciudad decide personalmente qué empresas recibirán contratos de construcción de proyectos con fondos de la alcaldía”
- Un alcalde desvía recursos para hacer regalos a electores: “Un alcalde utiliza fondos públicos destinados a infraestructura para entregar alimentos en un barrio/vecindario y así mejorar su imagen política”

1. No se condiciona por haber tenido que realizar un trámite.

## Gráfico 2.1 y Gráfico 2.2

Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Se identifican las personas que reportaron haber realizado un trámite en alguna oficina del Estado en los últimos 12 meses, y se generó el tiempo promedio de duración de los trámites en base a las respuestas a la pregunta: “Ahora queremos saber cuánto se demoró Ud en total. Calcule todo el tiempo que invirtió hasta que el trámite estuvo listo: el número de veces que fue, el transporte, la espera, el tiempo de atención si tuvo que ir a una oficina. Calcule los minutos si lo hizo por internet o teléfono. ¿Cuánto tiempo en total gastó en el trámite?” (Corporación Latinobarómetro, 2017). Esta pregunta recupera información en minutos y en horas, y para efectos de estos gráficos se transforman todas las respuestas a horas.

Para el Gráfico 2.2 la percepción sobre la posibilidad de sobornar funcionarios se obtiene a partir de la pregunta: “Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara ¿qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a alguien en un Ministerio para poder conseguir un contrato?”. Se consideró que una persona cree que es posible sobornar a un funcionario cuando responde a dicha pregunta “Depende de los casos”, “Tiene bastantes probabilidades” o “Tiene muchas probabilidades”; y que no lo cree posible cuando responde “No tiene ninguna probabilidad, que ni lo intente” o “Tiene pocas probabilidades”.<sup>2</sup>

Los promedios calculados para cada país contienen las respectivas ponderaciones sugeridas por la Corporación Latinobarómetro.

## Gráfico 2.4, Gráfico 2.6 y Gráfico 2.7

Los países incluidos en el Gráfico 2.4 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Todos ellos para el año 2017.

Los países incluidos en el Gráfico 2.6 y el Gráfico 2.7 son: Argentina (2014), Bolivia (2014), Brasil (2014), Chile (2013), Colombia (2014), Costa Rica (2012), Ecuador (2014), El Salvador (2014), Guatemala (2011), Honduras (2016), México (2012), Panamá (2012), Paraguay (2012), Perú (2014), República Dominicana (2013) y Uruguay (2014).

---

2. No se condiciona por haber tenido que realizar un trámite.

El Índice de control de corrupción (Gráfico 2.4 y 2.6) de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c), capta las percepciones sobre el grado en que el poder público se ejerce para obtener beneficios privados, tanto a gran como pequeña escala, así como también la captura del Estado por parte de grupos de interés o élites. Es una variable estandarizada que toma valores entre -2,5 y 2,5, siendo un mayor valor un mayor control de la corrupción (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2010).

El Índice de cumplimiento de la ley (Gráfico 2.4) de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c), capta las percepciones sobre el grado en que los agentes confían y respetan las normas de la sociedad, y en particular sobre el cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia. Es una variable estandarizada que toma valores entre -2,5 y 2,5, siendo un mayor valor un mayor cumplimiento de la ley (Kaufmann et al., 2010).

La Prima salarial en el sector público (Gráfico 2.6 y 2.7) corresponde a Worldwide Bureaucracy Indicators (Banco Mundial, 2018a), y puede estar expresada con respecto a los salarios en el sector privado formal o al sector privado en general. Se puede interpretar como la diferencia porcentual promedio en los salarios del sector público en comparación con los salarios del sector privado formal o los del sector privado en general (según sea el caso), denominado en moneda local y controlando por factores como educación, edad, género y ubicación (urbana o rural).

### Gráfico 3.1

Se identificaron como individuos que reportaban preferencia por trabajar en el sector público a aquellos que contestaban “Sector Público” a la siguiente pregunta de la ECAF 2018: “Si usted tuviera que buscar empleo en los próximos meses, ¿preferiría hacerlo principalmente en el sector público o en el sector privado?” (CAF, 2019).

Utilizando también la ECAF 2018, el grado de tolerancia a la corrupción se generó en base las respuestas de los individuos a la pregunta: “A continuación, le voy a describir algunas situaciones hipotéticas. Por favor, dígame si identifica estas situaciones como actos de corrupción”, para las siguientes tres situaciones:

1. El alcalde de una ciudad influye en el nombramiento de una persona de su confianza como juez en la ciudad
2. El alcalde de una ciudad decide personalmente qué empresas recibirán contratos de construcción de proyectos con fondos de la alcaldía
3. Un alcalde utiliza fondos públicos destinados a infraestructura para entregar alimentos en un barrio/vecindario y así mejorar su imagen política

En cada uno de estos casos, se consideró como *no tolerante* a aquel individuo que identifica dicha situación como un acto corrupto e inaceptable; y como *tolerante* a quien califica la situación como corrupta pero aceptable, o como no corrupta.

Luego, se generaron los siguientes niveles de tolerancia a la corrupción:

- Baja: corresponde a individuos tolerantes en como máximo una de las tres situaciones.
- Alta: corresponde a individuos tolerantes en más de una situación (dos o tres).

### **Gráfico 3.3, Gráfico 3.4 y Gráfico 3.5**

Para las elecciones de Argentina, los datos de gastos (Gráfico 3.3 y Gráfico 3.4) de 2015 y financiamiento (Gráfico 3.5) de 2011 y 2015 provienen de la Cámara Nacional Electoral (CNE).<sup>3</sup> Los datos de financiamiento de 2007 (Gráfico 3.5) se obtuvieron del proyecto Dinero y Política de la Fundación Poder Ciudadano.<sup>4</sup> Todos incluyen las elecciones primarias. Los ingresos públicos se componen de aportes para impresión de boletas y los aportes públicos de campaña. La cantidad de votos surge de la Dirección Nacional Electoral (DINE) y corresponde a las elecciones generales.<sup>5</sup>

Para el caso de Brasil los datos provienen del Tribunal Superior Electoral (TSE).<sup>6</sup> El total de gastos se obtiene sumando los gastos de las cuentas de los candidatos a presidente (Gráfico 3.3) y diputados y senadores (Gráfico 3.4), y quitando las transferencias entre candidatos. Para calcular el total de ingresos (Gráfico 3.5) se utilizan las cuentas de candidatos a presidente, diputados y senadores y se quitan las transferencias entre candidatos. Los ingresos se identifican de origen público cuando la fuente del recurso es tanto el Fondo Partidario, en todas las elecciones, o el Fondo Especial de Financiamiento de Campaña, en 2018.

Los datos de Chile provienen del Servicio Electoral.<sup>7</sup> El total de gastos se obtuvo en base a las cuentas de los candidatos y de los partidos políticos en la elección a presidente (Gráfico 3.3) y a diputados y senadores (Gráfico 3.4). Se quitó de la cuenta de los partidos los gastos de aportes en dinero y especie del partido hacia el candidato (para evitar doble contabilidad) y en ambas se eliminaron los montos registrados como devoluciones. Los datos de financiamiento (Gráfico 3.5) se construyeron en base a las cuentas de ingresos de los candidatos a presidente, diputados y senadores. Los ingresos públicos están compuestos por anticipos fiscales a partidos y reembolsos a candidatos y partidos. Para evitar una doble contabilización, se quitan de las cuentas de los candidatos los aportes recibidos del partido político y, siguiendo el criterio de Engel, Jaraquemada, Campos y Vergara (2018), no se consideran los créditos con instituciones financieras.

El dato de gastos en la elección presidencial (Gráfico 3.3) en Colombia proviene

---

3. <https://www.electoral.gov.ar/financiamiento/ingresos-egresos.php>, accedido el 21/10/2018.

4. <http://dineroypolitica.org>, accedido el 21/10/2018.

5. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015>, accedido el 21/10/2018.

6. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>, accedido el 31/1/2019.

7. <https://www.servel.cl/estadisticas-2/>, accedido el 31/01/2019.

de los registros hechos por todos los candidatos que participaron en la campaña sistematizados en el aplicativo oficial Cuentas Claras,<sup>8</sup> y la cantidad de votos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.<sup>9</sup> El dato de gastos en la elección legislativa (Gráfico 3.4) en Colombia se obtuvo del sitio de Transparencia por Colombia,<sup>10</sup> que recopila la información de los reportes de todos los candidatos en el aplicativo oficial Cuentas Claras.

Para México, datos de gastos (Gráfico 3.3 y Gráfico 3.4) y financiamiento de 2018 (Gráfico 3.5) provienen del Instituto Nacional Electoral (INE).<sup>11</sup> El dato de financiamiento de 2012 (Gráfico 3.5) proviene del dictamen del Instituto Federal Electoral de México (2013). El financiamiento público se compone de la suma de financiamiento público local y federal.

Por último, en el caso de Uruguay los datos gastos de la elección presidencial (Gráfico 3.3) provienen de la Corte Electoral.<sup>12</sup> Los datos de gastos en la elección legislativa (Gráfico 3.4) y de financiamiento en 2014 (Gráfico 3.5) se obtuvieron del informe de Acuña, Piñeiro Rodríguez y Rossel (2018). El dato de financiamiento en 2009 (Gráfico 3.5) se obtuvo del proyecto ¿Quién paga? del portal periodístico Sudestada. Estas dos últimas fuentes sistematizan las declaraciones presentadas por los candidatos.

Los gastos presentados en el Gráfico 3.3 y el Gráfico 3.4 fueron convertidos a dólares corrientes (del mes de cada elección) con datos de Bloomberg (2019).

## Cuadro 3.2, Cuadro 3.3 y Cuadro 3.5

Los cargos de *contratación permanente* son aquellos de duración indefinida. Por otro lado, se consideran cargos de *contrato de tipo temporal* a aquellos de duración definida, considerando los denominados eventuales, ocasionales, de duración determinada, o temporales en las distintas legislaciones, como se detalla en el Cuadro A 3.1 y el Cuadro A 3.3.

Los países reconocidos en la categoría *Concurso de oposición* son aquellos en que la legislación exige un concurso de oposición para ocupar este tipo de puestos, lo que implica que el proceso de selección requiere de un sistema de ponderación y evaluación de antecedentes y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables.

La categoría *Proceso simplificado con elementos de mérito* incluye los casos en que la legislación establece la necesidad de cierto proceso de selección contemplando criterios de mérito como escolaridad, experiencia y capacidades de los aspirantes, pero no establece de forma explícita la ponderación estos criterios.

8. <http://www.cnecuentasclaras.com>, accedido el 01/02/2019.

9. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>, accedido el 01/02/2019.

10. <http://transparenciacolombia.org.co/datos/>, accedido el 03/03/2019.

11. <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>, accedido el 31/01/2019.

12. [https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/rendiciones\\_cuentas\\_2014](https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/rendiciones_cuentas_2014), accedido el 31/01/2019.

Asimismo considera aquellos casos en que el proceso no necesariamente es de convocatoria pública, amplia y transparente.

Por último, los procesos de ingreso clasificados como de *Designación directa* refieren a los casos en que la autoridad correspondiente tiene la facultad para nombrar de manera discrecional y directa a un funcionario público.

En todos los casos se utilizó la última versión de la legislación considerando las últimas reformas y/o enmiendas de los mismos.

A continuación, en función de la jerarquía y permanencia del cargo se presentan las legislaciones que se utilizaron para clasificar a los países según el mecanismo de ingreso:

### Cuadro A 3.1

Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.2: cargos no directivos de contratación permanente

<b>País</b>	<b>Mecanismo de ingreso</b>	<b>Denominación del cargo</b>	<b>Legislación</b>
Argentina	Proceso simplificado con elementos de mérito	Personal de Planta Permanente	Ley 25.164/1999, art. 8 y 18; Decreto 1.421/2002, art. 8; Decreto 214/2006 art. 1 a 19 y 56 a 64
	Designación directa	Personal de Planta Permanente (Régimen de estabilidad no concursado)	
Bolivia	Proceso simplificado con elementos de mérito	Funcionario de carrera	Ley 2.027/1999: Estatuto del Funcionario Público, art. 23 y 24; Ley 2.104/2000, art. 17, 22, 28, 33 y 34; Decreto Supremo 25.749/2000; Resolución Ministerial 699/2014
Brasil	Concurso de oposición	Servidor público	Ley 9.527/1997, art. 10 y 11; Decreto 9.739/2019
Chile	Concurso de oposición	Planta, Código de Trabajo	Decreto con Fuerza de Ley 29/2004, art. 14, 17 y 18
Colombia	Concurso de oposición	Empleos públicos de carrera administrativa	Ley 909/2004, art. 29; Decreto 4.500/2005, art. 1 al 7
Ecuador	Concurso de oposición	Puesto público de carrera	Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) del 2010, art. 5 inc. h y art. 65
México	Designación directa	Operarios de Base	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) del 1963, art. 6 y 62
Panamá	Concurso de oposición	Servidor público de carrera administrativa	Ley 9/1994, art. 2 y 51; Decreto Ejecutivo 453/2018, art. 3 y 4; Ley 23/2017, art. 2; Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección de Recurso Humano en el Sector Público Panameño del 2018
Paraguay	Concurso de oposición	Funcionario público	Ley 1.626/2000, art. 4; Resolución SFP 150/2012, art. 5 y 7; Decreto 3.857/2015, art. 5, 8 y 14 al 18
Perú	Concurso de oposición	Servidor civil de carrera	Ley 30.057/2013, art. 67
Uruguay	Concurso de oposición	Funcionario presupuestado	Ley 19.121/2013, art. 3

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro A 3.2**

Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.3: cargos directivos

<b>País</b>	<b>Mecanismo de ingreso</b>	<b>Libre Remoción</b>	<b>Fuente</b>
Argentina	Concurso de oposición	No	Resolución 82 E/2017 de la Secretaría de Empleo Público
Bolivia	Designación directa	Sí	Ley 2.027/1999: Estatuto del Funcionario Público, art. 5; Decreto Supremo 25.749/2000, art. 12
Brasil	Concurso de oposición	Sí	Decreto 9.021/2017
	Designación directa	Sí	
Chile	Concurso de oposición	Sí	Decreto con Fuerza de Ley 29/2004, art. 8; Ley 20.955/2017
Colombia	Designación directa	Sí	Ley 909/2004, art. 5
Ecuador	Designación directa	Sí	Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) del 2010, art. 83
México	Concurso de oposición	No	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) del 2003, art. 22 al 29
Panamá	Designación directa	Sí	Ley 9/1994, art. 2
Paraguay	Concurso de oposición	No	Resolución SFP 150/2012, art. 8
	Designación directa	No	Ley 1.626/2000, art. 8
Perú	Concurso de oposición	No	Ley 30.057/2013, art. 59
Uruguay	Concurso de oposición	No	Ley 19.121/2013, art. 63 y 64

**Fuente:** elaboración propia.

**Cuadro A 3.3**

Legislaciones utilizadas para el Cuadro 3.5: cargos no directivos de contratación temporal

<b>País</b>	<b>Mecanismo de ingreso</b>	<b>Denominación del cargo</b>	<b>Fuente</b>
Argentina	Designación directa	Planta Temporal, Contrato, Locación de servicio	Convenio Colectivo de Trabajo, Decreto 214/2006 art. 11,12, 30 y 31
Bolivia	Proceso simplificado con elementos de mérito	Eventual, Funcionario interino	Ley 2027/1999: Estatuto del Funcionario Público, art. 6; Resolución Ministerial 699/2014
Brasil	Proceso simplificado con elementos de mérito	Contratação temporária	Ley 8.745/1993, art. 3
Chile	Proceso simplificado con elementos de mérito	A Contrata	Resolución 1/2017, art. 13 y 14
Colombia	Proceso simplificado con elementos de mérito	Contrato de servicios, Planta Temporaria	Decreto 1.227/2005 art. 1 al 3
Ecuador	Designación directa	Contrato por servicios ocasionales	Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) del 2010, art. 58
México	Designación directa	Operativos de confianza, Eventual, Provisional	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) del 1963, art. 63 y 64; Ley del seguro social del 1995, art. 5 A, fracción VII.
Panamá	Designación directa	Eventual	Ley 9/1994, art. 2
Paraguay	Proceso simplificado con elementos de mérito	Personal contratado, Personal del servicio auxiliar	Ley 1.626/2000, art. 5 y 6; Decreto 3857/2015, art. 9
Perú	Concurso de oposición	Servidor de actividades complementarias	Ley 30.057/2013 art. 75
Uruguay	Concurso de oposición	Contrato de trabajo, Contrato de provisorio	Ley 19.121/2013, art. 81 al 94

**Fuente:** elaboración propia.

### Cuadro 3.4

Se consideraron las siguientes legislaciones para cada país:

- Argentina: Ley N° 25.164/1999 - Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, y el Decreto 1421/2002 - Reglamentación de la Ley N° 25.164.
- Bolivia: Ley N° 2.027/1999: Estatuto del Funcionario Público, y la Ley N° 2.104/2000: Ley modificatoria a la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público.
- Brasil: Ley N° 8.112/90 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União.
- Chile: Decreto con fuerza de Ley N° 29/2004.
- Colombia: Ley N° 909 - Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (2004), y los Decretos 1.227, 2.539 y 4.500 de 2005.
- Ecuador: Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) del 2010.
- México: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) del 1963, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) del 2003 y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del 2007.
- Panamá: Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, la Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013 “Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos”, y la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017 “Que reforma la ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones”.
- Paraguay: Ley N° 1.626/2000 De la Función Pública, las Resoluciones de la Secretaría de la Función Pública N° 328/2013 y N° 44/2018, y el Decreto 3.857/2015.
- Perú: Ley N° 30.057 - Ley del Servicio Civil.
- Uruguay: Ley N° 19.121/2013 - Nuevo Estatuto del Funcionario.

En todos los casos se utilizó la última versión de la legislación, considerando las últimas reformas y/o enmiendas realizadas.

### Gráfico 4.1

El Índice de control de corrupción de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018c), capta las percepciones sobre el grado en que el poder público se ejerce para obtener beneficios privados, tanto a gran como pequeña escala, así como también la captura del Estado por parte de grupos de interés o élites.

El Índice de voz y rendición de cuentas capta las percepciones sobre los mecanismos de participación ciudadana en la selección de sus representantes, así como también la libertad de expresión, asociación y prensa.

Ambos indicadores se encuentran expresados en una escala de -2,5 a 2,5, donde mayores valores indican un mayor control de la corrupción y una mayor capacidad de control de la ciudadanía, respectivamente (Kaufmann et al., 2010).

Se utilizan los 202 países y territorios disponibles en la Worldwide Governance Indicators, y se resaltaron los valores para los siguientes países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La correlación positiva entre ambos indicadores se mantiene aun controlando por otras características como el nivel de PIB per cápita y otros indicadores relacionados a la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria y el cumplimiento de las leyes.

## **Recuadro 4.2: Gráfico 1**

El panel B reporta la distribución de solicitudes según tipo de solicitantes a partir de 2016, ya que hasta esa fecha no se requería esa información a los usuarios al momento de hacer una solicitud.

En el panel D y E, para calcular el promedio de consultas y días de demora se sustrajo la tendencia y se consideró especialmente el mes de octubre de 2015, donde se realizaron elecciones presidenciales en las que participó el, hasta ese momento, Jefe de Gobierno Porteño.

## **Gráfico 4.3**

Las áreas esenciales evaluadas resultan de comparar las recomendaciones de la Open Data Charter con el Global Open Data Index. De los 15 conjuntos de datos analizados por este último, seis abarcan información que según Open Data Charter es esencial en la lucha contra la corrupción.

Para cada conjunto de datos el índice toma valores entre 0 y 100 a partir de la puntuación de seis indicadores de calidad: licencia abierta, formato legible en computadora, descarga masiva, buena frecuencia, acceso en línea y gratuidad. Los dos primeros valen 20 puntos, mientras que los restantes valen 15 puntos. El puntaje final de un país resulta del promedio simple del puntaje de los 15 conjuntos de datos.

En el panel A, se compara el índice de los seis conjuntos de datos esenciales en la lucha contra la corrupción. En el panel B se reescalaron los puntajes de cada indicador de 0 a 100 y se compara el promedio simple de los valores de ese indicador para los seis conjuntos de datos analizados.

El promedio para América Latina corresponde a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La clasificación de países según ingreso corresponde a la del World Development Indicators (Banco Mundial, 2018b) y los países de ingreso alto refieren a: Alemania, Antigua y Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hong Kong, Irlanda del Norte, Isla de Man, Israel, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Polonia, Portugal, Puerto Rico, República Checa, San Cristóbal y Nieves, Singapur, Suecia, Suiza y Taiwán.

### **Gráfico 4.4, Gráfico 4.5, Gráfico 4.6, Gráfico 4.7 y Gráfico 4.8**

Se consideran las siguientes 10 ciudades de América Latina: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Caracas, y Montevideo.

Para los Gráficos 4.5 y 4.8 se utilizaron experimentos informativos realizados en la ECAF 2019. Estos consistieron en separar al azar a los encuestados en diferentes grupos y entregar a cada uno de ellos conjuntos diferentes de información, para luego analizar la reacción de cada grupo frente a cada uno de éstos. La asignación al azar de quiénes conforman cada grupo garantiza que estos sean, en promedio, similares en sus características (demográficas, socioeconómicas, etc.), diferenciándose exclusivamente en la información que reciben al ser encuestados. Esto permite atribuir las diferencias en las respuestas a ciertas preguntas exclusivamente a la información brindada a cada grupo.

Para el Gráfico 4.5 el experimento buscó identificar la credibilidad de la información provista por diferentes fuentes. A los entrevistados se les presentó una situación hipotética sobre un ministro implicado en la compra irregular de materiales de oficina, pero se eligieron cinco grupos de manera aleatoria, y en cada grupo se alteró la fuente de esa información hipotética. Luego se les preguntó “¿Cuán creíble le parecería esta noticia?”.

El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que respondieron que sería “Bastante creíble” o “Muy creíble”. La credibilidad del periódico de mayor circulación no es significativamente distinta de la credibilidad que los encuestados tienen sobre el organismo auditor.

Para el Gráfico 4.8 el experimento busca extraer evidencia sobre cuál es el rol de la (falta de) información en las decisiones electorales y cuál es el rol de otros factores que pueden actuar como atenuantes en el castigo electoral.

La situación hipotética planteada a todos los encuestados fue la siguiente: “Imagine que vive en un barrio/vecindario muy parecido al suyo, pero en otra ciudad. El alcalde de esa ciudad, a quien llamaremos Miguel, es un abogado con una larga trayectoria en el sector público. El alcalde Miguel ahora se postula a la reelección, y se enfrenta a un candidato más joven sin experiencia en política”. Y dependiendo del grupo se les brindaba la siguiente información:

A un grupo de control (no incorporado en el gráfico) no se le agregó información adicional.

Al grupo *Sin atenuantes* adicionalmente se le informó: “Se sabe que durante su gestión el alcalde Miguel ha aceptado sobornos de varios empresarios a cambio de contratos para obras y concesiones de servicios públicos”. Al resto de los grupos además de esta información se les agregó:

- *Funcionario competente*: “También durante su gestión, ha habido mejoras significativas en las escuelas, centros de salud, y en el estado de las calles de la ciudad”.
- *Alineación ideológica*: “Miguel es un candidato del partido que usted generalmente apoya”
- *Beneficio a un familiar*: “Un familiar suyo se vio favorecido por el considerable nuevo número de puestos de trabajo generados por estos contratos”.
- *Corrupción generalizada*: “Se estima que la mayoría de los alcaldes de ese Estado están involucrados en casos similares al del alcalde Miguel”.
- *Financiamiento de campaña*: “Los fondos que consiguió con esos sobornos los usó exclusivamente para pagar gastos para su campaña de reelección”.

A continuación, se les preguntó “Donde 1 es nada probable y 5 muy probable, ¿qué tan probable es que Usted vote por Miguel para alcalde de la ciudad?”. Las barras del gráfico reportan el porcentaje de encuestados que respondieron que sería “muy probable” (5) hacerlo, según la información que recibieron.

La disposición a votar por el hipotético candidato acusado de corrupción en los casos que benefició a un familiar del encuestado, la corrupción es generalizada y utilizó los fondos para el financiamiento de su campaña política, no son significativamente diferentes de la situación donde no se presentan atenuantes.

## Gráfico 4.9

Se consideran los siguientes países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El gráfico refiere a la pregunta de Latinobarómetro 2016: “¿Ha tenido Ud. contacto con dicho servicio público? ¿Y cuán a menudo ha tenido que pagar un soborno, dar un regalo o hacer un favor para acceder al servicio público?” y reporta el porcentaje de encuestados que respondieron que “una o dos veces”, “unas pocas veces” o “a menudo”. Estos resultados se muestran, tanto considerando a todas las personas que contestaron, como excluyendo a aquellos que respondieron que “no ha tenido contacto”.

### Gráfico 4.10

Se consideran los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

La clasificación de países según ingreso corresponde a la del World Development Indicators (Banco Mundial, 2018b) y los países de ingreso alto refieren a: Alemania, Australia, Estonia, Hong Kong, Kuwait, Países Bajos, Polonia, Singapur y Taiwán.

### Gráfico 5.1

El gráfico presenta los indicadores *corr4* (panel A) y *corr2* (panel B) de la Enterprise Surveys Indicators del Banco Mundial (2019).

Los datos corresponden al último año disponible de cada país: Argentina (2017), Bolivia (2017), Brasil (2009), Chile (2010), Colombia (2017), Costa Rica (2010), Ecuador (2017), El Salvador (2016), Guatemala (2017), Honduras (2016), México (2010), Nicaragua (2016), Panamá (2010), Paraguay (2017), Perú (2017), República Dominicana (2016), Trinidad y Tobago (2010), Uruguay (2017) y Venezuela (2010).

### Gráfico 5.3

Se utiliza la información de Rossi, Pop, y Berger (2017) correspondiente a los siguientes países:

América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

OCDE (ingreso alto): Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.





# Bibliografía

---



# Bibliografía

- Acuña, S., Piñeiro Rodríguez, R., y Rossel, C. (2018). ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay. *Colombia Internacional*, (95), 55–77. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.03>
- Adams, J., y Merrill III, S. (2008). Candidate and party strategies in two-stage elections beginning with a primary. *American Journal of Political Science*, 52(2), 344–359. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00316.x>
- Ades, A., y Di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *American Economic Review*, 89(4), 982–993. <https://doi.org/10.1257/aer.89.4.982>
- AGESIC (2019). *Trámites en Línea superó la meta prevista para 2018*. Recuperado el 4 de julio de 2019 de <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/7562/1/agesic/tramites-en-linea-supero-la-meta-prevista-para-2018.html?idPadre=1937>
- Aidt, T. (2011). Corruption and Sustainable Development. En S. Rose-Ackerman y T. Søreide (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (Vol. 2, pp. 3–51). <https://doi.org/10.4337/9780857936523>
- Akhtari, M., Moreira, D., y Trucco, L. (2017). *Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services* [Documento de Trabajo]. Recuperado de [https://scholar.harvard.edu/files/makhtari/files/akhtari\\_moreira\\_trucco\\_manuscript.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/makhtari/files/akhtari_moreira_trucco_manuscript.pdf)
- Akin, O., Coleman, N. S., Fons-Rosen, C., y Peydró, J.-L. (2018). *Political connections: Evidence from insider trading around TARP* (Universitat Pompeu Fabra - Economics Working Papers No 1542). Recuperado de <https://econpapers.upf.edu/papers/1542.pdf>
- Alesina, A., Danninger, S., y Rostagno, M. (2001). Redistribution through public employment: The case of Italy. *IMF Staff Papers*, 48(3), 447–473.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., y Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53(1), 30–57. <https://doi.org/10.2307/30036021>
- Amir, R., y Burr, C. (2015). Corruption and socially optimal entry. *Journal of Public Economics*, 123, 30–41. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.012>
- Aragón, F. M. (2014). Why do parties use primaries?: Political selection versus candidate incentives. *Public Choice*, 160(1–2), 205–225. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0076-8>
- Ardanaz, M., y Tolsá Caballero, N. (2016). *A subnational resource curse? Revenue Windfalls and the Quality of Public Spending in Colombian municipalities* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ardanaz\\_tolsa\\_caballero-v\\_jornadas\\_iberamericanas\\_financiamiento\\_local.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ardanaz_tolsa_caballero-v_jornadas_iberamericanas_financiamiento_local.pdf)
- Arias, E., Larreguy, H., Marshall, J., y Querubin, P. (2018). *Does the Content and Mode of Delivery of Information Matter for Electoral Accountability? Evidence from a Field Experiment in Mexico* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://scholar.harvard.edu/files/jmarshall/files/when\\_does\\_information\\_influence\\_voters\\_v6\\_0.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/jmarshall/files/when_does_information_influence_voters_v6_0.pdf)

Asamblea General de Uruguay (2008). Ley N° 18.381. *Derecho de acceso a la información pública*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_U\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_U_2.pdf)

Asamblea General de Uruguay (2009). Ley N° 18.485. *Partido políticos*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes/ley/18485>

Asamblea General de Uruguay (2014). Ley N° 19.307. *Servicios de comunicación audiovisual*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes/ley/19307>

Avis, E., Ferraz, C., y Finan, F. (2018). Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/699209>

Avis, E., Ferraz, C., Finan, F., y Varjão, C. (2018). *Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://sites.google.com/site/claufferraz/AvisFerrazFinanVarjao\\_Nov2018.pdf?attredirects=0&d=1](https://sites.google.com/site/claufferraz/AvisFerrazFinanVarjao_Nov2018.pdf?attredirects=0&d=1)

*Background Papers*. Presentado en OECD Policy Forum - “Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making”, Public Sector Integrity Network, OCDE, París.

Bagues, M., y Campa, P. (2018). *Can Gender Quotas in Candidate Lists Empower Women? Evidence from a Regression Discontinuity Design* [Documento de trabajo]. Recuperado de <http://www.manuelbagues.com/gender%20quotas%20-%20bagues%20and%20campa%20-%20wp.pdf>

Baltrunaite, A., Bello, P., Casarico, A., y Profeta, P. (2014). Gender quotas and the quality of politicians. *Journal of Public Economics*, 118, 62–74. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.008>

Baltrunaite, A., Giorgiantonio, C., Mocetti, S., y Orlando, T. (2018). *Discretion and supplier selection in public procurement* (Bank of Italy Temi Di Discussione - Working Papers No 1178). Recuperado de [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2018/2018-1178/en\\_tema\\_1178.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2018/2018-1178/en_tema_1178.pdf?language_id=1)

Banco Mundial (2018a). *Worldwide Bureaucracy Indicators* [Base de datos]. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators>

Banco Mundial (2018b). *Worldwide Development Indicators* [Base de datos]. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>

Banco Mundial (2018c). *Worldwide Governance Indicators* [Base de datos]. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>

Banco Mundial (2019). *Enterprise Surveys Indicators* [Base de datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2019 de <http://www.enterprisesurveys.org/>

Bandiera, O., Prat, A., y Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278–1308. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>

Banerjee, R., Baul, T., y Rosenblat, T. (2015). On self selection of the corrupt into the public sector. *Economics Letters*, 127, 43–46. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2014.12.020>

Barfort, S., Harmon, N., Hjorth, F., y Olsen, A. L. (2019). Sustaining honesty in public service: The role of selection. *American Economic Journal: Economic Policy*, en proceso de publicación. <https://doi.org/10.1257/pol.20170688>

Batory, A. (2012). Political Cycles and Organizational Life Cycles: Delegation to Anticorruption Agencies in Central Europe. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(4), 639–660. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01599.x>

Berliner, D., Bagozzi, B. E., y Palmer-Rubin, B. (2018). What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico. *World Development*, 109, 222–235. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.016>

Berliner, D., y Erlich, A. (2015). Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States. *American Political Science Review*, 109(1), 110–128. <https://doi.org/10.1017/S0003055414000616>

Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L., y Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal* (CAF - Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No 6 / 2012). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/366>

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., y Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>

Besley, T. (2005). Political selection. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 43–60. <https://doi.org/10.1257/089533005774357761>

Besley, T., Folke, O., Persson, T., y Rickne, J. (2017). Gender quotas and the crisis of the mediocre man: Theory and evidence from Sweden. *American economic review*, 107(8), 2204–2242. <https://doi.org/10.1257/aer.20160080>

Besley, T., y Burgess, R. (2002). The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415–1451. <https://doi.org/10.1162/003355302320935061>

Besley, T., y Case, A. (2003). Political institutions and policy choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7–73. <https://doi.org/10.1257/002205103321544693>

Betanzos Torres, E. O., y Osuna Gómez, C. A. (2019). *Hacia una nueva ley de profesionalización de la administración pública federal para el siglo XXI*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Blair, G., Littman, R., y Paluck, E. L. (2019). Motivating the adoption of new community-minded behaviors: An empirical test in Nigeria. *Science Advances*, 5(3). <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau5175>

Blanco, M., y Vargas, J. F. (2019). *Dynamic Incentives and Cheating* [Documento inédito].

Blanes i Vidal, J., Draca, M., y Fons-Rosen, C. (2012). Revolving Door Lobbyists. *American Economic Review*, 102(7), 3731–3748. <https://doi.org/10.1257/aer.102.7.3731>

Blattman, C., Larreguy, H., Marx, B., y Reid, O. (2018). *A market equilibrium approach to reduce the incidence of vote-buying: Evidence from Uganda* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/reducing-incidence-vote-buying-uganda>

Bloomberg (2019). *Tipos de cambio SPOT del mercado cambiario* [Base de datos].

Bobonis, G. J., Cámara Fuertes, L. R., y Schwabe, R. (2016). Monitoring Corruptible Politicians. *American Economic Review*, 106(8), 2371–2405. <https://doi.org/10.1257/aer.20130874>

Bobonis, G. J., Gertler, P., Gonzalez-Navarro, M., y Nichter, S. (2017). *Vulnerability and clientelism* (NBER - Working paper No 23589). <https://doi.org/10.3386/w23589>

Bobonis, G. J., Gertler, P., González-Navarro, M., y Nichter, S. (2019). *Government transparency and political clientelism: Evidence from a randomized anti-corruption audits in Brazil* (CAF - Documento de trabajo No 2019/05). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1463>

Brassiolo, P., Estrada, R., y Fajardo, G. (2019). *My (running) mate, the mayor: Political ties and access to public jobs in Ecuador* [Documento inédito].

Brassiolo, P., Estrada, R., Fajardo, G., y Vargas, J. F. (2019). *Rent extraction opportunities and self-selection into the public sector. Evidence from the Lab* [Documento inédito].

Brollo, F., Forquesato, P., y Gozzi, J. C. (2017). *To the Victor Belongs the Spoils? Party Membership and Public Sector Employment in Brazil* [Documento de trabajo]. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3028937](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3028937)  
Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R., y Tabellini, G. (2013). The political resource curse. *American Economic Review*, 103(5), 1759–1796. <https://doi.org/10.3386/w15705>

Brugués, F., Brugués, J., y Giambra, S. (2018). *Political connections and misallocation of procurement contracts: Evidence from Ecuador* (CAF - Documento de Trabajo No 2018/20). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1394>

Burgess, R., Hansen, M., Olken, B. A., Potapov, P., y Sieber, S. (2012). The Political Economy of Deforestation in the Tropics. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(4), 1707–1754. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs034>

Burguet, R., Ganuza, J.-J., y Montalvo, J. G. (2018). The microeconomics of corruption. En L. C. Corchón y M. A. Marini (Eds.), *Handbook of Game Theory and Industrial Organization (Vol. II Applications)*, pp. 420–450. <https://doi.org/10.4337/9781788112789>

Bussell, J. (2018). Whose Money, Whose Influence? Multilevel Politics and Campaign Finance in India. En K. Devesh y M. Vaishnav (Eds.), *Costs of Democracy: Political Finance in India* (pp. 232–272). <https://doi.org/10.1093/oso/9780199487271.001.0001>

Butler, J. V., Serra, D., y Spagnolo, G. (2019). Motivating Whistleblowers. *Management Science*. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2018.3240>

CAF (2015a). *ECAF 2014: Caracterización del empleo. Aptitudes y motivaciones* [Base de datos]. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1413>

CAF (2015b). *RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (Reporte de Economía y Desarrollo). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>

CAF (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial* (Reporte de Economía y Desarrollo). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

CAF (2019). *ECAF 2018: Percepciones y actitudes de los latinoamericanos ante la corrupción* [Base de datos]. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1468>

Campos, N., Engel, E., Fisher, R., y Galetovic, A. (2019a). *Descripción y análisis de la información pública sobre el caso Odebrecht* [Documento inédito].

- Campos, N., Engel, E., Fisher, R., y Galetovic, A. (2019b). *Gobernanza del Sector de Infraestructura Pública* (Espacio Público - Documento de referencia No 42). Recuperado de [https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc\\_Ref\\_1\\_Gobernanza.pdf](https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc_Ref_1_Gobernanza.pdf)
- Campos, N., Engel, E., Fisher, R., y Galetovic, A. (2019c). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case* (Università degli Studi di Padova - Marco Fanno Working Papers No 230). Recuperado de <https://economia.unipd.it/sites/decon.unipd.it/files/20190230.pdf>
- Cantoni, D., Chen, Y., Yang, D. Y., Yuchtman, N., y Zhang, Y. J. (2017). Curriculum and Ideology. *Journal of Political Economy*, 125(2), 338–392. <https://doi.org/10.1086/690951>
- Casar, M. A., Ugalde, L. C., Zenteno, X. M., y González, L. (2019). *Dinero bajo la mesa: Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Casas Zamora, K., y Carter, M. (2017). *Más allá de los escándalos: El cambiante contexto de la corrupción en América Latina* (Inter-American Dialogue - Rule of Law Report No February 2017). Recuperado de <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Más-allá-de-los-escándalos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupción-en-América-Latina.pdf>
- Cavalcanti, F., Daniele, G., y Galletta, S. (2018). Popularity shocks and political selection. *Journal of Public Economics*, 165, 201–216. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.07.011>
- Centre for Law and Democracy, y Access to Info Europe (2018). *Historical data on country RTI Rating Scores* [Base de datos]. Recuperado el 29 de agosto de 2018 de <https://www.rti-rating.org/historical/>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2011). ¿Funciona la investigación criminal en la región? Estructura judicial en América. *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*, Año 8(N° 15).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Chang, E. C. (2005). Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation. *The Journal of Politics*, 67(3), 716–730. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00336.x>
- Chattopadhyay, R., y Duflo, E. (2004). Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409–1443. <https://doi.org/10.3386/w8615>
- Chen, Y., y Liu, Q. (2018). Public-sector wages and corruption: An empirical study. *European Journal of Political Economy*, 54, 189–197. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.06.006>
- Cheung, Y. L., Rau, P. R., y Stouraitis, A. (2012). *How much do firms pay as bribes and what benefits do they get? Evidence from corruption cases worldwide* (NBER - Working paper No 17981). <https://doi.org/10.3386/w17981>
- Chong, A., De La O, A. L., Karlan, D., y Wantchekon, L. (2014). Does corruption information inspire the fight or quash the hope? A field experiment in Mexico on voter turnout, choice, and party identification. *The Journal of Politics*, 77(1), 55–71. <https://doi.org/10.1086/678766>
- Colonnelli, E., y Prem, M. (2017). *Corruption and Firms* [Documento de trabajo]. Recuperado de <http://www.ssrn.com/abstract=2931602>

Colonnelli, E., Prem, M., y Teso, E. (2018). *Patronage and Selection in Public Sector Organizations* (Serie Documentos de Trabajo No 221). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18526/dt221.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Congreso de la Nación Argentina (2017). *Ley N° 27.401*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=296846>

Congreso de la República de Colombia (2016). *Ley N° 1.778* por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201778%20DEL%2002%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>

Congreso de la Unión de México (2006). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56889/LEY\\_DEL\\_SERVICIO\\_PROFESIONAL\\_DE\\_CARRERA\\_EN\\_LA\\_ADMINISTRACION.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56889/LEY_DEL_SERVICIO_PROFESIONAL_DE_CARRERA_EN_LA_ADMINISTRACION.pdf)

Congreso de la Unión de México (2015). *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf)

Congreso Nacional de Brasil (2013). *Ley N° 12.846*. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)

Congreso Nacional de Brasil (2015). *Ley N° 13.165*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)

Congreso Nacional de Brasil (2017). *Ley No 13.488*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>

Congreso Nacional de Chile (2008). *Ley N° 20.285. Sobre acceso a la información pública*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&idVersion=2008-08-20>

Congreso Nacional de Chile (2014). *Ley N° 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idParte=>

Congreso Nacional de Chile (2015). *Ley N° 20.860. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al servicio electoral*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1082962>

Congreso Nacional de Chile (2016). *Ley N° 20.900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1089342>

Consejo Nacional de Fomento Educativo de México (2009). *Apoyo a la gestión escolar (AGE): Guía operativa preescolar y primaria*. Recuperado de <https://rosaritonivelprimaria.files.wordpress.com/2012/01/guia-operativa-age-2012-2013-primaria.pdf>

Copello, R. (2017). *Portal de Transparencia Presupuestaria de Uruguay, otro avance que consolida el acceso a la información pública*. Recuperado el 25 de julio de 2019 de <https://www.opengovpartnership.org/stories/portal-de-transparencia-presupuestaria-de-uruguay-otro-avance-que-consolida-el-acceso-a-la-informacion-publica/>

Cordis, A. S., y Warren, P. L. (2014). Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption. *Journal of Public Economics*, 115, 18–36. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.03.010>

Corporación Latinobarómetro (2016). *Latinobarómetro 2016* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Corporación Latinobarómetro (2017). *Latinobarómetro 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Corredor, O., y Cortés, D. (2019). *The junk that discretion buys: The case of public schools nutrition contracts in Colombia* [Documento inédito]. Costa, S. (2012). Do freedom of information laws decrease corruption? *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 29(6), 1317–1343. <https://doi.org/10.1093/jleo/ews016>

Coviello, D., Guglielmo, A., y Spagnolo, G. (2018). The Effect of Discretion on Procurement Performance. *Management Science*, 64(2), 715–738. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2016.2628>

Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G., y Valbonesi, P. (2018). Court Efficiency and Procurement Performance. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 826–858. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12225>

Coviello, D., y Gagliarducci, S. (2017). Tenure in Office and Public Procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 59–105. <https://doi.org/10.1257/pol.20150426>

Dal Bó, E., Finan, F., y Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169–1218. <https://doi.org/10.3386/w18156>

Dal Bó, E., y Rossi, M. A. (2007). Corruption and inefficiency: Theory and evidence from electric utilities. *Journal of Public Economics*, 91(5–6), 939–962. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.11.005>

de Michele, R., Prats Cabrera, J. O., y Losada Revol, I. (2018). *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero* (BID - Documento para discusión No IDB-DP-625). <https://doi.org/10.18235/0001355>

De Paola, M., Scoppa, V., y De Benedetto, M. A. (2014). The impact of gender quotas on electoral participation: Evidence from Italian municipalities. *European Journal of Political Economy*, 35, 141–157. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.06.001>

Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016). *Information: United States of America v. Odebrecht S.A.* Recuperado de <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>

Deserranno, E. (2019). Financial incentives as signals: Experimental evidence from the recruitment of village promoters in Uganda. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(1), 277–317. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3126459>

DeShazo, P., y Vargas, J. E. (2006). *Judicial Reform in Latin America: An Assessment* (Policy Papers on the Americas Volume XVII, Study 2, Center for Strategic and International Studies, Washington).

Di Tella, R., y Franceschelli, I. (2011). Government advertising and media coverage of corruption scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119–151. <https://doi.org/10.1257/app.3.4.119>

Di Tella, R., y Schargrodsky, E. (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *The Journal of Law & Economics*, 46(1), 269–292. <https://doi.org/10.1086/345578>

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2008). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007* (Informe Estadístico de Recursos Humanos No 2008). Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-41362\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-41362_doc_pdf.pdf)

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2018). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2008-2017* (Informe Estadístico de Recursos Humanos No 2018). Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466_doc_pdf.pdf)

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2010). Disclosure by Politicians. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(2), 179–209. <https://doi.org/10.1257/app.2.2.179>

Dyck, A., Morse, A., y Zingales, L. (2010). Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? *The Journal of Finance*, 65(6), 2213–2253. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2010.01614.x>

Dye, K. M., y Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of integrity: The importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption* (World Bank - WBI Working Papers No 19684). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/199721468739213038/pdf/multi-page.pdf>

Eggers, A. (2010). *The Partisan Revolving Door* [Documento de trabajo]. Recuperado de [http://andy.egge.rs/papers/partisan\\_revolving\\_door.pdf](http://andy.egge.rs/papers/partisan_revolving_door.pdf)

Engel, E., Jaraquemada, M., Campos, N., y Vergara, D. (2018). *Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y campañas electorales* (Espacio Público - Lupa Electoral 2016 y 2017). Recuperado de <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Lupa-electoral.pdf>

Eriksson, F., Kira, M., y Stridsman, M. (2016). *OECD Public Consultation on Liability of Legal Person* (U4 Anti-Corruption Resource Centre). Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/U4-Submission-Corporate-Liability-28-10-2016.pdf>

Escaleras, M., Lin, S., y Register, C. (2010). Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice*, 145(3–4), 435–460. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9574-0>

Estrada, R. (2019). Rules versus Discretion in Public Service: Teacher Hiring in Mexico. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 545–579. <https://doi.org/10.1086/700192>

Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. *American Economic Review*, 96(1), 369–386. <https://doi.org/10.1257/000282806776157704>

Faccio, M., Masulis, R. W., y McConnell, J. J. (2006). Political Connections and Corporate Bailouts. *Journal of Finance*, 61(6), 2597–2635. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2006.01000.x>

Faccio, M., y Zingales, L. (2017). *Political Determinants of Competition in the Mobile Telecommunication Industry* (CEPR Discussion Papers No 11794). Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/11794.html>

Fergusson, L., Molina, C., y Riaño, J. F. (2018). I sell my vote, and so what? Incidence, social bias, and correlates of clientelism in Colombia. *Economía*, 19(1), 181–218. <https://doi.org/10.1353/eco.2018.0011>

Fergusson, L., Vargas, J. F., y Vela, M. A. (2018). *Sunlight disinfects? Free media in weak democracies* (LACEA - Documentos de Trabajo No 016174). Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000518/016174.html>

Ferraz, C., y Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703–745. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>

Ferraz, C., y Finan, F. (2011). *Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_MPoliticians.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_MPoliticians.pdf)

Ferraz, C., Finan, F., y Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning. *Journal of Public Economics*, 96(9–10), 712–726. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

Finan, F., y Schechter, L. (2012). Vote-buying and Reciprocity. *Econometrica*, 80(2), 863–881. <https://doi.org/10.3982/ECTA9035>

Fischbacher, U., y Föllmi-Heusi, F. (2013). Lies in Disguise—An Experimental Study on Cheating. *Journal of the European Economic Association*, 11(3), 525–547. <https://doi.org/10.1111/jeea.12014>

Fisman, R., Schulz, F., y Vig, V. (2019). *Financial disclosure and political selection: Evidence from India* [Documento de trabajo]. Recuperado de <http://sites.bu.edu/fisman/files/2019/05/Disclosure-v043rf.pdf>

Fisman, R., y Wang, Y. (2015). The Mortality Cost of Political Connections. *The Review of Economic Studies*, 82(4), 1346–1382. <https://doi.org/10.1093/restud/rdv020>

FMI (2016). *Corruption: Costs and mitigating strategies* (IMF Staff Discussion Note No 16/05). Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse (2019). *DOJ and SEC Enforcement Action* [Base de datos]. Recuperado el 5 de abril de 2019 de <http://fcpa.stanford.edu>

Frankel, J. A. (2010). *The Natural Resource Curse: A Survey* (Harvard Kennedy School - Faculty Research Working Paper Series No RWP10-005). Recuperado de <http://www.ssrn.com/abstract=1565588>

Freedom House (2018). *Freedom of the Press* [Base de datos]. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/table-country-scores-fotp-2017>

Freille, S., Avramovich, C., Moncarz, P., y Sofietti, P. (2019). *Inside the revolving door: Campaign finance, lobbying meetings and public contracts. An investigation for Argentina* (CAF - Documento de Trabajo No 2019/03). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1392>

Freund, D., y Bendel, Y. (2017). *Access all areas: When EU politicians become lobbyists* (Reporte de la oficina europea de Transparencia Internacional). Recuperado de <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>

Fulmer, S., Knill, A. M., y Yu, X. (2018). *Negation of Sanctions: The Personal Effect of Political Contributions* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://papers.ssrn.com/abstract=2024069>

GAFI (2012). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación: Las recomendaciones del GAFI*. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/recursos/675-recomendaciones-del-gafi>

GAFI (2014). *Guidance on transparency and beneficial ownership*. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>

GAFI (2019). *Consolidated assessment ratings (4th round ratings)* [Base de datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2019 de <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>

Gagliarducci, S., y Nannicini, T. (2013). Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection. *Journal of the European Economic Association*, 11(2), 369–398. <https://doi.org/10.1111/jeea.12002>

Galasso, V., y Nannicini, T. (2011). Competing on good politicians. *American political science review*, 105(1), 79–99. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000535>

Gallego, J., Rivero, G., y Martínez, J. D. (2018). *Preventing rather than Punishing: An Early Warning Model of Malfeasance in Public Procurement* (Universidad Del Rosario - Serie Documentos de Trabajo No 222). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18525/dt222.pdf>

García-Santana, M., Moral-Benito, E., Pijoan-Mas, J., y Ramos, R. (2019). *Growing like Spain: 1995-2007* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://garciasantana.weebly.com/uploads/9/4/3/5/94358867/missallocation\\_spain\\_v60.pdf](https://garciasantana.weebly.com/uploads/9/4/3/5/94358867/missallocation_spain_v60.pdf)

Gasparin, J., y Diéguez, G. (2018). *GPS del Estado: Radiografía de 2017-2018* (Documento de Políticas Públicas / Análisis N°206). Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf>

Gavoille, N., y Vershelde, M. (2017). Electoral competition and political selection: An analysis of the activity of French deputies, 1958–2012. *European Economic Review*, 92, 180–195. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.12.003>

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley y Los Ángeles, Estados Unidos; Londres, Reino Unido: University of California Press.

Gerardino, M. P., Litschig, S., y Pomeranz, D. (2017). *Can Audits Backfire? Evidence from Public Procurement in Chile* (NBER - Working Paper No 23978). <https://doi.org/10.3386/w23978>

Gertler, P. J., Patrinos, H. A., y Rubio-Codina, M. (2012). Empowering parents to improve education: Evidence from rural Mexico. *Journal of Development Economics*, 99(1), 68–79. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.09.004>

Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511189>

Global Integrity (2014). *Money, Politics and Transparency (MPT) Campaign Finance Indicators* [Base de datos]. Recuperado de <https://www.globalintegrity.org/resource/campaign-finance-indicators-dataset/>

Goldman, E., Rocholl, J., y So, J. (2013). Politically Connected Boards of Directors and The Allocation of Procurement Contracts. *Review of Finance*, 17(5), 1617–1648. <https://doi.org/10.1093/rof/rfs039>

Gorodnichenko, Y., y Sabirianova Peter, K. (2007). Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. *Journal of Public Economics*, 91(5), 963–991. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.12.003>

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Guasch, J. L., y Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2008.07.003>

Gulzar, S., y Khan, M. Y. (2018). *Motivating Political Candidacy and Performance: Experimental Evidence from Pakistan* (Stanford - Center on Global Poverty and Development Working Paper No 1020). Recuperado de [https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/wp1020\\_62.pdf](https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/wp1020_62.pdf)

Gulzar, S., Rueda, M., y Ruiz, N. (2019). *Kickbacks and limits on campaign donations* (CAF - Documento de trabajo No 2019/01). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1429>

Hailu, D., y Kipgen, C. (2017). The Extractives Dependence Index (EDI). *Resources Policy*, 51, 251–264. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2017.01.004>

Hanna, R., y Wang, S.-Y. (2017). Dishonesty and Selection into Public Service: Evidence from India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 262–290. <https://doi.org/10.1257/pol.20150029>

Hardoon, D., y Heinrich, F. (2011). *Bribe payers index 2011*. Berlin: Transparency International.

Hasnain, Z., Manning, N., y Pierskalla, J. H. (2012). *Performance-Related Pay in the Public Sector: A Review of Theory and Evidence* (Policy Research Working Papers). <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6043>

Hicken, A., Leider, S., Ravanilla, N., y Yang, D. (2018). Temptation in vote-selling: Evidence from a field experiment in the Philippines. *Journal of Development Economics*, 131, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.10.012>

Hidalgo, F. D., Canello, J., y Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies*, 49(13), 1739–1773. <https://doi.org/10.1177/0010414015626436>

Hidalgo, F. D., y Nichter, S. (2016). Voter buying: Shaping the electorate through clientelism. *American Journal of Political Science*, 60(2), 436–455. <https://doi.org/10.1111/ajps.12214>

Hirano, S., y Snyder Jr, J. M. (2012). Primary elections and political accountability: What happens to incumbents in scandals? *Quarterly Journal of Political Science*, 7(4), 447–456. <https://doi.org/10.1561/100.00012039>

Hirano, S., y Snyder Jr, J. M. (2014). Primary elections and the quality of elected officials. *Quarterly Journal of Political Science*, 9(4), 473–500. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00013096>

Holmstrom, B., y Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24–52.

Iacoviello, M., y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: El impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Revista Temas y Debates*, Año 21 N° 23, 91–105.

INEGI (2018). *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* (Comunicado de prensa No 136/18). Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018\\_03.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf)

Inglehart, R., Haerperfer, C., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., Lagos, M., Norris, P., Ponarin, E., y Puranen, B. et al. (eds). (2014). *World Values Survey (WVS): Round Six | Country-Pooled Datafile Version* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>

Instituto Federal Electoral de México (2013). *Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los Informes de Campaña de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al Proceso Electoral Federal* (Informes de Campaña). Recuperado de [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle\\_Informes\\_de\\_Campana-id-Dictamenes\\_CG-2011-2012/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_de_Campana-id-Dictamenes_CG-2011-2012/).

Instituto Nacional Electoral de México (2019). *Rendición de cuentas y resultados de fiscalización* [Base de datos]. Recuperado el 31 de enero de 2019 de <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019a). *Political finance database* [Base de datos]. Recuperado el 6 de mayo de 2019 de <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019b). *Voter Turnout Database* [Base de datos]. Recuperado el 6 de marzo de 2019 de <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Inter-Parliamentary Union, y Stockholm University (2019). *Gender Quotas Database* [Base de datos]. Recuperado el 1 de febrero de 2019 de <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/regions-overview#Americas>

Inter-Parliamentary Union (2019). *Women in national parliaments* [Base de datos]. Recuperado el 1 de febrero de 2019 de <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010219.htm>

Iturburu, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay* (BID - Nota Técnica IDB-TN675). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13807/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-paraguay>

Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (BID - BK-198). <https://doi.org/10.18235/0001217-en>

Jung, H., Kosmopoulou, G., Lamarche, C., y Sicotte, R. (2019). Strategic bidding and contract renegotiation. *International Economic Review*, 60(2), 801–820. <https://doi.org/10.1111/iere.12368>

Kaplan, E. (2019). *Election Law and Political Economy* (Policy Brief No 5). Recuperado de <https://econfip.org/policy-brief/election-law-and-political-economy/>

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2007). *Measuring Corruption: Myths and Realities* (Banco Mundial - Findings No 273). Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9576>

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* (Banco Mundial- Policy Research Working Paper No 5430). <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>

Keefer, P. (2007). Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804–821. Keefer, P., y Vlaicu, R. (2007). Democracy, Credibility, and Clientelism. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24(2), 371–406. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewm054>

Khemani, S., Dal Bó, E., Ferraz, C., Finan, F. S., Stephenson Johnson, C. L., Odugbemi, A. M., Thapa, D., y Abrahams, S. D. (2016). *Making politics work for development: Harnessing transparency and citizen engagement* (Banco Mundial - Policy Research Reports No 106337). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/268021467831470443/Making-politics-work-for-development-harnessing-transparency-and-citizen-engagement>

Khwaja, A. I., y Mian, A. (2005). Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(4), 1371–1411.

Klašnja, M., Lupu, N., y Tucker, J. A. (2017). *When do voters sanction corrupt politicians?* [Documento de trabajo]. Recuperado de [http://www.noamlupu.com/corruption\\_sanction.pdf](http://www.noamlupu.com/corruption_sanction.pdf)

Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S., y Saez, E. (2011). Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3), 651–692. <https://doi.org/10.3982/ECTA9113>

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, USA: University of California Press.

Knobel, A. (2017). *Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe* (BiD - Nota Técnica IDB-TN-1341). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17330/regulacion-sobre-beneficiarios-finales-en-america-latina-y-el-caribe>

Kronick, D. (2019). *The Legal Origins of State Violence* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://www.dropbox.com/s/m60ot972z54fgfi/COPP\\_2019Feb.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/m60ot972z54fgfi/COPP_2019Feb.pdf?dl=0)

Kupatadze, A. (2012). Explaining Georgia's anti-corruption drive. *European Security*, 21(1), 16–36. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.656597>

Lagunes, P., y Pocasangre, O. (2019). Dynamic transparency: An audit of Mexico's Freedom of Information Act. *Public Administration*, 97(1), 162–176. <https://doi.org/10.1111/padm.12553>

Lambert-Mogiliansky, A., y Kosenok, G. (2009). Fine-Tailored for the Cartel-Favoritism in Procurement. *Review of Industrial Organization*, 35(1), 95. <https://doi.org/10.1007/s11151-009-9220-5>

Langer, M. (2007). *Revolución en el Proceso Penal Latinoamericano: Difusión de Ideas Legales desde la periferia* (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). Recuperado de [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3370/revolucionenprocesopenal\\_Langer.pdf](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3370/revolucionenprocesopenal_Langer.pdf)

Larreguy, H., Marshall, J., y Trucco, L. (2018). *Breaking clientelism or rewarding incumbents? Evidence from an urban titling program in Mexico* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://www.dropbox.com/s/y2thc5nzzg237sgs/CORETT\\_v18.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/y2thc5nzzg237sgs/CORETT_v18.pdf?dl=0)

Litschig, S., y Zamboni, Y. (2015). *Judicial Presence and Rent Extraction* (Barcelona GSE - Working Paper No 796). Recuperado de [http://www3.grips.ac.jp/~s-litschig/pdfs/Litschig\\_and\\_Zamboni\\_2015.pdf](http://www3.grips.ac.jp/~s-litschig/pdfs/Litschig_and_Zamboni_2015.pdf)

Llano, M. (2014a). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil* (BID - Nota Técnica IDB-TN-677). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13803/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-brasil>

Llano, M. (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile* (BID - Nota Técnica IDB-TN-678). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13802/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-chile>

Maheshri, V. (2010). *Kill Bill: Buying the Legislative Agenda* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://eml.berkeley.edu/~webfac/auerbach/vikram.pdf>

Malhotra, N. (2008). The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine. *State Politics & Policy Quarterly*, 8(3), 263–281. <https://doi.org/10.1177/153244000800800303>

Mann, H., Garcia-Rada, X., Hornuf, L., Tafurt, J., y Ariely, D. (2016). Cut From the Same Cloth: Similarly Dishonest Individuals Across Countries. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 47(6), 858–874. <https://doi.org/10.1177/0022022116648211>

Maor, M. (2004). Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. *Governance*, 17(1), 1–28. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00235.x>

Martinez, L. (2016). *Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://www.ssrn.com/abstract=3273001>

Matthews, P. (2016). *This is why construction is so corrupt*. Recuperado el 22 de agosto de 2019 de <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it/>

Mattozzi, A., y Merlo, A. (2015). Mediocracy. *Journal of Public Economics*, 130, 32–44. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.07.001>

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. <https://doi.org/10.2307/2946696>

Mazar, N., Amir, O., y Ariely, D. (2008). The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. *Journal of Marketing Research*, 45(6), 633–644. <https://doi.org/10.1509/jmkr.45.6.633>

Mcmillan, J., y Zoido, P. (2004). How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 69–92. <https://doi.org/10.1257/0895330042632690>

Ministerio de Hacienda de la República de Colombia (2013). *Manual de auditorías visibles* (Código 04-04-I-01 Versión 1.1). Recuperado de <http://fondoadaptacion.gov.co/download/Anexo%209.%20Estrategias%20de%20%20Auditori%CC%81as%20Visibles.pdf>

Molina, E. (2013). *Essays on the political economy of service delivery* (Princeton University Doctoral Dissertations). Recuperado de <http://dataspace.princeton.edu/jspui/handle/88435/dsp01pz50gw223>

Molina, E. (2014). *Can bottom-up institutional reform improve service delivery?* (IDB - Working Paper Series No IDB-WP-513). Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/publication/12132/can-bottom-institutional-reform-improve-service-delivery>

Molina, E., Carella, L., Pacheco, A., Cruces, G., y Gasparini, L. (2017). Community monitoring interventions to curb corruption and increase access and quality in service delivery: A systematic review. *Journal of Development Effectiveness*, 9(4), 462–499. <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1378243>

Monteiro, J., y Ferraz, C. (2014). *Learning to Punish: Resource Windfalls and Political Accountability in Brazil* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://sites.google.com/site/claufferraz/oilpaper\\_05-2014.pdf?attredirects=0&d=1](https://sites.google.com/site/claufferraz/oilpaper_05-2014.pdf?attredirects=0&d=1)

Muñoz, E. (2019). *Las reformas anti-corrupción en Chile: el rol de la Comisión Engel* [Documento inédito].

Musacchio, A., Pineda, E., y García, G. (2015). *State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions* (IDB - Discussion Paper No IDB-DP-401). Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/state-owned-enterprise-reform-latin-america-issues-and-possible-solutions>

Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>

O'Donovan, J., Wagner, H. F., y Zeume, S. (2019). The Value of Offshore Secrets: Evidence from the Panama Papers. *The Review of Financial Studies*. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhz017>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia (2018). *Análisis de las denuncias por casos de corrupción*. Recuperado el 4 de abril de 2019 de <http://www.anticorupcion.gov.co/Paginas/analisis-denuncias-casos-corrupcion.aspx>

Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *América Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación*. Recuperado el 26 de noviembre de 2018 de <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

OCDE (2015). *Informe de la OCDE sobre el Cohecho Internacional: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros*. <https://doi.org/10.1787/9789264226654-es>

OCDE (2016a). *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*. Presentado en Global Knowledge Sharing Network on Corporate Governance of State-owned Enterprises, Ciudad de México. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues-paper-anti%20corruption-and-business-integrity.pdf>

OCDE (2016b). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas: Edición 2015*. <https://doi.org/10.1787/9789264258167-es>

OCDE (2018a). *2017 Enforcement of the Anti-Bribery Convention* (OECD Working Group on Bribery). Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-WGB-Enforcement-Data-2018-ENG.pdf>

OCDE (2018b). *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?* <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>

Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200–249. <https://doi.org/10.1086/517935>

Open Data Charter (2015). *Carta internacional de datos abiertos*. Recuperado de <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Open Data Charter (2018). *Open up guide: Using Open Data to combat corruption*. Recuperado de <https://opendata-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/>

Open Government Partnership (2018). *Compromisos* [Base de datos]. Recuperado el 28 de diciembre de 2018 de <http://www.opengovpartnership.org/explorer/all-data.html>

Open Knowledge Foundation (2019). *Global Open Data index* [Base de datos]. Recuperado el 17 de septiembre de 2018 de <https://index.okfn.org/download/>

Organización de los Estados Americanos (2013). *Leyes de acceso a la información*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/acceso/mandatos.asp>

Pavão, N. (2018). Corruption as the only option: The limits to electoral accountability. *The Journal of Politics*, 80(3), 996–1010. <https://doi.org/10.1086/697954>

Penfold, M., Oneto, A., y Rodríguez Guzmán, G. (2015). *La transparencia del gobierno corporativo en las Empresas de Propiedad del Estado en América Latina* (CAF - Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No 20 / 2015). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/767>

Plataforma de Datos Abiertos de CABA (2018). *Acceso a la información pública* [Base de datos]. Recuperado el 1 de octubre de 2018 de <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/acceso-informacion-publica>

Pozsgai-Alvarez, J. (2018). The Political Cycle of Fighting Corruption: Peru's Experience with its First National Anti-Corruption Commission. *Stability: International Journal of Security and Development*, 7(1). <https://doi.org/10.5334/sta.600>

Presidencia de la Nación Argentina (2006). *Decreto 214/2006. Convenio colectivo de trabajo*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

Przeworski, A., Stokes, S. C., y Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104>

Querbach, T., y Arndt, C. (2017). *Regulatory policy In Latin America: An analysis of the state of play* (OECD - Regulatory Policy Working Papers No 7). <https://doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

Ramos, M. (2018). *Estimating the nature of political corruption: Evidence from a policy experiment in Brazil* (CAF - Documento de Trabajo No 2018/19). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1391>

Rasul, I., y Rogger, D. (2018). Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service. *The Economic Journal*, 128(608), 413–446. <https://doi.org/10.1111/eoj.12418>

Rasul, I., Rogger, D. O., y Williams, M. J. (2018). *Management and Bureaucratic Effectiveness: Evidence from the Ghanaian Civil Service* (Banco Mundial - Policy Research Working Paper No 8595). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/335361537384686708/Management-and-Bureaucratic-Effectiveness-Evidence-from-the-Ghanaian-Civil-Service>

Reed, Q. (2008). *Sitting on the Fence: Conflicts of Interest and How to Regulate Them* (U4 Anti-Corruption Resource Centre - U4 Issue 2008:6). Recuperado de <https://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them.pdf>

Reinikka, R., y Svensson, J. (2004). Local capture: Evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679–705. <https://doi.org/10.1162/0033553041382120>

Reinikka, R., y Svensson, J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*, 3(2–3), 259–267. <https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.259>

Reinikka, R., y Svensson, J. (2011). The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95(7), 956–966. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.02.006>

- Robinson, J. A., Torvik, R., y Verdier, T. (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of Development Economics*, 79(2), 447–468. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.01.008>
- Robinson, J. A., y Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260–291. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. New York, USA: Academic Press.
- Roseth, B., Reyes, A., y Santiso, C. (Eds.). (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital* (BID - BK-178). <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>
- Rossi, I. M., Pop, L., y Berger, T. (2017). *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: The indirect ‘big bang’ approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250. <https://doi.org/10.1080/09692291003607834>
- Ruiz, N. A. (2017). *The Power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician* [Documento de trabajo]. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3123592](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3123592)
- Ryan, N. (2019). *Contract Enforcement and Productive Efficiency: Evidence from the Bidding and Renegotiation of Power Contracts in India* (NBER - Working Paper No 25547). <https://doi.org/10.3386/w25547>
- Ryvkina, D., Serra, D., y Tremewan, J. (2017). I paid a bribe: An experiment on information sharing and extortionary corruption. *European Economic Review*, 94(C), 1–22. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2017.02.003>
- Sachs, J., y Warner, A. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (NBER - Working Paper No 5398; p. w5398). <https://doi.org/10.3386/w5398>
- Schoenherr, D. (2019). Political Connections and Allocative Distortions. *The Journal of Finance*, 74(2), 543–586. <https://doi.org/10.1111/jofi.12751>
- Serra, G. (2011). Why primaries? The party’s tradeoff between policy and valence. *Journal of Theoretical Politics*, 23(1), 21–51. <https://doi.org/10.1177/0951629810382805>
- Servicio Electoral de Chile (2019). *Gasto electoral* [Base de datos]. Recuperado el 31 de enero de 2019 de <https://www.servel.cl/gasto-electoral-4/>
- Shaukat, M. (2019). *Too Close to Call: Electoral Competition and Politician Behavior in India* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://www.dropbox.com/s/yrkkwbaemaog7z/Electoral%20Competition%20and%20Politician%20Behavior.pdf?dl=0>
- Shleifer, A., y Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617. <https://doi.org/10.2307/2118402>
- Snyder, J. M., y Strömberg, D. (2010). Press coverage and political accountability. *Journal of Political Economy*, 118(2), 355–408. <https://doi.org/10.1086/652903>
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315–325. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>

Subsecretaría de Previsión de Chile (2012). *ChileAtiende ha permitido ahorrar más de 8 mil horas mensuales en trámites*. Recuperado el 4 de julio de 2019 de <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/chileatiende-ha-permitido-ahorrar-mas-de-8-mil-horas-mensuales-en-tramites/>

Szucs, F. (2017). *Discretion and Corruption in Public Procurement* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://drive.google.com/open?id=1d-4eRK3BA-Yib6ex8bjxeZvAifyBdOy3>

Ting, M. M., Snyder, J. M., Hirano, S., y Folke, O. (2013). Elections and reform: The adoption of civil service systems in the U.S. states. *Journal of Theoretical Politics*, 25(3), 363–387. <https://doi.org/10.1177/0951629812453217>

Transparencia Internacional (2012). *Corruption Perceptions Index 2012* [Base de datos]. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2012>

Transparencia Internacional (2018). *Corruption Perceptions Index 2018* [Base de datos]. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

Transparencia Mexicana, Open Data Charter, y Cívica Digital (2018). *Anti-corrupción y datos abiertos: Situación actual y recomendaciones de política pública*. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/anti-corrupcion-y-datos-abiertos-situacion-actual-y-recomendaciones-de-politica-publica/>

Tripp, A. M., y Kang, A. (2008). The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. *Comparative Political Studies*, 41, 338–361. <https://doi.org/10.1177/0010414006297342>

Tribunal Superior Electoral de Brasil (2019). *Repositorio de datos electorales* [Base de datos]. Recuperado el 31 de enero de 2019 de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>

Urcullo Cossío, L., y Moya Díaz, E. J. (2009). *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*. Chile Transparente y BID: Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1350665019libro\\_ControldefinanciamientoygastoelectoralenChile1.pdf](http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1350665019libro_ControldefinanciamientoygastoelectoralenChile1.pdf)

Vadlamannati, K. C., y Cooray, A. (2017). Transparency pays? Evaluating the effects of the Freedom of Information Laws on perceived government corruption. *The Journal of Development Studies*, 53(1), 116–137. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1178385>

Vargas, J. E. (2019). *Elementos Legales Generales Relevantes Para La Provisión De Proyectos De Infraestructura Pública* (Espacio Público - Documento de referencia No 40). Recuperado de [https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc\\_Ref\\_3ElementosLegales.pdf](https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc_Ref_3ElementosLegales.pdf)

Venables, A. J. (2016). Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult? *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 161–184. <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.161>

Vicente, P. C. (2010). Does oil corrupt? Evidence from a natural experiment in West Africa. *Journal of Development Economics*, 92(1), 28–38. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.005>

Vicente, P. C., y Wantchekon, L. (2009). Clientelism and vote buying: Lessons from field experiments in African elections. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 292–305. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp018>

Winters, M. S., y Weitz-Shapiro, R. (2013). Lacking information or condoning corruption: When do voters support corrupt politicians? *Comparative Politics*, 45(4), 418–436. <https://doi.org/10.5129/001041513X13815259182857>

World Wide Web Foundation (2017). *Open Data Barometer* [Base de datos]. Recuperado de <https://opendatabarometer.org/data/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Rankings.csv>

Yu, F., y Yu, X. (2011). Corporate Lobbying and Fraud Detection. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 46(6), 1865–1891. <https://doi.org/10.1017/S0022109011000457>

Zamboni, Y., y Litschig, S. (2018). Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil. *Journal of Development Economics*, 134, 133–149. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.03.008>

Zeume, S. (2017). Bribes and Firm Value. *The Review of Financial Studies*, 30(5), 1457–1489. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhw108>

Zuñanic, L. (2016). *En busca del destino: Hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina* (Documento de Políticas Públicas / Análisis No 180). Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/en-busca-del-destino-hacia-la-profesionalizacion-de-la-alta-direccion-publica-en-america-latina/>

Zuñanic, L., y Diéguez, G. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos* (Documento de Políticas Públicas / Análisis No 181). Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/el-juego-de-la-oca-y-la-alta-direccion-publica-en-argentina-desafios-y-propuestas-para-construir-directivos-publicos-idoneos/>





Este libro se terminó  
de imprimir en octubre de 2019  
en Bogotá, Colombia.  
La presente edición consta  
de 2.000 ejemplares.



La corrupción está instalada desde hace tiempo en América Latina como una de las principales preocupaciones de la población. Razones no faltan, pues las consecuencias de este problema sobre el desarrollo no deben subestimarse. Además de comprometer la productividad y el crecimiento de las economías, también disminuye la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos, e incluso puede debilitar la confianza en las instituciones formales de gobierno.

Una serie de casos descubiertos en años recientes ha motivado un resurgimiento del tema, y el combate a la corrupción es actualmente un punto central del debate público en América Latina.

Con este reporte CAF busca aportar a la agenda de reformas en marcha para promover la integridad en las políticas públicas. El estudio abarca un amplio espectro de ámbitos de acción, incluyendo el funcionamiento y capacidad disuasoria de las instancias de control y fiscalización estatales; el papel de los mecanismos de entrada a la burocracia y a la política para seleccionar funcionarios independientes y honestos; el ejercicio del control ciudadano y las iniciativas de transparencia; y el fortalecimiento de procesos y marcos legales para limitar la influencia de intereses privados en las decisiones de política pública.