

Integridad en las — políticas — públicas

Claves para prevenir
la corrupción

Resumen ejecutivo

Integridad en las políticas públicas

Claves para prevenir la corrupción

Resumen ejecutivo

Título:

Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción
Resumen ejecutivo

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

© 2019 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

Resumen ejecutivo

La corrupción está instalada desde hace tiempo en América Latina como una de las principales preocupaciones de la población. 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. En años recientes, este tema se ha vuelto central en el debate público, tras el surgimiento de escándalos que afectaron la vida política de varios países.

Desde los gobiernos se han iniciado reformas que, de hecho, son en parte causa y en parte consecuencia de las investigaciones y de los escándalos. Algunos países han conseguido avances más concretos que otros, pero el abanico de iniciativas que se observan es amplio, e incluye tanto cambios en los instrumentos legales para la sanción judicial de la corrupción, como inversiones para mejorar las capacidades y la transparencia en la función pública.

Este reporte pretende ofrecer un análisis comprehensivo sobre el avance de esta agenda en América Latina y señalar cuáles son los principales desafíos para disminuir la incidencia de la corrupción en los países de la región. El objetivo es identificar 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.

La magnitud del problema

La corrupción es un fenómeno muy difícil de cuantificar porque al tratarse de prácticas clandestinas, no hay bases de datos con información completa al respecto. Esto crea grandes desafíos para quienes quieren medir la frecuencia y magnitud del problema, así como para quienes buscan 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. Un enfoque alternativo es medir la calidad institucional para la prevención y control de la corrupción, por ejemplo a través de índices basados en la apreciación de expertos y actores relevantes.

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.²

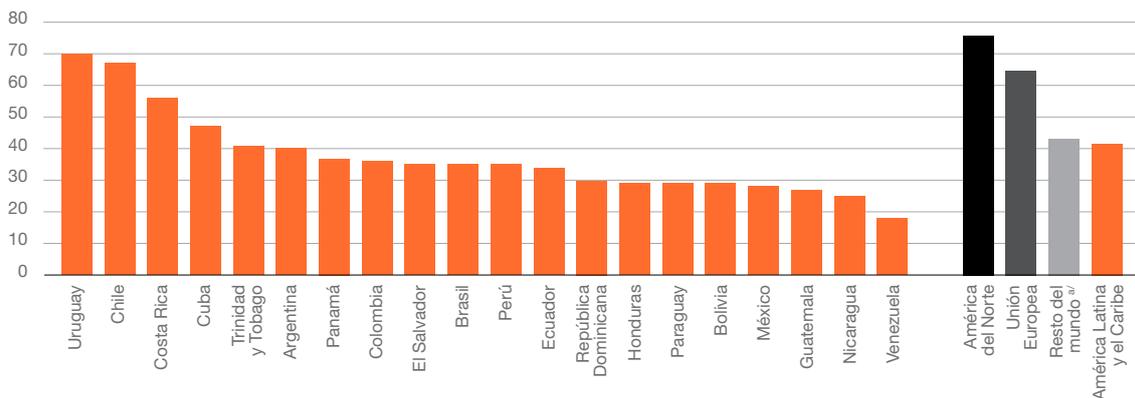
1. En este reporte, la expresión América del Norte abarca Estados Unidos y Canadá, en tanto que México se encuentra incluido en América Latina.

2. 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.

Gráfico 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.

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

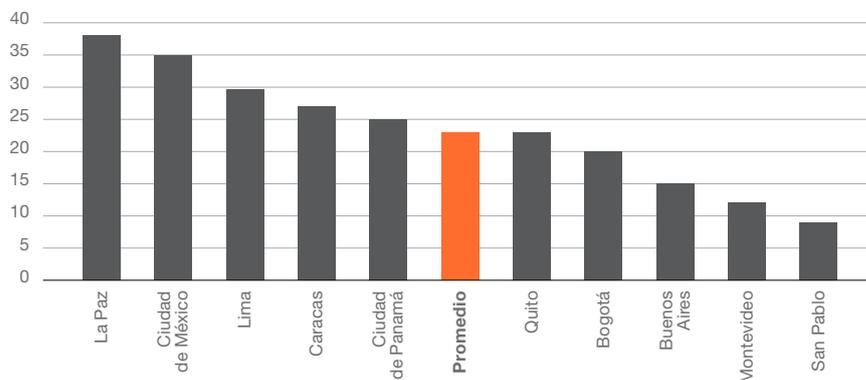
Fuente: elaboración propia con base en datos del Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional, 2018).

Las medidas de victimización también muestran valores relativamente altos. De acuerdo con los resultados de la Encuesta CAF 2018 (ECAAF 2018), 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 (Gráfico 2).

Gráfico 2

Solicitud de sobornos en América Latina

Personas a las que les han solicitado un soborno (%)



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.

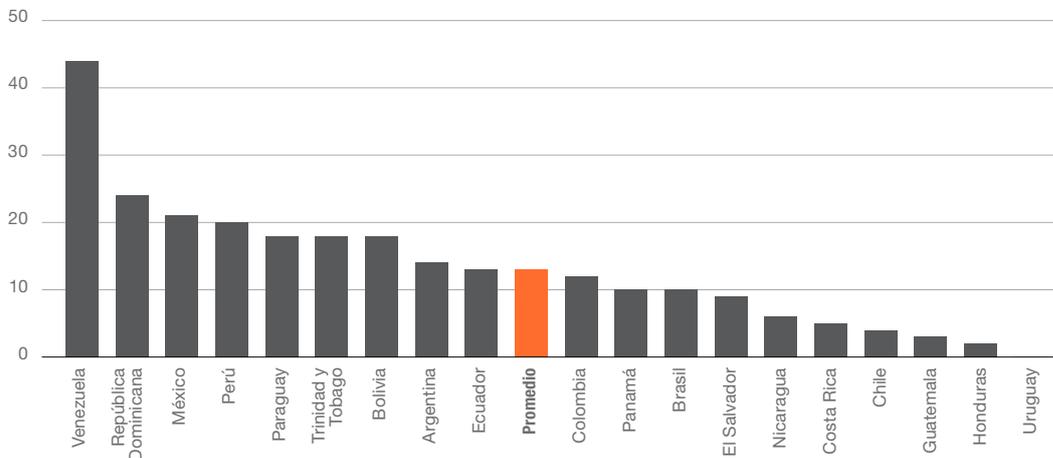
Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECAAF 2018 (CAF, 2019).

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 3) (Banco Mundial, 2019).

Gráfico 3

Percepción empresarial sobre la incidencia del pago de sobornos

Empresas que afirman que se pagan 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).

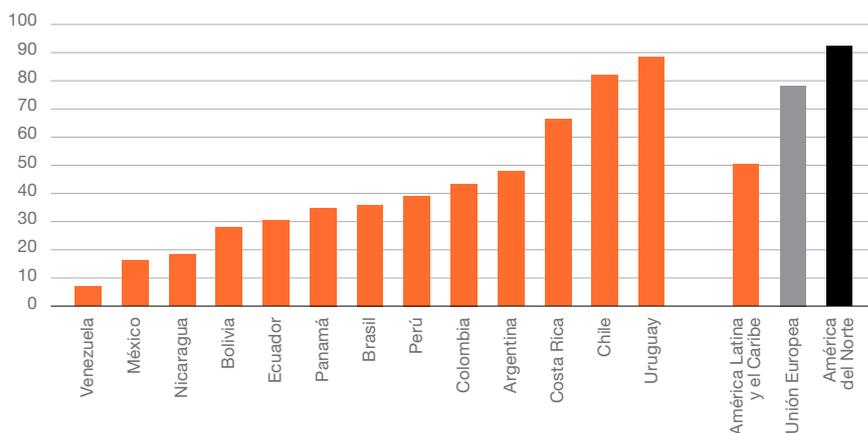
Fuente: elaboración propia con base en datos de Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

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 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.

Gráfico 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.

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

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. 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). En el caso Odebrecht, la empresa confesó haber pagado 788 millones de dólares en coimas a funcionarios y políticos de 12 países entre 2001 y 2016 (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2016). Para México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018) ubica en aproximadamente 7.200 millones de pesos (cerca de 370 millones de dólares) 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 115 dólares). Para Ecuador, Brugués, Brugués, y Giambra (2018) estiman en alrededor de 475 millones de dólares anuales el sobreprecio pagado por el Estado en contratos con empresas conectadas políticamente (aproximadamente 0,44% del PIB).

Pero los costos de la corrupción van mucho más allá del dinero que se intercambia en esas operaciones. Las consecuencias de este flagelo se manifiestan en la disminución del bienestar y las oportunidades de desarrollo de las sociedades. Evidencia sugerente 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 la

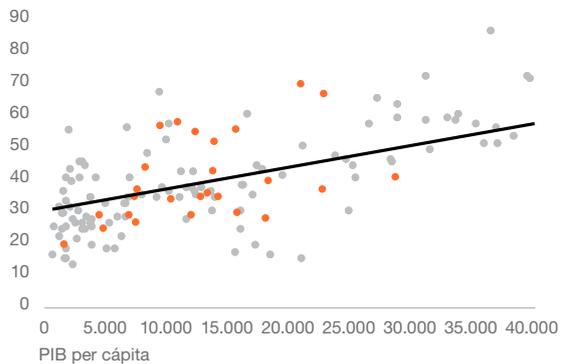
Corrupción de Transparencia Internacional (panel A del Gráfico 5), la incidencia de pago de sobornos por empresas del Enterprise Surveys Indicators (panel B del Gráfico 5) o el índice de control de la corrupción del Worldwide Governance Indicators (panel C del Gráfico 5).

Gráfico 5

Relación entre ingreso y corrupción

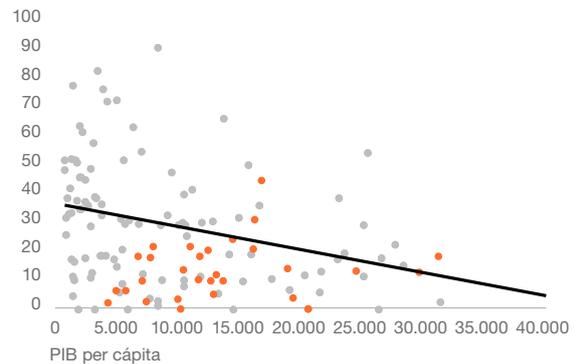
Panel A. Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional

Índice (mayores valores indican una menor percepción de corrupción)



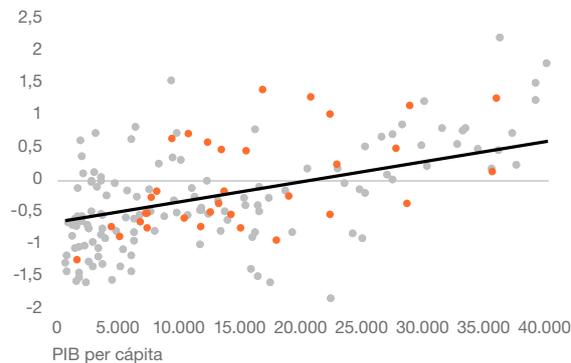
Panel B. Incidencia del pago de sobornos por empresas

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, el 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 representa la regresión lineal entre las dos variables. El análisis se restringe a aquellos países y territorios con un PIB per cápita menor a 40 mil dólares.

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

Hay varios canales concretos a través de los cuales la corrupción causa pérdidas de bienestar. En primer lugar, el desvío de recursos disminuye la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, incluyendo educación, salud e infraestructura, entre otros. Esto puede profundizar las desigualdades socioeconómicas, al perjudicar de manera desproporcionada a los más pobres. En casos extremos, el acceso a servicios públicos puede depender del pago de coimas que resultan proporcionalmente más onerosos o incluso prohibitivos para los hogares de menores ingresos.

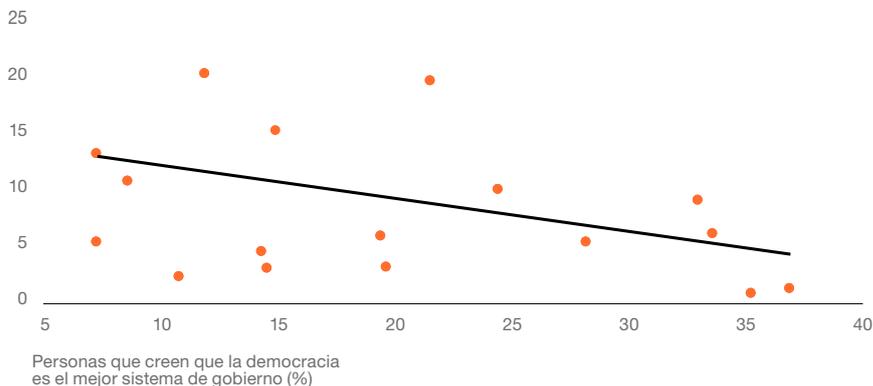
También se dan efectos negativos sobre la productividad y el crecimiento económico, porque se distorsionan tanto las decisiones al interior de las empresas como la asignación de recursos entre empresas. El clientelismo y la falta de integridad en los negocios provocan caídas en el nivel agregado de inversión, especialmente en proyectos de larga duración. En línea con esto, cuando las conexiones y el tráfico de influencias definen las políticas económicas y regulatorias, la competencia y la innovación disminuyen, y las empresas alteran el uso que dan a sus recursos, alejándolos de tareas productivas y dedicándolos a la extracción de rentas.

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. El Gráfico 6 muestra 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, los datos de la ECAF 2018 revelan que los individuos que perciben un mayor nivel de corrupción en las interacciones entre los ciudadanos y el Estado también reportan mayor desconfianza hacia la dirigencia política (Gráfico 7).

Gráfico 6

Percepción de corrupción y confianza en la democracia en América Latina

Personas que creen que la corrupción es el principal problema (%)

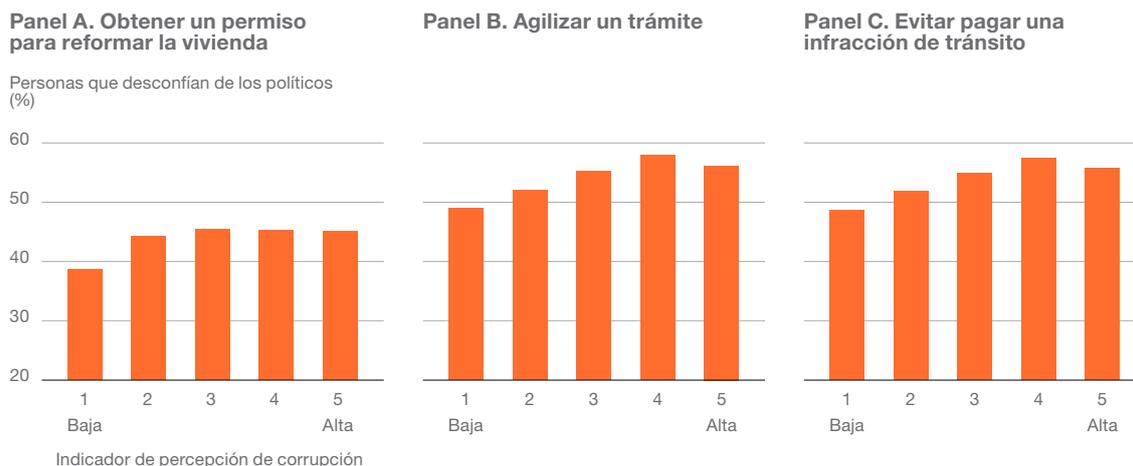


Nota: el gráfico muestra la correlación entre el porcentaje de individuos que creen que la corrupción es el problema más importante de su país y el porcentaje que está muy de acuerdo con que la democracia es el mejor sistema de gobierno, para países de América Latina. Cada punto corresponde a un país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

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

Gráfico 7

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



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de personas que desconfía 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 las siguientes ciudades de América Latina: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Caracas, y Montevideo. Para este cálculo, se considera que una persona desconfía de los políticos cuando afirma que todos o la mayoría de los políticos pone su interés personal por encima de los intereses de la ciudadanía.

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

Una definición de corrupción

A lo largo de este documento, se habla de integridad en las decisiones de política cuando las mismas se toman obedeciendo al objetivo de maximizar el bienestar colectivo. La corrupción, en contraste, constituye el abuso de atribuciones de la función pública para obtener beneficios privados. Esto no implica que los actos de corrupción sean cometidos unilateralmente por funcionarios. Al contrario, en muchas ocasiones estos actúan en connivencia con particulares (individuos o empresas).

Además, el abuso de la función pública no siempre implica la violación de una ley o regla formal, por lo que 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 puede ser muy compleja.

Esto no quiere decir que el enfoque legal no importe. Revisar y refinar las leyes que permiten castigar judicialmente ciertas conductas debe ser una prioridad. Sin embargo, garantizar la integridad de las políticas públicas requiere medidas complementarias que apunten a alinear las decisiones de los funcionarios con el bienestar colectivo. Por ejemplo, aumentar el grado de competencia política y la meritocracia en los proce-

sos 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 ofrecen las nuevas tecnologías. Los gobiernos que digitalizan y dan acceso a información relevante para el combate a la corrupción permiten un mayor escrutinio ciudadano de la acción estatal.³ Esto ayuda a los propios gobiernos y entidades de investigación y administración de justicia a detectar y generar pruebas sobre desvíos y mal uso de recursos públicos.

Estructura y principales mensajes del reporte

La existencia de oportunidades de corrupción es inherente a la organización de las sociedades modernas. La sociedad no puede ejecutar directamente las múltiples tareas asociadas a la administración del bien común. Por tanto, 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 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 agrupan en cuatro categorías: 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.

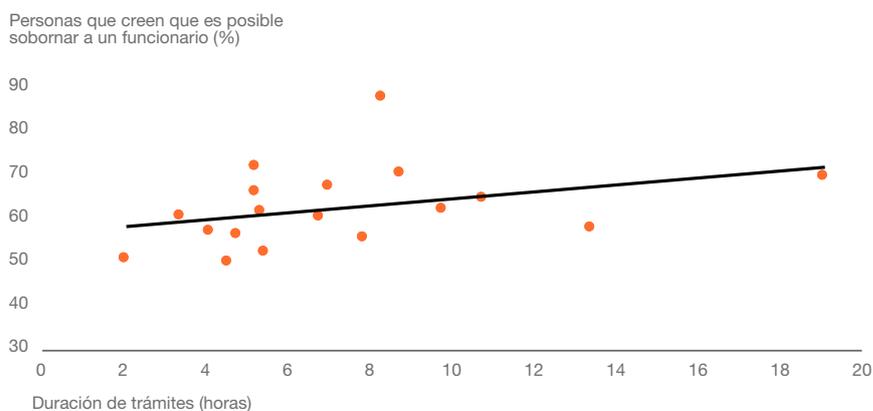
3. Entre esta información se encuentran los datos sobre compras y contrataciones públicas, registros de propiedad y de compañías, declaraciones de intereses y patrimonio de funcionarios.

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 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.

Gráfico 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. El indicador de percepción de corrupción se basa en la pregunta "¿Qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a alguien en un Ministerio para poder conseguir un contrato?". Se consideran los trámites realizados en alguna oficina del Estado en los últimos 12 meses y el indicador de percepción de corrupción. Cada punto corresponde a un país y la línea representa la regresión lineal entre las dos variables.

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.

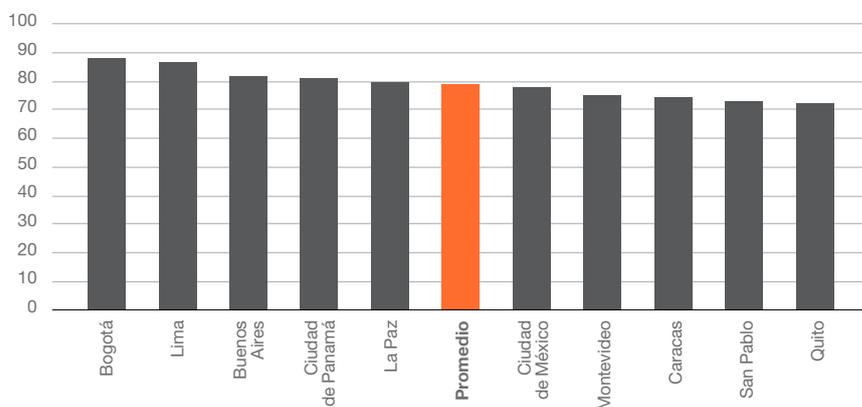
Una conclusión más general es que los límites a las atribuciones de los funcionarios no deben verse como un sustituto de la fiscalización posterior (controles *ex post*). Debe priorizarse también el fortalecimiento de las instancias de control y sanción de irregularidades para que cumplan su función 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.

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 previsibles 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.

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 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 9
Percepción sobre el castigo judicial a la corrupción

Personas que creen que
es menor de lo necesario (%)



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 promisoría, 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. 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.

Esta es un área activa en términos de reformas en América Latina, al menos formalmente. Por regla general, los países cuentan con normas 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.

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.

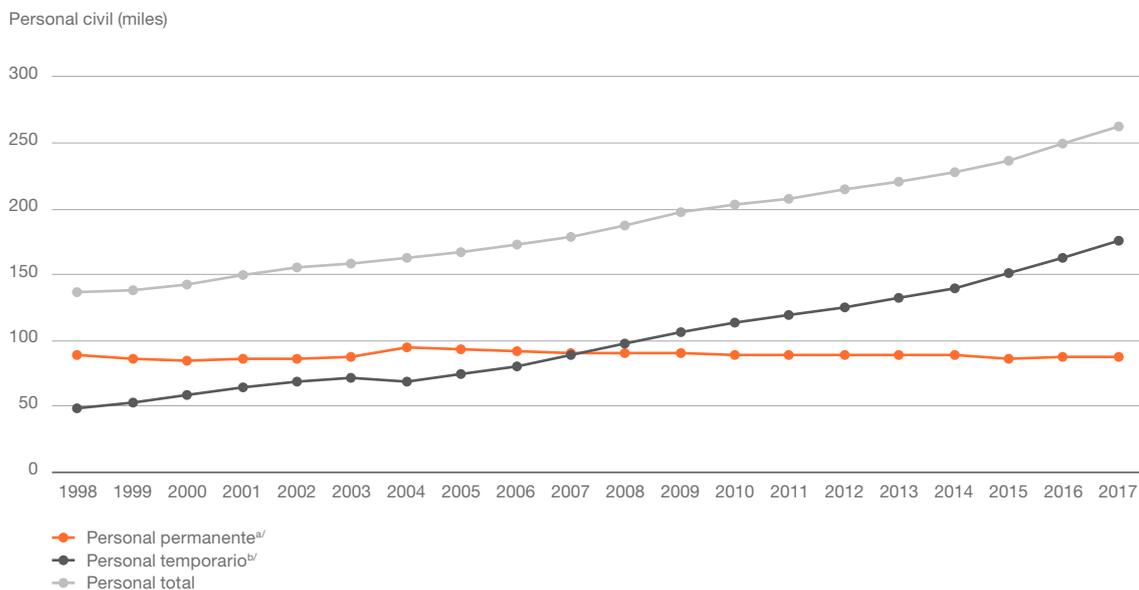
El mérito debe ser el factor determinante del ingreso al servicio civil. Para esto, es necesario disponer de procesos de reclutamiento imparciales, con decisiones basadas en la idoneidad y las competencias de los candidatos. La mejor vía para conseguir esto son los concursos de oposición, siempre y cuando 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 basado 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 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 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

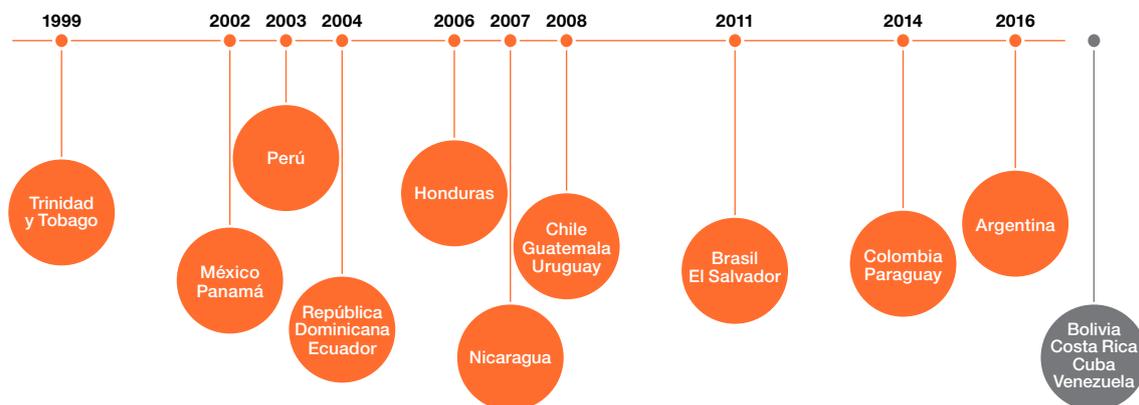
Es intuitivo pensar en la ciudadanía como una última salvaguarda contra los desvíos de los gobernantes, ya que sobre ella cae finalmente el costo de las pérdidas e ineficiencias generadas por la corrupción. Pero para ejercer su rol contralor de manera efectiva los ciudadanos deben tener información sobre 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). 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

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.

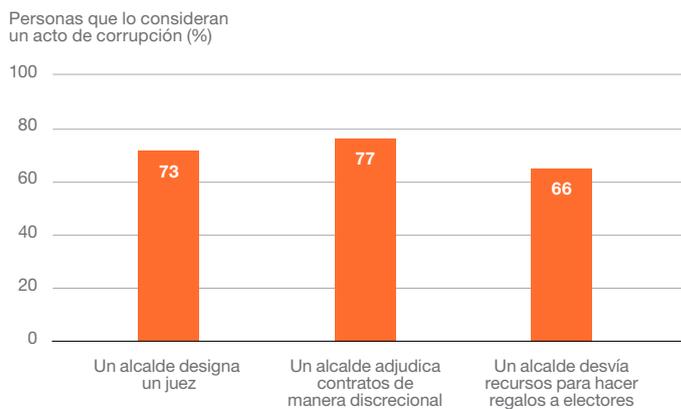
La apertura de información por parte de los gobiernos tiene múltiples objetivos, y la Open Data Charter identifica algunas bases de datos que son especialmente valiosas para la rendición de cuentas. Estas hacen referencia a muchos de los temas subrayados en este reporte e incluyen información sobre campañas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

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 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 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 las siguientes ciudades de América Latina: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Caracas, y Montevideo.

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

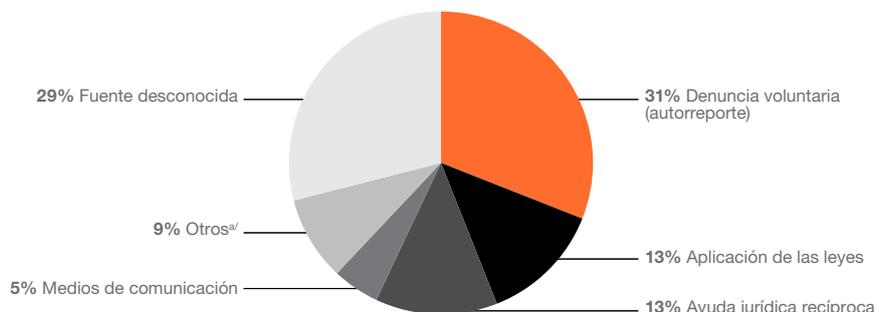
En muchos casos, miembros del sector privado juegan un papel muy activo en los episodios de corrupción, instigando intercambios de favores que atentan contra la integridad de las políticas públicas. Existe una amplia literatura que muestra que el valor bursátil y los ingresos de las empresas aumentan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

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 12 a partir de los datos recogidos en el reporte sobre soborno transnacional de la OCDE. 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.

Gráfico 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).

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 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.

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 complementarse 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 algunas tareas del sector público implican asignar recursos cuantiosos a empresas privadas, y por tanto son especialmente vulnerables a los riesgos de captura. Esto explica que en algunas industrias la prevalencia de ciertas conductas sea mayor. La Figura 2 presenta la lista de sectores con mayor percepción de corrupción por parte de los ejecutivos de negocios de acuerdo con el Índice de Pago de Sobornos de Transparencia Internacional (Hardoon y Heinrich, 2011).

Figura 2

Sectores vulnerables a la búsqueda de rentas



Nota: se presentan los 7 sectores con peores resultados en el Bribes Payers Index 2011 de Transparencia Internacional.

Fuente: elaboración propia con base en Hardoon y Heinrich (2011).

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 de una manera que permita hacer seguimiento a toda la evolución de los proyectos. 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) 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. 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 empresas 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 (incluyendo en materia de integridad), pero no interferir en el manejo cotidiano de las mismas.

La economía política de las reformas anticorrupción

Además de identificar las reformas que deben aplicarse para controlar la corrupción, una pregunta esencial es ¿cómo se ponen en marcha los procesos políticos e institucionales que favorecen la implementación efectiva de dichas reformas?

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. En general, los países de América Latina poseen instituciones democráticas medianamente funcionales, en las que la demanda popular tiene peso sobre los gobernantes, pero con problemas de coordinación que dificultan que la ciudadanía se organice y demande reformas estructurales en materia de integridad.

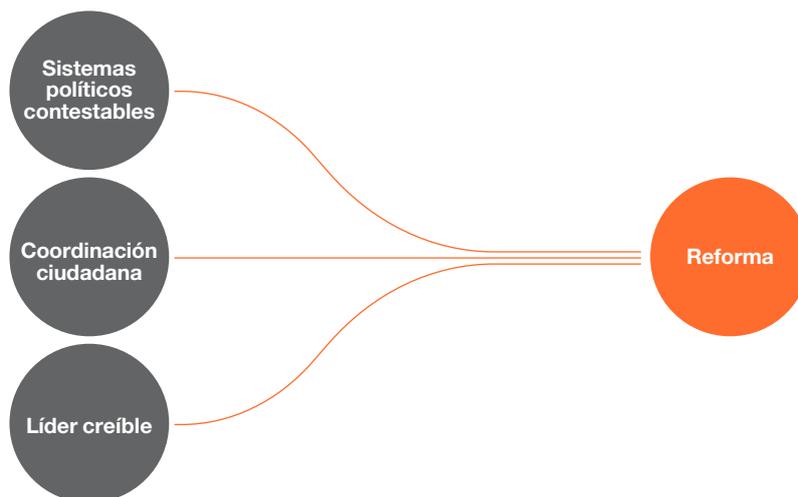
Los obstáculos a la coordinación obedecen a distintas causas, como falta de información sobre esta temática, preferencias que priorizan otros temas, costos de participación política, entre otros. Además, con frecuencia los políticos y ciudadanos establecen relaciones clientelares, que pueden ser mutuamente beneficiosas (al menos en el corto plazo) para los individuos involucrados, pero deterioran sensiblemente la rendición de cuentas y tienden a autoperpetuarse.

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 3).

Figura 3

Ingredientes básicos para la reforma en materia de integridad



Fuente: elaboración propia.

De manera más general, 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 adversarios en caso de que asuman el poder, o incluso imponer restricciones a autoridades electas en otros niveles de gobierno. Por ejemplo, los gobiernos regionales o nacionales pueden introducir cambios que limitan la capacidad de gobiernos locales de explotar relaciones clientelares. 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.

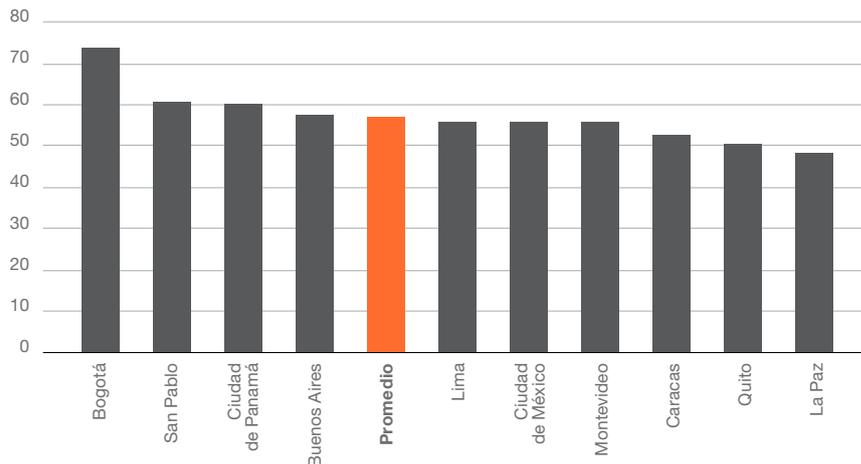
El segundo ingrediente es la coordinación ciudadana respecto al tema. Hay varios obstáculos a la demanda ciudadana de integridad, incluso a nivel individual. De hecho, muchas personas perciben que los demás hacen poco por este tema. Datos de la ECAF 2018 indican que, en promedio entre las ciudades encuestadas, el 57% de los individuos creen que sus conciudadanos castigan la corrupción menos de lo necesario (Gráfico 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.

La demanda colectiva por mayor integridad se puede alcanzar a través de un proceso progresivo de formación de preferencias e intereses, aunque no hay certeza respecto a qué factores pueden producir esos cambios. La relación 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. Además, hay evidencia de que el contenido de los currículos educativos afecta de manera duradera 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.

Gráfico 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).

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 de este tipo, 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.

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, el destino más probable de las reformas es el fracaso. Las ONG también tienen un rol valioso en la tarea de hacer seguimiento y divulgar el estado de avance de la agenda.

Otros catalizadores de reformas

Existen algunos factores más exógenos a la sociedad que pueden servir para acelerar el proceso de adopción e implementación de reformas.

En primer lugar destaca la cooperación internacional, que permite coordinar esfuerzos, fijar y alcanzar estándares legales y regulatorios compartidos, y aprender de prácticas ensayadas en otros lugares.

La integración a mercados internacionales también puede ser un catalizador importante al promover la competencia y empujar 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 puede tener la tecnología. 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.

¿Cómo manejar la transición?

Para conseguir reformas efectivas es clave que los esfuerzos sean sostenidos. 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 puede tomar cierto tiempo para que las reformas se traduzcan en cambios conductuales más definitivos.

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.

En este caso, la parálisis en el sector puede verse exacerbada por la falta de opciones que tienen los Estados para responder al descubrimiento de irregularidades en los contratos que firma. Las normas de derecho administrativo de la región establecen que en esos casos, la principal respuesta es declarar la nulidad del contrato. Por regla general, esa decisión supone 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. Por tanto, la amenaza de la declaración de nulidad crea mucha incertidumbre para los actores involucrados y expone a todos los que participan del proyecto, incluso si no están involucrados en los ilícitos.

Las APP en particular se ven afectadas porque suponen estructuras financieras complejas, implican la participación de múltiples actores (accionistas, financistas, empresas constructoras, operadores, empresas de seguro, proveedores, etc.), y su inversión se recupera 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.).

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, como Colombia y Perú, han tomado iniciativas en esa dirección, con cambios legislativos que buscan garantizar el pago de sanciones por las empresas involucradas en ilícitos a la vez que se crean canales para que las obras continúen con la participación de actores no involucrados en los delitos.

Aún es pronto para evaluar sus resultados, pero estas medidas representan intentos concretos de manejar algunos efectos de corto plazo de la aplicación de leyes anticorrupción. De todos modos, la pregunta central, sobre la que aún hay mucha incertidumbre, es si los países de la región están efectivamente transitando el camino hacia una institucionalidad más fuerte. Esto dependerá de que las reformas iniciadas se sostengan y se consolide su aplicación en el tiempo.

Bibliografía

Banco Mundial (2018a). *World Development Indicators* [Base de datos]. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>

Banco Mundial (2018b). *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 de <http://www.enterprisesurveys.org/>

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>

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>

Corporación Latinobarómetro (2017). *Latinobarómetro 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

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>

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2008). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007* (Informe Estadístico de Recursos Humanos 2008). Recuperado de 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 2018). Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466_doc_pdf.pdf

FMI (2016). *Corruption: Costs and mitigating strategies* (Staff Discussion Note No 16/05). Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

Hardoon, D., y Heinrich, F. (2011). *Bribe payers index 2011*. Berlin: Transparency International.

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

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/>

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>

Transparencia Internacional (2018). *Corruption Perceptions Index 2018* [Base de datos]. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

Reporte de Economía y Desarrollo 2019

Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción

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.

Capítulos y autores del reporte completo:

Capítulo 1 Avances en la agenda de integridad - Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti

Capítulo 2 Autonomía sin impunidad - Juan Vargas

Capítulo 3 Elegir a los mejores - Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada

Capítulo 4 Transparencia y control ciudadano - Lucila Berniell y Dolores de la Mata

Capítulo 5 Mantener los intereses privados a raya - Gustavo Fajardo

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.