

MANUSCRITO – Versión Preliminar – NO Citar, Por Favor
MANUSCRIPT – Preliminary Version – Please, DO NOT Cite

Las Termitas del Estado

Ensayos sobre Corrupción, Transparencia y Desarrollo

Andrés Solimano (Editor)
Vito Tanzi
Felipe del Solar

Enero 11, 2008

Tabla de Contenidos

Capítulo 1	Introducción	2
<i>Andrés Solimano</i>		
Capítulo 2	La Corrupción y la Actividad Económica.....	11
<i>Vito Tanzi</i>		
2.1	<i>El escenario histórico</i>	11
2.2	<i>Definición de la corrupción</i>	14
2.3	<i>Factores que contribuyen a la corrupción</i>	18
2.4	<i>Algunas consecuencias económicas de la corrupción</i>	30
2.5	<i>Los intentos de los países para reducir la corrupción</i>	34
2.6	<i>Conclusiones finales</i>	37
Capítulo 3	La Corrupción: Motivaciones Individuales, Fallas del Estado y Desarrollo	41
<i>Andrés Solimano</i>		
3.1	<i>Introducción</i>	41
3.2	<i>La Corrupción: ¿Cómo definirla? Cómo medirla?</i>	43
3.3	<i>La Corrupción como una falla motivacional: Valores, Ética y Cultura</i>	44
3.4	<i>La Corrupción como una falla institucional del Estado</i>	50
3.6	<i>Estudios Empíricos: Determinantes de la Corrupción e Impactos Económicos</i> ..	58
3.7	<i>Conclusiones</i>	63
Capítulo 4	Transparencia, Corrupción y Acceso a Información Pública en Chile	68
<i>Felipe del Solar</i>		
4.1	<i>Introducción</i>	68
4.2	<i>Transparencia, acceso a información pública y corrupción</i>	71
4.3	<i>Transparencia, acceso a información y corrupción: el caso de Chile</i>	78
4.4	<i>Legislación comparada y estándares internacionales de acceso a información pública</i>	93
4.5	<i>Conclusiones</i>	100

Capítulo 1 Introducción

Andrés Solimano

Enero 8, 2008

La corrupción, lentamente, está pasando de ser un tema “tabú” del que generalmente es mejor no hablar a un problema cuya naturaleza debemos entender para identificar alternativas adecuadas de contención y solución del fenómeno. El problema de la corrupción está lejos de ser simple: su definición está sujeta a ambigüedades y su identificación y verificación es siempre difícil, entre otras cosas porque involucra sesgos culturales. Así, en algunos países, que un funcionario público reciba pagos “laterales” por la entrega de cierto servicio, apurar trámites y aprobaciones es relativamente tolerado, aunque obviamente este es un comportamiento impropio. En cambio, en otros países, un comportamiento de este tipo es fuertemente estigmatizado y sancionado. Como veremos en este libro esta actitud frente a la corrupción está condicionada por las tradiciones culturales, la calidad de las instituciones, por la existencia (o ausencia) de una tradición de servicio público honorable y por el nivel de desarrollo económico de los países. La concepción más común es la de identificar la corrupción con la “corrupción burocrática”, es decir, aquella que afecta a los funcionarios del Estado. Ésta puede involucrar ya sea al gobernante máximo de un país o a funcionarios de menor jerarquía en ministerios y reparticiones públicas. La corrupción también puede afectar al poder judicial (la institución del Estado que está a cargo, precisamente, de la administración de sanciones) y a la rama legislativa (que promulga las leyes). Además, está la llamada “corrupción política” que afecta a dirigentes y miembros de partidos políticos. Muchas veces hay mecanismos reforzadores y protectores de estas conductas con conexiones con el poder político y con intereses económicos.

Chile es un país que aparece con grados bajos de corrupción, ciertamente en comparación a otros países de América Latina, en los índices de Transparencia Internacional y otros, de *percepciones* de corrupción basados en encuestas a individuos. Sin embargo, el país también ha enfrentado situaciones controversiales respecto al manejo de activos y recursos del Estado. Las privatizaciones de empresas estatales en la década del ochenta, realizada bajo un régimen autoritario, estuvieron sujetas a dudas y

controversias en cuanto al precio de venta de las empresas en relación a distintas evaluaciones de su valor económico, el acceso privilegiado a información de los compradores y, en general, a la transparencia del proceso privatizador. A mediados de la década del noventa, en democracia, hubo episodios de pérdidas financieras de gran magnitud en CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) por prácticas poco transparentes de ventas del mineral en mercados internacionales de futuros y opciones. En la primera mitad de la década **de los 2000** un caso que tuvo gran notoriedad nacional e internacional fue la aparición, en el extranjero, de un amplio número de cuentas bancarias de propiedad del general Pinochet, gobernante máximo de Chile por 17 años, un caso que está actualmente sujeto a una investigación judicial. En este periodo también han ocurrido casos que se investigan en la justicia correspondiente a Chile-Deportes, el caso del MOP (Ministerio de Obras Públicas) - Gate, la Empresa de Ferrocarriles del Estado y otros. No obstante, a pesar de estas situaciones, Chile tiene una reputación de administración pública generalmente correcta aunque estos procesos muestran que el país no es completamente inmune a manejos cuestionables de recursos públicos.

Para evitar la ocurrencia de estas situaciones es importante actuar en distintos frentes. En este libro, se elabora sobre la necesidad de tener *mecanismos de acceso ciudadano efectivos, fiables y directos a la información del sector público*. El tema se trata en detalle en el capítulo 4 de Felipe del Solar. La legislación de transparencia aún se encuentra en trámite legislativo en Chile. En general, es importante tener mecanismos de prevención, denuncia y castigo de posibles actos de corrupción que, cuando son operativos y efectivos, disminuyen severamente y la probabilidad de corrupción es menor. El caso de Singapur, en Asia, que con medidas preventivas ha logrado tener niveles muy bajos de corrupción es ilustrativo al respecto. También existen otras experiencias nacionales en esta materia examinadas en este libro. Medidas que se analizan en esta publicación para prevenir la ocurrencia de casos de corrupción incluyen; (i) la importancia del ejemplo de un comportamiento correcto por parte del liderazgo máximo de los países, (ii) la necesidad de contar con una adecuada implementación de transparencia referido al acceso a la información de compras, licitaciones, concursos y designaciones funcionarias del sector público, (iii) salarios adecuados para los funcionarios del Estado y reforzamiento de códigos de ética en el sector público y en el

sector privado, (iv) cero tolerancia a la corrupción por los gobiernos de turno, (v) existencia de una prensa libre, informada e independiente, (vi) existencia de organizaciones no-gubernamentales con capacidad de denuncia, (vii) alternancia en el poder y otras.

Un tema que se examina en este libro es la *definición de la corrupción*. Ésta es definida, generalmente, por pagos monetarios (extra-legales) a funcionarios públicos a cambio de entrega de servicios, aprobación de permisos, autorización de instalación de empresas, otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permite al beneficiario restringir la competencia y obtener rentas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios. En algunos de estos casos, el traspaso y uso de activos del Estado no involucra un pago monetario directo, pero sí un intercambio de favores e influencias. Este tipo de comportamiento es más difícil de identificar, probar y castigar que en el caso de la corrupción pecuniaria, es decir, aquella que involucra un pago monetario, pero su relevancia es igualmente importante. Las privatizaciones de empresas y activos del Estado en los últimos veinte a treinta años en países en desarrollo y economías post-socialistas han dado lugar a ventas de activos estatales en condiciones ventajosas para compradores con conexiones políticas y acceso a los gobiernos que realizaron dichas ventas. Si un activo público se vende a un privado a un precio inferior a su valor económico, generalmente en un proceso poco transparente y con poca información pública, se ocasiona una pérdida al Estado y una ganancia a agentes privados. En varios casos las personas que venden estos activos se “auto-privatizan” y pasan a tener la propiedad y el control de la gestión de las empresas que antes pertenecían al Estado. Prácticas de este tipo se han observado en Rusia, México y Argentina en la década de los noventa y en otras partes.

Como se indica en el capítulo 2 de Vito Tanzi en este volumen, la corrupción también puede afectar al *comportamiento al interior del sector privado*. Así, los ejecutivos de empresas privadas pueden sacar ventajas de la existencia de información asimétrica entre o ejecutivos, dueños y trabajadores. En efecto, altos ejecutivos y dueños controladores de una corporación pueden nombrar directorios que aprueben niveles salariales excesivos de los ejecutivos y directores, a costa de los intereses de otros accionistas, de los trabajadores y del público. También la corrupción puede estar asociada

a la acción de corporaciones internacionales e inversionistas extranjeros, que para tener un tratamiento tributario favorable, agilizar permisos y autorizaciones y asegurar la remesa de utilidades, realizan pagos a agentes locales, ya sea directamente a funcionarios del Estado o a intermediarios con influencia y capacidad de *lobby* ante éstos.

El famoso sociólogo alemán Max Weber estudió las características de las burocracias estatales y la legitimidad del poder político, entre otros temas. Por ejemplo, las burocracias públicas –el término tiene sólo una connotación descriptiva y no normativa—asentadas, estables, efectivas y prestigiadas son generalmente aquellas que le otorgan una alta importancia a la integridad de la administración del Estado, a la carrera y el mérito funcionario y la primacía de reglas explícitas en la administración pública. Estas condiciones inmunizan, al menos en parte, al ente burocrático, del flagelo de la corrupción. Así mismo, el líder político que legitima su poder en el carisma difícilmente puede sostenerse en posiciones de autoridad si es percibido como involucrado en actos de corrupción. La corrupción es, entonces, des-legitimadora de personas e instituciones.

En décadas recientes cobraron bastante popularidad las *teorías del Estado que lo concebían esencialmente como una fuente de rentas, privilegios y favores*. Estas teorías fueron desarrolladas por economistas neo-liberales como James Buchanan, Gordon Tullock, Anne Krueger y otros. En este enfoque se considera el Estado casi como un “botín”. Es decir una fuente de rentas, recursos, poder y status dado por su monopolio de extracción de recursos al sector privado (vía impuestos convencionales o no) y por la discrecionalidad en la entrega de servicios, aprobaciones, permisos, posesión de activos productivos y recursos naturales con valor económico. En el *enfoque del Estado como botín* los recursos que se extraen pueden ser usados para varios fines: ganancia personal, de amigos y parientes, financiamiento de grupos o partidos políticos, otorgamiento de reglas que beneficien a grupos económicos y personas poderosas a cambio de apoyos futuros, empleos y donaciones.

Este enfoque del Estado contrasta, obviamente, a la visión del *Estado ideal* guiado por normas impersonales, criterios de efectividad pública y carrera funcionaria descrito por Max Weber. En el enfoque del *Estado como fuente de rentas* se enfatiza que un Estado muy activista, extendido e intervencionista es más propenso a generar corrupción que un Estado pequeño con un peso mayor del sistema económico privado. Como toda

teoría, ésta tiene aspectos de realidad y de caricatura. Así por ejemplo, los países escandinavos del norte de Europa y algunos de Europa occidental tienen Estados grandes pero, al mismo tiempo, tienen una baja incidencia de corrupción. En cambio, Estados pequeños, fragmentados y poco efectivos en África y América Latina registran más incidencia del fenómeno de la corrupción. Como se discute en este libro, no es necesariamente el *tamaño* del Estado la variable más decisiva para aumentar la probabilidad de corrupción, sino el grado de profesionalización del Estado y el nivel de desarrollo económico de los países.

La *escala, frecuencia y organización de la corrupción* es importante. Si la corrupción corresponde más bien a casos “aislados” y los montos involucrados son “menores” el fenómeno es obviamente menos costoso que si estamos enfrente de una corrupción generalizada y de gran escala. La corrupción “hormiga”, orientada a facilitar ciertos permisos y aprobaciones, si bien es una práctica desmoralizadora que atenta contra los principios éticos de una función pública honesta, es un fenómeno de muy distinta naturaleza a la corrupción de gran escala, como el observado en la Filipinas de Marcos o en el Zaire de Mobutu Sese en que los gobernantes, al más alto nivel, directamente expoliaban las arcas fiscales para su beneficio personal o familiar (en la literatura esto es llamado el “modelo kleptocrático”). Esta situación se da en países con gran debilidad del Estado, ausencia de prensa libre y personalización extrema del poder. La organización de la corrupción es otra dimensión del problema. Ésta puede ser centralizada por sistemas autoritarios con un gobernante fuerte o ser descentralizada en distintos feudos del Estado.

Afortunadamente, en los últimos diez a quince años la conciencia a nivel internacional sobre el problema de la corrupción ha aumentado. Hoy se publican, por organizaciones no-gubernamentales y/o organizaciones internacionales distintos índices de corrupción -generalmente basados en encuestas de *percepción* de corrupción—para un rango amplio de países que permiten hacer comparaciones internacionales e identificar aquellos donde la corrupción es un problema más serio y otros donde ésta es un problema de relativamente menor incidencia. También estos índices permiten seguir la evolución en el tiempo de la corrupción en un determinado país.

El tema de las consecuencias económicas y de desarrollo de la corrupción ha sido analizado por economistas y otros investigadores sociales y los principales resultados de estas investigaciones se analizan en los capítulos 2 y 3 de este libro. La corrupción tiene *efectos des-legitimadores* del orden social y económico en sociedades en que este problema ocurre y también tiene *efectos adversos sobre el crecimiento y el desarrollo económico de los países*.

Uno de los elementos más perniciosos de la corrupción es que rompe el necesario vínculo entre esfuerzos, méritos, talentos y capacidades individuales y remuneraciones monetarias e ingresos en que se basa cualquier sistema económico sano y competitivo. Así, el gobernante o funcionario que acumuló riquezas difícilmente compatibles con la remuneración de un servidor público, deslegitima la administración del Estado. El empresario que formó riquezas ayudado por conexiones políticas que le permitieron imponer trabas a la competencia también deslegitima la economía de mercado y su entorno institucional invitando así la aparición del populismo y el autoritarismo. La corrupción afecta negativamente el ritmo de crecimiento de una economía a través de varios mecanismos: produce una mala asignación del talento individual, deteriora la calidad de la inversión pública, redistribuye ingresos en direcciones indeseadas, afecta la recaudación fiscal y genera otros efectos económicos y sociales negativos. Se envía la señal de que es mejor negocio orientarse hacia la búsqueda de rentas que hacia la innovación, la formación de capital y la creación de riquezas productivas, premiando más la redistribución de rentas que la creación de nueva riqueza.

Organización/Estructura del libro

Este libro se compone de 4 capítulos incluida esta introducción. En el capítulo 2 de Vito Tanzi se discute la evolución de la actitud frente a la corrupción que, en siglos anteriores se veía como una falta gravísima, en tiempos modernos se torna más relajada y tolerante, lo cual incide en un aumento de ésta. Esta situación se empieza a revertir a fines del siglo XX con el término de la guerra fría, el proceso de globalización, un mayor acceso a la información y nueva evidencia empírica que enfatiza sus efectos económicos y sociales negativos. En este capítulo Tanzi muestra las dificultades de llegar a una definición de

corrupción clara, precisa y universalmente aceptada, a la vez que alerta que la corrupción puede afectar al ámbito público como también al sector privado. El autor examina además distintas dimensiones de la corrupción (ilegal y legal; política y administrativa; coercitiva versus coludida).

El autor revisa varios factores que pueden contribuir a la corrupción como la existencia de regulaciones excesivas y autorizaciones que le dan una gran discrecionalidad a funcionarios del Estado, poca transparencia en las compras y contratos de entes del Estado, favoritismo, clientelismo, nepotismo y politización excesiva de la administración pública y otras. Tanzi enfatiza que las empresas pequeñas y medianas están más vulnerables que las empresas grandes de verse afectadas por situaciones de pagos laterales y además, por lo general, tienen menos conexiones con el poder político. En referencia a las consecuencias económicas de la corrupción, Tanzi señala que con la evidencia empírica disponible se logra establecer una correlación negativa entre el nivel de desarrollo económico de un país y los índices de corrupción, además de una correlación negativa entre ésta y las tasas de crecimiento de la economía. Finalmente, el autor examina iniciativas internacionales y de países específicos para reducir la corrupción.

El capítulo 3 de Andrés Solimano examina una variedad de temas relacionados a la corrupción. Se muestra, primeramente, que un análisis económico que explique la corrupción solamente como consecuencia de un cálculo personal de beneficios (ingresos adicionales por “vender” servicios públicos) y costos (sanciones administrativas o judiciales) en un contexto de neutralidad moral es insuficiente para entender las motivaciones individuales que pueden llevar a un comportamiento de corrupción. Se examina así el rol de los valores, la ética y la cultura en la probabilidad de ocurrencia de la corrupción y cómo diferentes teorías han abordado el problema. Este capítulo analiza teorías y estudios empíricos de la corrupción y enfatiza que ésta obedece a fallas del Estado, de la estructura económica y del sistema democrático. Estudios micro muestran que la probabilidad de verse afectado por la corrupción es más alta en los hombres que en las mujeres, entre jóvenes de ingreso medio o alto, que entre los pobres y en personas que habitan en zonas urbanas más que rurales. La relación entre Estado y corrupción es compleja y depende, crucialmente, del nivel de desarrollo económico de los países. Así,

naciones ricas con Estados grandes tienen mucho menos corrupción que naciones más pobres con Estados más pequeños, pero también más ineficientes. El grado de competencia en la economía y la existencia de distorsiones afectan la corrupción, pero son mediados por la calidad de las instituciones. La relación entre centralización, federalismo y corrupción es ambigua y aún no dilucidada empíricamente en estudios de panel de países. Los estudios de casos nacionales indican que se han conseguido logros contra la corrupción y éstos han ocurrido después de cambios y reformas políticas que han llevado a una mayor disposición de las personas y la prensa a denunciar estas situaciones. Tal fue el caso de Italia a mediados de la década de los noventa. La relación entre el sistema democrático y la corrupción es también compleja. No basta tener democracias definidas sólo como existencia de elecciones para que desaparezca la corrupción, es importante también la existencia de prensa libre, independiente e informada, alternancia en el poder y estabilidad del régimen democrático.

El capítulo 4, escrito por Felipe del Solar, analiza la transparencia como un elemento clave en la lucha contra la corrupción usando como su principal herramienta el acceso a la información pública. A nivel internacional se examina la evolución que han seguido las leyes de acceso a la información pública. El autor postula que el acceso a la información pública es vital para tener transparencia y para ejercer control ciudadano sobre el gobierno. Además, la transparencia se estaría constituyendo como un instrumento más eficiente que la regulación para controlar la corrupción. En Chile hay mejoras importantes en política fiscal y presupuestaria, sin embargo, por otro lado, hay poca evaluación de resultados de las políticas públicas y rendición de cuentas. Tampoco se ha aprobado, en años, una ley de acceso a información pública.

Un aumento de la transparencia llevaría a un mejor uso de los recursos públicos (ganancia de eficiencia y equidad) y contribuiría a la toma de decisiones públicas más transparentes. Es esperable que disminuya la influencia de los grupos de presión, intereses sectoriales, el clientelismo político y el favoritismo hacia amigos y familiares.

Del Solar plantea que aún persisten grandes incentivos para mantener la confidencialidad de la información pública. Por lo tanto, la verificación de la acción del gobierno, tanto por la sociedad civil como por el sector privado es vital para tener un mercado con menos distorsiones y asimetrías de información donde las transacciones son

más transparentes. El autor analiza el proceso de legislación de acceso a la información pública en diferentes naciones del mundo. Desde 1990 ha habido un aumento notorio de países que aprobaron leyes de acceso a la información pública; hasta el 2006 dicho proceso abarcaba a casi setenta países. La implementación de esta legislación es clave. La experiencia internacional sugiere crear un organismo autónomo para verificar el cumplimiento de las funciones de la ley y que además posea atribuciones para fiscalizar y sancionar. Con respecto a Chile el autor nos introduce al largo camino de la legislación de acceso a información pública que ha seguido nuestro país a pesar de haber acordado tres agendas de transparencia y modernización del Estado. Recién en el 2006 se comienzan a dar pasos serios en el trato del tema de la corrupción con la promulgación de un Instructivo Presidencial, en el cual se obliga a los organismos estatales a disponer de información determinada de forma constante (funciones, objetivos, contrataciones, etc.).

Cuando se analiza la corrupción en Chile llama la atención que la lentitud para legislar sobre transparencia en el sistema público no haya sido un impedimento para que nuestro país haya obtenido buenas ubicaciones en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional de Latinoamérica durante once años. Por supuesto, debido a la subjetividad de este índice este resultado no debiera interpretarse como una descripción muy precisa de los riesgos de corrupción en Chile.

Actualmente en Chile se está llevando a cabo una reforma de Estado que incluye la creación del Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil orientada a lograr designaciones por concurso y más transparente de altos funcionarios de empresas del Estado. Además, se creó un sistema de compras públicas con acceso vía Internet. Estas medidas son auspiciosas ya que se orientan a disminuir la vulnerabilidad ante la corrupción atacando las dos principales fuentes de corrupción identificadas en nuestro país: el financiamiento de campañas políticas y el control de la gestión de las empresas y reparticiones públicas.

Capítulo 2 La Corrupción y la Actividad Económica

Vito Tanzi¹

Enero 9, 2008

2.1 El escenario histórico

El diccionario Merriam Webster del idioma inglés, nos informa que la palabra corrupción viene de la palabra latina "*rumpere*" quebrantar. Esto implica que algo se rompe, por lo general un código de conducta que se estima como puro o correcto. Está conexión con una palabra latina resulta adecuada, ya que de acuerdo con algunos eruditos fue en el Imperio Romano donde la corrupción fue claramente identificada como una conducta inapropiada y fue el Imperio Romano, según afirman otros eruditos, que cayó a causa del corrosivo impacto de la corrupción que destruyó el tejido moral y la estructura administrativa del poderoso imperio y, eventualmente, lo llevó a su colapso.

Existen frecuentes menciones a la corrupción en el transcurso de la historia. Un caso muy temprano y famoso se encuentra en los escritos de Kautilya, el primer ministro de un reino de la India, hace dos mil años, en un libro llamado *Arthashastra*, Kautilya escribió que "así como es imposible no saborear la miel en la lengua, también es imposible que un funcionario público no saque ventaja de su posición". En el milenio que siguió a la caída del Imperio Romano la corrupción llegó a ser considerada como un pecado mayor. El Corán, por ejemplo, tiene diversas referencias a esto. Dante, el gran poeta italiano del siglo XIII, en su *Divina Comedia* puso a los corruptos en lo más profundo del infierno. La percepción más estricta y negativa de la corrupción duró por varios siglos hasta relativamente los tiempos modernos. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos, menciona en forma explícita dos delitos que pueden llevar a procesar a un Presidente: la traición y el soborno (ver Nooman Jr., 1984).

En el siglo XIX la actitud frente a la corrupción fue más relajada y aparentemente más tolerante. Hubo una creciente alusión a ella en obras literarias e incluso en óperas. Aunque, sin tolerar la corrupción, estas referencias parecen no ser objeto de una fuerte

¹ Traducción de Iván Solimano R.

condena moral como sucedió en siglos anteriores. Véase, por ejemplo las alusiones en libros como *Democracia* novela de Henry Adam y en la ópera de Puccini *Manon Lescaux*. La corrupción llegó a ser una característica conductual casi natural o esperada en la nueva sociedad burguesa que acompañó a la Revolución Industrial. Esta actitud más relajada continuó en el siglo XX cuando la corrupción llegó a ser usual y comenzó a crear serias dificultades en diversos países. La corrupción llegó a niveles extremos durante la era de Brezhnev en la Unión Soviética, cuando incluso el acceso de un cadáver a una morgue requería el pago de un soborno o coima y de los visitantes de Brezhnev se esperaba que portaran un regalo caro (ver Remnick, 1994). Hasta la década de los años 90 había pocos escritos sobre la corrupción y estos fueron escritos mayoritariamente por científicos políticos. Pocos economistas ponían atención sobre ella. Dos significativas excepciones fueron Rose-Ackerman (1978) y Robert Klitgaard (1988).

En los años 90, y en especial en la segunda mitad de la década y por una variedad de razones, súbitamente, la corrupción se convirtió en un tópico caliente tanto académica como políticamente. Las razones son diversas (ver Tanzi, 1998). Ellas incluyen:

- a. El fin de la guerra fría
- b. La creciente apertura en varios países
- c. La difusión de los regímenes democráticos y el creciente rol de los medios de comunicación libres
- d. La creciente globalización y los contactos internacionales y los convenios que ella promueve
- e. El creciente rol de las organizaciones no-gubernamentales y de la “sociedad civil”
- f. La creciente atención puesta en la corrupción de parte de los organismos internacionales y de algunos gobiernos y
- g. La preocupación sobre las distorsiones económicas y las ineficiencias que los actos de corrupción pueden generar en las economías de mercado.

En un mundo globalizado en el que la economía de diferentes países compiten contra otros, la eficiencia económica se transforma en un objetivo más importante que el que existe en las economías cerradas y no orientadas al mercado. También, los grandes

escándalos políticos relacionados con actos de corrupción en Japón, Italia, Francia, Alemania y Brasil y otros importantes países, llevaron a la corrupción a la portada de los periódicos.

Otro factor que puede haber contribuido a la corrupción, en especial en la segunda parte del siglo XX, fue el progresivo mayor rol económico que los gobiernos juegan si se les compara con los de los períodos previos. Este mayor rol del estado se realizó a través del uso de variados instrumentos que incluyen el gasto público, los impuestos, diversas formas de regulaciones, certificaciones y la adopción de responsabilidades contingentes. Cada uno de estos instrumentos puede llevar por sí mismo a abusos, ya sea por los actores políticos mismos (“el principal”) o por las burocracias fiscales (“los agentes”). Algunas actividades de gobierno conllevaron la creación implícita de poderes monopólicos a individuos que desempeñan esas actividades. Cuando este poder público es acompañado por el poder discrecional sobre determinadas decisiones, los empleados públicos inescrupulosos disponen de un instrumento que pueden usar para obtener sobornos o para beneficiarse a sí mismo por otros medios.

Los intentos por disminuir el rol de los gobiernos por medio de políticas de privatizaciones y contrataciones externas, en especial en años recientes, pueden también haber contribuido a la corrupción o, por lo menos, a la percepción de corrupción. Esto, por ejemplo, sucedió en América Latina donde, siguiendo la guía del así llamado " Consenso de Washington" muchas empresas públicas fueron privatizadas. La reacción popular a estas privatizaciones ha sido, por lo general, negativas en parte porque ellas llevaron a precios elevados por servicios de mayor calidad y por la extendida percepción de que los políticos que impulsan políticas de privatización obtienen un soborno en el proceso. Cuando una empresa pública es privatizada no existe un referente o un precio de mercado que pueda indicar la compensación que el gobierno puede recibir al vender la empresa. Esto es especialmente cierto cuando se supone que los compradores, asumen algunas obligaciones tales como pensiones o mantener trabajadores improductivos. Así, no existe modo de refutar acusaciones de corrupción.

2.2 Definición de la corrupción

La corrupción puede llegar de muchas formas (ver Tanzi, 1995). Es tentador decir que, al igual que a los elefantes, pueden ser difícil de definirlos, pero siempre será posible reconocer los actos de corrupción cuando estos ocurren. Desafortunadamente, esto no es siempre el caso, ya que el mundo tiende a ser complicado y diferentes personas pueden interpretar acciones específicas en forma diferente. En los años 90 cuando diversas organizaciones internacionales comenzaron a discutir el problema de la corrupción en los foros internacionales en orden de lograr acciones coordinadas para combatir la corrupción, los representantes de los países y los expertos de organismos internacionales gastaron tiempo y esfuerzo en buscar una definición clara de la corrupción que sea precisa y sea universalmente aceptada. Esto no resulta ser una tarea fácil, porque existen formas de corrupción que son difíciles de identificar y hay formas de corrupción que no son estimadas como tales por individuos de culturas específicas. A menudo, las raíces culturales juegan un rol importante en esas actitudes, en especial en acciones que involucran el intercambio de regalos y favores.

La definición de corrupción ha sido asociada con la ausencia de un trato justo para todos por parte de los funcionarios públicos, es decir, con la ausencia de aquello que en idioma inglés se define como “el principio de contrato entre iguales” (*arm's length principle*). Este principio requiere que las relaciones económicas se deben caracterizar por un mismo trato objetivo para todos sin considerar si las personas involucradas sean extraños, amigos de familia, miembros de partidos, de un mismo grupo étnico, etc. Un funcionario público no debe tomar en cuenta estas características al relacionarse con los ciudadanos. Cuando un funcionario oficial le da importancia a una relación no oficial que tenga con el público, está abandonando el principio de trato justo y puede estar involucrándose en actos de corrupción.

Es fácil ver cómo el principio de trato justo puede entrar en conflicto con las tradiciones y normas de antiguas culturas en las que se espera que el trato con ciertos individuos, en especial, con los miembros de la familia y con los del mismo clan, en forma diferente que con los demás. Este conflicto entre las normas modernas, que son a menudo de origen extranjero tales como el principio del trato justo, y las normas

fuertemente enraizadas en la tradición se encuentran en la base de los desacuerdos entre los representantes de diferentes países. Esto también, hace más difícil, en especial en algunos países, los esfuerzos por erradicar toda forma de corrupción.

Existen diversas formas de corrupción con diferentes consecuencias para el funcionamiento de la economía de un país. La identificación de esas formas es útil para reconocer las áreas que requieren atención y protección contra los actos de corrupción, Una discusión completa de estas formas puede requerir mucho tiempo y espacio. No obstante, alguna clasificación amplia puede ser útil.

En la literatura sobre la corrupción es común asumir que ésta refleja “el abuso de los funcionarios *públicos* de sus poderes o posición para obtener beneficios *personales*”. Esta definición da un peso excesivo, pero no claramente identificado, a dos adjetivos: *público* y *personal*. Antes de avanzar en una clasificación de las diversas formas de corrupción puede ser valioso discurrir brevemente en el significado de estos dos adjetivos.

Frecuentemente, el fenómeno de la corrupción se asocia con las actividades de los funcionarios gubernamentales de modo que el concepto de *público* se estima como sinónimo de gobierno. Sin embargo, las economías modernas tienen grandes instituciones privadas y, en especial, corporaciones de negocios que son propiedad de miles de distantes accionistas quienes, a menudo, poseen acciones (y por tanto, poseen una parte de la corporación), pero no juegan un rol en la administración de las empresas. De algún modo, ellos están en la misma situación que muchos ciudadanos tienen frente al Estado. Normalmente, esas empresas son dirigidas por gerentes profesionales contratados y por empleados que no están relacionados con los dueños de la empresa. Entonces, los empleados de la empresa, incluyendo a los gerentes, se encuentran así mismos en una posición similar a los ministros de gobierno y a los funcionarios públicos. A menudo, ellos tienen una cierta capacidad de abusar del poder público para obtener ventajas estrictamente personales contra los intereses de los distantes dueños de empresas (los accionistas) o, ocasionalmente, contra los intereses del público u otros, tales como aquellos que han acumulado derecho a pensiones privadas frente a las empresas. Esto, por ejemplo, sucedió en Enron, la inmensa corporación estadounidense en el año 2001 y en algunas otras empresas grandes. En años recientes los escándalos corporativos han

llegado a ser frecuentes porque las economías de mercado están creando espacios “públicos” donde la corrupción es posible. Además, el llamado para identificar de la corrupción no debe limitarse a los actos que ocurren al interior de los gobiernos sino también a aquellas del área del sector privado.

En cuanto al segundo adjetivo, *personal*, puede ser muy limitado suponer que los actos de corrupción ocurren para el beneficio exclusivo de quienes los comenten. A menudo, estos actos tienen por objeto de ayudar a parientes, miembros de un común grupo religioso, étnico o político común, al cual pertenece la persona. De este modo, el beneficio que el individuo obtiene puede ser sólo indirectamente vinculado a un acto de corrupción. Encuestas hechas por la Organización Gallop (para Transparencia Internacional, la organización no gubernamental que emite informes sobre la corrupción) indica que la corrupción política, es decir, la que promueven los movimientos políticos, es muy común en todo el mundo.

La discusión anterior sugiere que podemos diferenciar la corrupción del sector público de aquella del sector privado. Durante años la atención se centró en el sector público. Sin embargo, en años más recientes y en especial en los Estados Unidos y otros países industrializados, se ha comenzado a poner atención en las actividades corruptas dentro del sector privado. Esta puede dividirse en dos partes distintivas: la corrupción explícita y claramente *ilegal* y aquella definida como *corrupción legal*.

Esta última puede sonar como un error de nombre. Se trata de actos privados que de algún modo pueden no quebrantar las leyes vigentes pero, ya sea por intención o resultado, no difieren de actos explícitos de corrupción.

Tómese, por ejemplo, el caso de los contadores tributarios que ayudan a los contribuyentes a reducir los impuestos buscando ambigüedades en las leyes y abusando de ellas al máximo para sacar ventajas para los contribuyentes. O tome en cuenta a los jefes de corporaciones (CEO) que incorporan a los directorios corporativos a personas que autorizan con gusto paquetes de gastos excesivamente generosos y a menudo no transparentes y complejos beneficios para los jefes de las empresas. O aquellos individuos que presionan a los políticos y a los reguladores para que adopten decisiones ventajosas para ellos, pero que perjudican a la ciudadanía, como en el caso de las drogas peligrosas. O consideren las empresas tributarias o de contabilidad que aceptan

maniobras contables que permiten a los gerentes de empresas esconder la verdadera situación financiera de una empresa. O el caso de los analistas de bolsa que emiten informes falsos y sesgados sobre la verdadera condición financiera de una determinada empresa. Todos estos ejemplos corresponden a la vida real y todos conducen a resultados similares a aquellos que ocurren en actos de corrupción explícitos, hechos por empleados públicos.

Una importante distinción entre la corrupción al interior del sector público, es decir, entre la corrupción política y la burocrática o administrativa. Normalmente, la primera está asociada con las actividades y acciones de líderes políticos o de antiguos funcionarios públicos. Involucran la manipulación del aparato gubernamental para obtener resultados que beneficien económicamente a determinados líderes, a sus partidos, a sus seguidores, a sus familias o a grupos afines. Esta gran corrupción puede tomar diferentes formas incluyendo el sobrepasar las leyes que tienen como objetivo específico, ayudar a aquellos dirigentes o a sus familias o sus militantes para mantenerse en el poder y enriquecerse. Esta forma de "captura o apropiación del Estado " nos lleva a cuestionarnos cuando "el imperio de la Ley" es siempre una buena idea. En algunos casos el "imperio de la Ley" es respetado, pero las leyes son específicamente diseñadas para beneficiar a ciertos individuos. Esto se puede hacer manteniendo alguna semejanza de un proceso democrático.

La *corrupción burocrática o administrativa* es la que llama la atención tanto del público como de aquellos que escriben sobre el tema. Es del tipo de "detalle" o "pequeño cambio" que prevalece en muchos países. Las fiscalizaciones y las autorizaciones gubernamentales son, a menudo, el principal ingrediente de esta forma de corrupción. Mientras más amplio es el uso de permisos y autorización mayor es la presencia de este tipo de corrupción. Los funcionarios públicos que se involucran en estos actos violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos (los agentes) y el gobierno (la autoridad). Estos empleados que usan la discrecionalidad que tiene sobre decisiones específicas, (incluyendo el plazo para responder una petición y si ésta corresponde o no) para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos o favores. Este es un tipo de corrupción que debido a su frecuencia e impacto sobre las personas irrita a los individuos. En casos extremos pueden llegar a ser una suerte de

colesterol burocrático que asfixia las actividades económicas y reduce la tasa de crecimiento de un país.

Otro tipo de clasificación es entre corrupción *coercitiva* y *coludida* dependiendo de cuanto los funcionarios fuerzan a los ciudadanos a pagar un soborno en retorno por una decisión favorable. Por supuesto, también la iniciativa puede partir de los ciudadanos privados. Esto puede involucrar a los controladores y a los que pagan impuesto; a reguladores y regulados; a proveedores de un servicio público como a los receptores de tales servicios.

También es posible que se produzca, por ejemplo, entre una *corrupción centralizada* y una *descentralizada*: o entre la corrupción que conlleva el pago específico de coimas y aquella asociada con el intercambio de favores. Cada una de las clasificaciones mencionadas puede conducir a distintos análisis del problema y requerir diferentes correcciones. Sin embargo, en el resto de este estudio las ignoraremos y nos concentraremos en el hecho general de la corrupción y en los factores que contribuyen a ella o en sus consecuencias para la economía.

2.3 Factores que contribuyen a la corrupción

Diversos factores contribuyen a un clima propicio para que la corrupción prospere. La mención a alguno de ellos puede ayudar a la identificación de medidas o políticas que reduzcan la corrupción.

Regulaciones y autorizaciones. Los gobiernos poseen diversos instrumentos para la prosecución de sus objetivos económicos. Las regulaciones y la autorización están entre ellos. Éstos otorgan a algunos funcionarios de gobierno un poder monopólico sobre ciertas actividades, en el sentido que el funcionario asume el poder de aprobar o rechazar peticiones específicas. Estas peticiones pueden incluir desde el otorgar un pasaporte para viajar al extranjero; autorizar un permiso para la construcción de una casa o modificar una ya existente; abrir un negocio o una empresa; mantener abierto un negocio; conseguir moneda extranjera o crédito bancario, etc. Cuando las áreas en las cuales las autorizaciones y licencias (o permisos) son muy amplias, como ocurre con algunos países, y en especial cuando empleados públicos poseen discrecionalidad en las

decisiones, la corrupción tiende a aumentar y la actividad económica tiende a contraerse. Mientras mayor discrecionalidad tienen los servidores públicos en estas decisiones, mayor poder obtienen y, en ausencia de un estricto control sobre ellos, más grande suele ser la corrupción.

Los funcionarios públicos con poder de otorgar o negar permisos gubernamentales, que no se pueden obtener en otra parte, y en esas circunstancias pueden obtener pagos (por ejemplo sobornos) por apresurar el proceso o aprobando las peticiones. También pueden dilatar intencionalmente el proceso de aprobación y terminar aprobando solicitudes que debieran ser rechazadas (o demorando las respuestas) de propuestas que deberían ser aprobadas. Es fácil advertir cómo esta clase de corrupción puede: aumentar el costo de iniciación de actividades comerciales para los individuos; distorsionar la competencia; desincentivar nuevas inversiones o actividades; e incluso autorizar actividades tales como construir edificios o puentes que no cumplen con normas de seguridad; la distribución de productos contaminados o drogas peligrosas que causan altos costos en la sociedad.

Las regulaciones no necesitan asignaciones presupuestarias. A menudo, ni siquiera requieren aprobación parlamentaria. Así, son fáciles de ser adoptadas las que después adquieren una forma permanente o, por lo menos, de larga vida porque en la mayoría de los países no tienen provisiones de término (“*sunset provisions*”). En general, no existe un proceso periódico que analice y elimine aquellas regulaciones que ya no son necesarias. Además, las regulaciones son raramente objeto de evaluaciones costo-beneficio. Sin embargo, ellas pueden estar dañando las actividades económicas tanto como los impuestos altos y aleatorios (ver Posner, 1971, para una temprana discusión sobre este tema). Las regulaciones pueden ser beneficiosas si están sujetas a un sistema de evaluación riguroso y, al igual que el proceso de presupuesto anual, este “presupuesto regulatorio” puede ser establecido en forma periódica para eliminar las regulaciones perjudiciales y para simplificar aquellas estimadas como más eficientes. Lamentablemente, esto no ocurre.

Dos aspectos de las regulaciones y autorizaciones ameritan especial atención: la discrecionalidad y la complejidad. La discrecionalidad en su aplicación es el rasgo que más contribuye a la corrupción. Mientras menor sea la discrecionalidad que se otorgue a

los funcionarios públicos menos posible será la corrupción. Sin embargo, la discrecionalidad no puede ni debe ser eliminada por completo. Cuando las regulaciones son complejas, ellas tienden a dar mayor discrecionalidad a los empleados públicos y ello puede ser utilizado por éstos para favorecer a personas que desean pagar sobornos. La búsqueda de transparencia en las normas y regulaciones debe ser una meta muy importante. Además, un proceso de apelación eficiente para aquellos que sus requerimientos han sido rechazados debe existir para: (a) remover el poder monopólico de los empleados públicos a cargo de las decisiones, y (b) establecer un control indirecto de ellos.

Otro aspecto de las regulaciones que puede jugar un rol en la corrupción son los contactos frecuentes entre controladores y controlados. Los contactos frecuentes crean familiaridad y esta conduce a un intercambio de favores y a una conducta corrupta. Cuando, en las actividades específicas tales como la recaudación de impuestos, los contactos entre los ciudadanos y los empleados públicos se hacen frecuentes, la corrupción crece.

Los sistemas tributarios y los incentivos. La tributación es, con frecuencia, una de las áreas afectadas por la corrupción y la calidad del sistema impositivo es un factor que la hace posible. En ciertos países cuando el nivel de corrupción en la administración de los impuestos llega a ser tan elevado, resulta más deseable cerrar la administración existente (enviando a los empleados a sus casas y comenzar un nuevo sistema con empleados nuevos) que hacer una reforma de ellas. Los ingredientes para la corrupción son: (a) la complejidad del sistema tributario; (b) la excesiva discrecionalidad que poseen algunos administradores de impuestos; (c) los contactos frecuentes entre los contribuyentes y los inspectores de impuestos; y (d) funcionarios dispuestos a aceptar sobornos o incluso a solicitarlos. El bajo salario de los administradores tributarios también puede contribuir a la corrupción.

Los gobiernos tratan de alcanzar demasiados objetivos con sus sistemas tributarios en lugar de concentrarse en recaudar ingresos de modo razonablemente equitativo. Como consecuencia, el sistema se hace muy complejo y la complejidad crea un campo para acciones discrecionales de parte de los contribuyentes y los inspectores

tributarios. A menudo, la falta de claridad identificable y mensurable de las bases impositivas otorga poderes discrecionales a los inspectores que controlan a los contribuyentes privados. Los controles cercanos y frecuentes traen vecindad y familiaridad entre los contribuyentes y los inspectores. A su vez, esto lleva al favoritismo y a pedir u ofrecer sobornos a cambio de menores pagos de impuestos. Cuando los países se desarrollan, la identificación de las bases tributarias es fácil ya que los ingresos o las ventas se originan en grandes establecimientos (empresas, bancos, etc.) que llevan mejores registros contables. Resulta también posible recaudar impuestos en sus fuentes u orígenes por medio de retenciones, eliminando así el contacto físico entre los inspectores y los contribuyentes. La dificultad para identificar las bases tributarias objetivas ha sido especialmente significativa en la administración aduanera donde, a menudo, la corrupción es rampante. En ausencia de facturas verificables presentadas por los importadores, los valores de las mercancías son calculadas por los inspectores aduaneros. Estos últimos pueden también cerrar sus ojos a mercaderías de contrabando o pueden darles una clasificación que rebajen los cargos tributarios que les corresponden. Los oficiales aduaneros pueden reducir el pago de impuestos a cambio de recibir sobornos.

A causa de la discrecionalidad otorgada a aquellos que disponen de ellos, los *incentivos tributarios* han sido a menudo un terreno fértil para la corrupción. Una empresa que es favorecida con un incentivo tributario puede ser capaz de reducir en forma significativa su carga tributaria. Cuando la carga tributaria sin incentivos es alta y el salario de los funcionarios es bajo, la probabilidad de corrupción aumenta. De este modo, una vez más la transparencia de las leyes y las decisiones, y la disminución de la discrecionalidad por parte de aquellos que toman las decisiones contribuyen mucho a la reducción de la corrupción. La existencia de un proceso de apelación eficaz (*effective appeal*) puede ser útil.

Antes de dejar el área de los ingresos públicos, puede ser útil mencionar la corrupción relacionada con la apropiación de ingresos proveniente de minerales de propiedad gubernamental (sobre este punto ver Leite y Weidmann, 2002). A menudo, figuras políticas en altos cargos (presidentes, ministros) controlan directamente las ganancias derivadas de la producción y exportación de recursos naturales tales como petróleo, diamantes, cobre, estaño y otros productos minerales valiosos. Cuando estas

materias primas se exportan las utilidades pueden ser difíciles de controlar en forma precisa y en especial cuando sus precios fluctúan en cortos períodos de tiempo. En ocasiones, estas exportaciones pueden ser vendidas a intermediarios a bajo precio y luego ser revendidas a precios superiores. Las ganancias financieras que se producen pueden terminar en cuentas bancarias secretas en el extranjero perteneciente a altos funcionarios públicos. Este es un ejemplo clásico de “gran corrupción” y es de un tipo difícil de controlar en ausencia de procesos democráticos y de buenos sistemas de contabilidad y de responsabilidad en la rendición de cuentas.

El gasto público. La corrupción relacionada con el uso de recursos financieros públicos es muy común y puede adquirir muchas formas. Algunas se vinculan a actividades de funcionarios públicos de bajo grado en la escala burocrática o incluso a grados superiores y también alcanzar directamente a los líderes políticos. En todos los casos, el resultado es un aumento de los gastos públicos, una reducción de la eficiencia del sector y, a menudo, una disminución del ritmo de crecimiento de la economía. La corrupción en el gasto público puede ir desde algo relativamente trivial a una gran malversación (o mal uso) de recursos públicos.

Entre las formas “triviales” de corrupción en el gasto público hay casos en que el empleado público: (a) recibe un salario y trabaja poco; (b) se declara enfermo y en los hechos no lo está; (c) se apropia de abastecimientos públicos para sus actividades privadas; (d) gasta su tiempo de trabajo en asuntos personales; etc. Estos hechos elevan el costo de administración y reduce su eficiencia y sus resultados.

Detrás de esta forma de corrupción trivial, comenzamos a encontrar algunas que son menos triviales, entre las cuales se debe mencionar: (a) *el nepotismo o clientelismo* que puede colocar personas innecesarias e incompetentes, incluso, en trabajos delicados y de responsabilidad. Estas personas pueden provocar daños que van más allá del salario que reciben; (b) *trabajadores fantasmas* que reciben un salario sin presentarse a sus puestos, el que incluso puede ser inexistente y cuya remuneración es recibida por otra persona; (c) salarios que son pagados por servicios no efectuados o por bienes nunca recibidos; (d) abusos en licitaciones estatales beneficiando a ciertos proveedores o pagando precios más altos que los que corresponden; y (e) desvío de fondos a cuentas

fuera de presupuesto, las que resultan difíciles de controlar y que son destinadas a actividades no oficiales e ilegítimas.

Algunas de estas formas de corrupción se encuentran en ciertos países y muchos de ellos los sufren. La posibilidad de nepotismo o clientelismo en las contrataciones conducen a menudo a limitar la libertad de los administradores para contratar al personal adecuado. Esta libertad de contratación es eliminada en el servicio civil por normas burocráticas e inefectivas que reducen la posibilidad de introducir criterios como “valor por dinero” (*value for money*) en el desempeño de las instituciones públicas. También impide el establecimiento de un sistema de incentivos por compensación o promoción.

La existencia de trabajadores “fantasmas” se hace posible, a menudo, por procedimientos de control administrativos que no son efectivos. A veces, los trabajadores son solo parcialmente “fantasmas” ya que ellos se presentan a sus puestos por breves periodos y desaparecen por mucho tiempo para dedicarse a sus actividades privadas. Estos controles ineficaces hacen posible que algunos funcionarios públicos hagan reclamos de que han hecho pagos por abastecimientos o servicios nunca efectuados, o que hayan pagado precios más altos o servicios de menor calidad o por pedidos de mayor cantidad que los recibidos. Estos problemas han sido detectados en muchos países incluyendo países económicamente avanzados.

El sector público requiere comprar bienes y servicios para sus actividades. Las *operaciones de adquisiciones* (licitaciones) otorgan un campo fértil para la corrupción ya que los proveedores privados pueden inflar los precios de productos y servicios por medio del pago de sobornos a los funcionarios públicos. Para prevenir estas prácticas los gobiernos establecen normas y especificaciones detalladas con las determinan las características de los bienes que adquieren. Estas especificaciones pueden reducir algunos abusos, pero ellas tienden a elevar el costo de las compras. Por ejemplo, las normas de adquisiciones en Estados Unidos especifican 35 formas posibles en que un espejo puede quebrarse al caer. Los países han tratado de apoyarse en ofertas abiertas y transparentes en ciertos contratos gubernamentales. No obstante, las propuestas y subastas públicas pueden conducir a una colusión entre proponentes que neutralizan sus deseados impactos positivos. Esto ocurre especialmente cuando la participación en las propuestas es restrictiva, por ejemplo cuando se excluye a los extranjeros. La gestión de compras

gubernamentales es un área que ha recibido considerable atención en muchos países en los años recientes.

La inversión pública es una zona del gasto público en el que la corrupción puede y juega un rol importante. Además, ésta tiene características que la hacen vulnerable a la corrupción. Cada inversión pública tiene un alto costo y debe ser aprobada por algún funcionario público y muchas de sus características deben ser especificadas en aspectos tales como tamaño, diseño, localización, calidad de la obra, etc. La empresa que ejecutará el proyecto deberá ser seleccionada, la duración y el precio deber ser consensuado; y la posibilidad de recontractaciones deber ser restringida para prever que algún proponente gane el contrato con una oferta baja que deba ser revisada más tarde. Personal gubernamental de alto nivel debe tomar esas decisiones y negociar los contratos. Los proyectos deben ser inspeccionados para tener certeza de que se desarrollan de acuerdo a las prescripciones y no se están reduciendo los costos de las empresas rebajando la calidad del proyecto. Todas estas etapas pueden por si mismo involucrar el pago de sobornos.

En diferentes países existe evidencia de que la corrupción ha jugado un rol significativo en estas opciones, de modo que el dinero gastado en las inversiones públicas ha dado menos beneficios que los esperados. El mundo está lleno de los así llamados “elefantes blancos”, proyectos construidos a costos elevados que dan escaso o ningún beneficio a los países (ver Robinson y Torvik, 2005). A menudo, el pago de sobornos ha sido un factor determinante a favor de promover tales inversiones (ver Tanzi y Davoodi, 1998). En algunos casos, tales como la construcción de caminos o de aeropuertos en que su ubicación puede haber sido elegida para promover los intereses económicos de alguna figura política de alto nivel. Pero en esos casos los sobornos no forman parte de un acto de corrupción.

El ciclo de un presupuesto incluye cuatro etapas (ver Dootinsky y Pradhan, 2006). Éstas incluyen:

- a) Formulación del presupuesto. A menudo en esta etapa resulta difícil distinguir la corrupción explícita de las políticas que pueden provenir de aquello que podríamos llamar “el interés público”. Diversas formas de gobierno han creado

- diferentes modalidades para crear distintas oportunidades para este punto de partida. En esa etapa, cuando se presenta la corrupción, puede ser “grande” o “política” y reflejar ejemplos de “captura del estado”.
- b) Ejecución del presupuesto. Esta involucra diversos aspectos tales como: (i) manejo del flujo de caja; (ii) compromisos que pueden ser formales e informales; (iii) verificación, y (iv) autorización de los pagos. En todas estas fases existen ámbitos para la corrupción cuando no existen controles efectivos.
 - c) Contabilidad e información del presupuesto. Esta etapa pone en evidencia la importancia de contar con buena información estadística para, por ejemplo, prevenir que el dinero destinado a educación pueda finalmente terminar siendo usado en la construcción de piscinas. Este asunto es importante, especialmente en países con sistemas fiscales descentralizados donde los ingresos son captados por el gobierno central mientras algunos de los gastos son hechos por instituciones subnacionales o descentralizadas. Ha existido un vivo debate en años recientes sobre si la descentralización o el federalismo reduce o incrementa la corrupción. Este debate es estimulado por el hecho que la fiscalización descentralizada es un fenómeno reciente (ver Tanzi, 1995; de Mello y Barenstein, 2004; y Shah, 2006).
 - d) Auditoría y supervisión. Esta fase final del ciclo presupuestario puede ser muy importante en la prevención de la corrupción, pero sólo juega una función formalista o superficial. Las auditorías se centran en requerimientos legales o formales en lugar del uso eficiente de los recursos. A menudo, existe un seguimiento poco efectivo en la vigilancia formal y sus resultados tienden a tener un impacto limitado o incluso inexistente en las agencias bajo control.

Todas estas cuatro etapas pueden ser contaminadas por la corrupción. Por lo tanto, todas ellas deben ser fortalecidas para ir a la creación de “un sistema de administración financiera pública” que prevenga o disminuya la corrupción. Al igual que en el caso de los ingresos, la complejidad excesiva del proceso presupuestario, la falta de transparencia, la falta de una buena clasificación y una débil rendición de cuentas son elementos que contribuyen en forma significativa a la corrupción. La complejidad crea nichos que conducen a crear problemas de agente-principal. La falta de transparencia

reduce el escrutinio del público. La carencia de rendiciones abiertas disminuye el incentivo para actuar en línea con la eficiencia y con una conducta honesta.

El suministro de bienes y servicios a precios inferiores a los del mercado. Todos los gobiernos proveen algunos bienes y servicios a precios que son inferiores a los que el mercado puede entregar. En algunos casos (servicios educacionales y de salud) a precios que pueden ser cero. Existe, por lo tanto, una demanda excesiva (respecto a la oferta) por esos bienes y servicios y, en consecuencia, es necesario racionarlos. Esta tarea se asigna, a menudo, a un funcionario público que debe decidir a quién dar los bienes y servicios, cuándo y en qué cantidad hacerlo. En tales situaciones, las personas, frecuentemente, tratarán de obtener mayores cantidades o fácil acceso a ellos intentando sobornar al funcionario que toma las decisiones. En forma alternativa, este último puede pedir un pago para favorecer a individuos privados. Esta es un área donde la necesidad de un control es evidente.

Las áreas más afectadas son: (a) cambios de monedas extranjeras; (b) el crédito; (c) provisión de electricidad; (d) provisión de agua; (e) viviendas públicas; (f) precios bajos en los consumos; (g) acceso a las facilidades educacionales y de salud; (h) acceso a las tierras fiscales. Otro campo en el cual la corrupción desempeña un rol es cuando los individuos privados o las empresas ejecutan servicios o venden productos al gobierno. Por esto tienen derecho a un reembolso público. Con frecuencia, los gobiernos se retrasan en sus pagos por causa de un presupuesto limitado. Los intentos para ubicarse frente a la ventanilla de pagos pueden conducir a que estos individuos ofrezcan sobornos a los funcionarios que deciden los pagos o a los funcionarios a solicitar el pago de coimas. Esta situación es común en muchos países.

Las políticas de control de alquileres son un caso especial en esta categoría de problema. En estos casos, los que otorgan los servicios (las casas que están en arriendo) son individuos privados y también lo son los usuarios. Las políticas de control de alquileres crean una categoría especial de corrupción en el sector privado cuando aquellos que poseen los departamentos o casas de renta controlada las subarriendan a otros con alto alquileres. Se ha dicho que existen dos modos de destruir las ciudades: bombardeándolas o por medio del control de alquileres! Esto puede no ser una

exageración ya que el control de arriendos conlleva a una decadencia urbana ya que los propietarios de los edificios no tienen incentivos para efectuar las reparaciones que requieren. Las políticas de control de arriendo no son ni siquiera pro-pobres porque ellas tienen un impacto aleatorio sobre la distribución del ingreso.

Otras decisiones discrecionales. Existen otras decisiones donde la discrecionalidad dada a un funcionario público en especial, combinado con el valor que tales decisiones tienen para los beneficiarios de ellas, crean condiciones que, en ausencia de controles efectivos, conducen con frecuencia a actos de corrupción. Existen muchos campos que se suman a los ya mencionados. Estos incluyen (a) decisiones tomadas por los funcionarios públicos en el caso del uso legal de tierras con uso de leyes de zonificación. En estos casos éstos tienen el poder de determinar cuando un determinado terreno puede ser destinado a usos de bajo valor, como el agrícola o puede ser destinado a uso habitacional o a departamentos de gran altura. Obviamente, la clasificación legal puede cambiar dramáticamente el valor de mercado de un terreno determinado; (b) resoluciones que autorizan inversiones por parte de compañías extranjeras; (c) decisiones sobre la venta de bienes públicos; (d) resoluciones que otorgan poderes monopólicos a actividades específicas (tal como la importación de medicamentos) a ciertos individuos; (e) decisiones que otorgan amnistía a individuos o empresas por violaciones evidentes de las leyes; (f) determinaciones por las cuales los bancos pueden recibir en depósito fondos provenientes de fondos de pensiones, de empresas públicas, ministerios u otras instituciones públicas. Existe amplia evidencia que señala que los gobiernos dejan, a menudo, grandes depósitos en cuentas que no dan intereses. Esto implica un gran subsidio a las instituciones financieras que tienen estos fondos. El valor de estas decisiones, en muchas ocasiones, hechas a agentes privados, puede ser muy elevado mientras que los funcionarios públicos que las otorgan tienen salarios bajos y, a causa de esto, están expuestos a la tentación de los pagos ilegales.

Otros factores. Sumado a los elementos ya mencionados que pueden influir en la corrupción, existen otros que lo hacen en forma indirecta. Resulta difícil estimar la

importancia cuantitativa de estos factores, pero existen pocas dudas que ellos pueden ser importantes en algunos países. Los factores que siguen son importantes de mencionar.

La condición social y las tradiciones de los empleados públicos.

La corrupción puede ser contenida cuando la honestidad y el orgullo de pertenecer a un cuadro de servidores públicos caracterizan a un servicio cuyos miembros gozan de una elevada condición social o estatus. En especial, este es el caso cuando las normas para la contratación y la promoción son tomadas en cuenta de modo que los funcionarios han sido contratados por sus capacidades y sus conocimientos. Sin embargo, cuando existe el clientelismo y el nepotismo y cuando la afiliación política del funcionario público o su respaldo político familiar es una consideración importante en lo que se refiere a contrataciones o promociones, esta situación puede provocar insatisfacción laboral y bajar la moral y los estándares éticos que guían a los servidores públicos. Estos factores fueron destacados por Max Weber, el famoso sociólogo alemán, hace ya tiempo (ver Weber, 1947).

Otro factor mencionado en la literatura sobre el tema y que sin duda juega algún rol en influenciar la conducta de los funcionarios públicos es el *nivel de salarios que reciben* comparado con el que se obtendrían en el sector privado. A menudo, el populismo ha forzado a los gobiernos a aumentar el empleo en el sector público mientras reduce el valor real de los salarios de aquellos que contrata. En ciertos países los salarios públicos han sido reducidos a un nivel que hace difícil que los funcionarios públicos y sus familias mantengan una vida decorosa, consistente con su posición oficial. En estas circunstancias, habrá una presión creciente, por lo menos en ciertos funcionarios, por comenzar a favorecer a ciertos ciudadanos que devuelven los favores con otros o con el pago de sobornos. Por cierto, una vez que algunos funcionarios siguen esa senda, otros serán tentados de hacer lo mismo. Existen señales de que los salarios públicos tienden a ser altos en aquellos países en que la percepción de corrupción es baja. Hay evidencias empíricas que conectan a la corrupción con el nivel de remuneraciones en el sector público (ver Van Rijekeghen y Weder, 2002).

Otro factor que también ha llamado considerablemente la atención en la literatura sobre corrupción es la sanción que se aplica a aquellos que son sorprendidos en acciones

corruptas. En esta literatura ha existido la tendencia a aplicar al fenómeno de la corrupción las teorías desarrolladas por Gary Becker (1968) para explicar las actividades criminales y por Allingham y Sandmo (1972) para entender la evasión tributaria. Ambas teorías enfatizan la disyuntiva (*trade-off*) entre la probabilidad de ser sorprendido en una actividad ilegal o criminal y la pena impuesta en esa circunstancia. Las dos teorías argumentan que tanto la probabilidad de ser sorprendido en actos ilícitos y la penalidad impuesta, hace que las personas estén menos dispuestas a involucrarse en acciones ilícitas. Una disminución en la posibilidad de ser sorprendido o en la severidad del castigo tendrán un efecto opuesto. Ya que una *persona moralmente neutra* y que se guía sólo por los beneficios económicos que espera obtener por medio de una acción ilícita basará su decisión en estas dos variables.

Algunos economistas han añadido unas interesantes implicancias de política a este análisis teórico. Se ha argumentado que aumentando la posibilidad de sorprender a individuos en actos ilícitos requiere de un incremento de recursos financieros ya que se requeriría de más controladores o inspectores. De este modo, puede ser más barato reducir los controles administrativos y compensar esta disminución con un aumento en la severidad de las penas. Esto presupone que el aumento de la penalidad puede ser elevada sin costos.

Hay algunos problemas con el análisis descrito. Primero, este asume la existencia de una neutralidad moral. Sin embargo, la mayoría de las personas favorecen la conducta moral y muchos no cometerán actos ilícitos aun cuando la posibilidad de ser sorprendido sea baja. Segundo, no es cierto de que no hay costos asociados con una penalidad más alta. Las cárceles y los juicios son costosos. Tercero, cuando las penalidades se aumentan tienden a no ser aplicadas. Una razón es que si algunas personas son sorprendidas mientras otras muchas que cometen actos ilícitos no lo son la imposición de penalidades introduce un problema mayor de “inequidad horizontal” (*horizontal inequity*). Personas que cometen iguales faltas son tratadas en forma diferente y por estas razones las penas severas tienden a no ser aplicadas. Cuarto, en sociedades no-democráticas, si bien es posible aplicar sanciones severas, éstas pueden ser usadas selectivamente contra opositores políticos. De este modo, las penalidades llegan a ser herramientas para los gobiernos represivos. Finalmente, en aquellas sociedades donde la corrupción es

frecuente, aquellos que deben penalizarla pueden ser corruptos ellos mismos. Por ejemplo, investigaciones efectuadas por Transparencia Internacional señalan que “el sistema judicial” tiende a estar entre las instituciones más corruptas. Los que deben aplicar las sanciones pueden ser comprados por aquellos que deben ser sancionados, en especial cuando estos últimos poseen recursos financieros para pagar elevados sobornos. Todo lo dicho conduce a la conclusión de que, cuando ello es posible, prevenir las actividades ilícitas por medio de mejores controles es siempre una mejor política que confiar en duras sanciones.

2.4 Algunas consecuencias económicas de la corrupción

Las economías de mercado derivan su legitimidad es el convencimiento de que el ingreso que las personas reciben depende ampliamente de lo que ellas contribuyen a la economía de un país. Se supone que los mayores ingresos son la contraparte de una mayor contribución a la economía. Hay diversas razones de por qué esto no ocurre. La correlación entre la contribución a la economía y los ingresos recibidos puede ser frenada a causa de los monopolios, ingresos no declarados, ganancias de origen criminal, etc. La corrupción puede ser una de esas razones. Esta puede dar a personas bien ubicadas ingresos inmerecidos. Así, donde predomina la corrupción, surgen preguntas fundamentadas sobre la legitimidad del sistema económico existente. Más aún, existe una evidencia creciente de que en los países donde existe corrupción tienen grandes dificultades sostener el crecimiento y ni siquiera la distribución del ingreso.

Existen, ahora, disponibles diversos índices, tales como el “Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perception Index*), el “Barómetro Global de Corrupción” (*Global Corruption Barometer*), la “Encuesta de Pagadores de Sobornos” (*Bribe Payers Survey*) y otros estudios del Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y por otras instituciones. Con esta creciente disponibilidad de indicadores de corrupción, se puede señalar que *existe una correlación negativa entre el desarrollo de los países, medido en términos de ingreso per capita y los índices de corrupción. También existe una correlación negativa entre los índices de corrupción y las tasas de crecimiento económico* (ver Tanzi y Davoodi, 2001, p. 200). Naturalmente,

estas correlaciones no son, *per se*, pruebas de causa y efecto. En teoría, la causalidad puede ser en ambos sentidos. Sin embargo, una baja corrupción puede hacer más fácil para un país crecer y, en la medida en que el país sea más rico, puede llegar a estar más interesado y controlar mejor la corrupción ya que dispondrán de más recursos para construir mejores instituciones e instituir controles más adecuados. Este tema ha atraído la atención de los expertos, en especial del Banco Mundial (ver Kaufmann y Kraay, sin fecha).

Hubo una época, décadas atrás, cuando ciertos economistas argüían que en un sistema económico muy rígido, como se supone que son los países en desarrollo, la corrupción puede tener el efecto equivalente al de un lubricante en un sistema mecánico. El pago de sobornos ayuda a remover obstáculos a la inversión y a otras iniciativas económicas, permitiendo que las empresas más rentables, que puedan pagar sobornos más elevados para obtener las autorizaciones requeridas para efectuar inversiones o ejecutar actividades especiales. El pago ilegal de dinero puede también ayudar a acelerar la obtención de permisos y autorizaciones requeridos. Además, el soborno opera como suplemento del salario de los funcionarios públicos y, por tanto, eso significa impuestos bajos. Esta visión benigna de la corrupción, que la ve casi como un factor de crecimiento está ahora en franco descrédito. Una mejor información, más datos y análisis de los efectos de la corrupción ha convencido a muchos académicos de que el impacto de la corrupción en el desarrollo de la economía es, sin duda, negativa. Muchos argumentos llevan a esta conclusión. Mencionaremos sólo algunas de ellas.

Distintos estudiosos de la corrupción están ahora convencidos de que en algunas sociedades en que las rigideces, que se supone son relajadas por la corrupción, no son algo inevitable o caído del cielo. Estas rigideces son, en efecto, endógenas al sistema, frecuentemente, creadas o fomentadas en forma explícita para crear las condiciones que hagan posible para ciertos funcionarios públicos inducir sobornos con el propósito de remover los obstáculos que ellos mismos han creado. Una buena analogía sería la de un individuo que bloquea un camino con obstáculos e impone a los usuarios el pago de un peaje para retirar dichos obstáculos. Estas rigideces son un verdadero colesterol que daña las actividades económicas, retardando o paralizando decisiones y actos de las personas que son importantes para el crecimiento económico. El incremento del costo de las

transacciones, el retardo en las decisiones económicas, la distorsión de los mercados competitivos, en general, disminuyen la eficiencia. La corrupción opera de muchas maneras en forma ineficiente y arbitraria, como un impuesto aleatorio a las actividades económicas.

Un problema significativo es que *estos efectos negativos tienden a ser de importancia para las empresas pequeñas y nuevas*, las que, como es bien conocido, son las que dan dinamismo y crean empleo en la economía de un país. Las empresas nuevas y pequeñas carecen de conexiones políticas y del capital político que protegen a las grandes empresas de las extorsiones que los funcionarios públicos inescrupulosos, con frecuencia, ejercen sobre los agentes económicos. Existen diversas investigaciones del Banco Mundial y por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo que indican que, en los países investigados, la porción de los ingresos de las empresas destinadas al pago de sobornos cae con el aumento del tamaño de la empresa.

A menudo, las grandes empresas poseen fuertes conexiones políticas y poder que no sólo las protege de la corrupción burocrática sino que también les permite obtener ingresos por medio de regulaciones favorables, créditos subsidiados, protecciones comerciales, incentivos tributarios y otras medidas. Las empresas de tamaño pequeño no tienen este escudo en contra de funcionarios corruptos. La corrupción opera como un impuesto que es regresivo respecto al tamaño de la empresa. Cuando el impuesto no sólo es alto y regresivo, sino también aleatorio y caprichoso, el daño económico puede ser especialmente elevado.

Un segundo modo en que la corrupción puede reducir el crecimiento económico es a través de una *mala asignación del talento* (ver Murphy, Shleifer y Vishny, 1991; y Baumol, 1990). En la mayoría de las empresas existen pocos individuos que tengan el talento para sobresalir en casi todas las actividades en que participan. A pesar que el talento existe en actividades específicas –Mozart no podría ser Shakespeare; Pelé y Maradona no pueden ser Tiger Wood– a menudo los individuos talentosos son capaces de sobresalir en diferentes campos. Ellos escogen el campo que les otorgue los más altos beneficios. Cuando en una empresa la utilización de las conexiones políticas para obtener utilidades es la actividad que genera el rédito mayor al talento personal, de modo que esa persona escogerá esta opción sobre las que puedan beneficiar al país tales como

administrando empresas, efectuando innovaciones valiosas, etc. Existen evidencias empíricas de que en esas circunstancias existirán menos ingenieros y más abogados ya que las habilidades de estos últimos son más útiles para las personas que actúan en esas empresas (ver Tanzi y Davoodi, 2001). En conclusión, la orientación del talento hacia actividades que generan rentas tendrá un efecto negativo en el crecimiento.

Un tercer modo en que la *corrupción puede tener un impacto en el crecimiento económico es por medio de sus efectos en la cantidad y calidad de las inversiones*. Por lo general, la teoría económica dicta que, manteniendo constante otros factores (*ceteris paribus*), una mayor inversión conduce a un mayor crecimiento económico en por lo menos un largo, pero no infinito, periodo de tiempo. Esta conclusión es respaldada por una considerable evidencia empírica. Por tanto, se presenta una reducción en la tasa de crecimiento.

Un estudio de Mauro (1995) mostró que: (a) la corrupción lleva a una disminución de la tasa de inversión; y (b) que la caída de la inversión lleva a una importante caída en la tasa de crecimiento de los países. A través del tiempo, un bajo crecimiento conduce a un menor estándar de vida de la población de ese país. Un estudio de Wei (1997a) muestra que la corrupción conduce a una reducción de la inversión directa extranjera (IDE) como proporción del PIB. La corrupción tiende a asustar a los inversionistas extranjeros y como la IDE es importante no sólo por el capital que ella aporta a un país, sino también por las nuevas tecnologías que la acompaña; es evidente que una reducción de la IDE puede disminuir la tasa de crecimiento de la economía. En otro estudio, Wei (1997b) ha demostrado que la predictibilidad de la corrupción es también importante. Dada una tasa de corrupción en un país, mientras más predecible sea ésta, menor será su impacto negativo sobre el crecimiento. Así, la corrupción centralizada opera como un impuesto general que puede ser anticipado, en tanto que la corrupción descentralizada opera como un impuesto al azar.

También se ha señalado que la corrupción aumenta la inversión pública pero reduce la eficiencia de tales inversiones (ver Tanzi y Davoodi, 1998). Las malas inversiones serán aprobadas porque algunos funcionarios obtendrán dinero ilegal de aquellos que ejecutan el proyecto o serán beneficiados directamente por los inversionistas. A menudo, las compañías menos eficientes y los proyectos con diseño

menos óptimo serán seleccionados para ejecutar la inversión. Al mismo tiempo, los gastos por operación y mantenimiento (O y M) necesarios para mantener la infraestructura del país en buenas condiciones, disminuirán. Allí habrá menos dinero disponible y menos oportunidad para pagos ilegales en los gastos en O y M. Concluyendo, se cancelarían los nuevos proyectos no costeables mientras la infraestructura existente seguirá deteriorándose.

Existen otros canales a través de los cuales la corrupción puede afectar el crecimiento. Los mencionaremos brevemente. La corrupción afecta la composición del gasto público. También distorsiona el sistema tributario. Los trabajos econométricos de Mauro (1998) y de Tanzi y Davoodi (2001) han señalado que la corrupción reduce el gasto público en educación y salud. Por lo tanto, eso reduce la formación de capital humano que es también importante para el crecimiento económico. Tanzi y Davoodi (2001) han identificado efectos en el nivel y composición del sistema tributario. La corrupción reduce el nivel impositivo, disminuye el rendimiento del impuesto al valor agregado y reduce la contribución del impuesto a la renta a la base tributaria. Otros autores han destacado el impacto de la corrupción en el costo de los préstamos, en la seguridad del derecho de propiedad, en la distribución del ingreso y en otras variables. Todos estos estudios apoyan la conclusión de que la corrupción afecta negativamente el desarrollo económico de un país.

2.5 Los intentos de los países para reducir la corrupción

Es natural que la atención se ha dirigido a los problemas creados por la corrupción y se han hecho intentos para disminuir el alcance de este fenómeno. En una corta presentación como es esta no es posible una exhaustiva investigación de estos intentos. Ellas se han alineado desde iniciativas internacionales para promover la integridad y la ética en las relaciones internacionales hasta iniciativas (anti-corrupción) en países específicos.

Las iniciativas internacionales han tenido dos objetivos específicos. El primero ha sido el de uniformar el campo de acción a nivel internacional de modo que las empresas multinacionales enfrenten las mismas consecuencias (que las empresas nacionales), al menos en teoría, por actos de corrupción. Esta “nivelación del campo de acción” hace que

esas empresas no sufran pérdidas en competitividad por no pagar coimas. Hubo una época en que los ejecutivos norteamericanos de empresas podían ir a la cárcel por pagar un soborno a un funcionario de un país extranjero mientras los administradores de empresas de otro país no sólo no eran castigados por actos similares, sino que sus empresas podían deducir el soborno como un gasto del negocio para propósitos tributarios. Los acuerdos internacionales han intentado eliminar esas anomalías. El segundo objetivo ha sido el elevar la sensibilidad de aquellos que operan en la arena internacional frente a los problemas causados por la corrupción. Se han hecho intentos de crear “islas de integridad” de corporaciones incorporadas a virtuales clubes de empresas comprometidas en el no pago de sobornos. Cuán efectivo son estos intentos es un tema abierto.

Las iniciativas al nivel de país son tal vez más importantes. Mencionaremos algunos ejemplos.

En China, la corrupción ha sido un gran tema. En el año 2006 su ubicación en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) estimado por Transparencia Internacional fue de 3.3 en una escala en que 10 (situación sin corrupción) y el 1 es la posición peor (la de mayor corrupción). China se situó en el lugar 70 entre los 163 países, con el mismo valor del índice y lugar en el ranking que Egipto. Los dirigentes de China han hecho fuertes pronunciamientos contra la corrupción y drásticas medidas punitivas, incluso la pena capital para los sorprendidos en ella. Hasta ahora, estas medidas han tenido un resultado algo positivo pero marginal, tal vez porque las oportunidades de corrupción, y sus potenciales ganancias, siguen siendo muy altas. La posibilidad de ser sorprendido en actos de corrupción es relativamente baja y algunos observadores estiman que la percepción de la corrupción y su penalización son usadas políticamente para descalificar y eliminar a ciertos individuos en particular. Está claro que de continuar China con su alta tasa de crecimiento necesita mejorar su tratamiento de la corrupción. Sus gobernantes parecen estar conscientes de lo anterior.

Singapur es un caso interesante porque a través de una generación ha ido desde ser un país en desarrollo, donde la corrupción era frecuente, a ser un país con uno de los mejores puntajes en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). En el año 2006 el IPC para Singapur fue de 9.4 que lo ubicó en el quinto lugar de los países menos

corruptos del mundo (detrás de Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda y Dinamarca). Este sorprendente mejoramiento fue el resultado de diversos factores: (a) el ejemplo de su liderazgo; (b) la transparencia de las normas y regulaciones que rige las actividades económicas. Esta transparencia ha hecho de Singapur uno de los lugares más competitivos del mundo; (c) el alto salario de los empleados públicos y funcionarios de alto nivel que han disminuido la “tasa de tentación”; (d) la adopción de una política de tolerancia cero par los actos de corrupción; y (e) la existencia de una *poderosa e independiente* comisión anticorrupción que investiga todo indicio que recibe de posibles actos de corrupción y tiene el poder de tomar medidas sin considerar las consecuencias políticas y sin necesidad de autorización de carácter político.

El rol de una poderosa y políticamente independiente comisión anticorrupción parece haber sido muy importante en reducir drásticamente la corrupción en Hong Kong. El contraste entre esta ciudad y China es sorprendente. Mientras en China el 2006 el IPC fue un bajo 3.3, en Hong Kong este valor del índice fue de 8.3, ubicándolo en el lugar 15 (entre Canadá y Alemania) con las economías más libres de corrupción en el mundo. En comparación, China se sitúa en el lugar 70. La comisión anticorrupción de Hong Kong dispone de un amplio presupuesto junto con amplios y apolíticos poderes de acción. La claridad de sus reglas y el limitado rol del gobierno son también factores que han ayudado. Hong Kong no siempre fue una economía relativamente libre de corrupción.

Tal vez, el último ejemplo que vale la pena mencionar es el de Chile, un país que tiene el mejor puntaje del IPC entre los países en desarrollo. Su puntaje de IPC fue de 7.3 en el año 2006 y se ubica en el lugar 20 entre los 163 países para los cuales Transparencia Internacional calcula estos índices. El puntaje de Chile está detrás de Bélgica y Japón y justo antes del de los Estados Unidos. El logro chileno tiene mucho que ver con una clara definición del rol del Estado en la economía, con la transparencia de sus reglas y leyes y con el intento de años por mantener a los políticos fuera de las decisiones económicas. Por ejemplo, la administración tributaria de Chile posee un alto grado de independencia de la política. Por supuesto, los políticos son los que fijan las leyes tributarias. Pero esas leyes no son cambiadas con frecuencia y las autoridades tributarias las administran en un ambiente libre de interferencia política. Chile puede ser un buen ejemplo para otros países en desarrollo.

2.6 Conclusiones finales

El propósito de este trabajo ha sido examinar temas relacionados con el rol de la corrupción en las actividades *económicas* de los países. La corrupción juega también un amplio rol en las actividades políticas. El “Barómetro Global de la Corrupción” del año 2005, presentado por Transparencia Internacional, enlista “partidos políticos” y “parlamentos/legislaturas” como las instituciones más corruptas en los países. Este trabajo se enfoca en el impacto de la corrupción en la economía, no en la política. La corrupción deslegitima el trabajo de una economía de mercado, así como también los procesos políticos.

Este documento ha destacado las modalidades con que la corrupción distorsiona las decisiones económicas y la acción de la economía de mercado e inevitablemente disminuye el crecimiento de un país. También este trabajo ha discutido acerca de algunos canales a través de los cuales la corrupción distorsiona las decisiones económicas. Finalmente, también se han mencionado las acciones emprendidas por varios países en sus intentos por reducir la corrupción. Se ha reforzado el hecho de que el combate contra la corrupción no puede ser con una sola “bala mágica”. Esta lucha contra la corrupción debe ser una batalla a darse en muchos frentes.

Referencias

- Abed, George T. y Sanjeev Gupta, editores, (2002), *Governance, Corruption and Economic Performance* (IMF), 323-38
- Allingham, MG y A. Sandmo, (1972), “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, *Journal of Public Economics*, 1(3/4) November, 323-38
- Baumol, William J., (1990) “Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive”, *Journal of Political Economy*, Vol. 98 (October) 893-921
- Becker, Gary, (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76, 169-217
- Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, editors, (2006), *The Many Faces of Corruption*, (The World Bank).
- De Mello, Luiz and Matias Barenstein, (2002), “Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis”, in Abed and Gupta, op.cit, Chapter 13
- Dorontinsky, William and Shilpa Pradhan, (2006), “Exploring Corruption in Public Financial Management”, in *The Many Faces of Corruption*, edited by J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan (The World Bank)
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay, (2002), “Growth Without Governance”, *World Bank Policy Research Working Paper* #2928.
- Kitgaard, Robert E., (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Leite, Carlos and Jens Weidmann, (2002), “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth” in Abed and Gupta, op.cit, Chapter 7.
- Mauro, Paolo, (1995), “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (August) 681-712.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, (1991), “The Allocation of Talent: Implications for Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (May) pp. 503-530
- Noonan, John T., Jr., (1984), *Bribes*, University of Chicago Press.
- Posner, Richard A., (1971), “Taxation by Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring) pp. 22-50

- Mauro, Paolo, (1998), “Corruption and the Composition of Government Expenditure”, in *Journal of Public Economics*. Vol. 69, pp. 263-279
- Remnick, David, (1994), *Lenin’s Tomb: the Last Days of the Soviet Empire* (New York: Random House).
- Robinson, James and Rogeran Torvik, (2005), “White Elephants”, *Journal of Public Economics*, 89, pp. 197-210
- Shaw, Anwar, (2006), “Corruption and Decentralized Public Governance”, in *Handbook of Fiscal Federalism*. Edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (Edward Elgar), pp. 478-498
- Rose-Ackerman, Susan, (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- Tanzi, Vito and Hamid Davoodi, (1998), “Corruption, Public Investment and Growth”, in *The Welfare State, Public Investment and Growth*, edited by H. Shibala and T. Ihuri (Springer). Also republished as Chapter 11 in Abed and Gupta, op.cit.
- and, (2001), “Corruption, Growth and Public Finance” in *Political Economy of Corruption*, edited by Arvind K Jain (London: Routledge, 2001). Also republished as Chapter 8 in Abed and Gupta, editors, op.cit.
- Tanzi, Vito, (1995), “Corruption, Arm’s Length Relationships, and Markets” in *The Economics of Organized Crime*, edited by Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, (Cambridge University Press).
- ____ (1995), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic aspects”, in Michael Bruno and Boris Pleskovi, editors, *Annual Bank Conference on Development Economic*, 1995 (World Bank).
- ____ (1998), “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *IMF Staff Papers* Vol. 45 (December), pp. 559-94. Republished in Vito Tanzi, *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics* (Chellenham, UK: Edwards Elgar, 2000); and in George T. Abed and Sanjeev Gupta, editors, op.cit.
- Transparency International (2006), *Corruption Perception Index for 2006* (Berlin)
- Van Rijekeghem, Caroline and Beatrice Weder, (2002) “Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and How much”, in Abed and Gupta editors, op.cit. Chapter 3
- Weber, Max, (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, London: The Free Press and Glencoe.

Wei, Shang-jin, (1997a), “How Taxing is Corruption on International Investors?”
NBER Working Paper No. 6030, Cambridge, Massachusetts.

Capítulo 3 La Corrupción: Motivaciones Individuales, Fallas del Estado y Desarrollo

Andrés Solimano²

Enero 8, 2008

3.1 Introducción

La corrupción ha entrado en la agenda internacional del desarrollo económico de los últimos diez a quince años al adquirir más importancia los temas de gobernabilidad, calidad de las instituciones y capacidad administrativa del Estado. Entender el fenómeno de la corrupción presenta desafíos tanto desde una perspectiva analítica como aplicada: ¿cuáles son sus principales causas? ¿Qué factores explican la evolución en el tiempo de la corrupción en un determinado país? ¿Qué explica las diferencias internacionales en niveles percibidos y efectivos de corrupción entre países? ¿Es la corrupción una causa o consecuencia de fallas del Estado y de niveles bajos de desarrollo económico? ¿Qué políticas públicas se pueden impulsar para evitar, contener y disminuir la corrupción? El estudio de la corrupción es complejo, su definición no está exenta de ambigüedades y su medición empírica es difícil. Una hipótesis de este trabajo es que la corrupción refleja fallas a varios niveles: motivacional-individual, del Estado, del sistema político y de la estructura económica.

La literatura más reciente del tema busca entender cómo los costos y beneficios *individuales* de la corrupción se correlacionan con un conjunto amplio de variables de naturaleza institucional, legal, económica, cultural y política. Claramente la corrupción es un fenómeno de múltiples causas.

Desde un punto de vista de política pública se trata de identificar qué instituciones y organizaciones son más susceptibles de ser afectadas por este fenómeno, ya sea por temas de incentivos, fallas de control, de gestión, monopolios y ausencia de adecuada

² Se agradecen los comentarios y edición de Felipe del Solar y Marcela Bañados.

transparencia e información asimétrica u otras causas.³ Un diseño adecuado de políticas anti-corrupción debe cubrir elementos de prevención, identificación, control y sanción. Empíricamente, los análisis de la corrupción se realizan usando índices de percepciones e indicadores “objetivos” del fenómeno. Por su parte, el uso de índices de percepciones de corrupción puede envolver sesgos culturales que son específicos a cada país⁴: en ciertos países estas prácticas pueden ser identificadas como corruptas mientras que en otros países prácticas similares son toleradas. El interés en el tema de la corrupción también se relaciona con su impacto negativo sobre diversas variables como el ritmo de crecimiento económico, el nivel y calidad de la inversión pública, el presupuesto fiscal, la distribución del ingreso y otras.

En general la literatura económica sobre la corrupción tiende a omitir una discusión amplia sobre la estructura de motivaciones exhibidas por las personas que entran en comportamientos de corrupción, esto más allá del cálculo crudo de costos y beneficios de recibir pagos “laterales” por la entrega de servicios o el uso de activos públicos en un contexto de “neutralidad moral”. Este capítulo analiza el rol potencial de los valores y la ética⁵ en prevenir prácticas de corrupción. El capítulo está organizado en seis secciones además de esta introducción. En la segunda sección se analiza la definición y medición de la corrupción y en la tercera sección se analiza la corrupción como una “falla motivacional” que afecta las conductas individuales en las esferas públicas y privadas. La cuarta sección analiza la corrupción como una falla institucional del Estado. La quinta sección plantea la corrupción como una falla del sistema político y analiza el rol de la competencia política, la alternancia en el poder, la prensa libre y la democracia sobre la probabilidad de que ocurran actos de corrupción. La sexta sección analiza distintos estudios empíricos sobre causas y efectos de la corrupción y la séptima sección ofrece algunas reflexiones finales sobre el tema.

³ Este es el enfoque adoptado principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI.

⁴ Ver Olken (2006, NBER) para un análisis de *percepciones* versus *realidades* de corrupción.

⁵ La literatura económica sobre la relación entre ética y desarrollo económico es muy escasa; excepciones al respecto son Amartya Sen (1987) y Albert Hirschman (1978).

3.2 La Corrupción: ¿Cómo definirla? Cómo medirla?

El término corrupción puede tener varios significados. Como se menciona en Tanzi (2007), capítulo 2 de este libro, la palabra corrupción viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial (Glaeser y Goldin, 2004). La concepción más usada en la literatura moderna sobre el tema identifica a la corrupción como pagos por parte de agentes privados a oficiales públicos, los que pueden incluir el poder ejecutivo, legislativo o judicial para la obtención de un servicio, aprobación, permiso, un pasaporte, la exención de una regulación gubernamental, el otorgamiento de licencias que impidan la entrada de competidores y otras prácticas similares.⁶ Concepciones más amplias de corrupción, que no implican necesariamente un pago monetario directo serían el clientelismo, el “tráfico de influencias” y el uso de la discrecionalidad que da el poder estatal para beneficio del agente que entra en esta práctica. Obviamente mientras más amplia es la definición de corrupción más difícil será medirla, probar su ocurrencia en forma objetiva y establecer sanciones. Otra distinción importante se genera entre la *extensión* de la corrupción, es decir, cuán generalizada es su práctica (*breadth*) y la *profundidad* (*depth*) de la misma, la que se refiere al monto promedio de los recursos envueltos en prácticas de corrupción.⁷

Dada la naturaleza generalmente extra-legal de la corrupción y el secreto que envuelve este comportamiento, la medición del fenómeno como ya indicamos es difícil, pero no imposible. Existen básicamente tres formas de medir la corrupción:

(a) a través de encuestas de *percepción* de corrupción realizadas a inversionistas privados nacionales, inversionistas extranjeros, funcionarios del Estado y público en general; estas encuestas generalmente las realizan organizaciones no-gubernamentales.

(b) por la recopilación de estadísticas asociadas a denuncias y procesos judiciales relacionadas con prácticas de corrupción. Parte de esta información puede provenir de la prensa, de archivos judiciales u otras fuentes.

⁶ Ver Schleifer, A. and R. Vishny (1993).

⁷ Ver Mocan (2004).

(c) por encuestas a personas a quienes se les pregunta sobre sus experiencias personales sobre pagos requeridos por funcionarios del Estado⁸.

El indicador (a) es una medida subjetiva de percepción de corrupción. Hay al menos cuatro índices de percepción de corrupción que se usan en los análisis de este fenómeno en distintas partes del mundo: (i) el índice de Transparencia Internacional, (ii) el índice de la publicación *Governance Matters*, preparado por el Banco Mundial, (iii) el índice de *Business International* y (iv) el índice de *International Country Risk Guide*.⁹ En general, estos índices buscan determinar cuán extendida está la corrupción en un país y su evolución en el tiempo y espacio (entre países). Las metodologías (b) y (c) utilizan medidas más “objetivas” de corrupción.¹⁰

3.3 La Corrupción como una falla motivacional: Valores, Ética y Cultura

Como se indicó anteriormente, el tema de la motivación del comportamiento individual y social es esencial para entender la corrupción. Empezaremos nuestro análisis de las principales teorías de comportamiento humano que resultan relevantes para el tema en cuestión.

Motivación I: La teoría utilitarista y sus críticos (Bentham, Sen)

La teoría económica neoclásica basa sus análisis en el comportamiento utilitarista o “racional” de las personas. En la formulación que Bentham y Mill plantearon en el siglo XIX (ver Sen, 1987) se suponía que las personas actuaban de manera de maximizar su nivel de utilidad (satisfacción) basada fundamentalmente en el nivel de ingreso o consumo de las personas. Para la sociedad como un todo, la teoría utilitaria y la economía del bienestar proponen la maximización de la suma de la utilidad para todas las personas

⁸ En el punto a) la “percepción de corrupción” no necesariamente indica una experiencia personal al respecto.

⁹ Ver Mocan (2004).

¹⁰ Un estudio empírico para medir diferentes “culturas de corrupción” entre países es Fisman y Miguel (2006) basado en el grado de cumplimiento de pagos por multas de tránsito de personal diplomático de distintas nacionalidades en los Estados Unidos.

como criterio dominante de evaluación de las políticas públicas y órdenes sociales alternativos.¹¹ Como la corrupción implica la ruptura de normas legales, administrativas y de códigos morales de conducta, hay una dimensión ética y valórica presente en este fenómeno. Lo anterior presenta un desafío obvio a la teoría de la racionalidad utilitaria. Por un lado, esta teoría asume que los valores, las preferencias y el marco cultural e histórico en que las personas actúan y se desarrollan las normas de conducta, son exógenos (no se explican por la teoría). Por otra parte, las consideraciones éticas son relegadas al plano de la “economía normativa”. La relación entre interés individual y bienestar social fue tempranamente analizada por Adam Smith¹², quien planteaba que ambas dimensiones no eran inconsistentes entre sí, por supuesto, un resultado controversial. El tema moral y su influencia sobre el comportamiento humano son relevantes para entender la corrupción ya que ésta distorsiona la motivación de la acción individual en la esfera pública, de una orientada al logro del bien común a una lógica de ganancia privada o de favoritismo a ciertos grupos de influencia y poder. El comportamiento corrupto viola la ética del comportamiento de los funcionarios del Estado.¹³ El tema es relevante para entender la corrupción ya que ésta envuelve un comportamiento en una esfera distinta al mercado—el sector público—pero se cruza, en forma distorsionada, con éste al conllevar un intercambio económico de recursos públicos por dinero, favores o influencia. Este intercambio viola las éticas de las esferas del Estado

¹¹ La teoría utilitaria ha sido criticada desde distintas perspectivas metodológicas y por varias razones: a) su valoración del bienestar humano es claramente de logros (nivel de consumo, riqueza material) más que de procesos; b) consideraciones de derechos, libertad individual y trascendencia moral no se adaptan fácilmente a este enfoque (ver Sen, 1987, 2000); c) el supuesto de la maximización del bienestar social (utilidad agregada) y su indiferencia a consideraciones distributivas fue criticado por John Rawls desde una perspectiva contractualista. Rawls proponía un contrato social que maximiza el bienestar de los menos favorecidos (regla maximin) en la sociedad sujetos a una restricción de respeto de las libertades individuales. El pensamiento libertario (Nozick) enfatiza la primacía de la libertad, los derechos de propiedad y el Estado mínimo. El pensamiento neo-marxista plantea que es muy difícil, en una sociedad capitalista basada en clases sociales con personas de muy diferentes niveles de ingreso y riqueza tener contratos socialmente óptimos diseñados desde el “velo de la ignorancia” (a la Rawls); es probable que el contrato social esté fuertemente condicionado por los intereses de los poseedores de la riqueza. Ver Solimano (2000) para un análisis de estas distintas teorías.

¹² Adam Smith era Profesor de Filosofía Moral de la Universidad de Glasgow en el siglo XVIII y escribía sobre temas éticos y morales y su influencia sobre el comportamiento humano (ver Smith (1759 [2007])).

¹³ La teoría utilitarista es más apropiada para explicar comportamientos de las personas en los mercados en que se realizan transacciones económicas que en esferas distintas al mercado como la familia, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (sin fines de lucro) como clubes deportivos, fundaciones filantrópicas, centros de investigación, asociaciones gremiales y otras. En estas esferas de acción la búsqueda del interés material no es la consideración principal del actuar de las personas.

y del mercado donde también hay límites morales. Tanto las actividades orientadas al mercado como aquellas que se desarrollan en el sector público tienen una ética **implícita (o explícita)** requerida para que estas actividades funcionen razonablemente bien. En la esfera de mercado dicha ética se refiere al cumplimiento de los contratos (implícitos o explícitos) y al manejo de la información. En la ética del Estado el funcionario público se supone está motivado por la contribución al bien social, aunque veremos enseguida que las motivaciones pueden ser más complejas que este supuesto.

Motivación II: Teorías costo-beneficio de la corrupción (Becker, Stigler, Rose-Ackerman)

Economistas como Gary Becker (1968), George Stigler (1974 con Becker) y Susan Rose-Ackerman (1978) han intentado explicar el comportamiento ilegal como la corrupción y el crimen, usando un análisis de racionalidad económica utilitarista. En este enfoque la decisión individual de entrar en actividades ilegales –la corrupción es un ejemplo al respecto—se realiza a base de un cálculo de costos y beneficios, sin mayores consideraciones de las implicancias éticas de este comportamiento.

En este sentido, la corrupción genera un beneficio individual para el que la practica como es la obtención de ingresos adicionales por el uso de activos públicos, aprobación de permisos, compras de gobierno, proyectos de inversión pública y otros. El costo está asociado a la probabilidad de que este comportamiento sea detectado y castigado con el consiguiente costo económico para el afectado, además del estigma social asociado a la corrupción. Naturalmente, los costos y beneficios *sociales* de la corrupción son diferentes a los privados. Los costos sociales asociados a la corrupción son varios: elevación del precio efectivo de los servicios públicos, deterioro de la calidad y cantidad de inversión pública, la que no se realizaría según una adecuada evaluación social de proyectos. También hay redistribuciones indeseadas de ingresos y pérdida de recaudación fiscal (ver Tanzi, 2008 y capítulo 2).

Motivación III: La dicotomía entre la esfera pública y privada: (Arendt, Hirschman)

En la década de 1970, Albert Hirschman escribió un pequeño, pero importante libro titulado *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, que buscaba entender

por qué las personas, en ciertos periodos de sus vidas y de la historia de sus países escogían dedicarse a la política pública y la acción colectiva y en otros períodos se dedicaban principalmente a actividades privadas, orientadas al mercado y a la acumulación de riqueza. El argumento de Hirschman es una variación sobre un tema que viene de Aristóteles, recogido por la filósofa Hannah Arendt en su libro *La Condición Humana*. En dicho libro la autora elabora sobre la distinción entre “vida activa” y “vida contemplativa”. La vida activa podía ser tanto la dedicación a asuntos públicos como al comercio y la industria. Por su parte, la vida contemplativa –a la que los griegos le otorgaban una valoración superior— era aquella dedicada a cultivar la ciencia, el arte y el conocimiento. En Hirschman (1978) el tema se reformula en términos de ciclos de dedicación a la acción pública seguido por una fase de dedicación a la actividad privada y viceversa. En la fase de acción colectiva, una de las motivaciones dominantes de esta fase son el “bien común” y las utopías sociales.¹⁴ Claramente este comportamiento tiene un componente que va más allá del interés material y de lógica utilitaria. Se busca una trascendencia vía el idealismo individual, la solidaridad, la responsabilidad social, el aporte a la comunidad y a los otros.¹⁵ Otra motivación de la acción pública es la búsqueda de poder con el prestigio y privilegios que generalmente conlleva. Esta motivación no se podría calificar de “altruista” aunque su relevancia para entender de manera realista las motivaciones individuales en la acción colectiva es evidente. En la fase de actividades privadas la motivación es el lucro, la obtención de beneficios o simplemente la auto-realización por la actividad privada.

En este contexto la corrupción puede verse como una confusión de ambos escenarios (de mercado y público) en una suerte de “privatización distorsionada”. El individuo que cae en un comportamiento corrupto actúa en la esfera pública con una lógica privada de beneficio material. Lo anterior puede deberse, como lo indica

¹⁴ En el razonamiento anterior de cambios de motivación entre la actividad individual dedicada a la esfera privada y a la esfera pública, subyace el supuesto de que la estructura de valores y preferencias cambia en el tiempo. Lo anterior es en contraste con la teoría utilitarista que supone la estabilidad y exogeneidad de estas preferencias.

¹⁵ Las distorsiones de una dedicación a “los otros” se muestran nítidamente en una reciente película titulada *La vida de los otros* (del director Florian Henckel-Donnersmarck) que recrea la vida en Alemania Oriental en el periodo comunista en que la vigilancia y espionaje de la vida de los ciudadanos (los otros), para fines de control político, alcanzaba proporciones desmesuradas y ahogaban las posibilidades de realización individual y el ejercicio de la libertad.

Hirschman, a una desilusión con los proyectos colectivos y con la acción pública, los que habrían fracasado ya sea por una contra-reacción social y/o simplemente por fallas de diseño e implementación de los proyectos colectivos.¹⁶

Motivación IV: Ética, valores, cultura y corrupción

La corrupción al ser un comportamiento que transgrede normas legales y morales, se relaciona con la estructura valórica y cultural vigente en la sociedad. Las ciencias sociales y la economía han formulado distintas teorías sobre el origen de los valores y la cultura y sus relaciones de causalidad con la estructura material provista por el sistema económico. Max Weber (1905 [2001]) destacaba la importancia de la religión, en especial la ética protestante – que premia el ahorro, el trabajo y la riqueza— como clave para facilitar el desarrollo del capitalismo. En efecto, la transición desde un sistema feudal y tradicionalista a un sistema capitalista, necesitaba de una estructura valórica funcional a las necesidades de acumulación de capital, cambio tecnológico y movilidad social acelerada propias del capitalismo naciente, distinto al orden feudal basado en el origen divino de la autoridad y la tradición como reguladora de las relaciones sociales. En Max Weber la causalidad iba desde los valores (afectados por las preferencias religiosas) al sistema económico. En contraste, Karl Marx (1848[1979]) había postulado previamente una causalidad inversa: era la estructura económica y las relaciones de producción las que determinaban, en gran medida, las ideas, creencias y valores de la sociedad¹⁷; este concepto sin embargo, fue desafiado, dentro de la misma tradición marxista, por el italiano Antonio Gramsci quien creó el concepto de “hegemonía cultural”.¹⁸ Este autor atribuyó una gran autonomía a la esfera de las ideas y los valores para mantener la legitimidad del sistema económico-social. En Gramsci la importancia de las ideas puede

¹⁶ Cabe mencionar que el paso inverso de la esfera privada a la esfera pública no necesariamente debe conducir a corrupción. Al contrario, ciertas lógicas y conocimientos (criterios de eficiencia, etc.) de la esfera privada pueden ser socialmente valiosas si se aplican también en la esfera pública.

¹⁷ Este tema ha estado siempre presente en el pensamiento social de la iglesia católica y de los Papas Juan Pablo II y Benedicto XVI (este último incluso cita en su último libro (ver Pope Benedictus XVI, 2007) el concepto de alienación de Marx. El Vaticano históricamente ha desconfiado de las consecuencias morales del capitalismo, además del comunismo, por sus efectos disruptivos sobre los valores al enaltecer las búsqueda de lucro, el individualismo y la auto-realización vía el consumo material.

¹⁸ Ver Forgacs (1988)

ser mayor, incluso, que la de formas tradicionales de poder político basadas en la ley y la coerción física.

La relación entre cultura y capitalismo fue analizada también por Karl Polanyi y Daniel Bell y sus enfoques pueden ser relevantes para entender el tema de la corrupción.¹⁹

Ambos autores, desde perspectivas diferentes, enfatizan que la estructura de valores es importante ya que, en sociedades excesivamente dominadas por el interés material y el fin de lucro se debilita la cohesión social, la familia, la comunidad y el medio ambiente. Si bien estos autores no se referían explícitamente a la corrupción, este fenómeno es un caso de exacerbación de estas tendencias en un plano distorsionado. Polanyi postula en su tesis del “doble movimiento” en que la extensión de la lógica de mercado y lucro a esferas a las que anteriormente no llegaba (mercado de trabajo y de recursos naturales)²⁰ es seguida de un “contra-movimiento” social de trabajadores, consumidores, ambientalistas y otros que buscan moderar la inseguridad social del mercado mediante el desarrollo de formas culturales de respuesta a la mercantilización de las relaciones humanas y el resguardo de los derechos de las personas vía la promoción de leyes laborales y sociales de protección social (salario mínimo, prohibición del trabajo infantil, pensiones, semana laboral regulada, etc.).²¹ El tema está presente también en Daniel Bell, quien enfatiza las “contradicciones culturales del capitalismo”. La contradicción principal sería entre las necesidades de acumulación de capital y cambio tecnológico continuo del sistema económico y el deseo de estabilidad y seguridad a nivel personal, familiar y social. En este contexto, la estructura de valores es clave para moderar las tendencias de una sociedad estructurada en torno a los valores del mercado. Desde esta perspectiva, la corrupción (una especie de fin de lucro buscado en el lugar equivocado) tiene el obvio efecto de deslegitimar el orden económico y social, además de distorsionar el funcionamiento del mercado y del Estado.

¹⁹ Ver Polanyi (1944), Bell (1976)

²⁰ Polanyi se refería a los mercados de trabajo y tierra como “mercados ficticios”.

²¹ Marx que también destacó la mercantilización del trabajo humano bajo el capitalismo—diferente al trabajo artesanal bajo formaciones económicas anteriores pre-capitalistas – y enfatizó el tema de la *alienación* en la fábrica y el trabajo en general producto de las exigencias de la competencia y las relaciones dominadas por el interés material.

3.4 La Corrupción como una falla institucional del Estado

El fenómeno de la corrupción está directamente ligado a fallas institucionales del Estado. La concepción tradicional del fenómeno es centrarse en la “corrupción burocrática”, en la que son los funcionarios públicos los agentes que practican la corrupción. Sin embargo, como ya se mencionó, ésta puede afectar el poder legislativo (“corrupción legislativa”), el poder judicial (“corrupción judicial”) y alcanzar a altos dirigentes y líderes políticos (“corrupción política”). Naturalmente, no todos los Estados ni todas las personas son afectados por la corrupción. Ya mencionamos a Max Weber, quien enfatizaba que la tradición y el prestigio de la función pública son elementos motivadores de un comportamiento correcto y eficiente en una “burocracia ideal”. Además, todo Estado, por lo general, tiene algún sistema de contrapesos y control para evitar el abuso de poder y el mal uso de los recursos públicos. Para eso están las contralorías, el parlamento, el poder judicial y el llamado “cuarto poder” –la prensa—los que pueden jugar un rol muy importante en denunciar y combatir a la corrupción. Cuando estos mecanismos fallan o se debilitan la probabilidad de que surja o se incremente la corrupción es mayor.

La teoría de la política económica basada en la economía del bienestar, supone que los funcionarios públicos son agentes de un principal que es el Estado, cuyas autoridades políticas máximas responden a un mandato ciudadano y cuyas decisiones buscan la maximización del bienestar social. El supuesto implícito es que el servidor público es un ser motivado por una misión de contribuir al bien común y no por el logro de ventajas materiales de carácter no-legal por su labor en el sector estatal. En cambio, la estructura motivacional de las teorías del Estado basado en la búsqueda de rentas es diferente (ver capítulo 1).²²

Tamaño del Estado y corrupción

La relación entre el tamaño del Estado y la corrupción es compleja y depende, en gran medida, del nivel de desarrollo económico de un país y de la profesionalización del

²² Ver Krueger (1974) para la presentación original de este enfoque.

servicio público.²³ La percepción de que un Estado grande presenta más oportunidades de corrupción que un Estado pequeño no encuentra mucho apoyo en la realidad. Así, los países escandinavos (Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca), Canadá y Holanda tienen Estados “grandes”, medidos como una proporción alta de la recaudación de impuestos o el nivel de gasto público en el producto interno bruto, pero al mismo tiempo, sus niveles de corrupción son muy bajos (ver el índice de Transparencia Internacional). En contraste, países generalmente de ingreso medio y bajo con Estados más pequeños y menos profesionalizados tienen índices de corrupción más elevados. En general, el grado de profesionalización del Estado (existencia de una carrera funcionaria basada en el mérito y no la politización) influye tanto o más que el tamaño del Estado en la incidencia de la corrupción.

Organización Industrial de la Corrupción

En Shleifer y Vishny (1993) se muestra que la “organización industrial” de la corrupción, es decir, la organización de los cobros (pagos ilegales o laterales) está muy ligada al grado de centralización y control superior de la corrupción. Los autores dan el ejemplo de las Filipinas bajo Ferdinando Marcos como un caso de niveles de corrupción de gran escala y altamente centralizado. Por su parte, la ex Unión Soviética aparentemente también tenía prácticas de corrupción correspondientes a un modelo centralizado, aunque muchas veces involucraba el intercambio de bienes y privilegios más que de dinero. El modelo centralizado de corrupción es equivalente al “monopolista” que vende activos y prerrogativas del Estado y que puede fijar las tasas de pagos de corrupción (la analogía con los impuestos es clara) de forma tal de maximizar la recaudación por este concepto. En general, la corrupción centralizada (si no alcanza el nivel de la kleptocracia), aunque es económica y moralmente costosa, es menos destructiva de la actividad económica que una situación en que por debilidad del Estado y de la estructura política subyacente, la corrupción es “descentralizada”. En esta última, los bienes complementarios son “tarifados” por separado por el cobrador de pagos. Así, el inversionista (nacional o

²³ En su análisis del caso italiano Del Monte y Papagni (2006) encuentran que una variable de “intervencionismo” o tamaño del Estado no tiene un efecto empírico significativo sobre la corrupción en este país.

extranjero) debe pagar una “coima” al que otorga el permiso ambiental, otra coima para obtener el permiso de salud, otra por la aprobación de la patente comercial, etc. Distintas partes o agencias del Estado estipulan un sobre-cargo por la entrega de distintos permisos, autorizaciones, compras públicas u otras gestiones necesarias para realizar un proyecto. En este modelo los costos de la corrupción se elevan exponencialmente y, eventualmente, pueden llevar a un colapso de la actividad económica.

La literatura también ha analizado el efecto sobre la corrupción de sistemas federalistas versus sistemas unitarios. Algunos autores argumentan que el sistema federalista es más vulnerable a la corrupción, mientras que otros plantean que el sistema de gobierno unitario lo sería.²⁴ La evidencia empírica no es conclusiva al respecto (ver Treisman, 2000). En general, al igual que en la discusión del tamaño del Estado, la calidad y profesionalismo de la administración pública puede ser tanto o más importante que el sistema administrativo (federal o unitario) en la incidencia de la corrupción.

Reglas y Corrupción: Equilibrios Perversos

La teoría de la elección pública (*Public Choice*)²⁵ enfatiza que el diseño de reglas en una organización está relacionado con la existencia o ausencia de corrupción. La proliferación de reglas en un ministerio u otro organismo del Estado hacen que su cumplimiento sea muy costoso. Los típicos casos son la necesidad de aprobar proyectos de inversión pública, autorizar importaciones, aprobar compras de gobierno y aprobar la instalación de empresas. Si el ambiente y la cultura institucional permiten “pagos laterales para acelerar los trámites”, los privados pueden acudir a éstos. Es interesante notar que puede existir una causalidad mutua (bi-direccional) en la relación entre reglas y corrupción: por un lado la proliferación excesiva de normas, reglas y leyes al elevar mucho los costos de transacción puede invitar a prácticas ilegales y corrupción (por los costos de cumplirlas). Por otra parte, la existencia de prácticas de corrupción muchas veces da origen, como “respuesta” al problema, a un proceso de creación de nuevas reglas y controles dentro de las organizaciones. Podemos imaginar dos equilibrios en este escalamiento de reglas: por un lado, un “equilibrio honesto, pero ineficiente”. En este equilibrio la introducción de

²⁴ Ver Fisman y Gatti (2002) y Tanzi (1996).

²⁵ Ver Brennan y Buchanan (1985) y Mbaku (1996).

nuevas reglas y el control de las mismas, acompañados probablemente de sanciones, pueden tener éxito en minimizar o erradicar la corrupción. Sin embargo, los costos de monitoreo y cumplimiento de las reglas pueden ser prohibitivamente altos, reduciendo la eficiencia de las organizaciones y atrasando el procesamiento de permisos, autorizaciones, etc., con el consiguiente costo para la realización de actividades económicas que requieren, para su ejecución, de dichas aprobaciones. En este sentido, el equilibrio descrito es “honesto” (elimina la corrupción), pero ineficiente (el tiempo de procesamiento y los recursos asignados a actividades de monitoreo aumentan mucho). Una segunda situación puede corresponder a un *equilibrio perverso* en que la corrupción no se reduce e incluso aumenta después de la ola de introducción de nuevas reglas. Esto puede pasar si el incremento en el número e intensidad de los controles burocráticos aumentan mucho los costos de cumplimiento de las reglas, lo cual puede ser una de las causas de originar pagos laterales. Es evidente que un diagnóstico equivocado de las causas del fenómeno de la corrupción puede llevar a “soluciones” contraproducentes para enfrentar el problema. Un equilibrio más adecuado puede operar vía incentivos, reconocimiento y promoción a los funcionarios de comportamiento honesto que reduzca el aumento de los costos de transacción asociados a poner “controles sobre controles” para prevenir la corrupción.

Escala de la Corrupción y Kleptocracia

La extensión y escala de la corrupción es otra consideración relevante. La gama abarca desde la corrupción a pequeña escala (ie. el funcionario de Estado que acepta un pago—o recibe regalos o favores—por, digamos, acelerar un permiso) a las prácticas de “corrupción de alto nivel”, en que un gobernante (o ministro) decide usar su poder para generar ingresos para él, su familia, amigos y para su grupo de apoyo político. Las fuentes de recursos públicos pueden ser variadas: el cobro de comisiones por la compra de armamentos a un fabricante extranjero, los pagos de una multinacional, o la canalización de partidas presupuestarias de baja fiscalización (los llamados “gastos reservados”) a cuentas particulares. La literatura (ver Acemoglu y Robinson, 2006) ha denominado como kleptocracia al caso en que un gobernante o su elite usan abiertamente el poder del Estado para su enriquecimiento personal. El caso de Marcos en Filipinas, en

que se estima obtuvo ingresos extra superiores a los cinco millones de dólares (de hace 20 años atrás) durante su mandato, magnitudes similares de apropiaciones privadas (robo) de recursos públicos se le atribuyen a Mobutu Sese en Zaire y Sani Abacha en Nigeria. El número de ejemplos probablemente podría expandirse más.²⁶

El sistema legal

Se ha investigado el rol de los distintos sistemas legales ya sea para combatir la corrupción o, alternativamente, para tolerarla y perpetuarla en el tiempo. La importancia del tema es obvia, ya que la probabilidad de corrupción está ligada a la capacidad de sanciones administrativas y de la justicia de castigar estos comportamientos. Aquí cabría hacer una distinción entre el contenido de las leyes y su aplicación (*enforcement*). La ley puede ser muy estricta y clara en tipificar casos de corrupción, pero si no se aplica, ésta será inefectiva. Autores como La Porta et al. (1999) al analizar la “calidad de la gobernabilidad” (la corrupción es parte de la gobernabilidad) hacen una distinción entre el sistema de ley común (*common law*) de origen anglosajón versus el de ley civil (*civil law*) de origen europeo continental relacionado con el origen colonial de los países. Para estos autores el sistema de *common law* inglés surgió para reducir el poder de la monarquía y de un gobernante omnipotente y proteger los derechos personales y de propiedad de los ciudadanos. En cambio, el sistema de ley civil tendería a proteger una expansión del poder del Estado. El primer sistema sería menos propenso a tolerar la corrupción que el sistema de ley civil según estos autores. Esta hipótesis, como veremos más abajo, tiende a recibir apoyo empírico en los estudios de corte transversal de países con distintos sistemas legales (Mocan, 2004). Esto coincide con el hecho, documentado en dicho estudio, de que los países que tuvieron históricamente una administración colonial inglesa registran menores índices de corrupción percibida que países que tuvieron un origen colonial diferente. Sería interesante también conocer la incidencia de corrupción en los países colonizadores, además de las colonias.

²⁶ Los casos internacionales de kleptocracia son muy superiores a los descritos. En América Latina y el Caribe, además de África y otras regiones, hay historias de gobernantes que al dejar el poder su riqueza personal era muy superior a la que disponían antes de llegar a éste.

Un estudio reciente al respecto, Herzfeld y Weiss (2003), muestra empíricamente que la existencia de *causalidad mutua entre el sistema legal y la corrupción*: una línea de causalidad va desde el sistema legal a la corrupción: un sistema legal inefectivo, débil y poco informado que tolera la corrupción la puede hacer florecer. Otra línea de causalidad va desde la corrupción a la efectividad del sistema legal. En efecto, la corrupción puede penetrar el sistema legal vía pagos a procuradores y jueces, lobby de nombramientos y otras acciones que en definitiva tienden a erosionar la capacidad del sistema legal. El resultado de lo anterior es una dinámica institucional que puede hacer muy persistente la corrupción en el tiempo.

La corrupción como falla del sistema político

Una tercera fuente de falla sistémica que permite la corrupción se encuentra en el sistema político. Podemos identificar dos dimensiones relevantes en este sentido: (a) la relación entre democracia, prensa libre y transparencia y (b) el rol de la competencia política y la alternancia en el poder.

Democracia, Prensa Libre y Transparencia

Los países que cuentan con un régimen democrático tienen una probabilidad menor de desarrollar prácticas corruptas que en un régimen autoritario o semi-democrático, ya que la información es más ampliamente difundida entre los ciudadanos en una democracia. Sin embargo, se requiere de otras condiciones para que una democracia sea efectiva en prevenir la corrupción. Sólo tener elecciones regulares para elegir autoridades puede ser insuficiente. En este sentido, son muy importantes también la calidad y la estabilidad de la democracia. Estudios empíricos muestran que para que la democracia desincentive la corrupción, el sistema democrático debe estar asentado por varias décadas en forma ininterrumpida (el estudio de Mocan, 2004 encuentra un umbral de vigencia del sistema democrático en cuatro décadas). En este sentido, países latinoamericanos, africanos, asiáticos y del Este de Europa que, en los últimos cuarenta años tuvieron ciclos de democracia-autoritarismo, no califican en esta condición.

El caso italiano es interesante para ilustrar algunas complejidades adicionales de la relación entre democracia y corrupción. Si bien Italia cuenta con una democracia

ininterrumpida desde la posguerra, ha tenido índices percibidos de corrupción bastante más altos que lo que corresponde a países con ese nivel de ingreso *per capita*. Otra característica del sistema italiano fue la estabilidad de las coaliciones en el poder en el periodo que va desde fines de la posguerra (segunda mitad de la década de 1940) hasta inicios de los años noventa (caída del comunismo en Europa del Este y en Rusia). En dicho periodo, Italia fue gobernada, principalmente, por una coalición dominada por la democracia cristiana y el partido socialista. El temor al comunismo – generado por la combinación de la guerra fría y por el hecho de que el Partido Comunista italiano era el más grande de los países no-socialistas de occidente aparentemente creó un clima político renuente a que los casos de corrupción salieran a la luz pública. Sin embargo, cuando la coalición política dominante de posguerra pierde el poder y se lanza, en 1993, la campaña anti-corrupción conocida como *Mani Pulite* (manos limpias) más de mil trescientos políticos, empresarios, funcionarios públicos fueron procesados por la justicia italiana por casos de corrupción. Como consecuencia de esta campaña y de una reforma política al sistema electoral, se produce una disminución severa de la corrupción en la segunda mitad de los noventa (medida tanto por índices de percepciones como por casos de malversación de bienes públicos presentados a la justicia).²⁷ Es interesante que en Italia *el cambio político y la alternancia en el poder* fueran factores clave para lograr un cambio de actitud de la opinión pública (y del sistema judicial) ante el problema de la corrupción. Otro caso en que un cambio político afectó la naturaleza de la corrupción (no necesariamente para reducirla) fue la ex Unión Soviética después del comunismo. En este caso, los patrones de corrupción se volvieron mucho más descentralizados y adquirieron una connotación monetaria que no tenía en el periodo soviético.

El rol de la información y la transparencia es clave para el control de la corrupción (ver capítulo 4 de Felipe del Solar en este libro).²⁸ Si la información sobre prácticas que involucran bienes y activos del Estado no se conoce o si no hay condiciones de prensa libre e independiente, la corrupción puede florecer sin mayores problemas, ya que seguramente estas prácticas no se conocerán ni verán la luz pública, lo que muestra la importancia de la prensa y los medios de comunicación.

²⁷ Ver Del Monte y Papagni (2006).

²⁸ Ver el ensayo de del Solar (2007), sobre Chile en este volumen. También Stiglitz (2001).

Competencia Política y Alternancia en el Poder

El principal objetivo de los políticos es, por vocación o necesidad, la obtención de poder y, una vez alcanzado, la preservación del mismo. El “mercado político” en democracia se expresa en elecciones y otros mecanismos que premian o castigan el comportamiento de los líderes políticos y de los gobiernos según sus acciones y resultados. Así, el grado de competencia política y la alternancia en el poder son variables que pueden ser importantes para reducir (o alternativamente aumentar?) la corrupción. En efecto, las presunciones o evidencia de corrupción pueden afectar negativamente la imagen de los políticos o gobiernos que sean percibidos en actos de corrupción lo que, naturalmente, afectará el resultado de la competencia electoral. Así las elecciones y el “juicio ciudadano” pueden incentivar un comportamiento “limpio” de los políticos y de los gobiernos, ya que posibles prácticas corruptas –percibidas o reales— si son conocidas por la ciudadanía, pueden hacer perder elecciones. En algunos casos pueden desencadenar también la pérdida del poder por medio de protestas sociales. En efecto en Ecuador en 1997 el Presidente Abdalá Bucaram, tras seis meses en el gobierno, tuvo que dejar el poder y el país tras una serie de protestas ciudadanas en gran medida motivadas por la percepción de corrupción del gobernante.

Un caso posible en la relación entre duración de regímenes, alternancia en el poder y corrupción es que el temor a perder el poder puede crear incentivos a ciertos gobernantes, funcionarios y políticos a “protegerse” financieramente para un futuro incierto, lo que puede aumentar la corrupción en la fase final de esos regímenes. Esto parece haberse observado en casos de caudillos que estuvieron por periodos de (relativamente) larga duración en el poder (Trujillo en la República Dominicana, Batista en Cuba antes de la revolución de 1959, Marcos en Filipinas y otros).

Por otra parte, la rotación y alternancia en el poder reduce la posibilidad de que funcionarios con discrecionalidad desarrollen contactos y familiaridad con potenciales “clientes” en el mercado de la corrupción para recibir ingresos ilícitos. Así, una excesiva estabilidad en el tiempo de funcionarios en un mismo puesto y en áreas con

discrecionalidad es potencialmente riesgosa desde el punto de vista de la vulnerabilidad a la corrupción. Estas personas pueden lograr un gran conocimiento de cómo funcionan las reglas y procedimientos del Estado, los circuitos presupuestarios, aprovechando este conocimiento para su beneficio personal o de sus patrones políticos. Por supuesto, ésta no es siempre la norma y muchas veces el Estado funciona con grados razonables de integridad y probidad.

3.6 Estudios Empíricos: Determinantes de la Corrupción e Impactos Económicos.

Recientemente se han realizado varios estudios empíricos que investigan los principales determinantes de la corrupción. Entre los estudios nacionales recientes encontramos el de Italia en el periodo 1963-2000 (Del Monte y Papagni, 2006) y el estudio sobre la evolución histórica de la corrupción en Estados Unidos (Glaeser y Goldin, 2004).²⁹ Por otra parte encontramos dos estudios multi-países de determinantes de la corrupción. Uno de corte transversal con datos macro (Treisman, 2000) y otro que usa evidencia micro (Mocan, 2004).

Otros temas tratados en la literatura son la relación entre el sistema legal y la corrupción estudiada en Herzfeld y Weiss (2003), la relación entre descentralización administrativa y corrupción en Fisman y Gatti (2002), la relación entre libertad económica y corrupción en Graeff y Mehlkop (2003), la relación entre corrupción y dotaciones de recursos naturales (Herzfeld y Weiss, 2003) y la relación entre género y corrupción (Mocan, 2004).

Los estudios de países son interesantes ya que permiten ver la secuencia temporal de la evolución de la corrupción y su relación con cambios políticos, institucionales o reformas económicas. En Italia la corrupción medida, ya sea subjetiva u “objetivamente”, experimentó una tendencia creciente desde fines de los setenta y llegó a su máximo en 1995 donde empieza a disminuir fuertemente, según las estadísticas e indicadores existentes. Cabe notar que esta dinámica puede no reflejar muy precisamente la evolución

²⁹ Un estudio de caso de Rusia es Levin y Satarov (2000).

real de la corrupción al estar influida por *rezagos* de percepción y de *denuncia* más que a un aumento efectivo en la corrupción en ese periodo.

El estudio de Del Monte y Papagni rechaza la hipótesis más simple de que la corrupción en Italia era principalmente explicada por un Estado muy intervencionista. Esto, ciertamente, influía pero no era suficiente para explicar su variación en el tiempo, la que estuvo más bien relacionada con cambios legales, institucionales y de percepciones que ocurrieron principalmente en la década de los noventa. El cambio en la estructura económica subyacente no fue tan fuerte como para poder explicar las bruscas variaciones en los niveles de corrupción en esos años. El estudio también detecta diferencias importantes en los niveles de corrupción entre regiones de Italia (menor en el norte y mayor en el sur), la que los autores atribuyen a diferencias inter-regionales en la presencia de la sociedad civil organizada, además de diferencias en normas sociales y patrones culturales.

El estudio de Estados Unidos nota que a pesar de que en la actualidad es uno de los países con baja corrupción reportada y/o percibida del mundo, históricamente esto no fue siempre así. En efecto, este país sufrió de problemas serios de corrupción en el siglo XIX (aparentemente hasta la década de 1870 cuando ésta empezó a disminuir) en que los servicios públicos (desde limpieza de calles hasta permisos de construcción y otros) eran sobre-pagados por coimas (Glaeser y Goldin, 2004).

Sin embargo, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX se reportan reformas administrativas a nivel federal, estadual y local orientado a lograr una mayor transparencia en el sector público norteamericano y a conseguir la erradicación de la corrupción. La proliferación de organizaciones cívicas (religiosas, de vecinos, deportivas, escolares, etc.) además de la familia, es un rasgo de la sociedad norteamericana ya destacado por Alexis de Tocqueville en su libro *Democracy in America*. Lo anterior, unido a la emergencia de una prensa razonablemente libre e independiente explicaría la reducción de la corrupción en este país en el siglo XX hasta llegar a su situación actual de baja corrupción. También se le asigna un papel importante en este proceso al costo que pagan los políticos por casos de corrupción en el sistema norteamericano. Finalmente, el caso de Estados Unidos sirve para ilustrar la relación inversa entre niveles de desarrollo

económico y corrupción, ya que a medida que el país se fue desarrollando y sus niveles de ingreso por persona aumentaron, la corrupción disminuyó.

Un estudio de corte transversal de multi-países sobre determinantes de la corrupción, bastante influyente en la literatura, es el de Treisman (2000). Este autor usa varios índices de percepción de corrupción como variable dependiente y un conjunto amplio de indicadores económicos, institucionales, políticos, y culturales como variables explicativas para una muestra de países que alcanza hasta 85 economías. Se desprenden varios resultados interesantes de este estudio. Un resultado del estudio es que el grado de apertura comercial, como indicador de una estructura económica más competitiva, tiene sólo un efecto marginal y es cuantitativamente pequeño en explicar diferencias en niveles de corrupción entre países. El estudio muestra además que variables institucionales y culturales como el sistema legal vigente (ley común de origen anglosajón) versus ley civil (de origen Europeo continental) relacionado con el origen colonial de los países es importante en explicar diferencias internacionales en niveles de corrupción percibida.³⁰ En línea con otros estudios anteriores sobre la calidad del Estado (La Porta, et al., 1999) se encuentra que los países con religión protestante dominante tienen menores niveles percibidos de corrupción que países con otras religiones dominantes (Catolicismo e Islamismo). Sin embargo, este efecto de la religión actuaría más a través de sus efectos *indirectos* sobre el nivel de desarrollo económico de los países y la estabilidad de la democracia.³¹ Se muestra también que el nivel de desarrollo económico tiene un efecto positivo de reducir la corrupción. Además, este efecto es cuantitativamente importante para explicar diferencias entre países en niveles de corrupción percibida. Treisman (2000) reexamina el consenso de que la corrupción puede afectar negativamente el ritmo de crecimiento (Mauro, 1995), pero nota que la corrupción no logra impedir que las economías crezcan. Incluso países como Indonesia, Tailandia y otros crecieron a tasas altas en las últimas décadas del siglo XX y sin embargo aparecían con niveles de corrupción no menores en los índices de Transparencia Internacional. Lo anterior ilustra

³⁰ El estudio también encuentra que los países que fueron colonias inglesas, en general, tienen menores niveles de corrupción que países colonizados por otras naciones.

³¹ Treisman (2000) muestra que tan importante como el sistema legal vigente es la capacidad de un determinado sistema legal de hacer cumplir las leyes (la “cultura legal” del país).

la posibilidad, mencionada anteriormente, de una doble causalidad entre crecimiento y corrupción.

El estudio de Treisman (2000) encuentra que países con estructuras federales de gobierno tienen niveles más altos de corrupción percibida que países con estructuras unitarias. Asimismo, el nivel de intervencionismo del Estado en la economía está correlacionado, en este estudio, con mayores niveles de corrupción. Un resultado contrario es obtenido por Graeff y Mehlkop (2003) que analizando la relación entre libertad económica y corrupción no logran obtener que el tamaño del Estado tenga una relación directa con el grado de corrupción. Cabe notar que este efecto está fuertemente condicionado por el nivel de desarrollo de los países: se observa empíricamente que los países de ingreso *per capita* más alto tienen índices de corrupción menores que países de ingreso por habitante medios o bajos. A medida que el ingreso por persona sube y un país se desarrolla económicamente, los niveles de educación de la población son más altos, la demanda por información aumenta y se reduce la tolerancia de prácticas corruptas. En general, la correlación entre nivel de desarrollo y corrupción percibida es positiva (Graeff y Mehlkop, 2003). Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente causalidad. Parte de la literatura sobre corrupción supone que ésta es mala para el crecimiento³² (basado principalmente en el estudio de Mauro, 1995) lo que implícitamente supone que la causalidad va desde corrupción a desarrollo. No obstante, como se muestra más adelante en este capítulo, esta evidencia se debilita cuando se controla por calidad de instituciones, lo que parece tener un impacto directo robusto sobre el crecimiento económico, además de su efecto sobre los niveles de corrupción.

Los estudios empíricos muestran, además, que las variables predeterminadas con un origen histórico de larga data son más importantes que las variables económicas coyunturales en explicar la corrupción. La combinación de democracias estables, altos niveles de ingreso *per capita* y apertura económica conducen a menores niveles de corrupción. Sin embargo, la operatoria de este proceso es lenta en el tiempo ya que estas variables actúan gradualmente sobre los niveles de corrupción. Naturalmente este proceso

³² Tanzi (1998) discute varios mecanismos a través de los cuales la corrupción desincentiva el crecimiento económico y algunos que lo podrían acelerar. Estos actúan básicamente a través del nivel y calidad de la inversión pública y los costos de realizar actividades productivas.

se puede acelerar con campañas judiciales y de denuncia anti-corrupción (como en Italia en los noventa).

Mocan (2004) es un estudio reciente de determinantes de corrupción *usando datos micro* sobre experiencias personales de los encuestados sobre la corrupción (con agentes de gobiernos, inspectores, oficiales de aduanas, etc.). Este estudio usa información para cerca de 55.000 individuos en 29 países y analiza la probabilidad de que las personas deban pagar (más allá de lo legal) para obtener servicios y permisos requeridos por el Estado y cómo esas probabilidades son afectadas por variables demográficas como educación, riqueza, género y localización geográfica a nivel individual además de variables económicas (grado de apertura y competencia), variables políticas (democracia), institucionales (sistema legal) y culturales (religión) y disponibilidad de recursos naturales (muchas veces asociado con rentas que invitan a corrupción) a nivel macro. Se encuentra que, a nivel de características individuales, la probabilidad de tener que pagar ‘coimas’ es más alta para los hombres que las mujeres, para las personas que viven en centros urbanos versus áreas rurales, y para individuos con mayor riqueza y educación. A nivel de determinantes “macro” se encuentra que el sistema legal inglés, escandinavo o socialista está asociado con una menor probabilidad de sufrir corrupción que los sistemas legales francés o alemán, un resultado que también obtiene Treisman (2000). También la probabilidad de corrupción es menor para democracias establecidas y estables en el tiempo y para países con instituciones más fuertes. Este estudio re-examina, además, la causalidad entre niveles de desarrollo económico y corrupción, controlando por un índice de calidad de instituciones. En este contexto prácticamente desaparece el efecto negativo directo de la corrupción sobre el crecimiento económico encontrado por Mauro (1995). Es la calidad de las instituciones la que explica el crecimiento. La corrupción incide, pero a través de debilitar la capacidad institucional de un país.

Otra variable que se destaca con un efecto sobre la corrupción es la disponibilidad de recursos naturales, los que proveen una importante fuente de rentas al Estado. Sin embargo, esto está correlacionado con el nivel de ingreso por habitante y la calidad y solidez de las instituciones. Así, países de ingreso alto con dotaciones amplias de recursos naturales como Australia, Canadá y Estados Unidos tienen bajos índices de

corrupción. La evidencia empírica de tipo econométrico, incluyendo países de ingreso *per capita* alto y abundantes en recursos naturales muestran un efecto débil de esta variable (ver Herzfeld y Weiss, 2003). Finalmente nueva evidencia empírica (Mocan, 2004) muestra una correlación entre género y corrupción, en especial que las mujeres son *menos* vulnerables a la corrupción que los hombres.

3.7 Conclusiones

La complejidad de los determinantes de la corrupción y sus efectos es evidente. Nuestro análisis muestra que el tema de los valores y la cultura institucional son de alta importancia en un análisis comprensivo de las causas de la corrupción y en el diseño de políticas orientadas a contener, reducir y eventualmente eliminar la corrupción. La necesidad de desarrollar explícitamente estándares éticos en el sector público, además de reforzar una estructura salarial competitiva y una carrera funcionaria meritocrática, aparece como un camino promisorio de explorar en esta dirección.

La experiencia internacional indica que hay patrones muy distintos de corrupción en diferentes países; además en un mismo país puede haber variaciones en el tiempo significativas en la extensión e intensidad de este fenómeno. Según los índices de percepciones de corrupción se encuentran bajos niveles de corrupción en países de niveles de ingreso por habitante altos con democracias estables y consolidadas. Es interesante notar que varios de estos países desarrollados con bajos índices de corrupción tienen estados grandes y bajos niveles de desigualdad (países nórdicos).

En países de ingreso medio y bajo existe, actualmente y en el pasado, una gran diversidad de experiencias en cuanto a frecuencia, magnitud y modalidad de la corrupción. En América Latina hay presunciones de que a través de su historia reciente algunos gobernantes abandonaron el poder después de acumular fortunas considerables. El cambio de régimen político, por ejemplo de un sistema comunista a un sistema capitalista, en países como Rusia aparentemente dio origen a una corrupción “descentralizada”. El debilitamiento del Estado después de procesos de cambio político

turbulento puede ir acompañado del surgimiento o incremento de la corrupción. La evidencia de Italia a mediados de la década **de 1990 casos nacionales** muestra que la evolución de la corrupción es muy sensible a factores políticos y a la existencia de un determinado clima de opinión respecto a este fenómeno. Si se activa la capacidad de denuncia por parte de la población y de castigo por el sistema judicial, entonces se pueden obtener avances significativos en la lucha contra la corrupción.

Los estudios empíricos de determinantes de la corrupción basada en información de corte transversal de países muestran que variables estructurales como el sistema legal, preferencias religiosas, nivel de desarrollo económico, madurez del sistema democrático y calidad del Estado son importantes para explicar diferencias en los niveles percibidos o medidos de corrupción entre naciones.

Referencias

- Acemoglu, D. and J. Robinson (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press.
- Arendt, H. (1993) *La Condición Humana*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Brennan, G. and J.M. Buchanan (1985) *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, New York.
- Becker, G. (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach," *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, # 2, pp. 169-217.
- Becker, G. and G. Stigler (1974) "Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies*, pp. 1-19.
- Bell, D. (1976) *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York.
- Del Monte, A. and E. Papagni (2006) "The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis," *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, # 2, pp. 379-396.
- Fisman, R. and E. Miguel (2006) "Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets" *NBER Working Paper* # 12312.
- Fisman, R. and R. Gatti (2002) "Decentralization and corruption: evidence across countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 83, #3, pp. 325-345.
- Forgacs, D. (1988) *An Antonio Gramsci Reader. Selected Writings, 1916-1935*. Shoken Books, New York.
- Glaeser, E. and C. Goldin (2004) "Corruption and reform: an introduction," *NBER Working Paper* # 10775.
- Graeff, P. and G. Mehlkop (2003) "The Impact of Economic Freedom on Corruption: different patterns for rich and poor countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, pp. 605-620.
- Herzfeld, T. and C. Weiss (2003) "Corruption and legal (in)effectiveness: an empirical investigation," *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, pp. 621-632.
- Hirschman, A. (1978) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press.
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64, pp.291-303.

- La Porta, R. et al. (1999) “The Quality of Government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, 229-279.
- Levin, M. and G. Satarov (2000) “Corruption and Institutions in Russia,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, # 1, pp. 113-132.
- Marx, K. y F. Engels (1848[1979]) *El Manifiesto Comunista*, Editorial Progreso, Moscú.
- Mauro, P. (1995) “Corruption and Growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 681-712.
- Mbaku, J. M. (1996) “Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups,” *The Cato Journal*, Vol. 16, # 1.
- Mocan, N. (2004) “What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data,” *NBER Working Paper # 10460*.
- Olken, B. (2006) “Corruption perceptions vs. Corruption reality,” *NBER Working Paper # 12428*.
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston.
- Rose-Ackerman, S. (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York.
- Schleifer, A. and R. Vishny (1993) “Corruption,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, #3, pp. 599-617.
- Sen, A. (1987) *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, New York.
- (2000) ??**
- Solimano, A. (2000) editor, *Desigualdad Social. Valores, Crecimiento y el Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, DF.
- Stiglitz, J. (2001) “Ethics, Economic Advice and Economic Policy,” Inter-American Initiative on Social Capital, Ethics and Development.
- Tanzi, V. (1996) “Fiscal Federalism and Efficiency: a review of some efficiency and macroeconomic aspects” in Bruno, M. and B. Pleskovic (editors), Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington D.C.
- _____ (1998) “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures” *IMF Working Paper # 98/63*, Washington D.C.

Treisman, D. (2000) “The Causes of Corruption: a cross-national study,” *Journal of Public Economics*, Vol. 76, #3, pp. 399-457.

Weber, M. (1905[2001]) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Routledge Classic, London.

Capítulo 4 Transparencia, Corrupción y Acceso a Información Pública en Chile

Felipe del Solar

Diciembre 27, 2007

4.1 Introducción

La transparencia de la gestión pública, la libertad de información, expresión y prensa son elementos centrales de un gobierno democrático. A lo menos desde Kant, el principio de la transparencia y la publicidad de las acciones del Estado se ha considerado un elemento esencial, una “fórmula trascendental del derecho público” (Kant, 2003 [1795]). La transparencia es beneficiosa tanto en los mercados económicos como políticos y la libertad de prensa ha mostrado ser vital incluso en la ocurrencia de hambrunas (Sen 1981) y en la distribución de beneficios sociales (Strömberg, 2002). La opacidad, en cambio, genera concentración de poder económico y político, afecta negativamente el desarrollo social y económico, y aumenta la desigualdad. A su vez, le da oportunidades a la corrupción que implican daños al crecimiento económico, a la gobernabilidad y a la democracia.

La relación entre transparencia y corrupción ha tendido a simplificarse, aunque íntimamente relacionados son dos fenómenos que pueden analizarse en forma separada. Como afirma Tanzi en el Capítulo 2 de esta publicación, la corrupción ha adquirido una gran atención y relevancia en los últimos años. En un proceso paralelo, la transparencia se ha transformado no sólo en un objetivo político sino también en un factor asociado al crecimiento económico. Sin embargo, este fenómeno no ha recibido la atención necesaria (Bellver y Kaufmann, 2005) y se la ha confundido conceptualmente con el reverso de la corrupción. No obstante, esta situación ha tendido a cambiar en los últimos años. Por ejemplo, los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial se basan en seis dimensiones; una de ellas es Control de la Corrupción y otra distinta se refiere a la transparencia: Voz y Rendición de Cuentas.

La herramienta fundamental de la transparencia es el acceso a información en poder del Estado. Este instrumento ha tenido un desarrollo mundial intenso en los últimos años. En 1990 sólo 12 países contaban con leyes de acceso a información pública, a fines de 2006 ya eran cerca de 70. Existen, además, otros 50 países con proyectos o normas en trámite, entre los que se cuenta Chile³³. En todo el mundo 80 países tienen normas constitucionales que garantizan el derecho de acceso a información (Banisar, 2006).

Como afirma Islam (2003), la regulación del acceso a información pública determina los flujos de información existentes y facilita el control ciudadano sobre el gobierno, sin embargo, la forma en que dicha norma se implemente continúa siendo un factor crítico. En opinión de Fung, Graham y Weil (2003), “la transparencia no se implementa en forma automática”, es necesario generar no sólo cambios legales sino nuevos diseños institucionales que permitan su sustentabilidad. Una de las medidas adoptadas internacionalmente para hacer sustentable una política de transparencia es la creación de un organismo independiente de acceso a información pública. Irlanda, Inglaterra, Canadá, Escocia, Nueva Zelanda, India y México cuentan con un organismo de estas características.

En Chile la evolución hacia una mayor transparencia ha sido importante en áreas como la política fiscal y presupuestaria (Aninat y Vial, 2005) pero ha sido deficitaria en gestión, elaboración de políticas públicas y rendición de cuentas. Luego de tres agendas de transparencia y probidad que han recomendado hacer accesible la información en manos del Estado, todavía en Chile no existe una ley de acceso a información pública. Sí es importante consignar que un proyecto de ley sobre la materia que considera la creación de un organismo autónomo ingresó al Congreso a fines de 2006.

Un diseño institucional de estas características puede generar progresos importantes en el funcionamiento del Estado, la eficiencia del gasto público, la confianza en las instituciones, además de una limitación importante de la corrupción y el clientelismo.

Según diversos indicadores como el Índice Mundial de Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco

³³ Al momento de la impresión de este libro un proyecto sobre la materia se encontraba en las últimas fases legislativas antes de ser aprobado por el Congreso.

Mundial, Chile tiene niveles de corrupción significativamente menores a los de países de igual ingreso y se encuentra entre los menos corruptos del mundo. Los focos principales de corrupción en Chile parecen estar circunscritos a diversas formas de clientelismo y captura del Estado, asociados a un alto grado de irregularidad en el financiamiento de la actividad política. Sin embargo, en los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, Chile obtiene los peores resultados relativos en la dimensión que mide transparencia.

Aumentar la transparencia de la gestión del Estado en Chile no solamente puede mejorar el control de la corrupción sino que hacer más eficiente el uso de recursos públicos, tener mayor crecimiento y aumentar el bienestar general. Mauro (1995) estima que una desviación estándar en los niveles de corrupción de un país se pueden asociar con un aumento de 2,9% en la tasa de inversión sobre el PIB³⁴. Estos datos reafirman, por otra parte, lo sostenido por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) respecto del dilema corrupción y desarrollo económico. La hipótesis de que la corrupción disminuye a medida que crece la economía ha sido descartada por estos autores, postulando que se trataría del proceso inverso. Leff (1964) y Huntington (1968) afirman que en economías altamente burocratizadas y con Estados ineficientes el soborno podía mejorar el rendimiento a través de la agilización de trámites para realizar negocios. Esta visión sobre la relación de la corrupción y el crecimiento económico ha sido desacreditada por los estudios y análisis posteriores. Los costos sociales en países con distintos grados de fragilidad institucional han sido analizados por Shleifer y Vishny (1993) demostrando, por ejemplo, que los países más corruptos incurren en mayores gastos en infraestructura y defensa en desmedro de salud y educación, dado que es en esos sectores donde resulta más fácil obtener coimas y comisiones.

En este documento argumentaremos que Chile ha iniciado el proceso de reforma institucional propio del control de la corrupción, pero no lo ha hecho en políticas de transparencia y prevención. Por ejemplo, se ha creado un sistema de selección de altos

³⁴ Los datos de Mauro (1995) provienen de *Business International Indices of Corruption and Institutional Efficiency* de 1980 a 1983. Kaufmann (2007b) afirma –en una medición menos específica- que un progreso de una desviación estándar en el resultado de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad conlleva un aumento de ingresos de un 300% en el largo plazo. Aunque en una medición con un índice tan heterogéneo parece difícil hacer este tipo de proyecciones.

directivos públicos menos politizado, se ha regulado el financiamiento político y se ha creado un sistema de compras públicas. Sin embargo, no se ha observado un avance equivalente en acceso a información pública, y publicidad y tampoco en la accesibilidad de la información en poder del Estado, como por ejemplo, en las votaciones de comisiones del Congreso.

Con la declaración de patrimonio y de intereses de las autoridades que asumen cargos de Gobierno, parlamentarios y miembros del Poder Judicial se observó un progreso, sin embargo la posibilidad de acceder a la publicidad de dicha información ha presentado dificultades, situación que se detallará más adelante.

Luego de un reciente proceso de reforma del Estado se dan las condiciones para diseñar e implementar medidas de transparencia, que a su vez profundicen los procesos de reforma Estado ya iniciados. En la primera parte de este artículo se presenta una breve historia y descripción de los principales conceptos referidos a transparencia y su relación con la corrupción. En la segunda parte se analiza la experiencia internacional y se describen las funciones y atribuciones de los organismos especializados de acceso a información. La evolución del acceso a información pública y la corrupción en Chile y su relación con la reforma del Estado se encuentran en la tercera parte. Finalmente, se presentan las conclusiones.

4.2 Transparencia, acceso a información pública y corrupción

Evolución de la transparencia

Louis Brandeis, Ministro de la Corte Suprema de Estados Unidos, afirmó en 1913 –en una cita hoy célebre- que “la luz del sol es el mejor desinfectante”. Brandeis se refería a la escasa información que las empresas entregaban a sus accionistas poniendo en riesgo sus inversiones. Esta idea hoy recorre las declaraciones de principios de instituciones dedicadas a la transparencia y, aunque el contexto de la frase ha tendido a olvidarse, es reveladora respecto del origen de las nociones de transparencia que conocemos y aceptamos hoy.

La crisis de 1929 en Estados Unidos fue el punto de inflexión en la necesidad de asegurar mayor generación de información financiera y política y tras ella se aprobaron la *Securities Act* (1933) y la *Securities Exchange Act* (1934), dos normas que buscaban perfeccionar la información hacia los accionistas. El interés y promoción de prácticas más transparentes en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas comienza después de la Segunda Guerra Mundial y se consolida tras el fin de la Guerra Fría; a partir de entonces la transparencia adquiere progresivamente mayor relevancia como herramienta de regulación y la evolución de sus normas -tanto en el ámbito financiero, legal y de contabilidad de las empresas- han sido la base de los criterios de transparencia política.

Las relaciones internacionales, el control y fiscalización de las empresas, la responsabilidad social, la administración de justicia, la economía y el crecimiento, entre otras áreas, se han visto afectadas por esta tendencia hacia una mayor transparencia y *accountability*. Como afirma Florini (1998) incluso ha forzado a los países a ceder parte importante de su soberanía, por ejemplo, en materia de control de armas nucleares.

La transparencia ha demostrado ser una excelente herramienta de regulación, cuyos efectos se han visto nítidamente reflejados, por ejemplo, en el ámbito medioambiental (Fung, Graham y Weil, 2003; Florín, 1998; Gouldson, 2004). Una buena demostración la representa la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* aprobada por el Congreso de Estados Unidos. Mediante esta ley las empresas debían informar sobre algunas de sus emisiones contaminantes sin definirse límites explícitos. Entre 1988 y 1999, sin embargo, las emisiones de los compuestos incluidos en dicha ley habían disminuido cerca de 45% solamente por el efecto de obligar a las empresas a publicitar sus emisiones. Hoy las empresas cuya gestión involucra emisiones contaminantes o daños al medio ambiente se han visto incentivadas a auto regularse a través de instancias como el *Global Reporting Initiative* y el *Extractive Industries Transparency Initiative* que definen buenas prácticas y estándares internacionales.

Acceso a Información Pública

El acceso a información pública (AIP) es la columna vertebral de la transparencia pero está lejos de definir sus fronteras. Podemos definir el AIP como el derecho a recibir en forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos, o se encuentre en poder del Estado. Este factor está en la base de un sistema político democrático en el que existen efectivas fuentes diversas de información confiable.

En una definición más precisa información pública es toda información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no. Esta información puede ser pro-activa o reactiva. Información pro-activa es aquella que una institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso de un ciudadano. La información reactiva, por su parte, es aquella que una entidad mantiene, pero que sólo está obligada a publicar a solicitud de un ciudadano y que no cae bajo ninguna categoría de excepción o reserva. La información de carácter secreto o reservado debe determinarse según criterios legítimos, debe estar acotada a situaciones específicas y siempre sujeta al test del interés público o el daño. (Mendel, 2005).

La información en poder del Estado es vasta y variada, y puede contener el proceso de toma de decisión sobre cualquier política, información sobre remuneraciones y planta de organismos públicos, transferencias de fondos públicos, votaciones en el Congreso, resoluciones de los Tribunales de Justicia, etc. En la medida que aumenta la disponibilidad de la información en poder del Estado se generan las bases para una gestión transparente.

El concepto de información no se limita a “documentos” o “archivos”. Como veremos un poco más adelante en la sección sobre los principios del AIP, la información puede estar contenida en distintos soportes o formatos y no se debe omitir el hecho de que la divulgación de documentos o archivos ilegibles o irrelevantes pueden contradecir el criterio fundamental de información, el que debe estar en concordancia con la necesidad de la transparencia de aportar información comprensible y verificable.

Transparencia

Por su parte, la transparencia es más que sólo información, es el acceso fluido y oportuno de información confiable, relevante y verificable (Vishwanath y Kaufmman, 1999; Bellver y Kaufmann, 2005). Como sostiene Transparencia Internacional, es el principio que permite a quienes son afectados por determinadas decisiones “conocer no sólo los hechos y las cifras, sino también los mecanismos y los procesos”. Por medio de la transparencia se permite favorecer la predictibilidad respecto de los criterios de toma de decisiones sobre políticas públicas.

Aportar información oportuna, fidedigna, comprensible y pertinente no sólo es preferible desde el punto de vista normativo. Como lo han demostrado Fung, Graham y Weil (2003), la sustentabilidad de las normas pro transparencia está directamente relacionada con la legibilidad, comprensibilidad y relevancia de la información. En la medida que no se aseguren estas condiciones, las políticas a favor de la transparencia tienden a deteriorarse.

Como afirma Florini (1999) “la transparencia funciona sólo si se cumplen dos condiciones: i) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar la información demandada; y ii) quienes reciben la información tienen la capacidad de utilizarla para evaluar a dicha institución de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento”.

Transparencia, gestión pública y corrupción

Como afirma Tanzi en el Capítulo 2 de este libro, salvar las diferencias culturales y determinar una definición universalmente aceptada de corrupción ha demostrado importantes dificultades. Puede tratarse de actividades privadas que sin ser ilegales, *in intention or in results, are no different than explicit acts of corruption*.³⁵ Cuando se sobrepasa el principio de un trato justo y equitativo (*arms-length principle*), cuando se transgrede el interés general se produce lo que Kaufmann (2006) denomina la privatización de las políticas públicas. En países desarrollados la corrupción ilegal, entendida como soborno, ya sea coercitiva o colusiva, tiende a estar restringida³⁶; pero

³⁵ [REEMPLAZAR CON LA TRADUCCION UTILIZADA EN EL LIBRO]

³⁶ Sin embargo, no era el caso cuando se trataba de inversiones de esos países en regiones del tercer mundo. Durante un extenso período algunas naciones incluso podían descontar de impuestos los pagos indebidos que hicieran para obtener autorización para sus proyectos de inversión. Estados Unidos tenía

esto ni implica que no exista riesgo de privatizar las políticas públicas. En este ámbito, las políticas públicas orientadas al control de la corrupción tienden a alejarse de las sanciones penales y a orientarse más bien hacia la ampliación de la transparencia.

El efecto del dinero en la política ha sido ampliamente estudiado. Drope y Hansen (2004) estimaron que un aumento de US\$ 1 millón en gastos políticos por parte de una empresa, aumenta en 10% las posibilidades de obtener un fallo favorable por *antidumping* en Estados Unidos. La influencia indebida a través del *lobby* o el financiamiento de campañas tenderá a limitarse con mayor transparencia. Una ley de *lobby*, por ejemplo, es una herramienta para hacer visibles las acciones de influencia, inhibir comportamientos corruptos y disminuir los costos de información ya que la ciudadanía podría conocer dichas acciones y a sus protagonistas.

En la medida en que los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas son más transparentes se reduce el riesgo de corrupción y disminuye la influencia de los grupos de presión. La limitación a la publicidad de todas las votaciones y decisiones del Congreso favorece actos de corrupción y clientelismo. En Estados Unidos –país que se ubica en la misma posición de Chile en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional- los parlamentarios tienen atribuciones para realizar asignaciones de fondos directas en forma discrecional y anónima a organizaciones o instituciones. Es lo que se conoce como *earmarking*. Durante el año fiscal 2005 se realizaron 13.497 *earmarks* por un total de US\$ 18.917.823.000³⁷. Figueiredo y Silverman (2002) han demostrado que el *lobby* tiene incidencia importante en la asignación de fondos vía *earmarks*, creando de esta forma, redes clientelistas.

Por su parte, en Japón los gastos en *lobby* de la Asociación de Comercializadores de Alcohol en 2002 habían sido informados como donaciones políticas, pero a requerimiento de un periódico –basado en la ley de acceso a información pública- se conoció que dicha organización había destinado ¥\$ 26,5 millones sólo a realizar *lobby*, incluyendo pagos en

limitaciones para ello debido a la *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977 que penalizaba dichas acciones. Tras acuerdos en el marco de la OECD se han estandarizado los criterios, particularmente a través de la Convención Contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros de 1997. Ver Tanzi (1998).

³⁷ Datos del Office of Management and Budget.

<http://www.whitehouse.gov/omb/earmarks/public-site-preview/by-state/summary.html>

efectivo a parlamentarios. Coincidentemente, en ese mismo período se rechazó la idea de exigir licencia a los comercializadores de bebidas alcohólicas³⁸.

Los costos asociados a la corrupción resultan difíciles de estimar con precisión. De acuerdo con un estudio de PriceWaterhouseCoopers de 2002, Rusia pierde US\$ 10.000 millones cada año en potenciales inversiones directas debido a la corrupción³⁹. Wei (2002) afirma que aumentar la percepción de corrupción –según los estándares del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional- desde el nivel de Singapur (ubicado en el lugar 5 en 2002) al de México (ubicado en el lugar 58 el mismo año) tendría un efecto de desincentivo sobre la inversión extranjera directa equivalente a un aumento de impuestos de entre 18% y 50%.

Según datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos (2006), entre 1986 y 2006 se procesaron denuncias de corrupción por US\$ 18.000 millones a través del sistema de protección de denunciantes.

Bellver y Kaufmann (2005) afirman que la transparencia promueve un mejor gasto de recursos públicos de forma más eficiente que otras alternativas como nuevas regulaciones o entidades gubernamentales. A través de un mayor escrutinio público de la gestión del Estado, el acceso a información pública también contribuye a aumentar la calidad de las políticas públicas. Spiller, Stein y Tommasi (2003) establecen que un proceso de formación de políticas públicas en que los movimientos de los actores son “observables” y sus acciones verificables, disminuye los costos de transacción políticos e incentiva la cooperación.

Dadas las interacciones entre el gobierno y el sector privado referidas a procesos de licitación, adquisiciones públicas u otorgamiento de permisos resulta clave para los privados contar con instrumentos de fiscalización en las acciones del gobierno. Por esta razón el acceso a información pública ha resultado relevante para este sector. En Inglaterra hubo cerca de 120.000 solicitudes de acceso a información pública en 2006, de las cuales 20% provenían del sector privado⁴⁰. Por su parte, en Estados Unidos el año 2000 se procesaron 1.959.959 solicitudes de acceso a información a nivel federal, de las

³⁸ www.freedominfo.org

³⁹ Citado en Bellver y Kaufmann (2005).

⁴⁰ *The Economist*, 19 de diciembre de 2006.

cuales alrededor de 500 mil provinieron del sector privado. En el caso de Canadá, en 2001 el 43% de todas las solicitudes fueron realizadas por el sector privado (World Bank Institute, 2003). Ahora bien, si hablamos de transparencia no sólo desde el punto de vista económico, resulta relevante mencionar el caso de México, en que las cifras también son elocuentes además en materia de Derechos Humanos, como la desclasificación de documentos del proceso contra el ex presidente Luis Echeverría, investigado por genocidio. (Heder, 2006).

Además de promover una asignación más eficiente de recursos, la transparencia genera una mejor redistribución al entregar mayores herramientas de control y fiscalización a los ciudadanos. Como demostraron Reinikka y Svensson (2003) mediante una campaña de difusión del acceso a información desarrollada por el gobierno de Uganda, fue posible disminuir el porcentaje de captura de fondos para escuelas públicas desde 80% en 1995 a sólo 20% en 2001, aumentando la eficiencia de dichos recursos. Al inicio del período de estudio, los funcionarios centrales y locales tenían la capacidad de capturar dichos fondos limitando severamente la asignación efectiva a los usuarios finales. Mediante esta campaña los propios ciudadanos (apoderados, en este caso) pudieron exigir la asignación efectiva de un mayor porcentaje de los fondos públicos destinados a ellos.

Algo similar se observa cuando es posible verificar la validez de la información. Yang (2005) mostró que la recaudación arancelaria creció entre 6% y 8% en aquellos países que contrataron los servicios de empresas privadas para realizar inspecciones a los envíos al exterior antes de ser transportados. En definitiva, en la medida que se extiende la facilidad para acceder a información pública se restringe el ámbito de la corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo.

A pesar de los beneficios asociados a una gestión pública más transparente, desde el punto de vista de las agencias generadoras de información –sean empresas, Estados u ONGs- son mayores los incentivos para mantener el secreto. Como señala Stiglitz (2002), todo agente tomador de decisiones se enfrenta a la eventualidad de errores u omisiones, por ello tiende a preferir procedimientos secretos y limitados a un número mínimo de participantes ya que, cuando se trata de decisiones relevantes, existe además el riesgo de

filtraciones. Para evitarlas, los actores reducen todavía más el número de participantes en los procesos de decisión, privándose de fuentes diversas de información relevante con el consecuente efecto negativo en la calidad de las políticas públicas. Aún más, en ambientes corruptos los funcionarios tienden a aumentar el secreto y limitar la entrada de nuevos potenciales benefactores de coimas y sobornos (Shleifer y Vishny 1993). Ya desde Stigler (1961) se ha demostrado la ineficiencia asociada a la falta de información, particularmente como producto de la facilidad del engaño. El costo del engaño aumenta en la medida que aumenta la capacidad de contar con mayor y mejor información. Como afirma Stiglitz (2002) la información pública –aquella elaborada con fondos públicos- no está, en definitiva, cubierta por ninguna medida de propiedad intelectual, ya que debe ser considerada un bien público. En la medida que existen menores costos para su utilización mejora el rendimiento de todo el sistema. La dificultad está en aplicar políticas de transparencia que sean sustentables y capaces de revertir la tendencia hacia el secreto.

4.3 Transparencia, acceso a información y corrupción: el caso de Chile

Evolución de la legislación de acceso a información pública en Chile

En los países preocupados del tema, los cambios institucionales a favor de la transparencia y la modernización del Estado tienden a tomar relevancia en la agenda política a partir de escándalos de corrupción y, dado este supuesto, Chile no ha sido la excepción. Desde el retorno a la democracia en 1990 se han acordado tres agendas de transparencia y modernización del Estado. La primera la constituyó el Informe de la Comisión de Ética Pública de 1994, seguida del Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado; la siguió la Transparencia y la Promoción del Crecimiento (Agenda de Transparencia) de 2003 y la Agenda de Transparencia, Modernización y Mejoramiento de la Calidad de la Política (Agenda de Probidad) de 2006. En todas ellas se ha recomendado garantizar el acceso a información pública.

Ahora bien, independientemente de las agendas mencionadas, la primera norma que se refiere a la transparencia de la información es el Decreto Supremo (D.S.) N° 680 del Ministerio del Interior de 1990, que dispuso la creación de las Oficinas de

Información, Reclamos y Sugerencias en toda la administración del Estado. Por medio de esta ley se estableció la obligación de publicar información referida a servicios o empresas públicas, aunque sin definir los procedimientos para solicitar y obtener aquella que no esté disponible en forma inmediata.

La materialización de las recomendaciones de la Comisión de Ética Pública sobre AIP se produjo con la aprobación, en 1999, de la Ley de Probidad (Ley N° 19.653)⁴¹. Allí se estableció el principio de transparencia en la gestión pública, determinó inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos y reguló la declaración de intereses de los funcionarios públicos, entre otras materias. Sin embargo, en materia de acceso a información esta ley tenía serias falencias. El artículo 13° dice que “las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias”. De acuerdo a este texto, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) dictó en 2001 el D.S. N° 26 sobre secreto y reserva en el que autorizó a los servicios a determinar autónoma y discrecionalmente la información que permanecería bajo secreto. Entre 2001 y 2005 cerca de 90 servicios dictaron resoluciones con este fin. Sánchez (2005) examina las materias transversales que quedaron cubiertas por el secreto, cuya frecuencia por materias es la siguiente:

<u>Materia sujeta a reserva o secreto</u>	<u>N° de Resoluciones</u>
Informes y estudios	67
Licitaciones	61
Carpetas de vida del personal	56
Sumarios administrativos	55
Correspondencia oficial	50
Remuneraciones	44
Denuncias y demandas	40

En 2003 se promulgó la Ley N° 19.880 Orgánica Constitucional de Procedimiento Administrativo de los Órganos del Estado. En su artículo 13° establece el principio de

⁴¹ Esta ley modificó la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Su texto refundido y actualizado se publicó en 2001 mediante el DFL-1-19653 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

transparencia y publicidad de los actos administrativos. Sin embargo, no contraviene la vigencia de las limitaciones impuestas por el D.S. N° 26.

Conocidos los casos de corrupción que afectaron al Ministerio de Obras Públicas, a Diputados de la República y el reconocimiento de suplementos de sueldos a Ministros a través de fondos reservados, en 2003 se define la Agenda de Transparencia, en la que nuevamente se propone asegurar el acceso a información pública. Si bien en este aspecto los avances de esta agenda fueron sumamente limitados, sí existieron avances importantes en otras áreas de control de la corrupción y la modernización del Estado como la regulación en del financiamiento de la actividad política; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública; la Dirección Nacional del Servicio Civil; la Comisión Mixta Permanente de Presupuesto en el Congreso, como también se estableció la declaración de patrimonio de funcionarios públicos y parlamentarios, entre otras. Como señala Rehren (2006) muchas de estas medidas ya habían sido contempladas por la Comisión de Ética Pública, sin embargo, el acceso a información siguió como tema pendiente.

En materia de AIP, el cambio más importante se produjo en 2005 con la aprobación de la reforma a la Constitución de 1980. Un nuevo artículo 8° consagró el principio de transparencia de la gestión pública. Este principio es aplicable ahora a todos los poderes del Estado y los órganos autónomos y estableció además, que sólo una ley de quórum calificado podría determinar la reserva de información. Contempló, sin embargo, una causal de reserva que a nivel internacional ha demostrado ser abusiva: cuando la publicidad afecte el debido funcionamiento de la institución. Es un criterio altamente discrecional. El nuevo artículo 8° de la Constitución derogaba tácitamente el D.S. N° 26. La Segpres publicó en enero de 2006 el D.S. N° 134 que lo derogó en forma explícita.

En enero de 2005 los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri presentaron un proyecto de ley sobre acceso a información pública. Este proyecto proponía reformas a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado para garantizar la transparencia. En diciembre de 2006, la Presidenta Bachelet envió al Congreso una indicación sustitutiva de este proyecto de ley, proponiendo una ley especial sobre la materia. La matriz de este proyecto de ley provenía de la recomendación que hizo un Comité de

Expertos⁴² que la propia Bachelet convocara a propósito de los casos de corrupción conocidos en 2006, ocurridos en la agencia promoción del deporte (Chiledeportes) y en programas de empleo de emergencia. Entre los aspectos más relevantes de este proyecto de ley se encuentra la creación de un organismo autónomo especializado para el acceso a información.

En paralelo a este proceso se presentó una demanda contra el Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por denegación de acceso a información. Esta corte falló a favor de los demandantes en el caso “Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile” obligando al Estado de Chile a entregar la información sobre un proyecto de inversión forestal. La información había sido solicitada en 1998 y todas las instancias judiciales chilenas, incluida la Corte Suprema, desestimaron la demanda. Es el primer fallo de una corte internacional en materia de acceso a información pública.

En diciembre de 2006 el gobierno promulgó el Instructivo Presidencial N° 8 sobre transparencia que obligaba a todos los servicios públicos a disponer de forma permanente la siguiente información:

- Su estructura interna, jerarquías, funciones, atribuciones, responsabilidades, presupuesto y otros aspectos patrimoniales y financieros.
- Las contrataciones de bienes, servicios y personas y las transferencias a terceros.
- La relativa a los contratistas y a quienes reciban remuneraciones del Estado, con indicación de los RUT personales y de los socios o accionistas principales de los contratistas.
- Los objetivos y metas institucionales para cada ejercicio y el reporte acerca del cumplimiento de los correspondientes al ejercicio anterior.
- Las normas, regulaciones, actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.

Esta medida es totalmente consistente con lo propuesto por el Comité de Expertos a la Presidenta Bachelet. El informe resultó muy completo y preciso en cuanto a principios, procedimientos y criterios, por cuanto resume y refleja los estándares internacionales

⁴² Contenido en el Informe Sobre Medidas para Favorecer la Probidad y Eficiencia de la Gestión Pública encargado por S. E. la Presidenta de la República.

sobre acceso a información, tales como los principios de presunción de apertura y máxima divulgación, además de la limitación a las excepciones.

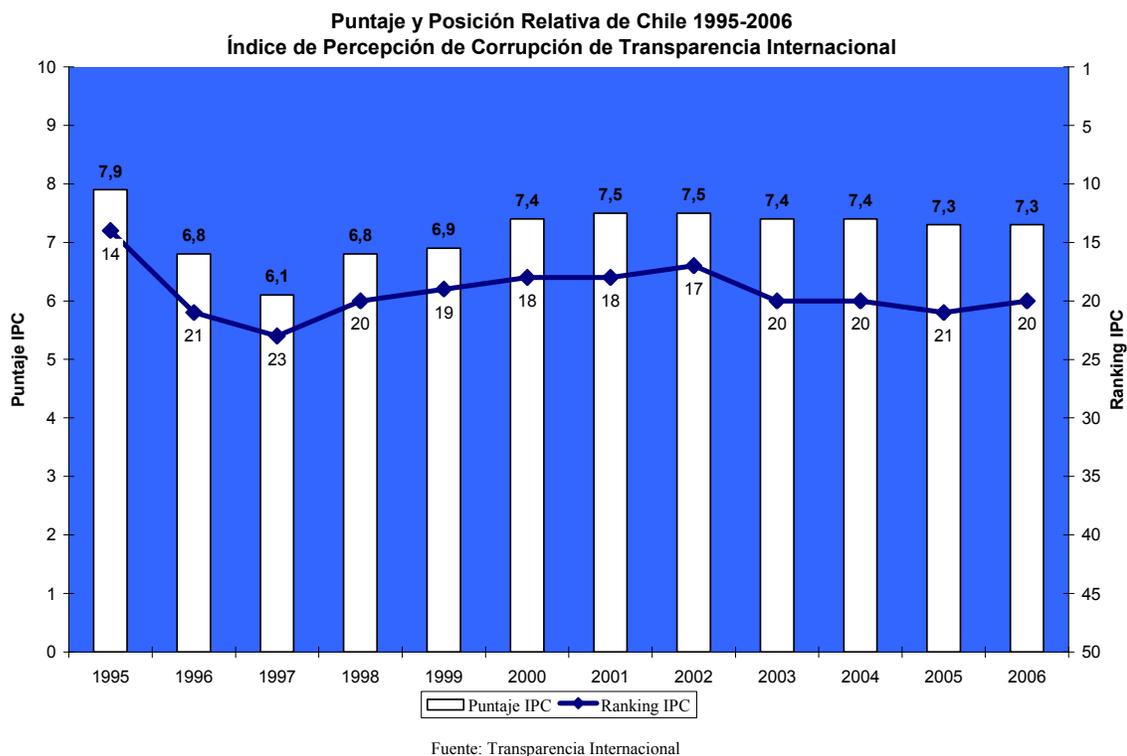
Corrupción en Chile

Medir y cuantificar la corrupción es particularmente complejo. Resulta imposible realizar estimaciones sobre la base de información objetiva por lo que las mediciones se han orientado a cuantificar las percepciones de distintos actores del sistema político y económico respecto de la frecuencia de actos de corrupción. Transparencia Internacional y el Banco Mundial, entre otros, utilizan fuentes diversas y desarrollan un índice de índices para limitar el margen de error, no obstante, siempre se basan en percepciones. En dichas mediciones, Chile aparece consistentemente en una posición de excepción, tal como lo afirma Tanzi.

El Índice de Percepción de Corrupción (ICP) de Transparencia Internacional considera los datos de diversas fuentes y encuestas sobre percepciones de corrupción en el mundo; es un índice de índices. Al ponderar los datos, los estandariza en una escala que va de 0 a 10, donde cero es corrupción total y 10 es ausencia de corrupción. En su versión 2006, el ICP constató que el 75% de los países de la muestra (163 en total) obtuvieron un puntaje inferior a cinco y casi la mitad se encuentra bajo tres. Chile obtuvo un puntaje de 7,3 ubicándose en el lugar 20° del orden relativo, junto a Estados Unidos y Bélgica⁴³. Como se observa en el Gráfico 4.1, durante todo el período evaluado Chile obtuvo su peor puntaje en 1997 con 6,1 y el mejor en 1995 con 7,9. En las barras (eje vertical izquierdo) se observan los puntajes obtenidos por Chile en la medición de cada año, mientras que en la línea (eje vertical derecho) se identifica su posición relativa de acuerdo al puntaje obtenido por los demás países de la muestra.

⁴³ La posición relativa en comparación con los demás países es menos indicativa que el puntaje. La posición relativa varía tanto de acuerdo al puntaje obtenido por otros países como del número total de la muestra. En 1995 la muestra consideraba 41 países mientras que en 2006 fueron 163. De cualquier forma, los nuevos países incorporados han ingresado en su gran mayoría con puntajes muy bajos, lo cual no ha afectado la posición relativa de Chile en el tiempo.

Gráfico 4.1



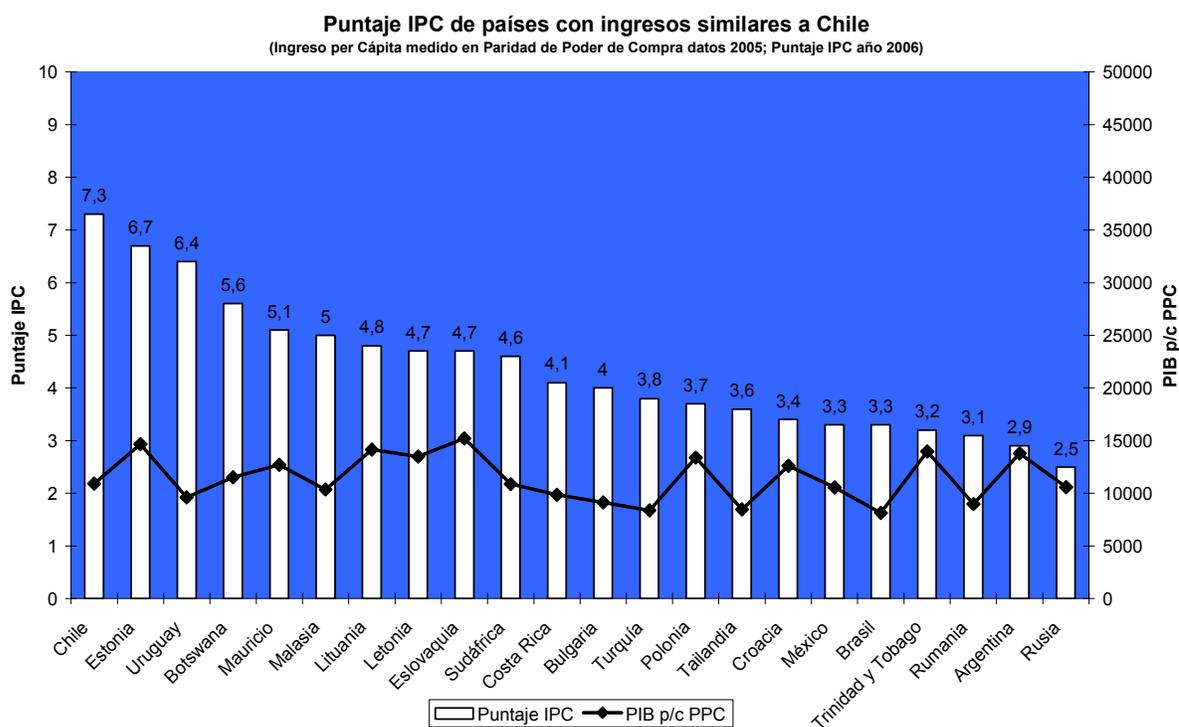
Respecto de América Latina, Chile ha obtenido todos los años el mejor puntaje, incluso entre países con ingreso *per capita* equivalente (medido en paridad de poder de compra), Chile los supera a todos (ver Gráfico 4.2). Esto significa que para el nivel de ingreso del país es esperable un nivel de corrupción más alto. Como afirman Tanzi (2006) y Bellver y Kaufmann (2005), Chile se presenta como una excepción a nivel mundial.

Desde una perspectiva local puede parecer un contrasentido hablar de baja corrupción cuando se conocen diversos casos y situaciones corruptas, sin embargo, desde una perspectiva comparada, la realidad chilena se aleja de los países con los cuales se compara habitualmente. Adicionalmente es posible sostener que la corrupción en Chile es focalizada.

Desde los casos de corrupción en empresas públicas en la década de los 90 se advierten algunos factores comunes como el desvío de fondos públicos a la actividad política y la consecuente existencia de redes clientelistas dentro del aparato del Estado (Rehren 2002a; 2002b; 2004) todo ello asociado a la irregularidad en el financiamiento de

la actividad política en general y de los partidos en particular. Como ya mencionamos anteriormente, casos posteriores afectaron al Ministerio de Obras Públicas por posibles desvíos de fondos a compañías políticas –a través de asesorías no ejecutadas- y pagos para participar en licitaciones de concesiones de infraestructura y al Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap). Además, altos funcionarios públicos reconocieron el pago de sobresueldos a través de gastos reservados. En los últimos casos conocidos se advierte nuevamente el desvío de fondos públicos a campañas políticas (Programas de Empleo y Chiledeportes).

Gráfico 4.2



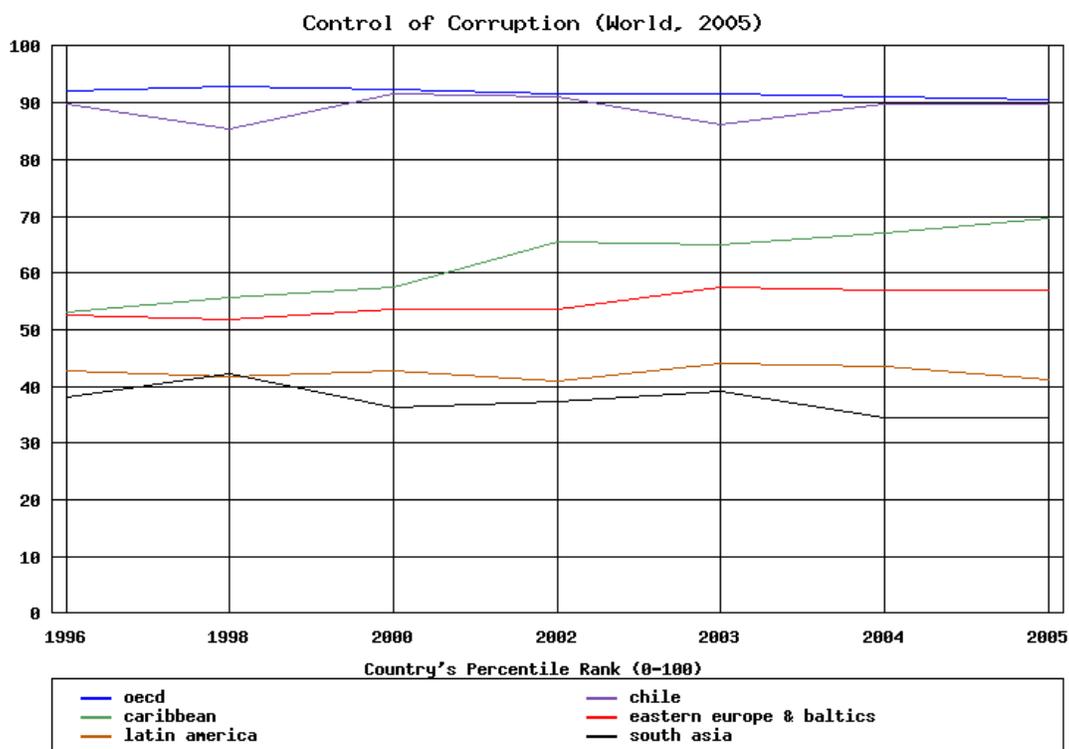
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial

Bellver y Kaufmann (2005) señalan que según la encuesta a empresarios del World Economic Forum, sólo un 3% señala a la corrupción como uno de los tres principales problemas para hacer negocios en Chile, sin embargo, cerca de la mitad de ellos manifiesta su preocupación por la irregularidad en el financiamiento político y la dificultad para acceder a información.

La correlación entre niveles de corrupción con otros indicadores como pago de sobornos, respeto a las leyes, etc. es muy alta. Chile destaca por su buena posición en el nivel de soborno en relación al grado de profesionalismo del servicio civil, es decir, para igual grado de profesionalización sería esperable una mayor incidencia de sobornos.

De acuerdo a los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, en materia de corrupción Chile se encuentra dentro del rango de los países de la OCDE. Como muestra el Gráfico 4.3, Chile está en torno al primer decil, bastante por encima de los países de América Latina y del Caribe. Sin embargo, presenta una peor posición relativa en *voice and accountability* (Gráfico 4.4). Esta dimensión del IMG del Banco Mundial se refiere específicamente a la transparencia.

Gráfico 4.3

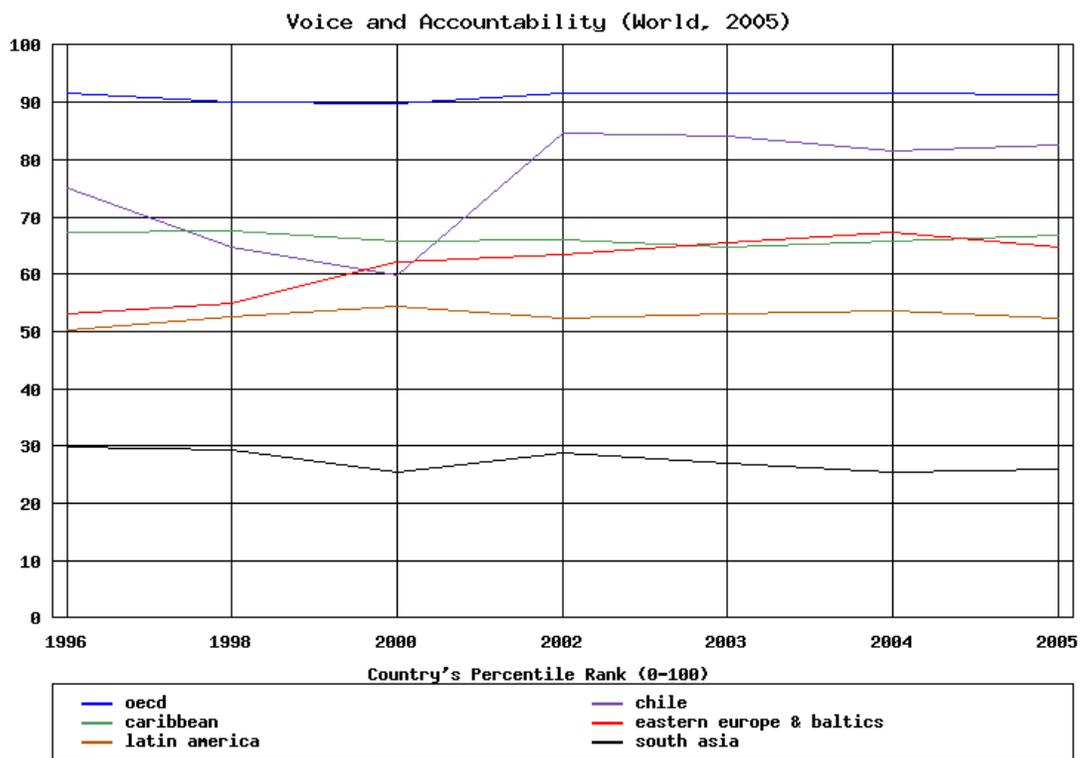


Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5/>)

La serie de tiempo más extensa para medir la percepción de corrupción en Chile se encuentra en la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos. A partir de 1994 hasta hoy se ha preguntado a los chilenos cuáles consideran los tres principales

problemas a los que debiera dedicar el gobierno un mayor esfuerzo. Como muestra el Gráfico 4.5, la varianza ha sido importante a lo largo de los años, pero en términos relativos la corrupción nunca ha estado sobre el 8° lugar. Los mayores porcentajes de respuestas que incluyeron la corrupción se produjeron en junio de 1997, en diciembre de 2003 y diciembre de 2006.

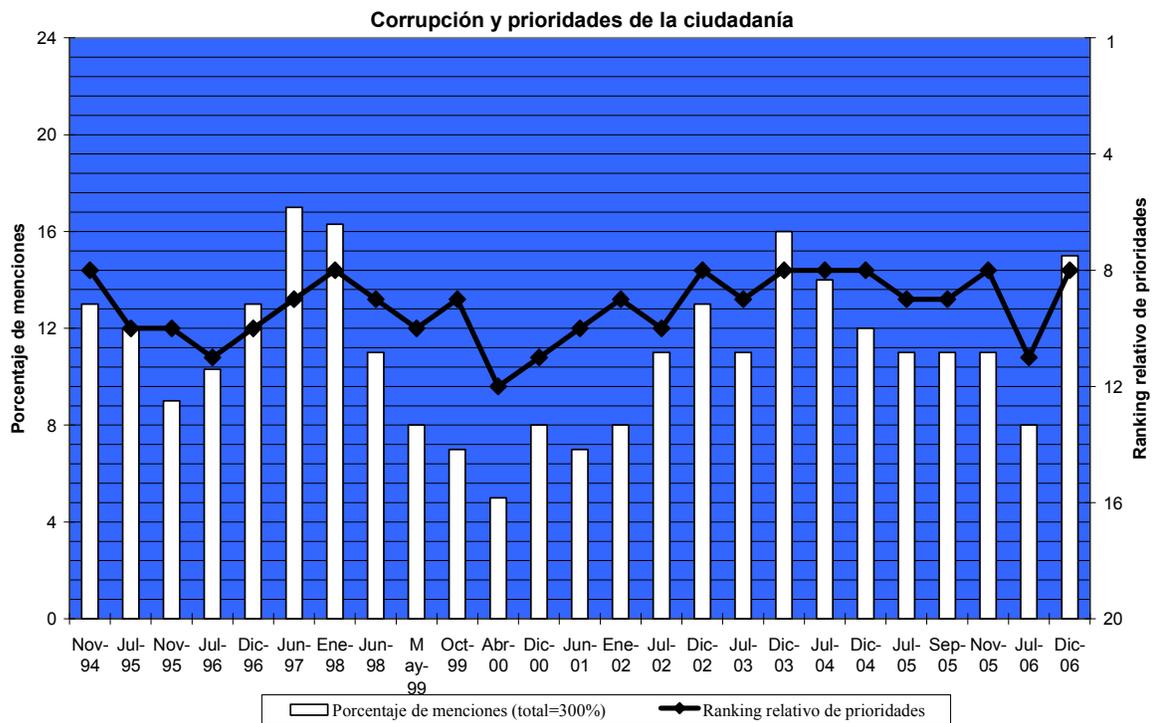
Gráfico 4.4



De acuerdo a la Encuesta de Corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo –aplicada a empresarios chilenos- la percepción de corrupción ha variado entre 5,6 y 4,5 entre 2002 y 2006. La menor percepción de corrupción se registró en 2005 con 4,5. Esta encuesta utiliza la escala inversa a la de Transparencia Internacional, es decir, va de 0 a 10 de menor a mayor corrupción. Esta encuesta indaga tanto respecto de la percepción de corrupción como de hechos concretos conocidos a través de terceros o experimentados en forma directa. En forma consistente los hechos se concentran en empresas públicas,

ministerios y municipios (Gráfico 4.6). Entre aquellos que responden haber conocido de forma directa casos de corrupción, los sitúan mayoritariamente en empresas públicas y municipios. La correlación entre hechos y percepciones es además particularmente alta.

Gráfico 4.5



Según los resultados de la encuesta 2006, entre quienes afirman conocer o saber de casos de corrupción, un 50,1% dice conocerlos de forma directa. Del total de casos, 25% se producen en empresas públicas las que registran la mayor concentración; un 44% se refieren a tráfico de influencias y 34% a pagos ilícitos. De todos quienes afirmaron conocer un caso de corrupción, un 40% dijo que el acto corrupto se realizó para ganar una licitación, 11% para la entrega de un permiso y 10% para acelerar un trámite.. Nuevamente se observa una concentración de observaciones de casos de corrupción en las empresas públicas. En el caso de los municipios, la cantidad de aprobaciones y permisos que administran los convierte en focos importantes de corrupción.

Gráfico 4.6



Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo, 2007.

En conclusión, en un análisis general es posible suponer que la corrupción en Chile se concentra principalmente en: i) procesos de licitación y de asignación de recursos por parte de las empresas públicas; ii) trámites y permisos municipales; y iii) financiamiento de la actividad política.

Transparencia, acceso a información y reforma del Estado en Chile

Como afirma Tanzi (1998) el control de la corrupción y la reforma del Estado son dos caras de la misma moneda. Es posible sostener que este proceso en Chile se ha enfocado de manera correcta en aquellos factores que más inciden en la corrupción local como son mejorar la política de recursos humanos del Estado, transparentar el financiamiento de la actividad política y perfeccionar los procesos de licitaciones y compras públicas.

En 2003 se crearon el Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil para promover la designación transparente y despolitizada de funcionarios de alto nivel y el desarrollo de la carrera funcionaria para la burocracia estatal, asimismo, esta reforma buscaba restringir las redes de clientelismo. Dos medidas adicionales en este mismo sentido se adoptaron en 2006 y 2007 al hacer públicas todas las nóminas de asesores de las reparticiones estatales y las listas de receptores de la Beca Presidente de la República.

Mediante la creación del sistema de compras públicas (Chile Compra) y su soporte en Internet se buscó transparentar los procesos de licitación y adquisiciones del Estado. Una medida adicional se adoptó en 2006 al hacer públicas las asignaciones de fondos en forma directa a terceros. Por otra parte, se reguló el financiamiento de la actividad política –especialmente las campañas- que ha sido uno de los elementos centrales en los casos de corrupción y ha sido reportado como una de las dificultades para hacer negocios en Chile.

Las políticas de transparencia que hemos mencionado en este artículo tienen un bajo impacto en ambientes altamente corruptos. Resulta adecuado implementarlas una vez que se ha avanzado –sea de forma significativa o relativa- en la reforma del Estado. Algunos países han regulado el *lobby* y el acceso a información en sistemas políticos altamente corruptos sin haber implementado reformas sobre políticas de recursos humanos en el Estado, simplificación de trámites, inclusión de indicadores de gestión o regulación del financiamiento político.

Las políticas de transparencia parecen más eficientes y coherentes cuando se cuenta con un contexto institucional con alta capacidad operativa y respeto al Estado de Derecho. Desde el inicio del proceso de generación de indicadores de gestión hasta la creación del Sistema de Alta Dirección Pública los procesos en el Estado han experimentado transformaciones importantes. La transparencia permite mayor flexibilidad en la toma de decisiones del sector público, particularmente a nivel local, sin embargo, para entregar mayores niveles de autonomía a los niveles burocráticos inferiores es necesario aumentar los niveles de transparencia y *accountability* a su gestión, es decir, limitar la discrecionalidad. Como indica Schick (1998), los nuevos sistemas de administración financiera, basados en resultados más que en procedimientos,

utilizan a la transparencia como una herramienta para aumentar el costo político de ineficiencia presupuestaria. En el mismo sentido, Aninat y Vial (2005) muestran que la introducción de indicadores de desempeño durante los diez últimos años en Chile ha llevado a importantes mejoras en los niveles de transparencia y eficiencia del gasto.

Como ya hemos explicitado, Chile tiene focos de corrupción identificados principalmente en ministerios, empresas públicas y municipios, estos focos están vinculados a la baja transparencia e irregularidad en el financiamiento político, sin embargo, no existe evidencia suficiente para afirmar que la corrupción en Chile es un fenómeno masivo. Los focos identificados son el financiamiento de la actividad política y los sistemas de control en la gestión de empresas públicas. Por su parte, las debilidades en materia de regulación del financiamiento político han conducido al desarrollo de redes clientelistas. Así como las fallas de control de la gestión de las empresas públicas han potenciado el desvío de fondos hacia la actividad política.

Al crearse redes clientelistas dentro del aparato del Estado se debilita la calidad de la burocracia, especialmente en un sistema como el chileno donde el Presidente de la República contaba con atribuciones para designar en forma directa a más de tres mil funcionarios.

En materia de financiamiento político se avanzó de forma importante a través de las leyes N° 19.884 y 19.885 dictadas en 2004 aunque aún existen deficiencias en su redacción hay espacio para perfeccionamientos del sistema. Estas leyes han sido recogidas en la Agenda de Probidad de 2006. Lo mismo puede decirse en el caso de la profesionalización de la burocracia y la limitación al criterio político de designación. Las falencias de este sistema también han sido incorporadas en dicha Agenda. Algo similar se advierte en materia de compras públicas y asignación de fondos, particularmente de beneficios sociales que son altamente discrecionales y fragmentados. Bellver y Kaufmann (2005), recomiendan precisamente a Chile perfeccionar los procedimientos de licitación cerrada o de un solo proveedor.

Todo lo anterior puede agruparse dentro de la categoría de los factores de corrupción del ámbito del clientelismo y el cohecho.

Una vez abordado el tema del clientelismo y del cohecho parece posible orientarse al área colusiva o de captura del Estado. Este ámbito de la corrupción tiene

mayor posibilidad de control mediante normas propias de la transparencia pero a condición de que se hayan tomado medidas para iniciar el proceso de reforma del Estado en el ámbito del clientelismo. Es en este contexto donde se insertan las políticas propuestas Kaufmann (2005) para promover y profundizar la transparencia las que se enumeran a continuación:

- Implementación de normas efectivas de acceso a información pública
- Publicidad de las declaraciones patrimonio y de intereses de candidatos, parlamentarios, funcionarios y jueces
- Publicidad de todas las votaciones, proyectos de ley y debates parlamentarios
- Regulación de los conflictos de interés
- Regulación del *lobby*
- Transparencia fiscal de acuerdo a los estándares del Fondo Monetario Internacional
- Compras públicas transparentes y competitivas
- Optimización de la transparencia a nivel local particularmente en materia de presupuesto

El instrumento fundamental de la transparencia es el AIP, sin embargo, para que este sea efectivo y sustentable debe solventarse el costo de organización de la demanda por información. Una medida adecuada es la creación de un órgano autónomo como el Instituto para la Promoción de la Transparencia propuesto por el gobierno. Todas las reformas propuestas tendrán mejores efectos en la medida que se cumpla la primera.

El IPT puede, además, cumplir una función esencial en la coordinación intra-estatal. En el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) un número significativo de solicitudes de acceso a información provienen de los mismos funcionarios. En algunos casos esto indica una estrategia paralela para denunciar y exponer casos de corrupción, pero también ha tendido a operar como un canal de información intra agencias de gran eficacia. Sin embargo, la base para ello es la creación de patrones estándar de procesamiento, archivo y publicación de información. En definitiva, su función, atribuciones y objetivos deben estar alineados con la

modernización de la gestión pública que privilegia la medición de resultados, la fijación de metas y la evaluación del desempeño.

Como afirma Tanzi, existen dos clases de políticas para controlar y prevenir la corrupción: aumentar las penas o aumentar la probabilidad de ser sorprendido. Las principales reformas implementadas en Chile en años recientes optan –en su gran mayoría- por la última. Se ha optado por limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y en hacer más transparentes dichos procesos.

Es necesario establecer el test del interés público como principio rector de las políticas de transparencia y acceso a información. El eje central debe estar en el proceso de formulación de políticas públicas y en especial en el proceso de deliberación (Stiglitz, 2002). Sin embargo, como hace notar Marcel (2002), debe existir un equilibrio entre transparencia y eficacia. La forma de proteger el interés público en favor de la transparencia no debe superar la necesidad de contar con un gobierno eficaz, es así que es posible proteger la transparencia de las decisiones mediante normas conexas y complementarias, como por ejemplo, el establecimiento de instancias de participación formal como los *green papers* (para un buen análisis ver Sierra, 2003) y la existencia de una ley de *lobby* que restrinja la posibilidad de comportamientos colusivos.

Mediante procedimientos transparentes disminuye la incertidumbre, aumenta la predictibilidad y se promueve la cooperación con los actores privados a fin de obtener los beneficios del intercambio de información relevante (Stiglitz, 2002). Adicionalmente, la cooperación y el intercambio fortalecen redes de comunicación en las que tiende a prevalecer el interés general sobre intereses particulares, esto gracias al alto grado de institucionalización del diálogo público-privado (Evans, 1996, 1997; Haggard, Maxfield y Schneider, 1997; Schneider y Maxfield, 1997). En el caso de países que como Chile han pasado por períodos de privatizaciones intensas en un régimen autoritario pero que han avanzado en alianzas público-privadas que fortalecen el crecimiento y la democracia, el compromiso regulatorio ha sido fuerte, sin embargo persiste el problema de la captura del Estado y un alto grado de incidencia e influencia de grupos particulares en las decisiones, especialmente a través de acciones hoy no suficientemente observables como el *lobby*.

Ejecutar las reformas de transparencia sugeridas por Kaufmann (2005) constituye una limitación adicional al ámbito de captura del Estado. Un diseño institucional de *enforcement* eficaz garantizará consistencia, sustentabilidad y coherencia al conjunto de políticas de transparencia. Un ejemplo de esto lo constituye la declaración de patrimonio de autoridades en Chile cuando un fallo del Tribunal Constitucional en 2005 determinó que las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos podían no ser públicas pues vulneraban el derecho a la privacidad⁴⁴ Como resultado de esto, un estudio del año 2006 de la Corporación Participa evidenció dificultades para acceder a las declaraciones de patrimonio de los parlamentarios⁴⁵ Por su parte, la Contraloría General de la República denegó a la Cámara de Diputados el acceso a las declaraciones de patrimonio en marzo de 2007, basándose en el mismo fallo del Tribunal Constitucional⁴⁶. Parece relevante entonces contar con un diseño de garantías de acceso a información que provea los instrumentos para sobrepasar la tendencia al deterioro de las normas de transparencia advertidos por Fung, Graham y Weil (2003).

4.4 Legislación comparada y estándares internacionales de acceso a información pública

La primera ley de acceso a información pública en el mundo se aprobó en Suecia en 1766. Colombia dictó la suya en 1888, Finlandia en 1951; Estados Unidos en 1966 aprobó la ley federal de acceso a información y en las décadas del 70 y 80 se sumaron Dinamarca, Noruega, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Austria y Filipinas. A partir del 1990 el aumento en la promulgación de dichas leyes es explosivo alcanzando en 2006 un total cercano a 70 países. A comienzos de 2007 China aprobó una norma de acceso a información que entrará en vigencia un año después.

⁴⁴ La ley N° 19.653 de declaración de intereses de autoridades y funcionarios de alto nivel fue promulgada en 1999. En 2005 se aprobó la ley N° 20.088 sobre declaración de patrimonio. En ambas leyes se establece que dichas declaraciones son públicas. Sin embargo, el fallo STC rol 460 del 6 de diciembre de 2005 determinó que se trataba de información que podía ser obtenida por un tercero siempre que invocara “finalidades legítimas”.

⁴⁵ www.participa.cl

⁴⁶ Dictamen de Contraloría N° 12672 de marzo de 2007.

Por su parte, las convenciones internacionales de Derechos Humanos han consagrado este derecho desde mediados del siglo XX ya que el derecho de acceso a información pública es considerado un componente fundamental de la libertad de expresión⁴⁷.

La tendencia pro transparencia y acceso a información pública también ha alcanzado a los organismos internacionales. Entidades como *Global Transparency Initiative* y el *Bank Information Center* promueven y monitorean la transparencia de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, la OMC y el BID, entre otros.

De acuerdo a los estándares internacionales y a la legislación comparada, los principios que deben inspirar las normas de acceso a información son los siguientes:

- *Concepto amplio de información*: Es pública toda información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no. El criterio de acceso debe sobrepasar a cualquier norma previa sobre secreto.
- *Libertad de información*: Toda persona goza del derecho a información pública con la excepción de aquella legítimamente reservada, siempre sometida al test de interés público o daño.
- *Presunción de apertura*: Toda la información en poder del Estado es o se presume pública, salvo excepciones claras y legítimas.
- *Máxima divulgación*: La información debe entregarse siempre en los términos más amplios posibles. De existir información legítimamente confidencial contenida en un documento, debe protegerse sólo aquella parte pero no el documento completo.
- *Facilidad de acceso a la información*: Tanto los mecanismos como los costos no deben inhibir el acceso. Los costos del acceso no deben superar el costo marginal de procesar y reproducir la información requerida.

⁴⁷ Este derecho fue reconocido por primera vez en 1946, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dos años más tarde, en 1948, la misma asamblea adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos. En 1993 se creó la agencia del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), suscrita en 1969 y ratificada por Chile en 1990, reconoce la libertad de pensamiento y expresión. La Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión (1994), reconoce la libertad de información como un derecho fundamental. El año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA dictó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que declara el acceso a la información en poder del Estado como un derecho fundamental de los individuos. Esto fue reiterado por la OEA en la Declaración de la Asamblea General de 2005. La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción recomienda también medidas para el libre acceso a la información.

MANUSCRITO – Versión Preliminar – NO Citar, Por Favor
MANUSCRIPT – Preliminary Version – Please, DO NOT Cite

- *No discriminación*: La información debe estar disponible para todas las personas en igualdad de condiciones y no debe exigirse la expresión de causa o motivo para la solicitud.
- *Prohibición de silencio*: El Estado siempre debe responder las solicitudes de información y el hecho de omitir una respuesta oportuna debe ser sancionado.
- *Fiscalización y revisión independiente*: Debe existir una instancia autónoma para resolver conflictos, además de promover, difundir y garantizar el derecho de acceso a la información.

Las excepciones no deben superar las siguientes:

- La que pueda perjudicar la seguridad nacional, la defensa nacional, el orden público, la salud pública nacional, las relaciones internacionales o los intereses económicos del país.
- Aquella cuya publicación implique un riesgo para la vida, seguridad, salud o a las legítimas expectativas de privacidad de una persona.
- La obtenida de un tercero con carácter de confidencial.
- La que perjudique la aplicación de las leyes, especialmente en lo relativo a la prevención, investigación y prosecución de un crimen.
- La información comercial y financiera de terceros que merezca protección.
- Las deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, si ello impide la eficacia del proceso de elaboración de políticas públicas, sin perjuicio de la publicidad de los fundamentos de la resolución, medida o política finalmente adoptada.
- Toda excepción debe ser siempre susceptible de ser sometida al test del interés público y daño.

Según Mendel (2003, 2005) toda excepción debe estar sometida al test del interés público, siguiendo el procedimiento en tres etapas:

1. La información reservada debe demostrar que cae dentro de alguna de las categorías de excepción.
2. La publicidad debe producir o razonablemente tender a producir un daño sustancial al principio protegido por la excepción.
3. El daño debe demostrar ser mayor que el interés público por conocer dicha información.

Un complemento indispensable es la existencia de una instancia de revisión y aplicación oportuna y coherente del test del interés público. Bellver y Kaufmann (2005), Kaufmann (2007) y Mendel (2003, 2005) entre otros autores, recomiendan la creación de

organismos autónomos especializados de acceso a información. Sus funciones, sin embargo, no deben limitarse a la revisión de conflictos y apelaciones sino también deben extenderse a funciones activas.

Órganos autónomos de acceso a información pública

La transparencia resulta siempre admirable como principio pero su implementación, y particularmente su sustentabilidad, resultan complejas. Como afirman Fung, Graham y Weil (2003), al existir “concentración de costos y beneficios difusos” en el ejercicio de la transparencia debe existir una demanda creciente por información que supere los incentivos que Stiglitz (2002) refiere a favor del secreto. Como afirman Fung, Graham y Weil (2003: 41) “la transparencia no se implementa en forma automática.” La economía política de la transparencia ha demostrado que se requiere una reforma institucional pro transparencia no sólo para que los cambios se produzcan, sino también para que sean sustentables. Según Bellver y Kaufmann (2005) “no tiene sentido contar con una ley de acceso a información si no existe un mecanismo claro y efectivo que permita a los ciudadanos aplicar la ley, y si los contenidos y beneficios de la ley no han sido difundidos masivamente”.

La recomendación de institucionalizar el acceso a información pública, incluyendo la creación de un organismo autónomo especializado, ha provenido tanto de la experiencia internacional como de organismos internacionales. Mendel (2004), Bellver y Kaufmann (2005) y Rehren (2006) recomiendan la creación de esta institución para lograr en efectivo acceso a la información del Estado. Irlanda, Inglaterra, Canadá, Escocia, Nueva Zelanda, India, y México cuentan con un organismo con atribuciones referidas al acceso a información pública. Existe una variedad de características, funciones, atribuciones y composición. En este sentido, los organismos de acceso a información pública deben tener dos características fundamentales: autonomía política y financiera, y competencia sobre toda la estructura del Estado. Para asegurar esta autonomía, sus miembros o directivos deben ser elegidos de forma tal que no respondan a intereses particulares o posiciones políticas específicas. Habitualmente esto se logra mediante la participación de más de un poder del Estado en su nombramiento; además

debe tener atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y aplicar sanciones en caso de incumplimiento o de denegación injustificada a un solicitante por parte de un organismo del Estado.

Dadas estas condiciones, podrá cumplir las siguientes funciones:

- Monitorear el cumplimiento de la ley
- Crear una infraestructura para el acceso efectivo a información pública
- Formular proposiciones sobre transparencia activa
- Diseñar modelos, patrones y estándares de publicación para asegurar legibilidad
- Capacitar a los funcionarios públicos
- Difundir y promover el derecho de acceso a información
- Resguardar la reserva de datos confidenciales, especialmente los datos personales
- Preparar informes y estadísticas periódicas
- Formular recomendaciones para perfeccionar el sistema

El principal objetivo de una institución de esta naturaleza es superar la barrera que imponen los costos de organización de la demanda por información para hacer el proceso sustentable. Si bien los progresos en materia de transparencia en cualquier área – financiera, política, administrativa, de salud, etc.- se producen preferentemente en situaciones de crisis, la posibilidad de experimentar retrocesos es alta. Es necesario crear tres condiciones fundamentales: espacios de competencia entre agencias, hacer visibles y claros los beneficios a los usuarios, y permitir o generar beneficios reputacionales (Fung, Graham y Weil, 2003). No se trata sólo de evitar retrocesos en la entrega de información pública, sino además permitir que el sistema se perfeccione entregando subsidios a los costos de organización, al menos en una primera etapa de consolidación del organismo.

Al obligar a las empresas de alimentos en Estados Unidos a entregar información nutricional para disminuir los costos fiscales asociados al tratamiento de enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer, éstas inicialmente se resistieron. Fue necesario crear desde el Estado patrones estandarizados de entrega y difusión de información y pronto esto generó espacio para la competencia entre las empresas para ofrecer al público

productos saludables. A partir de entonces la transparencia sobre los aspectos nutricionales superó la primera etapa de sustentabilidad.

Sin embargo, para toda agencia que está obligada a difundir información, sus costos aumentan a medida que aumenta la cantidad de información publicitada, y al mismo tiempo sus beneficios disminuyen. Para los usuarios y ciudadanos cada elemento nuevo de información aumenta los costos de procesamiento, sin embargo, los avances tecnológicos han permitido superar en gran medida esta situación. Otro tanto han logrado organizaciones pro transparencia de la sociedad civil. Los costos fiscales del acceso a información son variables; en el caso de Inglaterra el procesamiento de las 120.000 solicitudes en el primer año de vigencia de la ley (2005) fue de £35,5 millones⁴⁸, por su parte, el procesamiento de las 21.625 solicitudes de información en Canadá en 2001 tuvo un costo para el fisco de más de US\$ 23 millones, unos 80 centavos por habitante. En el caso de Estados Unidos, el costo fue de US\$ 286 millones para procesar casi dos millones de solicitudes en 2000. Es decir, alrededor de un dólar por habitante (World Bank Institute, 2003).

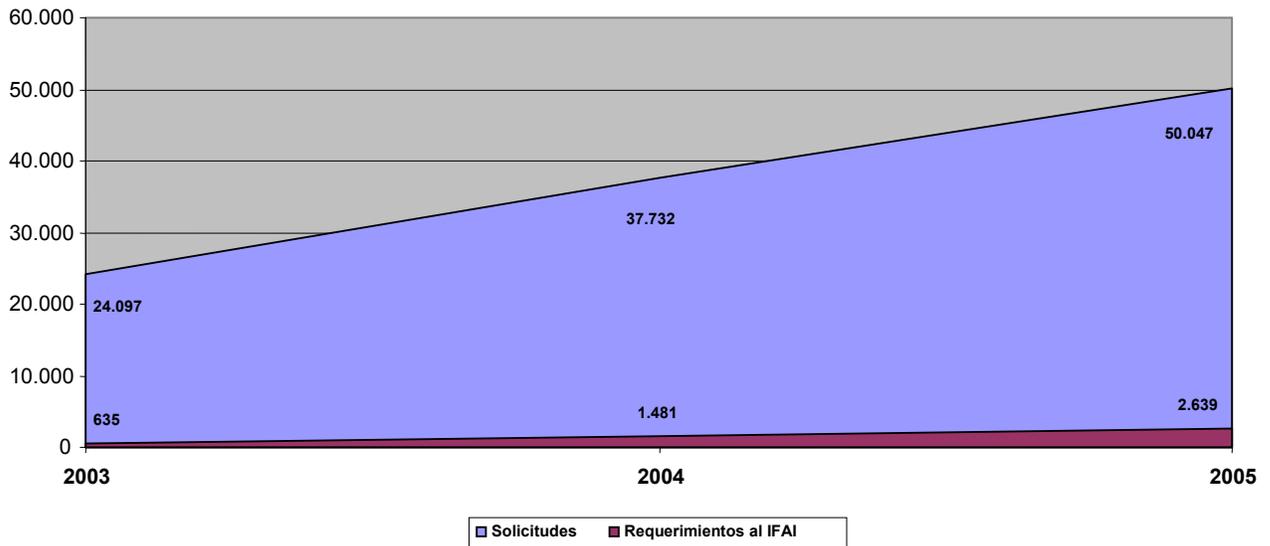
Resulta extremadamente complejo estimar los retornos en eficiencia del gasto público asociado a la mayor transparencia. Las cifras de solicitudes provenientes del sector privado hacen suponer un efecto positivo en promover mayor competencia; por ejemplo, en procesos de licitación y contratación pública, aunque por otra parte, la información debe considerarse como un bien público para lo cual el gobierno debe asignar recursos para su provisión efectiva. De lo contrario se estaría haciendo uso limitado –y eventualmente privado- de un bien público (Stiglitz, 2002).

Una vez superada la barrera de los costos de organización de la demanda de información se produce un aumento significativo de las solicitudes. Como muestra el Gráfico 4.7 la demanda de acceso a información pública en México aumentó desde 24.097 solicitudes en 2003 –año de implementación de la ley- hasta más de 60.047 en 2005. Las solicitudes que debieron ser revisadas en apelación por el órgano autónomo de

⁴⁸ *The Economist*, 19 de diciembre de 2006.

ese país (Instituto Federal de Acceso a Información IFAI) pasaron de 636 a 2.639 en el mismo período⁴⁹.

Gráfico 4.7
Solicitudes de acceso a información al
Instituto Federal de Acceso a Información de México. 2003 – 2005.



Adicionalmente, el IFAI cuenta con un sistema de procesamiento de solicitudes de información a través de Internet, lo cual disminuye costos y aumenta la eficacia.

Es evidente que contar con una instancia revisora o de apelación para los ciudadanos a los que les es denegado el acceso a información promueve la transparencia; dada la relación entre el número total de solicitudes y las que debieron ser revisadas por el órgano autónomo es posible suponer un efecto disuasivo frente a la opacidad. En Inglaterra el 2005, de las 120.000 solicitudes 2.385 debieron ser revisadas por el *Access to Information Commissioner*; en Irlanda el mismo año fueron revisadas 360 de un total de 18.000 (2%). Australia, si bien no cuenta con un organismo especializado, permite la apelación ante el *ombudsman* o ante un tribunal especial (por lo demás esta

⁴⁹ www.ifai.org.mx

situación se repite en diversos países, donde tanto el *ombudsman* como otro organismo tienen atribuciones de revisión). El *ombudsman* revisó 275 solicitudes y el tribunal especial otras 142, es decir, el 0,7% y el 0,3% respectivamente del total de 39.265 solicitudes presentadas en 2005.

También es relevante destacar las funciones de difusión que cumplen estos órganos autónomos y especializados, las que el *ombudsman* no puede cumplir. Se trata de la función de organización de la demanda que es necesario cubrir para hacer sustentable la transparencia.

Los cambios institucionales son procesos acumulativos y, en materia de transparencia, es necesario encontrar lo que Bellver y Kaufmann (2005) denominan “puntos de entrada”, es decir, cambios que, aunque sean modestos, tienen el potencial de catalizar cambios mayores. Es así que la creación de un organismo especializado constituye un excelente punto de entrada para generar cambios institucionales profundos y permanentes.

La generación de patrones estandarizados de procesamiento y publicación de información, el desarrollo de sistemas de archivo y clasificación, la entrega de herramientas de gestión y administración de información a los funcionarios son labores esenciales para la sustentabilidad de estos cambios. También permiten, como ha observado Heyer (2006), en el caso del IFAI, establecer una cierta coherencia de las decisiones entre distintos órganos del Estado. En países con sistemas jurídicos de *common law* dicha necesidad puede ser menor.

Finalmente, la creación de este tipo de organismos es consistente con la existencia de instituciones ad-hoc para combatir la corrupción en países que han abordado el problema de forma institucional como Singapur, Hong-Kong y Botswana.

4.5 Conclusiones

Es posible considerar que Chile presenta deficiencias en la reforma del Estado en áreas relacionadas con el control de la corrupción legal según la clasificación que de este fenómeno hace Tanzi en el segundo capítulo de este libro. Las reformas planteadas se han diseñado como reacción a casos de corrupción de las últimas décadas que parecen tener

como elemento central el clientelismo y la desviación de fondos públicos para actividades políticas.

Los cambios institucionales aplicados a partir de los casos de corrupción de 2002 se orientaron a mejorar la calidad de la burocracia estatal, perfeccionar la calidad de los altos directivos públicos, restar poder al ejecutivo en el control de la burocracia, limitar el efecto del dinero en la política y disminuir el clientelismo.

En la nueva agenda de transparencia y modernización del Estado se proponen perfeccionamientos a las reformas implementadas y avances importantes en áreas propias de la transparencia. Las nuevas propuestas de política pública se orientan a regular los conflictos de interés, perfeccionar la publicidad de las declaraciones de patrimonio, transparentar las votaciones en el Congreso, regular el *lobby*. En definitiva, garantizar mayor autonomía del mundo político, no tanto de la influencia directa del dinero en el proceso electoral como de la influencia de los grupos de interés en el proceso de formación de las políticas públicas.

Según la información disponible, los eventos de corrupción asociados a la captura del Estado se encuentran altamente focalizados. Según la Encuesta de Corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo 2007, el soborno y el tráfico de influencias se orientan principalmente a la obtención de licitaciones y contratos de empresas públicas.

La influencia de los grupos de intereses económicos en el proceso de formación de políticas públicas en Chile, sin embargo, parece no haber tenido sólo resultados negativos. Las alianzas público-privadas para la provisión de bienes públicos y las privatizaciones de empresas de servicios, si bien han presentado problemas, han obtenido más beneficios que perjuicios. Los focos principales de corrupción se han mantenido consistentemente en las empresas del Estado.

Avances significativos en las políticas de transparencia de la gestión del Estado debieran tender a limitar la captura del Estado y los actos colusivos. Estas reformas serán posibles y viables gracias a las reformas previas en materia de recursos humanos del Estado, compras públicas y el inicio de la regularización del financiamiento de la actividad política.

De los seis indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, Chile obtiene los peores resultados relativos en *voice and accountability*, cuando se compara con los países de la OECD y Latino América y el Caribe. Incluso peor que en control de la corrupción.

La política matriz de la transparencia es el acceso a información pública. Chile puede realizar un cambio institucional a favor del acceso a la información como política central para mejorar la transparencia de la gestión del Estado. Mediante este cambio tenderá a ser más eficiente el gasto público, podrá aumentar la confianza en las instituciones, se promoverá la participación de más actores en el proceso de formación de políticas públicas, disminuirá el espacio para el comportamiento oportunista de los funcionarios públicos y el sistema político tendrá mayor legitimidad.

La barrera principal para una mayor transparencia y acceso a información parece encontrarse en una profunda tradición de secreto en la función pública, quizás altamente determinada por el sentido de apropiación del cargo por parte de la burocracia. Sin duda este factor aumenta las posibilidades de casos de corrupción, pero en términos relativos la burocracia presenta mayores niveles de probidad en relación al nivel de profesionalización.

Un perfeccionamiento institucional pro transparencia reforzará significativamente la eficacia del nuevo sistema de directivos públicos (mediante la mayor publicidad de los procesos de selección), del proceso de calificación y promoción de los funcionarios públicos (mediante la difusión de mayor información sobre las políticas de recursos humanos, especialmente en términos de remuneraciones), del sistema de compras públicas y de los conflictos de interés.

La medida institucional fundamental en este proceso será la creación del Instituto de Promoción de la Transparencia. Sólo mediante esta institución será posible generar las condiciones para una política pro transparencia sustentable. Este organismo, en la medida que cuente con autonomía suficiente, podrá subsanar los problemas de costos de organización de la demanda por transparencia que ha demostrado ser el elemento crítico para la sustentabilidad de las políticas pro transparencia.

Referencias

- Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento. (2003).
http://www.modernizacion.cl/1350/articles-47984_Acuerdo.pdf
- Agenda de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política. (2006).
<http://www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html>
- Aninat, Cristóbal y Joaquín Vial. (2005). “Who Decides On Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Chile”. Unpublished working paper. Inter- American Development Bank, Washington D.C.
- Banisar, David. (2006). *Freedom of Information Around the World. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International.
<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>
- Bellver, Ana y Daniel Kaufmann. (2005). “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”. Preliminary draft Discussion Paper presentado en la conferencia sobre transparencia e integridad del FMI de julio de 2005.
http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf
- Evans, Peter. (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico*, no. 140, Vol. 35, enero-marzo, 1996.
- Evans, Peter. (1997). State structures, government-business relations, and economic transformation. En Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider, eds., *Business and the state in developing countries*, Cornell University Press.
- Department of Justice. (2006). “Fraud Statistics Overview”. Civil Division.
<http://www.taf.org/fcastatistics2006.pdf>
- Drope, Jeffrey M. y Wendy L. Hansen. (2004). “Purchasing Protection? The Effect of Political Spending on U.S. Trade Policy”. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1: 27–37.
- Figueiredo, John M. y Brian S. Silverman. (2002). “Academic Earmarks and the Returns of Lobbying”. *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9064.
- Florini, Ann M. (1998). “The End of Secrecy”. *Foreign Policy*.
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. (2003). “The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?”. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series RWP03-039.

- Gouldson, Andy. (2004). “Risk, Regulation and the Right to Know: Exploring the Impacts of Access to Information on the Governance of Environmental Risk”. *Sustainable Development*, No. 12: 136–149.
- Haggard, Stephan, Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider. (1997). Theories of business and business-State relations. En Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider, eds., *Business and the state in developing countries*, Cornell University Press.
- Heyer, Eric. (2006). “Latin American State Secrecy and Mexico’s Transparency Law”. *The George Washington International Law Review*, Vol. 38, No. 2: 437–476.
- Huntington Samuel P. (1968). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Paidós: Buenos Aires.
- Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción. (1996). *Revista de Ciencia Política XVIII* (1-2): 202-247.
- Informe Sobre Medidas para Favorecer la Probidad y Eficiencia de la Gestión Pública Encargado por S. E. la Presidenta de la República. (2006). <http://www.chiletransparente.cl/doc/InformeFinal06.pdf>
- Islam, Roumeen. (2003). “Do More Transparent Governments Govern Better?”. Policy Research Working Paper #3077. The World Bank: Washington D.C.
- Kant, Immanuel . (2003). *Sobre la Paz Perpetua*. Editorial Tecnos: Madrid.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray y Pablo Zoido-Lobaton. (1999). “Governance Matters”. Policy Research Working Paper #2196. Washington D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel. (2006). “Myths and Realities of Governance and Corruption”. *Global Competitiveness Report 2005-2006*, World Economic Forum.
- Kaufmann, Daniel. (2007a). “Beyond Convention on Governance & Anti-Corruption: Insights from Empirical Analysis for Framing Issues. Conference on ‘Improving Governance and Fighting Corruption -- New Frontiers in Public-Private Partnerships’, at the Egmont Palace, Brussels, Belgium, March 14-15 2007. The World Bank Institute. www.worldbank.org/wbi/governance
- Kaufmann, Daniel. (2007b). “Non-State Actors Matters for Public Governance: An Unorthodox Empirical Perspective”. Presentation in opening plenary of Conference on ‘Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide’; Basel Institute of Governance, Basel, Switzerland, February 8th, 2007. The World Bank Institute. www.worldbank/wbi/governance

- Leff, Nathaniel H. (1964). “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”. *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3: 8–14.
- Marcel, Mario. (2002). “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”. Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Mauro, Paolo. (1995). “Corruption and Growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3: 681–712.
- Mendel, Toby. (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. UNESCO. <http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>
- Mendel, Toby. (2005). *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: Washington D.C.
- Rehren, Alfredo. (2002^a). “Clientelismo Político, Corrupción y Ética en la Nueva Democracia Chilena”, en Drake, Paul e Iván Jaksic eds., *El modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa*. LOM: Santiago, Chile.
- (2002b). “Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile”. En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (2004). “Politics and Corruption: the Underside of Chilean Democracy”. *Harvard Review of Latin America*, Spring 2004: 14-15.
<http://drclas.fas.harvard.edu/revista/articles/view/690>
- (2006). “Una Política Integral para la Transparencia de la Política y Administración del Estado”, en *Camino al Bicentenario: Doce Propuestas para Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago, Chile.
- Reinikka, Ritva y Jakob Svensson. (2003). “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture”. Policy Research Working Paper N° 3239. The World Bank.
- Sánchez, Moisés (2005): “Secretismo en Chile: Revisión de la Práctica Administrativa 2001- 2005”. Agrupación Defendamos la Ciudad: Santiago, Chile.
- Sánchez, Moisés. (2005). “Secretismo en Chile: Revisión de la Práctica Administrativa 2001- 2005”, Agrupación Defendamos la Ciudad, Santiago.
http://www.proacceso.cl/documentos/sala/2005_07_25_secretismo.pdf

- Schick, Allen. (1998). “Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand’s Reform”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, N° 1.
- Schneider, Ben Ross y Sylvia Maxfield. (1997). Business, the State, and economic performance in developing countries. En Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider, eds., *Business and the state in developing countries*, Cornell University Press.
- Sen, Amartya. (1981). “Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96, No. 3: 433-464.
- Shleifer, Adrei y Robert W. Vishny. (1993). “Corruption”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3: 599–617.
- Sierra, Lucas. (2003). “La Iniciativa en la Potestad Legislativa Chilena”, *Expansiva*, En Foco N° 3. http://www.expansiva.cl/en_foco/documentos/28082003105827.pdf
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi (2003). “Political Institutions, Policy Making Processes, and Policy Outcomes: An Inter-temporal Transactions Framework”. Political Institutions, Policy Making Processes, and Policy Outcomes. Design Paper #1 for the Red de Centros project.
- Stigler, George J. (1961). “The Economics of Information”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 69, No. 3: 213–225.
- Stiglitz, Joseph. (2002). “Transparency in Government”, en *The Right to Tell: The roll of Mass Media in Economic Development*, The World Bank Institute: Washington D.C.
- Strömberg, David. (2002). “Distributing News and Political Influence”, en *The Right to Tell: The roll of Mass Media in Economic Development*, The World Bank Institute: Washington D.C.
- Tanzi, Vito. (1998). “Corruption Around the World: Causes, Consequences, and Cures”. *IMF Staff Papers*, Vol. 45 N° 4 (December).
- Vishwanath, Tara y Daniel Kaufmann. (1999). *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank: Washington D.C.
- Wei, Shang-Jin. (2002). “How Taxing is Corruption on International Investors”. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, N° 1: 1-11.
- World Bank Institute. (2003). “Access to Information: The Commercial Side”. *Development Outreach*, Spring 2003.
- Yang, Dean. (2005). “Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption”. Gerald R. Ford School of Public Policy Discussion Paper N° 525. University of Michigan.