

Capacidades  
estatales,  
**gestión pública  
y prevención de  
la corrupción**

06

Eduardo Engel  
*Espacio Público y  
Universidad de Chile*

El autor agradece los comentarios de Manuel Aris, Nicolás Campos, Gustavo Fajardo, Leopoldo Ferguson, María Jaraquemada, Daniel Kaufmann, Ernesto Muñoz y Pablo Sanguinetti, así como la colaboración de Tomás Cortés en la preparación de los gráficos.

# 1. Introducción

La corrupción ha pasado a ser uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía en América Latina luego de escándalos mayores, algunos de ellos específicos a cada país y otros comunes a toda la región. Una clase media más numerosa y educada, que emergió tras el *boom* de los precios de las materias primas, exige que sus impuestos financien servicios de calidad<sup>1</sup>. A los ciudadanos les molesta tanto la pequeña corrupción, que se manifiesta en la necesidad de pagar sobornos para obtener mejores servicios, como la gran corrupción, responsable de sobrecostos cuantiosos en los grandes proyectos de infraestructura pública. Tampoco toleran los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción que, a su juicio, reflejan la existencia de grupos privilegiados para los cuales no se aplican las mismas reglas que para el resto de los ciudadanos.

El hecho de que los ciudadanos se indignen más con la corrupción hoy que en el pasado también se debe a las nuevas tecnologías y a la existencia de medios que realizan un periodismo de investigación de primer nivel. Las nuevas tecnologías han reducido los costos de coordinación de quienes desean protestar, resolviendo el problema de acción colectiva que enfrentaron generaciones anteriores. Las redes sociales facilitan la diseminación rápida de información, mientras que la cámara en teléfonos celulares ha dotado a cada manifestante de una potente herramienta disuasoria frente a los intentos de represión policial.

Una mejor labor periodística también explica por qué se conocen más casos de corrupción en la actualidad que en décadas pasadas. Varios de los mayores escándalos de corrupción en países de la región se conocieron como resultado de un periodismo de investigación de calidad, incluyendo videos y grabaciones que atestiguan de las irregularidades<sup>2</sup>. Un audio o un video documentando una transacción ilícita tienen generalmente mayor difusión que las informaciones en un periódico, de manera que la indignación es mayor. El periodismo de investigación se ha beneficiado, además, de los avances en materia de acceso a la información y de las redes sociales, mientras que las nuevas tecnologías han restado influencia a medios tradicionales poco proclives a denunciar casos de corrupción<sup>3</sup>.

Los casos de corrupción, sobre los que ahora hay mayor conciencia y conocimiento, han causado un creciente descontento con los gobiernos y partidos dominantes, favoreciendo la elección de líderes populistas de signo

---

1 Véase, por ejemplo, IPSOS Public Affairs (2019).

2 De hecho, varios escándalos han dado origen a series en la distribuidora de contenidos Netflix.

3 Véase, por ejemplo, Mungiu-Pippidi (2015) y Margetts, John, Hale y Yasseri (2015).

diverso en años recientes (por ejemplo, Jair Bolsonaro en Brasil y Andrés López Obrador en México)<sup>4</sup> y una caída importante en el apoyo a la democracia representativa en la región<sup>5</sup>. La corrupción y la captura del Estado, que muchas veces acompañan esa corrupción, también reducen la efectividad de las políticas públicas y limitan el desarrollo de los países<sup>6</sup>.

El entorno internacional en años recientes tampoco ha sido favorable para combatir la corrupción en la región. Bajo la administración de Donald Trump se ha debilitado el rol de liderazgo de Estados Unidos en la lucha contra la corrupción<sup>7</sup>, facilitando decisiones de los gobiernos de Guatemala y Honduras para poner fin a iniciativas institucionales exitosas que perseguían delitos de corrupción, construidas al alero de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). Un menor interés de Estados Unidos en los temas de gobernanza también ha repercutido sobre el rol que tuvo en este ámbito el Banco Mundial en décadas recientes, siendo reemplazado, al menos en parte, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que hoy considera los efectos macroeconómicos de la corrupción en sus programas de ayuda. La creciente participación de China en áreas con alto riesgo de corrupción, como son el sector de infraestructura y la industria extractiva, constituye otro factor externo adverso<sup>8</sup>.

Existe un consenso amplio respecto a cuáles son los retos a abordar en una agenda anticorrupción que se haga cargo tanto de las manifestaciones más directas del fenómeno como de sus causas más profundas. Un primer desafío es transparentar y regular el financiamiento de la política, tanto de las campañas como de los partidos políticos, puesto que las carencias en ese ámbito han sido probablemente la causa principal subyacente de la mayoría de los escándalos de corrupción conocidos en la región. Una regulación eficaz de los conflictos de interés constituye un segundo desafío importante. El nepotismo, la puerta giratoria y una regulación deficitaria de inhabilidades e incompatibilidades en la función pública están entre los temas que más irritan a la ciudadanía. Un tercer gran tema es cómo se gastan los recursos públicos, abarcando las compras públicas en general y la infraestructura pública en particular, además del empleo público, todas ellas áreas sensibles a la corrupción. Complementando lo anterior, están los sectores que proveen ingresos cuantiosos al Estado como, por ejemplo, el de las industrias extractivas.

Respecto a las principales medidas para avanzar en cada uno de los temas anteriores, parece justo decir que existen más acuerdos que diferencias. A pesar de esto, la mayoría de las iniciativas de reforma han fracasado o logrado avances muy acotados. Ya sea porque nunca se aprueban debido a la oposición de tomadores de decisión a los que corresponde adoptar las

4 “De México a Brasil, el escándalo Odebrecht contribuyó a situar la corrupción en el centro del debate público. También reforzó una revuelta generalizada en contra de las élites políticas y económicas —un elemento decisivo en las elecciones que tuvieron lugar en América Latina durante los dos últimos años” (Simon, 2019).

5 Según Latinobarómetro, el apoyo a la democracia cayó del 44 % al 24 % entre 1998 y 2018. Véanse datos en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

6 Véase Mauro (1995) y Kaufmann y Kraay (2002) para referencias tempranas, y FMI (2016), CAF (2019) y los trabajos allí citados para referencias recientes.

7 Un ejemplo importante de este liderazgo lo constituye la legislación pionera para sancionar el pago de sobornos en el extranjero, la Foreign Corrupt Practices Act, aprobada en 1977.

8 Véase, por ejemplo, Gransow (2015).

medidas, porque lo aprobado dista mucho de efectivamente cumplir con los objetivos iniciales de la regulación o porque la implementación es pobre y fracasa. Son pocas las iniciativas que se pueden calificar de exitosas, y el estado actual del conocimiento dista mucho del necesario para construir estrategias de reformas con probabilidades altas de éxito. Se ha intentado aplicar estrategias diversas: importar institucionalidad, crear comisiones anticorrupción y construir liderazgos políticos en torno a la lucha anticorrupción. Muchas veces, el punto de partida para estas estrategias ha sido la ventana de oportunidad que se ha abierto para hacer reformas anticorrupción al conocerse escándalos de corrupción mayores. Aunque hay casos de éxito para cada una de ellas, el resultado ha sido decepcionante la mayoría de las veces.

Una conclusión posible ante las dificultades para avanzar en reformas anticorrupción es que es necesario esperar una coyuntura crítica (Acemoglu y Robinson, 2012), con la esperanza de que las relaciones de poder se redistribuyan de modo que hagan posible un equilibrio más virtuoso en materia de gobernanza. Otra estrategia más proactiva es estudiar casos de éxito y fracaso para mejorar las posibilidades de diseñar estrategias exitosas en coyunturas de crisis futuras. Este último enfoque, que es el que se adopta aquí, muchas veces tiene mayores posibilidades de éxito debido a reformas específicas aprobadas antes de estallar la crisis por la perseverancia de actores políticos y de la sociedad civil, como las legislaciones de acceso a la información.

En este capítulo, se revisa primero el estado del combate contra la corrupción en América Latina. La sección que sigue evalúa cómo está la región en materia de gobernanza y corrupción. La sección 3 revisa la evidencia del impacto de la corrupción sobre el desarrollo y el crecimiento económico. Le sigue la sección 4 con una discusión de las principales reformas a considerar en una agenda anticorrupción. La sección 5 revisa la política de las reformas anticorrupción, analizando experiencias diversas de estas agendas, que proveen lecciones valiosas, varias de las cuales resultaron exitosas. Finalmente, la sección 6 incluye algunos comentarios finales.

## 2. Cómo estamos: evolución de indicadores para América Latina

Antes de 1995, los organismos multilaterales y los bancos de desarrollo omitían la palabra “corrupción” en sus documentos oficiales. Criticar a un país por sus altos niveles de corrupción y por cómo este fenómeno hacía poco efectivas las políticas de desarrollo se consideraba una intromisión en sus asuntos internos. Se estimaba también que la corrupción era un asunto cultural y que los países desarrollados no tenían derecho a imponer sus normas y valores a países en desarrollo. El sustento intelectual para la “no intervención extranjera” en los temas de corrupción venía de una tradición que adoptó el concepto de “corrupción eficiente” (Leff, 1964; Huntington, 1968). Esta argumentaba, aplicando las teorías del “segundo mejor” (*second best*), que la corrupción mejoraba la asignación de recursos en países en desarrollo con burocracias y regulaciones que asfixiaban la iniciativa privada. Dicho de otra forma, la corrupción servía para aceitar las ruedas de las burocracias estatales facilitando la realización de proyectos socialmente rentables.

Cansados de no poder hacer nada respecto al pago de sobornos en los proyectos que les tocaba supervisar, un grupo de funcionarios del Banco Mundial abandonó la institución para fundar Transparencia Internacional (TI) en mayo de 1993<sup>9</sup>. Una de las principales contribuciones de TI fue la creación del índice global de percepción de la corrupción (IGPC) en 1995. Este índice, como indica su nombre, tiene por objeto medir la corrupción a nivel nacional, basándose en encuestas sobre percepciones y experiencias de ciudadanos, empresarios, inversionistas y expertos diversos. La definición de corrupción que utilizó TI inicialmente fue “el mal uso de un cargo público para beneficio privado” y esta evolucionó hacia “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”.

Por su parte, el presidente del Banco Mundial anunció tras asumir el cargo en 1995 que combatir el “cáncer de la corrupción” iba a ser uno de los principales objetivos de su gestión. Este cambio radical en cómo el Banco abordaría el sensible tema de la corrupción llevó a la creación, un año más tarde, de los indicadores mundiales de gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés). Se trata de seis indicadores: estabilidad política (EP), efectividad del gobierno (EG), calidad regulatoria (CR), Estado de derecho (ED), control de la corrupción (CC) y voz y responsabilidad (VR)<sup>10</sup>. Al igual que el IGPC, los WGI se construyen a partir de encuestas y evaluaciones de más de una decena de instituciones internacionales especializadas. Aunque las fuentes

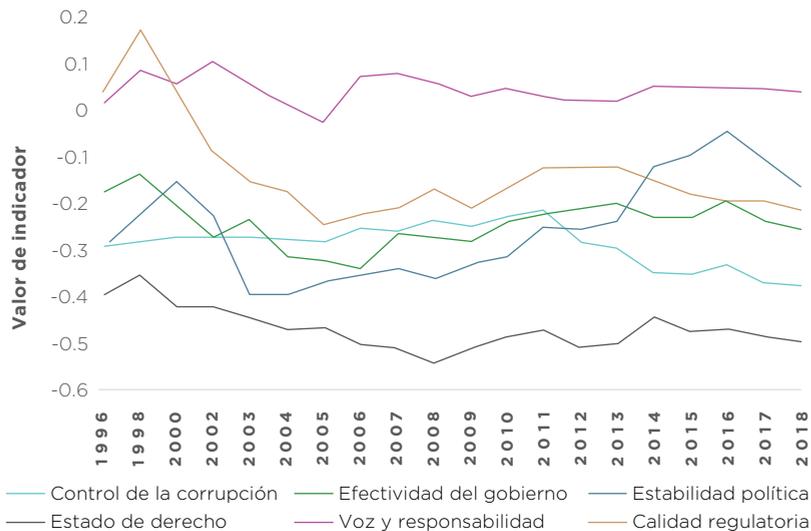
<sup>9</sup> Véase Eigen (2017).

<sup>10</sup> La “responsabilidad” se usa en el sentido de rendición de cuentas y es la traducción al castellano del término inglés *accountability*.

de información que utilizan son similares, los WGI tienen la ventaja de haber desarrollado una metodología que permite asignar al valor de cada indicador una medida de precisión (desviación estándar). Esto facilita detectar diferencias significativas entre países. Los WGI definen la gobernanza como “las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país”.

El gráfico 1 muestra la evolución promedio, para los 19 países de América Latina, de los seis indicadores de gobernanza durante las últimas dos décadas<sup>11</sup>. Valores más grandes se asocian a un mejor desempeño. Los valores de cada índice en un año determinado vienen normalizados, de modo que el promedio y la desviación estándar de la muestra completa de países son cero y uno, respectivamente. Por lo tanto, un valor positivo muestra que el país o región en cuestión está por arriba del promedio (y por debajo si es negativo) mientras que un valor mayor que 1 significa que ese país o región está entre el 16 % de los que tienen mejor desempeño y un valor menor que -1 lo sitúa entre el 16 % de los que presentan peor desempeño.

**GRÁFICO 1.** Evolución de los indicadores mundiales de gobernanza en América Latina (promedio)



Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores mundiales de gobernanza (Banco Mundial).

Para el promedio de América Latina, vemos que solo el indicador de voz y responsabilidad toma valores mayores que cero, reflejando, entre otras cosas, la aprobación de las legislaciones de acceso a la información durante las últimas dos décadas y la aparición de un periodismo de investigación, mucho

<sup>11</sup> Los países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

más activo, incisivo e influyente que en el pasado. Los restantes indicadores toman valores por debajo de la media mundial (que, como se mencionó, es cero, por construcción).

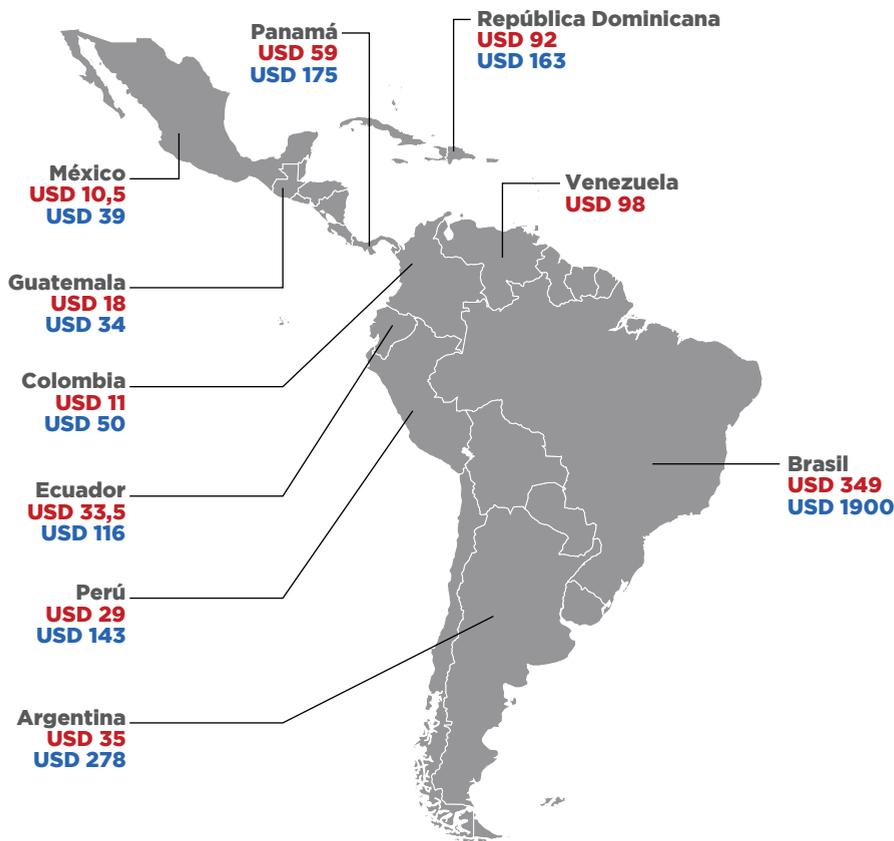
En cuanto a su tendencia, solo el indicador de estabilidad política muestra una evolución positiva durante el periodo; los restantes aparecen estancados (VR) o con tendencia a la baja (ED, CC, EG, CR). En particular, se observa un significativo deterioro en el indicador de control de la corrupción a partir del año 2011, pasando de un promedio de  $-0,21$  a  $-0,38$ .

Este deterioro se debe a una combinación de factores. Primero, una serie de escándalos de corrupción a nivel nacional y un gran escándalo común a varios países de la región, los cuales comentamos más adelante. Segundo, y como se mencionó en la introducción, una clase media más numerosa y educada, que emergió luego de la década del *boom* de las materias primas, menos tolerante con la corrupción. Además, las nuevas tecnologías, las redes sociales y el periodismo de investigación han contribuido a que se conozcan más casos de corrupción y facilitado masivas manifestaciones cuando salen a la luz. Esto, a su vez, ha dado una mayor visibilidad y conocimiento de los escándalos, lo cual ha contribuido también a un deterioro del índice de control de la corrupción.

Los escándalos de corrupción de “*Lava Jato*” en Brasil, “La Línea” en Guatemala, “Cuadernos de las Coimas” en Argentina, “Penta, SQM y Caval” en Chile y la “Casa Blanca” en México, entre otros, impactaron negativamente sobre la legitimidad de las autoridades políticas y la confianza ciudadana en las instituciones. A los escándalos anteriores, cada uno de ellos específico a un país, se agrega el caso Odebrecht, que involucró sobornos por casi USD 800 millones en 10 países de la región (véase la figura 1). Este caso llevó a varios ex presidentes a la cárcel, a ser declarados reos y prófugos de la justicia y, en un caso, al suicidio. También forzó la dimisión de un presidente en ejercicio. El caso Odebrecht, el más grande jamás procesado bajo la legislación anticorrupción de Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act*)<sup>12</sup>, no solo tuvo un impacto político considerable, sino que, además, paralizó la construcción de importantes proyectos de infraestructura. Esto llevó a la quiebra de muchos contratistas y retrasó varios años la puesta en marcha de obras de infraestructura importantes para la población.

---

12 Véase Campos, Engel, Fischer y Galetovic (2020).

**FIGURA 1.** Sobornos y beneficios de los sobornos obtenidos por Odebrecht (millones de USD)

Nota: Sobornos, cantidades en rojo; beneficios, cantidades en azul.

Fuente: Departamento de Justicia de los EE. UU. (2016).

La evaluación promedio del indicador de control de la corrupción durante las últimas dos décadas para cada país de la región está reflejada en la segunda columna del cuadro 1. Los países se pueden agrupar en cuatro grandes grupos de acuerdo a estos promedios. En un primer grupo están Chile y Uruguay, con indicadores de 1,39 y 1,19, respectivamente. Estos valores son similares a aquellos que, en promedio, tienen países industrializados. Les siguen, en un segundo grupo, Costa Rica y Cuba, con valores promedio de 0,62 y 0,24. Los cuatro países anteriores tienen un control de la corrupción mejor que el promedio mundial y, como veremos luego, mejor de lo que sería esperable dado sus niveles de desarrollo. Los restantes países tienen valores negativos y por

debajo del promedio mundial, y se pueden dividir en dos bloques. Un primer grupo, conformado por Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú, tiene valores entre -0,5 y 0. El segundo grupo, compuesto por Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, tiene promedios inferiores a -0,5.

**CUADRO 1.** Control de la corrupción (promedios)

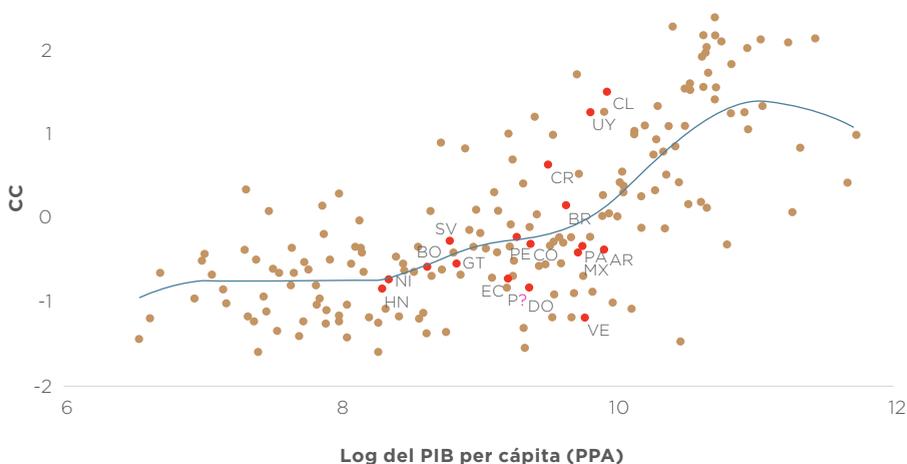
<b>País</b>	<b>Control de la corrupción 1996-2018</b>	<b>Ranking según promedio</b>	<b>Tendencia (diferencia de promedios 2018-17 y 1996-98)</b>	<b>Ranking según tendencia</b>
Argentina	-0,35	10	-0,06	9
Bolivia	-0,63	12	-0,05	8
Brasil	-0,10	5	-0,50	18
Chile	1,39	1	0,39	15
Colombia	-0,30	6	0,17	6
Costa Rica	0,65	3	-0,29	14
Cuba	0,25	4	-0,11	10
Ecuador	-0,72	14	0,18	4
El Salvador	-0,45	9	0,27	3
Guatemala	-0,70	13	0,08	7
Honduras	-0,085	17	0,34	2
México	-0,45	11	-0,41	17
Nicaragua	-0,75	15	-0,24	13
Panamá	-0,33	8	-0,41	16
Paraguay	-1,05	18	0,46	1
Perú	-0,34	7	-0,14	11
República Dominicana	-0,73	16	-0,18	12
Uruguay	1,19	2	0,18	5
Venezuela	-1,15	19	-0,52	19

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores mundiales de gobernanza (Banco Mundial).

La cuarta columna del cuadro 1 muestra la tendencia en el índice de control de la corrupción para cada uno de los países analizados. Esta columna reporta la diferencia entre los promedios de los últimos dos años disponibles (2017 y 2018) y los primeros dos años (1996 y 1998) del indicador. Paraguay es el país con mayor avance en el control de la corrupción, con una mejora de 0,46. Hay solo dos países adicionales, Honduras y El Salvador, con avances que exceden 0,20. En cambio, siete países sufren un empeoramiento en el control de la corrupción superior a 0,20. El mayor deterioro se da en Venezuela, donde la tendencia es negativa en 0,52, seguido por Brasil, con un descenso de 0,50, y México y Panamá, ambos con una caída de 0,41.

Se puede ver la relación estimada entre control de la corrupción (CC) y el (logaritmo del) ingreso per cápita en la curva azul del gráfico 2. Los datos son de 2011, el mejor momento de control de la corrupción en la región. Los puntos rojos del gráfico corresponden a países de América Latina, los amarillos a los restantes países<sup>15</sup>. El hecho de que el control de la corrupción vaya en el eje vertical y el ingreso en el eje horizontal no debe interpretarse como que este último cause el primero. Por el contrario, existen varios trabajos sugiriendo que el efecto causal predominante va de corrupción hacia crecimiento (y otras variables relacionadas con el desarrollo)<sup>14</sup>.

**GRÁFICO 2.** Control de la corrupción con relación al (logaritmo de) ingreso per cápita, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores mundiales de gobernanza (Banco Mundial).

Como muestra el gráfico 2, en promedio, países con mayor ingreso per cápita tienen menos corrupción, pero también es evidente que esta relación no es lineal<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, se ve que para un mismo nivel de ingreso per cápita existen diferencias importantes en el control de la corrupción (compárese, por ejemplo, Uruguay y Chile con Venezuela y Argentina).

Finalmente argumentamos que la corrupción en los países de América Latina es, en promedio, aquella que corresponde a sus niveles de ingreso. El gráfico 2 muestra que cinco de los países de la región tienen valores del CC mejores de lo que sugiere su ingreso, es decir, por encima de la línea azul, comparado con ocho países que obtienen valores peores. Sin embargo, los países con mejores valores están bastante más alejados de la curva,

<sup>15</sup> Se incluyen los 19 países considerados en las figuras y cuadros anteriores, excepto Cuba porque sus datos de ingreso per cápita no estaban disponibles.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Kaufmann y Kraay (2002), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004), y Acemoglu y Robinson (2012).

<sup>15</sup> El modelo estimado es un "kernel smoother" gaussiano, donde el ancho de banda se selecciona por validación cruzada.

en promedio, que los países con peores valores. De hecho, la suma de las distancias a la curva de los dos grupos de países son prácticamente idénticas, de modo que, si se toma un país de América Latina al azar, la mejor proyección de ubicación de su CC dado su ingreso per cápita es sobre la curva azul, que representa la relación entre corrupción e ingreso a nivel mundial. También se infiere del gráfico 2 que la dispersión en el control de la corrupción, al menos para los países con altos ingresos per cápita, es particularmente grande en América Latina. Varios países tienen indicadores muy inferiores a lo que se esperaría dado sus niveles de ingreso, lo cual contrasta con Chile y Uruguay, cuyos indicadores superan los valores esperados para países con el doble de ingreso y más.

### 3. Por qué importa: costos y magnitudes de la corrupción

¿Qué porcentaje del producto mundial se destina al pago de sobornos? ¿En cuánto se estima el costo social de esos sobornos y de la corrupción en general? Las preguntas anteriores son importantes y, al mismo tiempo, difíciles de responder por tratarse de actividades ilícitas. Por tanto, no es sorprendente que las respuestas varíen mucho de una estimación a otra. Existe una literatura que encuentra correlaciones positivas entre los indicadores de control de la corrupción (y calidad de la gobernanza) que vimos en la sección anterior y las variables relacionadas con el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo. Pero correlaciones no son causalidad, y no es fácil obtener evidencia causal de que mejoras en el control de la corrupción produzcan un mayor desarrollo.

El valor más citado para los sobornos que se pagan en el mundo viene del FMI (2016, p. 5) y es del orden del 2 % del PIB mundial. Dicha estimación constituye una actualización de Kaufmann (2005), quien extrapola valores obtenidos en encuestas de hogares y empresas. El autor asigna un margen de error que podría llegar al 50 % del valor estimado, una prevención que es ignorada por quienes citan estas cifras.

La diversidad en los valores también es grande para las estimaciones de sobornos en el sector de infraestructura. Por ejemplo, Kenny (2009) concluye que esta cifra está entre el 5 % y el 20 % de los costos de construcción, mientras que Campos, Engel, Fischer y Galetovic, (2019) reportan que los sobornos que pagó Odebrecht en ocho países de América Latina ascienden a solo el 0,4 % de las inversiones realizadas<sup>16</sup>.

El FMI (2016) detalla una serie de mecanismos mediante los cuales la corrupción daña el crecimiento y reconoce lo difícil que es establecer relaciones causales entre corrupción y crecimiento. Según este estudio, la relevancia de estos mecanismos se ve confirmada por una “amplia evidencia empírica y la experiencia de los equipos” de esta institución. La corrupción genera desconfianza en el gobierno, debilitando las capacidades estatales para cumplir sus funciones. Por ejemplo, cuando la corrupción erosiona la capacidad del gobierno de aplicar leyes, normas y reglamentos de manera imparcial, se debilita el impacto positivo de mercados competitivos sobre la asignación de recursos, el crecimiento y la productividad.

Dependiendo de cuán extendida esté la corrupción, esta puede afectar los principales determinantes del crecimiento, tanto potencial como inclusivo, entre ellos, la estabilidad macrofinanciera, la inversión pública y privada,

16 La fuente de esta última cifra es el acuerdo judicial que alcanzó el conglomerado brasileño con el Departamento de Justicia de EE. UU. (2016). Se trata de información más confiable y precisa que aquella que lleva al rango reportado por Kenny, aunque su alcance es más restringido.

la acumulación de capital humano, y la productividad total de los factores<sup>17</sup>. También cabe destacar tasas bajas de crecimiento incluso pueden alimentar la corrupción, creando una causalidad desde bajo crecimiento a mayor corrupción, acentuando el impacto negativo de la corrupción sobre el crecimiento<sup>18</sup>.

---

17 En un trabajo pionero, Mauro (1995) muestra que, comparando países con niveles iniciales de prosperidad similares, los países más corruptos crecieron menos durante el período 1960-1990.

18 Kaufmann y Kraay (2002) presentan evidencia consistente con este fenómeno.

## 4. Qué hacer: Un menú de reformas

Es habitual que el mundo académico requiera de más evidencia y análisis que los hacedores de políticas para hacer recomendaciones de política. De hecho, a veces, la teoría económica se interesa por un tema de política pública solo después de una reforma hecha sin un sustento que la justifique. Por ejemplo, Roland (2008) afirma que “la teoría económica convencional, tal como estaba a comienzos de los 80, no tenía mucho que decir sobre las privatizaciones” que se popularizaron a partir de esa década.

La brecha entre académicos y hacedores de política es particularmente grande cuando se trata de proponer políticas anticorrupción. Una posible explicación es que resulta difícil medir el impacto de políticas anticorrupción, entre otros motivos, porque los indicadores de control de la corrupción a nivel nacional no son suficientemente finos para capturar el impacto de reformas específicas. Los hacedores de políticas, entonces, deben actuar a partir de la poca evidencia disponible, supliéndola con estudios de caso, análisis de plausibilidad y consideraciones políticas.

La extrema prudencia con la que la academia propone políticas anticorrupción se puede ilustrar a partir del trabajo de Fisman y Golden (2017). En este libro, estos académicos resumen de manera magistral el estado actual de lo que se sabe sobre la corrupción. Sin embargo, ya en el prefacio (p. xiii), dejan claro que las recomendaciones de política no serán el aspecto fuerte del libro:

“Somos dos académicos que hemos estudiado la corrupción por varios años. [...] Los dos estamos comprometidos con una revisión meticulosa y cuidadosa de la mejor evidencia disponible, y los dos estamos interesados en cómo nuevas técnicas de investigación —especialmente investigación experimental— puede aplicarse a las preguntas que nos conciernen. Finalmente, los dos somos cautelosos en llegar a conclusiones demasiado tajantes que vayan más allá de lo que los datos y la evidencia sustentan [...]”

Es probable, por tanto, que el entusiasmo que produce la lectura de los capítulos iniciales del libro dé paso a la frustración al llegar a los capítulos finales, dedicados a las recomendaciones de política. El siguiente párrafo, de uno de los capítulos finales del libro (p. 238), ilustra el tipo de recomendaciones típicas de la academia:

“De la discusión anterior se extrae una lección mayor: debemos resistir la noción de que existe una bala de plata que terminará con la corrupción, o que una intervención determinada, como subir los salarios, va a tener el mismo efecto cuando se aplique en circunstancias

diversas. Transparencia, fiscalización, cambios culturales, salarios más altos, todos ellos son potencialmente importantes para combatir la corrupción, pero interactúan entre sí de manera compleja y sus efectos dependen de las condiciones preexistentes”.

En el polo opuesto a la academia están las recomendaciones de hacedores de políticas, bancos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales dedicadas a las políticas anticorrupción. Para que una política concreta se incorpore a la batería de políticas que recomiendan, basta con alguna experiencia exitosa, correlaciones que sugieran eficacia o un análisis de plausibilidad. A veces están presentes más de uno de los factores anteriores, pero no siempre es así.

La diferencia entre el mundo académico y el de las políticas públicas también se ve reflejada en la disposición a promover reformas específicas. El enfoque académico suele enfatizar que la corrupción es un fenómeno de equilibrio, en el que nadie puede mejorar su situación personal actuando de manera distinta dadas las decisiones que toman las personas restantes. Por ejemplo, Fisman y Golden (p. 261) afirman que “la corrupción constituye un equilibrio, un conjunto de expectativas compartidas acerca de cómo comportarse. Reducir la corrupción requiere cambiar esas expectativas. En consecuencia, reformas específicas que no consideran los factores que distorsionan los incentivos, incorporan mecanismos de control y recalibran las normas no tendrán mayor efecto y hasta podrían ser contraproducentes”.

Los hacedores de políticas públicas reconocen la importancia de reformas sistémicas para enfrentar la corrupción, pero esto no los inhibe de proponer políticas específicas, sin profundizar en demasía sobre cómo impactan el equilibrio existente. A continuación, revisamos esta batería de políticas específicas, recogiendo las principales recomendaciones de Engel *et al.* (2018) en varios casos. Se trata de un menú variado y en constante evolución, con recetas de larga data y otras más recientes, donde a veces hay evidencia sugerente y otras no tanto. También siguiendo a Engel *et al.* (2018), organizamos las respuestas programáticas a la corrupción bajo tres pilares: i) iniciativas regionales y mundiales, ii) iniciativas nacionales y iii) el rol de la sociedad civil en las reformas anticorrupción<sup>19</sup>.

#### **4.1. Iniciativas regionales y mundiales**

Los temas de lavado de dinero, beneficiarios finales, monedas virtuales y extradición destacan entre aquellos que requieren de mecanismos de colaboración transnacional para ser abordados con éxito. La mayoría de los países de la región participa en una serie de acuerdos y redes de compromisos internacionales sobre temas relacionados con la corrupción. Entre estos, destacan la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la

---

<sup>19</sup> Engel *et al.* (2018) también consideran un cuarto pilar: el rol del sector privado y los bancos de desarrollo.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Normas Internacionales para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Se han logrado avances significativos para cumplir con aspectos formales de los acuerdos anteriores. Sin embargo, existen limitaciones importantes en su implementación. La falta de voluntad política y la ineficiencia del poder judicial explican por qué los casos de corrupción frecuentemente quedan en la impunidad. Por eso, es importante fortalecer la independencia, los recursos (técnicos, humanos y económicos) y las herramientas jurídicas con las que cuentan las fiscalías para realizar su labor. La delación compensada y sistemas bien diseñados de protección de informantes son herramientas jurídicas importantes para perseguir la corrupción, pero no se encuentran disponibles en la mayoría de los países de la región<sup>20</sup>.

Entre las medidas concretas que caen bajo este primer pilar destacan dos<sup>21</sup>. La primera es que todos los países ricos en recursos naturales adhieran a la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas, conocida por su sigla en inglés EITI. Esta iniciativa promueve la transparencia en los ingresos y pagos del sector extractivo (petróleo y minerales), un área con alto riesgo (y casos connotados) de corrupción. A septiembre de 2019, varios países industrializados (Alemania, Noruega y Reino Unido) participaban en la iniciativa junto a los siguientes países de la región: Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana. Llama la atención que no se hayan adscrito aún Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Obviamente, la gobernanza de los recursos naturales también motiva políticas anticorrupción a nivel nacional, que se describen en el apartado siguiente.

Una segunda medida para la que la coordinación multinacional es medular consiste en establecer registros de beneficiarios finales, es decir, de las personas naturales detrás de una entidad o estructura jurídica. Estos registros contribuyen a la lucha contra la corrupción, la evasión fiscal y el lavado de dinero, pues dificultan ocultar los fondos obtenidos ilícitamente. Los registros de beneficiarios finales también sirven para prevenir la colusión en compras públicas, ya que permiten detectar cuándo existe un dueño en común de varias de las empresas que participan en una licitación. Además son útiles para identificar conflictos de interés —por ejemplo, un directivo público que debe tomar decisiones que afectan a empresas en cuya propiedad tiene una participación—. Es importante que estos registros sean públicos y que se contemplen sanciones efectivas cuando se ingresa información equivocada. Los países han asumido compromisos ante el GAFI para cumplir ciertos estándares en esta materia.

Los avances con registros de beneficiarios finales a nivel de países de la región han sido disímiles y, en la mayoría de los casos, hay falencias importantes. Por ejemplo, 45 de los 99 países evaluados por el GAFI tienen una

20 La delación compensada fue clave para las investigaciones exitosas del caso Lava Jato en Brasil. Que estuviera disponible fue fortuito puesto que fue aprobada por el Congreso brasileño poco antes de que estallara este caso, en respuesta a protestas masivas contra la corrupción. Véase Watts (2017).

21 Véase Engel et al. (2018) para medidas adicionales.

buena evaluación en esta materia, siendo clasificados con “cumplimiento” o “cumplimiento mayoritario” respecto de la recomendación 24 sobre transparencia y beneficiarios finales de personas legales. Las dos alternativas restantes son “cumplimiento parcial” e “incumplimiento”. En América Latina, 5 de los 12 países evaluados obtienen “cumplimiento mayoritario”, otros 5 “cumplimiento parcial” y 2 “incumplimiento”<sup>22</sup>. Además, se requiere un esfuerzo coordinado a nivel mundial para que esta política sea efectiva en la lucha contra la corrupción, ya que, en caso contrario, los individuos corruptos pueden esconder el dinero mal habido en jurisdicciones que no lleven registros.

## 4.2. Iniciativas nacionales

Existen medidas específicas para combatir la corrupción asociada a la gobernanza de los recursos naturales que caen dentro de la órbita nacional. Entre estas, mencionamos tres de las más relevantes. Primero, reformar la gobernanza de las empresas de propiedad estatal en el sector extractivo. Si bien se han logrado en esta área avances relevantes en varios países, la reforma de empresas importantes en Brasil, Ecuador, México y Venezuela, entre otros países, sigue pendiente. Segundo, tomar medidas y crear institucionalidad para fortalecer los estándares ambientales y mitigar los conflictos sociales. Tercero, mejorar la transparencia de los fondos soberanos que se usan para suavizar el impacto macroeconómico de las fluctuaciones de los precios de recursos naturales y para una mejor distribución intergeneracional de recursos no renovables.

A nivel nacional, es recomendable actuar en otras áreas fundamentales. Estas incluyen expandir la transparencia financiera y gubernamental; fortalecer la gestión de los recursos públicos, las adquisiciones y los contratos; transformar radicalmente el sistema de financiación política; utilizar la tecnología para prevenir y abordar la corrupción; y finalmente, tomar conciencia de la profundidad de la captura del Estado y la pequeña corrupción. A continuación mencionamos las medidas más relevantes para enfrentar algunos de los temas anteriores.

### Infraestructura pública<sup>25</sup>

El gasto en infraestructura pública y las compras públicas, en general, son componentes importantes del gasto fiscal y tienen un alto riesgo de corrupción. Las mejoras de gobernanza en estas áreas pueden llevar a ganancias de productividad importantes, liberando cuantiosos recursos fiscales<sup>24</sup>.

En el caso de los grandes proyectos de infraestructura, que analizaremos a continuación, los altos riesgos de corrupción resultan de una combinación de factores. Primero, cada proyecto tiene sus características propias, de modo que las comparaciones con “proyectos similares” son muy difíciles. Segundo,

<sup>22</sup> Las cifras anteriores son del GAFI, del 20 de febrero de 2020. Para un análisis más detallado, pero con datos más antiguos, véase Knobel (2017).

<sup>23</sup> Para más detalles sobre varios de los temas abordados en esta sección, véase Campos *et al.* (2019).

<sup>24</sup> Por ejemplo, Dobbs *et al.* (2015) estiman que, si los gobiernos adoptaran las mejores prácticas en la provisión de infraestructura, las ganancias de productividad serían de un 60 %.

tampoco es fácil para los usuarios evaluar si el gobierno pagó el precio justo o si el diseño fue el más adecuado. Las fuentes de incertidumbre son tantas que siempre existirá un imprevisto al que se pueda responsabilizar de los sobrecostos y retrasos. Tercero, los funcionarios públicos encargados de supervisar la construcción de un proyecto necesitan actuar con grados de discrecionalidad importantes, pues pueden surgir situaciones no anticipadas, de modo que la institucionalidad que se construya para administrar esas situaciones será clave.

Con el objeto de mejorar la gobernanza y reducir los espacios de corrupción en los grandes proyectos de infraestructura pública, es útil considerar separadamente tres etapas en la vida de un proyecto: el periodo anterior a la adjudicación, la adjudicación y el periodo posterior.

Durante la etapa de preadjudicación, el principal problema suele ser la falta de una planificación de largo plazo y de una evaluación social seria e independiente de los proyectos. Son pocos los países de la región donde se hacen estas evaluaciones. Los sistemas nacionales de inversión pública, en general, no tienen la autonomía ni la potestad necesarias para filtrar proyectos de alta rentabilidad política, pero baja rentabilidad social. Es por eso que los diseños institucionales de los ministerios a cargo de las obras públicas deben proteger a los funcionarios que toman decisiones de las presiones que puedan ejercer grupos de interés, tanto empresariales como políticos. La decisión de qué obras hacer debe basarse en criterios técnicos que tengan por objetivo financiar proyectos con altos beneficios sociales y buenas relaciones costo-beneficio. Con este fin, es deseable separar lo más posible la unidad de gobierno a cargo de la planificación y evaluación social de los proyectos de aquella que fiscaliza la ejecución de los contratos. De esta manera, se evita el conflicto de interés que tienen todos los ministerios sectoriales entre promover su sector y fiscalizar los contratos, donde consideraciones políticas suelen llevar a priorizar el primer objetivo en desmedro del segundo.

En la etapa de adjudicación es importante evitar licitaciones dirigidas a favorecer a una empresa en particular. Con este objeto, los diseños de las bases de licitación deben ser hechos por cuerpos especializados que usen formatos estandarizados. Además, se recomienda tener instancias de denuncia anónima de irregularidades y un buen sistema de protección de informantes. También es recomendable evitar elementos subjetivos en los criterios de adjudicación<sup>25</sup>.

En la etapa de postadjudicación es donde hay mayor espacio para reformas que reduzcan la corrupción y para mejorar la eficiencia de grandes proyectos de infraestructura pública (Campos *et al.*, 2019). Durante la etapa de construcción, muchas veces se modifican los contratos originales, ya sea porque se presentan situaciones que no fueron contempladas en el contrato original, por deficiencias en el diseño del proyecto que se evidencian durante la construcción, o porque la autoridad es capturada y beneficia al contratista. Las renegociaciones de contratos se dan tanto en obras públicas como en asociaciones público-privadas (APP). En el caso de obras públicas, en la

<sup>25</sup> Véase Decarolis, Fisman, Pinotti y Vannutelli (2020) para evidencia de que los contratos con criterios de adjudicación con elementos subjetivos están asociados con mayor corrupción.

mayoría de los países de la región, los sistemas de resolución de controversias, si es que existen, son deficientes. Estos deben dar incentivos para un diseño cuidadoso de los proyectos y contratos, de modo que sirvan de contrapeso al apuro de las autoridades políticas para inaugurar proyectos.

En el caso de las asociaciones público-privadas, las oportunidades para que la empresa renegocie el contrato original a su favor son grandes. Esto se debe a que los contratos son de larga duración (varias décadas) y a que las APP se pueden utilizar para hacer proyectos adicionales que son inaugurados por el gobierno actual y financiadas por gobiernos futuros, eludiendo los controles presupuestarios<sup>26</sup>.

Probablemente porque los estudios cuantificando la importancia de las renegociaciones se han hecho principalmente para las APP, las recomendaciones para evitar renegociaciones oportunistas se centran en este tipo de contratos. Por ejemplo, la reforma a la Ley de Concesiones de 2010 en Chile exige que las obras adicionales (que superen un cierto monto) sean asignadas en una licitación en la que no puede participar el concesionario. También crea un panel técnico que debe visar las renegociaciones. Luego de esta reforma, las renegociaciones durante la construcción de las APP cayeron en más de un 80 %<sup>27</sup>.

Existen tradiciones legales que dificultan una buena asignación de riesgos en el sector de infraestructura y constituyen un terreno fértil para la corrupción. En el caso de las obras públicas, el “principio de la imprevisión” y, en el caso de las APP, el “principio del equilibrio financiero” son utilizados por las empresas para obtener compensaciones fiscales en escenarios en los que decisiones gubernamentales reducen sus ganancias, sin que el Estado reciba parte de los beneficios extraordinarios en los escenarios opuestos. Los principios anteriores entran en tensión con la buena asignación de riesgos en contratos de infraestructura, ya que una parte importante de los riesgos que la empresa debiera asumir tienen relación con decisiones del Estado de carácter general (por ejemplo, devaluaciones y cambios en los costos de financiamiento). Por este motivo, el costo social de estos principios es alto. Algunos países de la región han logrado eliminarlos de sus legislaciones y otros lo intentaron, pero sin éxito.

También cabe mencionar que la aplicación de los principios anteriores conlleva grados importantes de discrecionalidad por parte del Estado, lo cual hace atractivo para las empresas pagar sobornos y financiar las campañas electorales. Como ya se mencionó, la reforma a la Ley de Concesiones de Chile de 2010 fue exitosa en esta materia, pero parece ser la excepción en la región. De hecho, en obras públicas en Chile, las firmas siguen invocando el “principio de la imprevisión” para no asumir los costos que resultan de escenarios adversos<sup>28</sup>.

Finalmente, cabe señalar que varias medidas de transparencia activa sirven para prevenir la corrupción en el sector de infraestructura. Entre estas están publicar todos los contratos originales y todos los cambios contractuales de

---

<sup>26</sup> Véase Engel et al. (2020) para detalles.

<sup>27</sup> Véase Engel et al. (2020).

<sup>28</sup> El caso del puente Chacao constituye un ejemplo reciente.

manera oportuna y en el mismo lugar. Esta última medida no es habitual, ni en América Latina ni en países desarrollados.

### Financiamiento de la política

La mayoría de los grandes escándalos de corrupción en América Latina tienen al menos una arista de financiamiento ilegal (o irregular) de la política. El caso más connotado en tiempos recientes es el del *Lava Jato* y Petrobras en Brasil<sup>29</sup>.

El financiamiento ilegal de la política tiene un costo directo de bienestar importante. Quienes financian a partidos o candidatos muchas veces esperan retribuciones si estos resultan electos. Estos “retornos” de sus “inversiones” pueden ser altamente distorsionantes, dando lugar, por ejemplo, a regulaciones o fiscalizaciones laxas de las empresas financieras, con un costo de bienestar que puede ser de un orden de magnitud mayor que los montos destinados al financiamiento electoral.

Por ejemplo, en el año 2012 el Congreso de Chile aprobó una ley que desperdició la oportunidad de licitar las cuotas de pesca industrial y redistribuir las rentas pesqueras desde unas pocas familias a todos los chilenos. Según se supo tres años más tarde, la empresa pesquera Corpesca financió de manera ilegal las campañas de varios parlamentarios para que lideraran exitosamente la oposición a las licitaciones en el Congreso<sup>30</sup>. Cabe agregar que los parlamentarios en cuestión además recibieron pagos regulares de la empresa una vez electos.

A los costos directos anteriores, se agregan los costos indirectos ya mencionados asociados al desprestigio de la política y la crisis de confianza en la democracia representativa y sus instituciones. Una segunda fuente de debilitamiento de la democracia viene del hecho de que, en algunos países de la región, el financiamiento de la política proviene crecientemente de grupos del crimen organizado, quienes se han enfocado en influir sobre los gobiernos locales<sup>31</sup>.

Entre las reformas para mejorar las reglas de financiamiento de la política destacan las siguientes:

- i. Regular y transparentar el financiamiento privado<sup>32</sup>, incluyendo la prohibición de contribuciones anónimas y la financiación extranjera, y fijando límites para las contribuciones de las personas jurídicas<sup>33</sup>.
- ii. Establecer un sistema de subsidio público para las campañas políticas y el financiamiento de los partidos. Este sistema debe evitar que exista un exceso de partidos y los problemas de gobernabilidad asociados. Al mismo tiempo, debe promover la posibilidad de que emerjan candidatos y partidos

29 Están también el caso de los cuadernos de la corrupción en Argentina, los casos SQM y Penta en Chile y las ramificaciones del caso Odebrecht en varios países de la región.

30 El intercambio de correos electrónicos entre una parlamentaria y el gerente de Corpesca ilustra lo sucedido de manera muy gráfica. Incluimos frases de dos de ellos, separados por algunos meses. “En la Comisión estaré una vez más dando la gran pelea por la pesca. Dios mediante, nos guiará. Estoy segura. Él jamás nos abandona.” “Estoy muy contenta con el gol de ‘no’ a la licitación. ¡Al final, surtió efecto mi trabajo!”.

31 Véase Casas-Zamora (2013).

32 La legislación aprobada en Chile en 2016 permite donaciones pequeñas de personas naturales, con objeto de proteger a trabajadores de eventuales represalias de sus empleadores.

33 Países con mayores capacidades de fiscalización deberían prohibir el financiamiento de la política por personas jurídicas.

que desafíen a los incumbentes. Encontrar el debido equilibrio entre los dos objetivos anteriores no es tarea fácil. Un piso de financiamiento para todo partido político y fondos adicionales en proporción a sus resultados electorales suele ser la fórmula que más se utiliza.

iii. Considerar un importante componente de financiamiento público de los partidos políticos a cambio de exigencias de transparencia y democracia interna. En caso contrario, es fácil que los partidos sean capturados por grupos de interés que los financian, lo cual también debilita la democracia interna ya que los grupos partidistas cercanos a los intereses de los financistas tienen mayor acceso a recursos.

iv. Instaurar límites de gasto en las campañas y una institucionalidad capaz de fiscalizarlos. La ayuda de la ciudadanía en la labor de fiscalización, de la mano de las nuevas tecnologías, puede ser muy valiosa.

v. Transparentar las contribuciones a la actividad política en todas sus manifestaciones, incluyendo a candidatos, empresas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y otros actores. Esta información debe conocerse durante la campaña.

vi. Reforzar la capacidad e independencia de los órganos nacionales en materia electoral y de los jueces y fiscales. Esto debe incluir sanciones adicionales a las multas; por ejemplo, prohibir la participación en licitaciones públicas de empresas que financien ilegalmente la política y la posibilidad de que candidatos que incurran en actos ilícitos graves pierdan el cargo en caso de resultar electos.

vii. Bancarizar las campañas electorales; es decir, obligar a cada candidato a tener una cuenta bancaria donde ingresen todos los fondos que financien su campaña y desde la cual se paguen todos los gastos de la misma. Esta medida facilita la fiscalización del gasto de campaña.

### **Conflictos de interés**

Todos los individuos tienen intereses. Para que una democracia represente a sus ciudadanos es necesario establecer mecanismos que transparenten y regulen estos intereses, separando los de índole particular de aquellos de naturaleza pública.

Los conflictos de interés se producen cuando un individuo se encuentra en una posición en la que puede derivar beneficios personales de las acciones y decisiones que toma en un rol donde representa los intereses de una organización o institución o, en el caso de autoridades electas, de sus votantes y el bien común. Se trata de un individuo sirviendo a dos causas en situaciones donde es difícil determinar, a partir de sus acciones, a cuál de ellas sirvió.

En la actualidad, la ciudadanía reprueba con vehemencia situaciones donde los conflictos de interés no se manejan adecuadamente, asociándolos a conductas corruptas, aun en situaciones donde no se cometen actos ilícitos. Una regulación deficiente de los conflictos de interés también facilita la captura del Estado por parte de intereses creados.

La experiencia comparada sugiere regular los conflictos de interés combinando prohibiciones, regulaciones y transparencia. En los casos más importantes de conflictos de interés, la legislación prohíbe que individuos con conflictos lleguen a ocupar ciertos cargos. En otros casos, pueden asumir los cargos, pero deben abstenerse de tomar decisiones donde tienen conflictos. En un tercer tipo de situaciones, las autoridades pueden tomar decisiones donde tienen conflictos, pero deben transparentarlos de modo que el control social actúe de contrapeso.

Entre las herramientas utilizadas para regular los conflictos de interés destacan las declaraciones de patrimonio e intereses; las regulaciones de la “puerta giratoria”, es decir, del tránsito de profesionales entre el sector público y privado (y viceversa); las regulaciones para evitar el nepotismo; y las medidas que obligan a las autoridades con un patrimonio de gran valor a abstenerse de administrar sus bienes<sup>54</sup>.

### **4.3. El rol de la sociedad civil**

La sociedad civil de América Latina ha cumplido un rol importante promoviendo la transparencia y la integridad pública. Destaca, en particular, la promoción y defensa de leyes de acceso a la información y la creación de plataformas para transparentar y monitorear las compras públicas, la ejecución presupuestaria y el origen del financiamiento de campañas políticas.

El rol del periodismo de investigación, como se mencionó en la introducción, también ha sido central en la promoción de la agenda de reformas para mejorar la gobernanza. Son varios los escándalos de corrupción que fueron conocidos debido a trabajos de investigación periodística de primer nivel.

Finalmente, la educación es de vital importancia para que los cambios legales y normativos que mejoran la gobernanza de un país perduren en el tiempo. La educación en valores cívicos, principios éticos y cultura democrática son esenciales para fortalecer las democracias. La educación cívica y de integridad debe extenderse a lo largo de todo el ciclo educativo, partiendo en la educación primaria y llegando a la educación terciaria. Como indica la OCDE (2018), “edificar una cultura de integridad en la sociedad comienza necesariamente con la educación de los jóvenes. El conocimiento, las habilidades y los comportamientos que adquieran ahora determinarán el futuro de su país y los ayudarán a defender la integridad pública, que es esencial para prevenir la corrupción”.

---

54 Para una discusión de estos temas, véase Engel et al. (2018) y Consejo Asesor Presidencial para los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015).

## 5. Cómo hacerlo: La economía política de las reformas anticorrupción

Acemoglu y Robinson (2012) hablan de “coyunturas críticas” (*critical junctures*) que determinan la evolución institucional de los países y explican las diferencias de capacidades y gobernanza entre estos. Los grandes avances en el control de la corrupción serán el producto de cambios mayores en los equilibrios político-institucionales de los países, los cuales se producen de manera infrecuente e impredecible. De acuerdo a este enfoque, desde una perspectiva de políticas públicas, es poco lo que se puede hacer para lograr avances sustantivos en la gobernanza de un país. La evaluación de Mungi-Pipidi (2015, p. 207) de los intentos de reformas anticorrupción es consistente con la visión anterior, constatando que la mayoría de estas iniciativas fracasan. En esta sección, nos adentramos en la política de las reformas anticorrupción<sup>55</sup>, con una visión algo más optimista que la anterior. Identificamos varios escenarios donde ha sido posible implementar reformas exitosas, aunque reconocemos que estas han sido más la excepción que la regla. Estos escenarios incluyen líderes excepcionales, institucionalidad importada, comisiones presidenciales y reformas parciales que terminan siendo mucho más efectivas que lo esperado.

En general, las reformas anticorrupción significan que actores claves del sistema político y económico pierden poder. El *statu quo* los favorece y las reformas significan un nuevo *statu quo* donde su poder se verá disminuido. En tiempos normales, estos actores tienen suficiente poder para vetar cualquier reforma o, en su defecto, para debilitarlas y así proteger sus intereses. Sin embargo, luego de grandes escándalos de corrupción, estos actores pierden su poder de veto, al menos transitoriamente, y las reformas se vuelven una posibilidad. Por ejemplo, consideramos las reformas que transparentan el financiamiento de las campañas electorales, que, como vimos en la sección anterior, es uno de los temas claves en una agenda anticorrupción. En general, estas reformas deben ser aprobadas por el Congreso, cuyos miembros fueron elegidos bajo las reglas de financiamiento opacas que se desea cambiar. Posteriormente, la reforma perjudica a buena parte de los parlamentarios que deben aprobarlas. Por eso, en tiempos normales, será muy difícil construir una mayoría favorable a reformas importantes en esta materia. Sin embargo, luego de un escándalo mayor de financiamiento ilegal de la política, especialmente si los parlamentarios ven amenazadas sus posibilidades de reelección en caso de oponerse, se abre la

---

55 Engel (2018) y CAF (2019) desarrollan algunas de las ideas expuestas en esta sección.

ventana de oportunidad para hacer reformas más profundas<sup>56</sup>. El argumento anterior explica por qué la mayoría de las reformas anticorrupción que analizamos a continuación tienen en común un escándalo de corrupción de gran alcance como catalizador<sup>57</sup>.

No todos los casos de avances importantes en la lucha contra la corrupción tienen su origen en un gran escándalo. El ingreso a instancias multilaterales, como la OCDE, exige fortalecer las capacidades estatales en general y muchas veces sirve para resolver los problemas de acción colectiva que enfrentan las reformas en estas áreas. También existen reformas específicas, aprobadas antes de los escándalos gracias a un largo y persistente trabajo de liderazgos políticos y de la sociedad civil, que contribuyen de manera decisiva para conocer los detalles de los casos de corrupción, llevar a la justicia a los responsables y crear un escenario donde las reformas mayores son posibles. Por ejemplo, la aprobación de la delación premiada en Brasil en 2013, luego de manifestaciones masivas contra la corrupción, fue clave para que el sistema legal brasileño fuera efectivo a la hora de llevar ante la justicia a los responsables de los casos *Lava Jato* y Odebrecht.

## 5.1. Líderes excepcionales

Aunque como prescripción para promover reformas anticorrupción sirve de poco, existen algunos países que lograron avances impresionantes en la materia gracias a liderazgos excepcionales. Se trata de presidentes que supieron recoger el malestar ciudadano con la corrupción para transformarlo en su principal bandera de lucha y lograr avances efectivos en este ámbito. A continuación revisamos el que posiblemente sea el ejemplo más importante de este tipo.

### Georgia y Mikheil Saakashvili<sup>58</sup>

En el año 2002, Georgia era uno de los países más corruptos del mundo, con un indicador de control de la corrupción (CC) que ocupaba el lugar 208 entre 219 países. Doce años después, en 2014, el valor del CC había ascendido en poco más de dos puntos, a 0,79 y Georgia pasaba al lugar número 50 en la clasificación. La explicación para esta mejora notable en el control de la corrupción tiene nombre y apellido: Mikheil Saakashvili.

Luego de independizarse de la Unión Soviética, en 1991, Georgia pasó a ser un centro de operaciones del crimen organizado, según muchos, coordinado con la policía y las fuerzas de seguridad, con un gobierno manifiestamente corrupto e ineficiente. El descontento popular fue creciendo y las protestas conocidas como la Revolución Rosa llevaron a la elección de Saakashvili en 2003, cuya principal promesa de campaña fue luchar contra la corrupción.

56 El argumento anterior es consistente con el paradigma de Acemoglu-Robinson si las reformas que se aprueban llevan a una redistribución del poder virtuosa y duradera, lo cual es muy difícil de predecir y no siempre es el caso.

57 Esto no significa que todo escándalo dé origen a reformas, solo que abren ventanas de oportunidad para que coaliciones favorables a las reformas sean exitosas.

58 El caso de Georgia se basa en Fisman y Golden (2018), aun cuando la evaluación final a la que llegamos difiere de la de estos autores.

Para cumplir su compromiso, Saakashvili se abocó a una reforma profunda de la policía. El 60 % de los policías del país fueron despedidos y sustituidos por nuevos agentes que pasaron por un riguroso proceso de selección. Los sueldos de los policías aumentaron y las exigencias y evaluaciones a las que eran sometidos también. Funcionarios corruptos en otras partes de la administración fueron llevados ante la justicia y el gobierno se reestructuró con objeto de que las policías estuvieran bajo un estricto control civil. Reformas en otras áreas, sin ser tan dramáticas como la reestructuración de la policía, también contribuyeron a transformar a Georgia en el caso emblemático de las reformas anticorrupción en la extinta Unión Soviética.

En su segundo gobierno, de 2008 a 2012, la economía de Georgia creció al 10 % anual en promedio y las mejoras en el control de la corrupción se siguieron reflejando en los indicadores. Saakashvili siempre fue un personaje polémico, al filo de la legalidad en su batalla por erradicar la corrupción, con conductas autoritarias. Estas probablemente explican su derrota electoral en 2012 y posterior autoexilio para evitar juicios que, según el ex presidente, tenían motivación política. No obstante, los últimos datos disponibles muestran que los avances de Georgia en materia de control de la corrupción se han mantenido: el último valor disponible del CC (2018) era prácticamente el mismo que cuando Saakashvili dejó la presidencia cinco años antes.

## 5.2. Importando capacidades

Un segundo camino para combatir la corrupción es apoyarse en las capacidades e instituciones de países más desarrollados. Esto se puede dar de varias maneras, que exploramos a continuación mediante ejemplos concretos.

### Hong Kong y el escándalo Goldber<sup>59</sup>

Hong Kong pasó de ser un lugar sumamente corrupto a uno con bajos niveles de corrupción luego de que un escándalo llevara al Reino Unido a crear una institucionalidad anticorrupción sofisticada y exitosa. Todo comenzó cuando Peter Goldber, un ciudadano británico que ocupaba un alto cargo en la policía de Hong Kong, escapó a Londres en junio de 1973, mientras era investigado por recibir cuantiosos sobornos. La corrupción en la colonia británica era bastante generalizada, los residentes pagaban sobornos por prácticamente todos los servicios públicos, y las redes de prostitución y negocios de apuestas ilegales con protección policial se habían extendido en la isla.

La fuga de Goldber fue un caso célebre en los medios británicos y originó una indignación que llevó al gobierno británico a crear en 1974 la Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong, conocida como ICAC (por sus siglas en inglés). La ICAC fue dotada de atribuciones especiales para realizar su labor, entre ellas la posibilidad de arrestar a funcionarios sospechosos de corrupción sin la necesidad de una orden judicial. La independencia y seriedad de la ICAC, derivada del apoyo del gobierno británico, permitió que los ciudadanos de Hong Kong denunciaran

---

<sup>59</sup> Basado en Fisman y Golden (2018).

a funcionarios corruptos a esta comisión sin temor a represalias. Cientos de oficiales de la policía fueron procesados entre 1974 y 1977, resultando en una reducción importante y duradera de la corrupción. Hoy día, Hong Kong se clasifica entre los menos corruptos, ocupando el lugar 16 de 180 en el IGPC de Transparencia Internacional<sup>40</sup>.

### Guatemala y la CICIG<sup>41</sup>

La creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) tiene su origen en los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin al conflicto armado interno que duró 36 años. Como parte de estos acuerdos, el gobierno guatemalteco se comprometió a “combatir cualquier manifestación” de “fuerzas ilegales de seguridad” y “maquinaria clandestina de seguridad”.

Una ola de ataques contra defensores de los derechos humanos en 2002 puso de manifiesto que el gobierno no tenía las capacidades para cumplir con el compromiso adquirido. Esto le llevó a pedir asistencia a Naciones Unidas y, en enero de 2004, el gobierno de Guatemala y la ONU firmaron un acuerdo para crear la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). El Congreso se opuso tenazmente a este acuerdo y tuvieron que transcurrir más de tres años (y producirse una serie de hechos violentos que causaron alarma pública) para que aprobara una versión modificada del mismo el 1 de agosto de 2007, creándose así la CICIG.

La gobernanza de la CICIG daba a esta entidad una autonomía considerable. El secretario general de Naciones Unidas elegía al Comisionado a cargo. Una vez elegido, este tenía total autonomía para organizar la comisión y decidir los casos a investigar. Respecto a su financiamiento, la comisión se encargaba de recaudar sus propios fondos, los cuales vinieron de Noruega, Estados Unidos, Suecia y la Unión Europea.

La autonomía de la CICIG explica por qué pudo ampliar el alcance del concepto de cuerpos ilegales y de aparatos clandestinos de seguridad en 2014, cuando asumió el comisionado Iván Velásquez, de modo que incluyera a las redes de corrupción. Este cambio, y un trabajo coordinado con el Ministerio Público de Guatemala, liderado por la fiscal general Thelma Aldana, llevaron a un periodo de persecuciones exitosas de casos de corrupción que duró cinco años. El caso más importante que la CICIG y el Ministerio Público llevaron ante la justicia fue una red de corrupción aduanera conocida como La Línea. El caso surgió a comienzos de 2015, cuando se ordenó la detención de una veintena de involucrados. Las investigaciones establecieron que la red estaba liderada por el presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti. A fines de agosto, Baldetti fue detenida y enviada a prisión y Pérez Molina se vio forzado a renunciar el 2 de septiembre, pasando a custodia judicial al día siguiente.

40 Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial no incluyen a Hong Kong desde que pasó a ser parte de China en 1997.

41 Basado en información de la página web de la CICIG y diversas informaciones de prensa.

Posteriormente, la CICIG y el Ministerio Público investigaron otros casos de corrupción. Uno de ellos involucró al hijo del sucesor de Pérez Molina, Jimmy Morales. Otro se centró en el financiamiento de la campaña presidencial de este último político y en él estaban implicadas varias de las familias más poderosas de Guatemala. El discurso de Morales respecto de la CICIG cambió drásticamente luego de estos casos, pasando a ser muy crítico con la comisión. En septiembre de 2018, el gobierno de Guatemala prohibió el ingreso del comisionado Velásquez, de nacionalidad colombiana. Esta prohibición fue levantada por la Corte de Constitucionalidad.

La gobernanza de la CICIG requería que el presidente de Guatemala renovara el mandato de la comisión cada dos años. Tras haberlo hecho en 2017, el presidente Morales anunció en enero de 2019 que no renovaría el mandato y el 3 de septiembre la comisión se vio obligada a concluir su labor<sup>42</sup>. En su último informe, publicado pocos días antes de su cierre, la CICIG destacó que desmanteló 70 estructuras criminales, llevó a juicio a 600 personas y logró 400 condenas. “Creo que mis principales logros tienen que ver con haber generado una conciencia ciudadana [...] que sí se puede adelantar investigaciones serias y profundas independientemente de quién sea la persona a la que se esté investigando”, señaló Velásquez en una entrevista divulgada por Naciones Unidas. La exfiscal Aldana, quien fue impedida de postularse a la presidencia en lo que varios analistas calificaron como una persecución política, expresó su reconocimiento a la labor de la CICIG en Twitter: “Gracias CICIG por el legado de justicia y conciencia ciudadana. Juntos lo hicimos”. El último informe de la CICIG no solo resume los logros de la comisión, sino que también menciona indirectamente los factores que explican su cierre, al referirse a una corrupción enquistada en el sistema y la “captura y cooptación del Estado” por parte de grupos de poder que buscan perpetuar el *statu quo* y la “impunidad” en el país centroamericano.

El sucesor de Jimmy Morales, Alejandro Giammattei, se negó a revertir la decisión de su antecesor respecto a la CICIG y en su lugar creó, en febrero de 2020, una comisión anticorrupción al alero del gobierno. Esta comisión solo investigará a funcionarios públicos y deberá traspasar a la justicia guatemalteca cualquier caso que involucre a actores privados.

### Honduras y la MACCIH

En el año 2015 estalló un escándalo de corrupción mayor en el Instituto Hondureño de Seguridad Social. Varios ex viceministros estaban involucrados en un desfalco estimado en USD 250 millones. Además, se estaban beneficiando a costa de la salud de los más pobres, lo cual causó una gran indignación ciudadana. Al escándalo, siguieron protestas masivas, exigiendo la dimisión del presidente Juan Orlando Hernández, quien propuso crear un sistema de combate a la corrupción. La ciudadanía y las organizaciones sociales rechazaron la propuesta y sugirieron una comisión

---

<sup>42</sup> Algunos analistas opinan que la decisión del gobierno de Morales fue facilitada por el hecho de que el gobierno de Estados Unidos abandonó la lucha contra la corrupción como un tema prioritario en sus relaciones bilaterales con Guatemala.

similar a la CICIG de Guatemala. De esta manera, a comienzos de 2016, y esta vez al alero de la OEA, se creó la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

La gobernanza y el *modus operandi* de la MACCIH fueron similares a los de la CICIG, llevando una serie de casos de corrupción de manera exitosa. También al igual que la CICIG, la MACCIH abrió casos en los que estaban involucradas autoridades, en particular un gran número de parlamentarios. Poco después, en diciembre de 2019, el Congreso votó mayoritariamente por no renovar el mandato de la misión.

Cabe preguntarse por qué los gobiernos de Guatemala y Honduras consintieron que se establecieran instancias que, en los hechos, les restaban soberanía y facilitaban que los gobernantes y personas cercanas a ellos fueran procesados por actos ilícitos. En el caso de Guatemala, un elemento clave fue la decisión del comisionado de ampliar el alcance de los casos que podía investigar y la colaboración que tuvo con la fiscal general. En cambio, para Honduras, la creación de la MACCIH fue una opción a la cual recurrió el presidente en medio de una crisis mayor, sumamente debilitado, con el objetivo de salvar su gobierno. Cabe agregar que, en los dos casos, de acuerdo a informaciones de prensa, un factor relevante habría sido que la administración estadounidense de Barak Obama condicionó la ayuda externa a que los gobiernos aceptaran las comisiones. En la medida que estas fuentes estén en lo correcto, tampoco sería casual que los dos gobiernos pusieran fin a las comisiones cuando Estados Unidos abandonó su liderazgo en la lucha contra la corrupción bajo la administración de Donald Trump.

### 5.3. Comisiones anticorrupción<sup>43</sup>

Los gobiernos frecuentemente reaccionan ante grandes escándalos de corrupción nombrando una comisión anticorrupción. Esta puede tener dos objetivos muy distintos. El primero es contribuir a llevar ante la justicia a quienes están involucrados en el escándalo. El segundo es proponer una agenda de reformas en la materia. Acá nos centramos en el segundo caso. A veces, el objetivo de los gobiernos al nombrar estas comisiones es ganar tiempo, a la espera de que pase la indignación ciudadana. En otras ocasiones, sin embargo, estas comisiones terminan contribuyendo a la aprobación de reformas importantes para fortalecer la gobernanza y las capacidades del país.

A continuación, analizamos la experiencia de la comisión anticorrupción de Chile que convocó la presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2015 y que fue presidida por el autor de este capítulo. También comparamos esta experiencia con las de instancias similares en Perú y Ecuador.

El Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (CAP) fue convocado, luego de tres escándalos de corrupción de alto impacto, dos de ellos relacionados con el financiamiento ilegal de la política (casos Penta y SQM) y un tercero que involucraba al hijo de la presidenta en el tráfico de influencias (caso Caval).

43 Para más detalles, con especial énfasis en la experiencia chilena, véase Aris, Engel y Jaraquemada (2019) y Muñoz (2019).

El Consejo tuvo 16 integrantes de diversas profesiones y preferencias políticas. No había dirigentes políticos ni empresariales entre sus miembros, lo cual permitió abordar temas que, con otra composición, probablemente habrían sido vetados por alguno de los integrantes de la comisión. El CAP contó con fondos públicos administrados por su presidente, con los cuales se financió una secretaría técnica con diez profesionales que respondían al presidente de la comisión. En 45 días, el CAP preparó un informe con 236 propuestas concretas, que abordaron 21 áreas temáticas, agrupadas en cinco capítulos: prevención de la corrupción, regulación de los conflictos de interés, financiamiento de la política, regulación de los mercados e integridad y derechos ciudadanos. El trabajo intenso desarrollado por los miembros de la comisión tuvo el apoyo de organismos internacionales y nacionales especializados y la secretaría técnica antes mencionada. Las propuestas elaboradas también se beneficiaron del trabajo hecho por comisiones anteriores.

A la entrega del informe siguió una ambiciosa agenda de reformas que llevó a la aprobación de una docena de proyectos de ley y un número importante de medidas administrativas en los temas que planteó el informe, la mayoría de ellos bien evaluados. Las reformas incluyeron proyectos de ley para transparentar y regular el financiamiento de las campañas electorales, así como promover la democracia interna y la transparencia en los partidos políticos, a los cuales se les asignó financiamiento público por primera vez. También se aprobó una legislación exigiendo suficientes detalles en las declaraciones del patrimonio e intereses, de modo que permitieran detectar conflictos, además de facultar a la Contraloría para fiscalizarlas. Asimismo, se dieron nuevas facultades y autonomía constitucional al regulador de las elecciones y los partidos políticos; se aprobó una reforma que introdujo tipos penales para delitos de colusión y otra que fortaleció al ente regulador del sector financiero; se introdujo la obligación, para las autoridades con patrimonio de alto valor, de crear un fideicomiso que administrara sus activos; y se fortaleció el Sistema de Alta Dirección Pública, que designa los cargos de alto nivel en el servicio público. También se aprobó un proyecto para prevenir la corrupción en la planificación territorial, mientras que se retomó la formación cívica y ética en la educación primaria y secundaria. Todas las reformas anteriores se aprobaron durante el segundo gobierno de Bachelet, que terminó en marzo de 2018. El gobierno posterior, de Sebastián Piñera, aprobó un proyecto de ley de esta agenda, subiendo los tipos penales por corrupción e introduciendo el delito de “cohecho de mera actividad”, donde no es necesario probar la existencia de un *quid pro quo* para establecer que hubo cohecho.

A modo de resumen, hubo avances sustantivos en 13 de las 21 áreas temáticas consideradas en el informe del CAP. Entre las áreas donde los avances fueron pocos o nulos, destacan las propuestas para reducir los espacios de corrupción a nivel municipal, las reformas al sistema de compras públicas y a la institucionalidad del gasto en Defensa, y la creación de un sistema de integridad para el sector público y privado.

El relativo éxito de esta comisión se puede explicar por varios factores. Primero, se utilizó una metodología de trabajo que permitió aprobar por unanimidad la mayoría de las medidas (217 de 236). Segundo, se trataba de medidas concretas, no genéricas, de modo que su inclusión en los proyectos de ley efectivamente era una señal de que el legislador estaba recogiendo las propuestas del CAP. Tercero, durante los 45 días que sesionó el Consejo, se desarrolló una estrategia político-comunicacional que permitió acumular capital político para luego destinarlo a apoyar la agenda legislativa resultante. Esta estrategia incluyó ocho audiencias públicas en Santiago y las regiones; reuniones con representantes de las principales instituciones del Estado y de la sociedad civil, los partidos políticos, el sector empresarial y los dirigentes sindicales; y una labor activa en las redes sociales.

El complemento perfecto de la labor del CAP vino dado por el Observatorio Anticorrupción, creado por las fundaciones Ciudadano Inteligente y Espacio Público poco tiempo después de la entrega del informe. Este observatorio evaluaba semana a semana, el grado de avance del proceso legislativo abierto para recoger cada una de las medidas propuestas por el CAP. Estas evaluaciones se agregaban para elaborar notas de avance y calidad en las 21 áreas temáticas y los cinco grandes capítulos. El Observatorio permitió a la ciudadanía y los líderes de opinión hacer un seguimiento de la agenda de reformas en el Congreso. Además, alertó oportunamente sobre retrocesos mayores en el trámite legislativo, permitiendo que los miembros del CAP y otros líderes de opinión reaccionaran rápido, movilizándolo a la opinión pública, para revertir la situación.

El CAP también sirvió para validar las reformas, ante una ciudadanía que no confiaba en el Congreso ni el Ejecutivo. Aquí fue clave que tres miembros de la comisión estuvieran en el directorio de una de las fundaciones que crearon el Observatorio, de modo que traspasaron a este el capital político del Consejo.

Más allá del rol jugado por la comisión, tanto o más importante que esta fue el apoyo de ministros, la propia presidenta y líderes parlamentarios, incluyendo el presidente del Senado. A ello, se agrega el respaldo muchas veces entusiasta de medios de comunicación con líneas editoriales diversas y de organizaciones de la sociedad civil.

Es interesante contrastar la comisión anticorrupción de Chile con instancias similares creadas por los gobiernos de Perú y Ecuador.

En el caso peruano, la comisión fue convocada luego de un escándalo conocido como el “Morenazo”, que comenzó con la divulgación de grabaciones de conversaciones entre Carlos Moreno, el principal asesor en temas de salud y médico personal del presidente Pedro Pablo Kuczynski, y el dueño de una clínica privada. En estas conversaciones, Moreno buscaba beneficiarse de manera ilegal de convenios entre el sistema público de salud y clínicas privadas que tenían convenios con el Arzobispado de Lima. Para colmar la indignación ciudadana, uno de los audios terminaba con Moreno pidiendo al director de una clínica con la que estaba haciendo negociaciones ilícitas que contratara a su hija recién egresada para dirigir la unidad de odontología.

El gobierno reaccionó creando la Comisión Presidencial de Integridad (CPI), que contó con los mismos 45 días que su homóloga chilena para elaborar un informe con propuestas. Estas se centraron en fortalecer el servicio civil; impedir el ingreso o reingreso a la función pública de las personas condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos; transparentar el sistema de contrataciones del Estado; combatir el lavado de activos y fortalecer las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera; limitar la inmunidad parlamentaria, y promover la integridad en el sector privado.

Un año después de la entrega del informe, Eduardo Vega, quien presidió la comisión e integró el observatorio creado para hacer el seguimiento a la agenda legislativa posterior, evaluó el avance de las reformas como “desolador”. De las 100 propuestas que hizo la CPI, trece se habían cumplido de forma íntegra, diecisiete parcialmente y setenta se encontraban sin mayores avances.

La comisión peruana no contó con recursos propios ni tuvo una secretaría técnica que dependiera de su presidente. La limitada asesoría técnica que recibió provino de un número reducido de funcionarios de gobierno asignados para colaborar con la CPI. Estos respondían, en último término, al gobierno y no al presidente de esa comisión.

La falta de recursos y autonomía probablemente explican por qué la CPI no desarrolló una estrategia político-comunicacional que la instalara ante la ciudadanía como un referente en la lucha anticorrupción. De hecho, ni siquiera tuvo presencia en las redes sociales. El observatorio peruano tampoco creó un sistema de evaluaciones del grado de avance de la agenda legislativa.

En el caso de Ecuador, el origen de la comisión presidencial anticorrupción, conocida como Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, fue la promesa electoral del presidente Lenin Moreno, motivada por las reverberaciones locales del caso Odebrecht (véase la figura 1). La instancia estuvo compuesta por actores de la sociedad civil y autoridades, lo cual le restó autonomía.

La comisión ecuatoriana no solo se abocó a elaborar propuestas de reformas, sino que también se dedicó a recibir denuncias de corrupción por parte de ciudadanos, con el objetivo declarado de tener un mejor diagnóstico de cómo se desenvolvía el fenómeno de la corrupción en la sociedad ecuatoriana. Luego de cinco meses de trabajo, la Comisión entregó su informe con recomendaciones legales y de política pública al presidente Moreno en octubre de 2017.

Existen dos diferencias importantes entre las comisiones anticorrupción de Ecuador y Chile. La primera es que el informe elaborado en Ecuador no se hizo público, de modo que fue imposible que la sociedad civil organizada pudiera promover o dar seguimiento a las medidas propuestas, como ocurrió en el caso chileno.

La segunda diferencia es que el gobierno ecuatoriano priorizó más la persecución de casos de corrupción que la realización de reformas institucionales. Al intentar abordar simultáneamente estos dos desafíos (perseguir casos de corrupción y promover reformas), se debilitó la

posibilidad de llevar a cabo estas últimas. En efecto, las presiones sobre la comisión apuntaron a que contribuyera a llevar a la justicia a los responsables de los escándalos de corrupción, con lo cual no tenía los niveles de autonomía y credibilidad necesarios para promover las reformas institucionales que propuso.

A modo de resumen, son muchas las comisiones presidenciales anticorrupción que han tenido poco impacto y pocas las que han hecho una contribución sustantiva. El contraste entre la experiencia de comisiones recientes en Chile con sus pares de Perú y Ecuador arroja varias lecciones importantes en esta materia. Primero, la comisión debe contar con recursos propios, que le permitan diseñar una estrategia político-comunicacional y financiar una secretaría técnica que responda exclusivamente al presidente de la comisión. Segundo, la comisión debe proponer reformas con visión de Estado y evitar inmiscuirse en los procesos legales relacionados con los casos de corrupción que dieron origen a la comisión. Finalmente, la creación de un observatorio que haga un seguimiento del proceso legislativo que se abra tras la entrega del informe de la comisión es un elemento clave. Este observatorio evalúa la calidad de la legislación resultante, facilita a la sociedad civil el seguimiento del proceso legislativo, presiona para que este refleje las propuestas de la comisión y valida los logros legislativos ante la ciudadanía.

## 6. Conclusión

Al igual que los militares, que se pasan toda una vida dedicados a prepararse para una guerra que muchas veces no sucede, el devenir de los hacedores de políticas dedicados a las reformas anticorrupción también está lleno de frustraciones. Los avances son lentos, los retrocesos frecuentes y la mayoría de las iniciativas fracasan. Lo mismo puede aplicarse al espectro más amplio de reformas que fortalecen instituciones y capacidades estatales.

No obstante lo anterior, en este capítulo se han documentado avances importantes. Primero, y a diferencia de la situación de hace 25 años, actualmente se cuenta con metodologías sofisticadas para medir diversas dimensiones de la gobernanza de los países, entre ellos, el control de la corrupción. Estos indicadores permiten detectar tendencias y cambios importantes en estas materias, y su relación con reformas mayores. Estos indicadores también muestran que las legislaciones de acceso a la información aprobadas en décadas recientes y el periodismo de investigación que se ha beneficiado de ellas, junto con las redes sociales y las nuevas tecnologías, han jugado un rol importante, descubriendo y denunciando casos mayores de corrupción, mejorando la voz y la rendición de cuentas de las autoridades.

En este capítulo también se revisaron las principales medidas a considerar en reformas de áreas claves para combatir la corrupción, destacando las de transparentar y regular el financiamiento de la política, medidas para mejorar la gobernanza del sector de infraestructura y reformas para regular los conflictos de interés. Y, aunque aún se está lejos de contar con balas de plata para combatir la corrupción, el estudio de varias experiencias relativamente exitosas puede servir para diseñar estrategias que aprovechen mejor las ventanas de oportunidad que abren los grandes escándalos de corrupción para emprender reformas.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown.
- Aris, M., Engel, E. y Jaraquemada, M. (2019). *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017: Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/08/LIBROS-KAS-ok.pdf>
- Banco Mundial. Indicadores mundiales de gobernanza. Disponibles en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- CAF (2019). *RED 2019. Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción*. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. y Galetovic, A. (2019). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case*. Marco Fanno Working Papers 0230, Dipartimento di Scienze Economiche. Disponible en: <https://economia.unipd.it/sites/decon.unipd.it/files/20190230.pdf>.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. y Galetovic, A. (2020). “Recomendaciones para reformar el sector de infraestructura pública”. Documento de referencia N.º 47. Espacio Público.
- Casas-Zamora, K. (ed.) (2013). *Dangerous liaisons: Organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Disponible en: [www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt4cg80v](http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt4cg80v)
- Consejo Asesor Presidencial para los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). Informe final. Santiago de Chile. Disponible en: <http://consejoanticorruptcion.cl/informe/>
- Decarolis, F., Fisman, R., Pinotti, P. y Vannutelli, S. (2020). Rules, discretion, and corruption in procurement: Evidence from Italian government contracting. Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3533368> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3533368>
- Departamento de Justicia de EE. UU. (2016). *Plea agreement* (Acuerdo de culpabilidad entre el Departamento de Justicia y Odebrecht). 21 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>
- Dobbs, R., Pohl, H., Lin, D. Y., Mischke, J., Garemo, N., Hexter, J., Matzinger, S., Palter, R. y Nanavatty, R. (2013). *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*. McKinsey Global Institute.