



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

# LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

Por  
CAMILO CETINA\*

## Resumen

La lucha contra la corrupción ha sido un componente importante para promover el desarrollo de los países. En Colombia, esta iniciativa ha estado fuertemente incorporada en la agenda de gobierno desde los años 90. Sin embargo, no existen en el país mayores estudios que midan la efectividad de las diferentes políticas, aunque sí artículos que juzgan la política como inefectiva aún sin evidencia que permita atribuir los cambios en la dinámica del fenómeno a los cambios de las diferentes políticas en la materia -por lo que tampoco pueden comparar la efectividad relativa de las estrategias reseñadas. Este trabajo aborda hallazgos representativos que hacen parte del estado del arte en medición de la efectividad de diferentes formas de lucha contra la corrupción, probadas en diferentes partes del mundo. Los estímulos de tipo salarial funcionan sólo bajo condiciones bien particulares de monitoreo; la rotación de personal todavía necesita ser probada como herramienta de lucha contra la corrupción, pero su potencial deber ser considerado seriamente; la participación ciudadana es más bien un dispositivo débil, y sólo funciona si está acompañada de organismos de control fuertes; la tecnología, el *e-government* y las iniciativas de conectividad que buscan acercar el Estado a los ciudadanos, son efectivos pero no muy fuertes para reducir la corrupción, por lo que queda por evaluar su costo-efectividad; la descentralización administrativa presenta evidencia contradictoria así que no existen elementos que nos permitan emitir juicios sobre sus efectos en la lucha contra la corrupción; dispositivos como las denuncias dependen de los incentivos que tengan los ciudadanos para hacerlas, lo cual también depende del tratamiento penal que tengan los delitos como el soborno en esquemas de responsabilidad asimétrica; la deshonestidad, la cual puede ser la variable que subyace a toda conducta corrupta, no reacciona proporcionalmente frente a incentivos y controles como tradicionalmente se piensa.

**Palabras clave:** *Corrupción, rotación de personal, salarios, monitoreo, política anti-corrupción, costo de la corrupción, descentralización administrativa, estimación estadística, experimento social, diseño institucional, sobornos, deshonestidad, control.*

\*Ph.D. Policy Analysis. Asesor – Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República, Carrera 8 # 12B-61, piso 10, Bogotá D.C., Colombia. Email [camilocetina@presidencia.gov.co](mailto:camilocetina@presidencia.gov.co); [camilocetina2@yahoo.es](mailto:camilocetina2@yahoo.es)



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

### Introducción

La lucha contra la corrupción es un aspecto que ha tenido una considerable discusión tanto académica como práctica. Autores bien reconocidos en el medio como Klitgaard R. (1991), Rose-Ackerman, S. (2006); Acemoglu & Robinson (2012), entre otros, han abordado el problema de la corrupción ampliamente, y han buscado determinar sus efectos sobre las instituciones y el mundo en desarrollo. En Colombia, Isaza (2011) y Maldonado (2011) llevaron a cabo, de modo independiente, exhaustivos análisis de las diferentes iniciativas anticorrupción en el país, llegando a conclusiones similares sobre los pobres resultados de dichas estrategias, tomadas en su conjunto a lo largo de los últimos 12 años. El Documento CONPES 167/2013 (DNP, 2013), señala 5 líneas de acción para eliminar el problema dentro de los próximos 4 años, que van desde mayores castigos hasta el fortalecimiento institucional y desarrollo de actividades preventivas. Sin embargo, ¿qué evidencia tenemos para inferir, por ejemplo, que promover la cultura de la legalidad en la sociedad puede funcionar más que incrementar de modo generalizado las penas, multas y castigos en general por los actos de corrupción? ¿Con qué evidencia contamos para afirmar que la descentralización administrativa o la participación ciudadana son instrumentos efectivos de lucha contra la corrupción? ¿Con qué criterio podemos escoger unas estrategias y no otras?

Estas preguntas no son triviales ni corresponden a puras disquisiciones académicas: identificar las estrategias que funcionan en materia de lucha contra la corrupción le permite al Estado saber en cuáles de ellas invertir recursos, justamente, para recuperar otros o evitar que los mismos se pierdan; le permite al Estado determinar los costos de su lucha y compararlos con los beneficios obtenidos; le permite a organizaciones sociales, partidos políticos, gremios, entre otros, delimitar sus demandas ciudadanas en esta materia, e incluso proponer innovadores instrumentos de política pública.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

**Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)**

En general, la construcción de política pública anticorrupción debe ir sustentada con una evidencia probada, y debe ir acompañada de técnicas que permitan registrar sus efectos y construir estimaciones que nos digan hasta qué punto la reducción de la corrupción es atribuible a las intervenciones del Estado.

Este artículo reúne los estudios más representativos en lucha contra la corrupción con el objetivo de motivar a la comunidad de analistas a tomar algunos ejemplos, explorarlos con mayor detenimiento y aplicar algunas de estas técnicas para estudiar las políticas aplicadas en Colombia -ahora que el CONPES 167 de 2013, ha definido oficialmente los principales lineamientos para que el Estado colombiano de modo coordinado trabaje para erradicar la corrupción-.

Hemos escogido los principales dispositivos documentados y usados para erradicar la corrupción, los cuales se ajustan no sólo a políticas públicas específicas, y son relativamente fáciles de medir (excepto por uno de ellos): estímulos salariales, rotación de personal, esquemas de monitoreo y vigilancia -que incluyen la participación ciudadana-, herramientas tecnológicas o de conectividad, descentralización administrativa e implementación de controles relacionados con la cultura de la legalidad y los incentivos a la honestidad.

El presente artículo explica de modo general las técnicas de estimación usadas y las principales conclusiones obtenidas. La evidencia recogida en algunos casos no es concluyente, como sucede con los incentivos salariales o la descentralización administrativa; en otros casos es sorprendente que la participación ciudadana sea un dispositivo relativamente débil para luchar contra la corrupción; y en otros casos reafirma las creencias generalizadas de la importancia de la tecnología y la conectividad como instrumento efectivo de lucha contra la corrupción. El resto del artículo se concentra en detallar cada una de las estrategias y los resultados principales en el estado del arte de lucha contra la corrupción.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

### 1. ESTIMULOS SALARIALES

El salario o remuneración de los funcionarios públicos es una de las herramientas más discutidas en política anticorrupción: salarios bajos pueden contribuir a que los funcionarios busquen incrementar sus ingresos y su bienestar acudiendo a la exigencia de sobornos; por lo que se infiere que altos o buenos salarios disminuyen los incentivos para acudir a prácticas corruptas en el ejercicio del servicio público. Una versión formal de este argumento fue propuesta a partir de un sencillo modelo teórico desarrollado por Becker & Stigler (1974). Sin embargo, la evidencia estadística apunta a que los estímulos salariales son una herramienta que puede ser efectiva pero débil, ya que el Estado tendría que incrementar sus sueldos considerablemente para obtener reducciones significativas en la corrupción. Como veremos, la otra opción para que funcionen estos incentivos es complementar la medida con monitoreo o supervisión y vigilancia del funcionario público.

Becker & Stigler (1974) proponían que los salarios de aquellos responsables de hacer respetar la ley, deberían fijarse de modo directamente proporcional al valor de los sobornos que dichos funcionarios podrían obtener por permitir conductas corruptas, e inversamente proporcional a la probabilidad de detectar el delito. El artículo, aunque teóricamente interesante, requería en su momento encontrar evidencia estadística que mostrara el efecto de los salarios de los funcionarios públicos sobre las conductas criminales o corruptas. Teóricamente, por ejemplo, un salario más alto de un funcionario que pide un soborno, incrementa su poder de negociación frente al agente sobornador, con lo que la corrupción podría aumentarse en lugar de reducirse –si ésta se mide por la magnitud de los sobornos en dinero–.

Seguramente, inspirados en la posibilidad de negociación entre quien soborna y quien recibe el soborno, Besley & McLaren (1993) propusieron otro modelo teórico basado en la solución de Nash para negociaciones; allí se modelaba el efecto que tiene el pago de salarios de los recaudadores de impuestos, sobre el nivel de corrupción existente en la recaudación tributaria. Besley & McLaren (1993) obtuvieron varios equilibrios: en una sociedad donde hay un grado



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

crítico de intolerancia a la corrupción a los recaudadores se les paga lo que obtendrían en el sector privado por un trabajo similar, de acuerdo con sus cualidades (el costo de oportunidad). En sociedades tolerantes y cínicas frente a la corrupción hay dos posibles equilibrios: uno con fuerte monitoreo sobre los burócratas y buenos salarios, donde la corrupción sería excepcional; y otro equilibrio con alta corrupción, bajos salarios y poco monitoreo.

Van Rijckenghem & Weder (2001) hicieron una regresión con 31 países de bajos ingresos para el período 1982–1994. Parten de la comparación entre el nivel de salarios en el Estado, con el correspondiente nivel en el sector industrial, de modo que con ello construyen una variable llamada tasa de salarios del gobierno con respecto a manufacturas<sup>1</sup>. La medida de la variable corrupción fue tomada del ICRG (International Country Risk Guide), calculado por Political Risks Services (PRS Group). El estudio encontró una relación negativa entre corrupción y salarios relativos de los servidores públicos, aunque débil: doblar los salarios relativos en el sector público está asociado con una caída de 0.5 puntos en la corrupción medida por el ICRG. Erradicar la corrupción (o estar muy cerca de hacerlo usando solamente el instrumento salarial), en este modelo, implicaría que **el pago de trabajar en el sector público sea en promedio entre 2 y 8 veces mayor a la remuneración correspondiente en el sector manufacturero (!)** (Van Rijckenghem & Weder, 2001).

Este resultado puede ser poco viable en la práctica para países en desarrollo, dado que estos afrontan serias restricciones presupuestales en el sector público; y seguramente donde existe una corrupción considerable, los funcionarios corruptos ya obtienen un ingreso alto por sus conductas ilegales (Todaro & Smith, 2010). Se requeriría, en este sentido, incrementar la vigilancia y monitoreo sobre la función pública, ajustar las penalidades por conductas corruptas y la generación de más ingresos para las arcas del Estado, de modo que esta herramienta de política se vuelva factible y genere efectos observables de acuerdo con el modelo mencionado.

---

<sup>1</sup> La cual resulta de dividir el nivel de salarios del gobierno sobre el nivel de salarios en el sector manufacturero. En economía clásica esto constituye un salario relativo. Ver: Cuevas, H. (1993)



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

Otro estudio que vale la pena mencionar, fue desarrollado en Buenos Aires por Di Tella & Schargrodsky (2003). Allí los investigadores examinaron cómo la lucha de la corrupción afectó la política de contratación de los hospitales públicos de la ciudad entre los años 1996 y 1997. El nuevo gobierno de la capital de Argentina, para entonces, incorporó en su agenda la persecución y castigo de la corrupción trabajando de manera especial en el sector salud. El estudio en mención, estudió los contratos de suministro de alcohol antiséptico, peróxido de hidrógeno, solución salina e Iodopovidona -los cuales son productos homogéneos y, por lo tanto, las diferencias en sus precios no son atribuibles a la calidad o a la firma farmacéutica de los mismos (Di Tella & Schargrodsky, 2003). Adicionalmente, aprovechó el hecho de que en Buenos Aires los hospitales contratan de manera descentralizada: cada uno puede comprar sus propios insumos y adelantar su propio proceso contractual de acuerdo con la ley (Di Tella & Schargrodsky, 2003).

El esquema adelantado por la Secretaría de Salud de Buenos Aires requería que 33 hospitales públicos de la ciudad, reportaran precio, cantidad, marca, mes y modalidad de compra de un conjunto específico de insumos. El modelo, entonces, calcula la diferencia existente entre los salarios de los funcionarios encargados del proceso de compra o contratación, y el salario de oportunidad (i.e. lo que el mercado de trabajo les pagaría o lo que ganarían si tuvieran otro empleo). Esta diferencia es llamada por los autores, *brecha salarial*. Esta variable se relaciona contra el precio de los bienes comprados por los hospitales. Dicha medición se hizo en diferentes niveles de monitoreo de política anticorrupción: nivel bajo (cuando la medida se había anunciado, pero no implementado), nivel alto (cuando estaba en plena implementación) y nivel intermedio (al final de la política). Los autores imponen un supuesto importante para que sus mediciones aporten a este debate: que el sobrecosto pagado por los hospitales es una medida de la corrupción existente. El artículo encontró que **los precios de los medicamentos comprados por los hospitales responden negativamente a los salarios más altos, cuando el nivel de monitoreo es intermedio** (i.e. ni tan alto como cuando inició la política, ni tan bajo como cuando no existía; es decir, en la última fase de la iniciativa). Un incremento en la brecha salarial se traducirá en una caída del 20% (o de una quinta parte) en precios de los medicamentos (Di



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

Tella & Schargrodsky, 2003). Los autores del estudio interpretan esto como una evidencia que confirma el modelo propuesto por Becker & Stigler (1974).

Esta evidencia nos dice que los salarios de los servidores públicos funcionan como herramienta de política anticorrupción, pero bajo ciertas circunstancias: se requiere cierto nivel de monitoreo, que afecte la percepción del funcionario de ser castigado, de modo que así se complementa el incentivo ofrecido mediante el buen salario. Para Di Tella & Schargrodsky, (2003) las altas remuneraciones con niveles intensos de monitoreo, no son costo-efectivas puesto que el sólo monitoreo y la percepción de castigo, serían suficientes para reducir la probabilidad de corrupción.

Nótese, sin embargo, que montar un esquema fuerte de vigilancia y control sobre los funcionarios puede ser costoso y requiere de instituciones que no den espacio a la impunidad. Es posible que en países en desarrollo el imperio de la ley no sea tan fuerte, y por lo tanto la moderada vigilancia sobre los funcionarios públicos o la limitada responsabilidad que las instituciones le dan a sus acciones, se pueda complementar con mejor remuneración salarial: La expectativa en los funcionarios de perder su salario, puede mitigar la ocurrencia de hechos corruptos. También puede pensarse que aspectos como la cultura de la legalidad o la prevalencia de normas éticas en el servicio público, deben fortalecerse para que se llegue a un equilibrio como el planteado por Besley & McLaren (1993).

Niehaus & Sukhtankar (2012), exploraron lo que ellos denominan el efecto “*Gallina de los huevos de oro*”, en el cual los agentes propensos a la corrupción tenderán a incurrir menos en dichas faltas si esperan ganancias de futuras actividades corruptas. Los agentes enfrentan un dilema: si extraen considerables rentas en el presente, reducen sus chances de supervivencia en sus cargos para seguir extrayendo rentas en el futuro. El nombre de esta conducta se explica en que lo racional será que los agentes quieran preservar sus oportunidades de extraer rentas a lo largo del tiempo, lo que implica moderar sus actividades corruptas en el presente (en lugar de exponerse a su captura “*matando*” así la gallina de los huevos de oro). Esta hipótesis podría tener



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

una aplicación interesante en materia de incentivos salariales que premian la permanencia o antigüedad en los cargos.

Aunque la idea de la gallina de los huevos de oro no proviene de estímulos salariales como tal, la evidencia que la respalda vale la pena ser reseñada. Niehaus & Sukhtankar (2012) documentan el caso de un programa que busca garantizar empleo rural en India por al menos 100 días, llamado *National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS)*. Los beneficiarios del programa debían registrarse, se les asignaba trabajar en un proyecto y reclamaban su salario, bien sea diario o a destajo. Al programa puede tener acceso toda la población rural de la India -unos 850 millones de personas- y le cuesta al gobierno el 1% de su Producto Interno Bruto (Niehaus & Sukhtankar, 2012). El estudio tomó una muestra de 1.938 hogares en el estado Indio de Orissa, y cruzó los registros oficiales diligenciados por los funcionarios de cada localidad (quienes reportaban y legalizaban los pagos hechos a los trabajadores), contra lo obtenido por los beneficiarios del programa según las encuestas hechas por los investigadores.

El estudio de Niehaus & Sukhtankar (2012) aprovechó una reforma que en 2007 se hizo al NREGS, en que se incrementaba el salario de los campesinos de 55 a 70 rupias por día y estimó el nivel de pérdida de recursos a partir de la reforma. Intuitivamente, si los funcionarios que reportan los pagos a los trabajadores ven que hay un incremento en la tasa salarial, tenderán a sobre-reportar los pagos, y tomar para sí algún dinero correspondiente a la diferencia entre lo realmente pagado al trabajador y lo registrado ante el gobierno federal. Si opera el efecto de la gallina de los huevos de oro, dichos burócratas tenderán a reducir o moderar su conducta corrupta al ver que en el futuro podrán extraer más rentas derivadas del incremento salarial. El artículo documenta que el robo de recursos disminuyó tanto en términos absolutos, como en comparación con un grupo de control que no fue objeto de la política (en 64%). El estudio también menciona que el monitoreo a los funcionarios responsables de implementar el NREGS es precario: la probabilidad de ser castigado es baja pero positiva (Niehaus & Sukhtankar, 2012) y el castigo para los burócratas que capturan la diferencia entre los pagos reportados y los realmente hechos a los campesinos, es la suspensión del cargo o una transferencia.





## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

## 2. ROTACIÓN DE PERSONAL

Este tema ha sido poco documentado en la literatura científica. Transparencia Internacional, sin embargo, se ha referido a esta política al menos en dos ocasiones: al resaltar la política de rotación de funcionarios públicos dentro del gobierno Alemán (Transparency International, 1999) y al recomendar esta medida en el sector de la ayuda humanitaria para evitar prácticas corruptas (Transparency International, 2010). Adicionalmente, existe documentado un experimento sobre la efectividad de esta política (Abbink, 2004) en el que se muestra que la cooperación existente entre los agentes que participan en una transacción donde hay algún tipo de corrupción, depende fuertemente del tiempo y la secuencialidad que tienen para construir lazos en su relación ilícita.

La rotación de personal puede funcionar como medida preventiva en materia de corrupción, aunque también puede ser punitiva (pero poco efectiva si se usa en ese sentido), como lo documentaron Niehaus & Sukhtankar (2012). El enfoque preventivo puede funcionar al menos por dos razones: primero porque la corrupción implica un comportamiento cooperativo entre quien demanda el acto corrupto (léase un nombramiento irregular, un soborno, la adjudicación ilegal de un contrato, etc.) y quien lo suministra -y dicho comportamiento se basa en acuerdos informales sin registros, con la firme intención de ocultar los hechos pero recoger beneficios-. Esto exige la construcción de algún nivel de confianza entre los actores implicados y para ello se requiere tiempo. Es más probable que estos acuerdos se den cuando se construyen lazos de manera permanente que cuando esto pasa esporádicamente (lo cual ocurre en un ambiente de periódica rotación).

En segundo lugar, porque al ser rotados con regularidad, los funcionarios se pueden ver menos tentados a la corrupción bien sea porque la rotación implica mejores condiciones y mayor



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

remuneración (Van Rijkenghem & Weder, 2001), o bien sea porque al entrar en un nuevo cargo o ambiente laboral, el funcionario incurriría en un costo al añadir a su aprendizaje normal -en aspectos operativos y técnicos de su posición- el tener que familiarizarse con unos procedimientos que faciliten la corrupción. Para que el funcionario incurra en este último costo, se requiere un beneficio (esperado) lo suficientemente alto; pero dicho beneficio es incierto si se tiene en cuenta el primer argumento de este apartado.

Abbink, K. (2004), desarrolló un experimento social de laboratorio en que sometía a los participantes a un juego. Primero se asigna a los 18 participantes un rol en el juego: o se es funcionario público o se es lobista (sobornador) de una firma privada. El juego era secuencial, como se describe a continuación:

- Los jugadores actuando en nombre de las firmas debían decidir si transferían (i.e. sobornaban) al funcionario por un precio que podía oscilar entre 0 y 9 unidades monetarias.
- Posteriormente, quienes juegan en el rol de “funcionarios” deben decidir si reciben o no la transferencia. Si el funcionario acepta, el dinero es descontado de la cuenta ficticia del lobista. Una vez la transferencia es hecha, se hace un sorteo en la que con probabilidad de 0.3% ambos jugadores sean sancionados mediante la expulsión de juego y la eliminación del dinero en sus cuentas y no se les permite jugar rondas adicionales (son 30 en total).
- Si el funcionario rechaza la oferta, de todos modos se practica un descuento de 2 unidades monetarias a los lobistas, simulando así una especie de costos de entrada en el juego de la corrupción o de relacionarse con el Estado para suscribir un contrato, por ejemplo.
- En la última etapa -y a esto se llega inmediatamente si no se aceptan las transferencias, o si se sobrevive al sorteo señalado en la etapa anterior-, el jugador que hace las veces de funcionario público debe escoger entre “X” y “Y”. “X” implica que ambos jugadores reciben 36; “Y” implica que el funcionario recibe 30 y el sobornador 56, pero, adicionalmente, al resto de los 16 jugadores en el simulacro se les descuenta 3 unidades



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

monetarias (al elegir Y). En este caso “X” representa una decisión honesta y “Y” una deshonesta en donde la sociedad también sufre ciertos costos<sup>2</sup>.

Para modelar el efecto de la rotación, el experimento se hace con parejas fijas en un grupo de control y con parejas rotando en un grupo de tratamiento. El nivel de corrupción se midió por dos variables: la transferencia promedio ofrecida y la frecuencia o número de veces con que se escogía “Y”. En promedio, durante el experimento 2.93 unidades monetarias fueron ofrecidos por ronda de juego (se hicieron 30), cuando las parejas eran fijas, mientras que cuando había rotación o cambio de pareja en cada ronda se ofrecieron en promedio 1.65 unidades monetarias. **Es decir, la rotación disminuye los sobornos en un 43%** (Abbink, 2004). En cuanto a la otra medida, la elección “Y” fue tomada en el 14.3% de los casos con rotación de parejas mientras que en el grupo de control (socios fijos) esta frecuencia fue del 43.3%. Adicionalmente, el experimento suministra conclusiones sobre la tendencia a la reciprocidad en estas transacciones y de rechazo al soborno, entre otros aspectos.

El autor, sin embargo, nos advierte que sus resultados son más un punto de partida que una evidencia concluyente sobre la efectividad de la rotación de personal como herramienta de política pública para la lucha contra la corrupción: no sabemos qué otras variables como el temor a ser denunciado o el nivel de corrupción en una sociedad, influyen en la decisión de hacer/recibir ofertas de tipo ilegal como los sobornos.

La rotación de personal también es un mecanismo que puede defender los intereses de los ciudadanos: Abbink, et. al., (2014) documentó un experimento en que la denuncia de sobornos se ve afectada en más de un 20%, cuando los funcionarios que solicitan estos pagos irregulares tienen contacto permanente o regular con los ciudadanos<sup>3</sup>. La posibilidad de algún tipo de retaliación de quien demanda o solicita un soborno o alguna transacción irregular, cunde en la

---

<sup>2</sup> Es importante que el lector tenga en cuenta que la participación en estos juegos es remunerada y que las unidades monetarias de las que estamos hablando también son convertibles a dinero al final del juego. De modo que quienes participan en estos juegos tienen todos los incentivos para comportarse racionalmente y lucrarse.

<sup>3</sup> Este experimento se detalla en la sección 6 del presente artículo.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

medida en que hay más permanencia en los cargos que permiten, justamente, dichas solicitudes. Aunque esta política tiene implicaciones interesantes, en Colombia no fue considerada como parte integrante de la política anticorrupción, al menos, explícitamente.

### 3. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La literatura distingue dos tipos de monitoreo y control (Schatz, 2013; O'Donnell, 1999): el que se hace desde agencias del Estado que buscan frenar la corrupción (rendición horizontal de cuentas) y el control que se hace desde la ciudadanía (rendición vertical de cuentas). Tanto la práctica como la literatura en materia de lucha contra la corrupción, promueven el control social así como la creación y operación de agencias que vigilen a los funcionarios que proveen servicios/bienes públicos. Sólo en Colombia, la existencia de entes de control a cargo de vigilar aspectos disciplinarios, fiscales y penales en el ejercicio de la función pública, demuestra el peso que en nuestro diseño institucional tiene la vigilancia a los servidores públicos.

La pregunta, sin embargo, es: ¿qué evidencia existe acerca de la efectividad de este tipo de iniciativas? Igualmente sucede con el control ejercido por los ciudadanos: el Banco Mundial, al menos desde 2004, resaltó la importancia del control social como mecanismo para complementar la formulación e implementación de política pública y como dispositivo para hacer que los servidores públicos sean responsables ante los ciudadanos de un modo más directo. Transparencia Internacional (2013) nos dice que 2 de cada 3 ciudadanos creen que el control ejercido por gente normal (ordinaria), puede hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción. Igualmente, queda abierta la pregunta de si tenemos evidencia que nos diga hasta qué punto el control ejercido por los ciudadanos es efectivo para reducir la corrupción. Nótese que el estudio que citamos en la sección 1, documenta que la posibilidad de denuncia de los ciudadanos puede no ser tan efectiva (Niehaus & Sukhtanka, 2012), dado el costo que esto representa para cada



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

persona en términos de tiempo, desplazamientos o incluso retaliaciones por parte de los funcionarios (de acá la necesidad de rotación, como se señala en la sección 2).

Olken (2007) probó el efecto del control tanto ciudadano como institucional, a partir de un experimento social de campo: tomó algo más de 600 proyectos de construcción de vías rurales en las islas de Java Central y Java Oriental de Indonesia. El estudio sometió a prueba tres tipos de intervenciones: 1.) auditorías externas conducidas por la agencia del gobierno nacional central, encargada del control fiscal, 2.) sesiones de rendición de cuentas, y 3.) la posibilidad de hacer comentarios anónimos (a través de un formulario) por parte de los ciudadanos, previo a la sesión de rendición de cuentas, pero luego socializados en la respectiva audiencia.

La asignación a cada tratamiento se hizo de modo aleatorio, con 114 proyectos desarrollados como grupo de control (i.e. donde ninguna o muy poca intervención en materia de control o vigilancia se hace, y que sirve de punto de referencia para medir la diferencia estadística entre la corrupción existente sin intervención alguna vs. con algún control, bien sea ciudadano o institucional). La corrupción, en este caso, es medida con metodología de chequeo cruzado: se calculan las diferencias entre los costos de las obras reportados por la administración del proyecto, y los mismos costos valorados por ingenieros independientes. Esas diferencias o recursos faltantes son atribuibles a la corrupción como tal (Olken, 2007).

El estudio encontró que **incrementar la vigilancia por medio de auditorías institucionales, reduce el porcentaje de fondos faltantes por proyecto de un 27.7% a un 19.2%**. Por el contrario, **el control social tuvo un impacto muy limitado y careció de significancia estadística, reduciendo su impacto de entre 1.5% y 3% en los costos en mano de obra**, pero no en todos los gastos de los proyectos (Olken, 2007).

La ambigüedad del rol del control social en la corrupción puede deberse a que los efectos de dicho mecanismo no son directos, y seguramente dependen de los arreglos institucionales en donde el control social prospera. Schatz (2013), sometió a prueba tres hipótesis para identificar dicho efecto, tal y como se detalla a continuación:



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

- *Hipótesis 1:* El control social reduce la corrupción si éste sustituye directamente el control horizontal o institucional.
- *Hipótesis 2:* El control social reduce la corrupción si éste activa y sostiene el control horizontal o institucional, a través de altos niveles de institucionalización o presión del control social mismo.
- *Hipótesis 3:* El control social reduce la corrupción si éste activa y sostiene el control horizontal o institucional, a través de la sanción o control electoral.

El estudio toma casos (de Uganda, India y Tanzania) documentados por otros autores en los que hubo diferentes iniciativas de control social. Mediante un sencillo análisis matricial en donde compara el nivel de reducción de la corrupción en los diferentes casos (4 en total), el autor logró confirmar la *Hipótesis 3*: el control social puede reducir la corrupción siempre y cuando hay un control de tipo institucional y se ejerce un poder de sanción por la vía electoral (Schatz, 2013). Para ser efectivo, el control social debe ejercer una presión de dominio público en donde agencias u organismos de lucha contra la corrupción actúan y de allí se genera una reacción en cadena que se traduce en castigos de tipo electoral.

Una hipótesis parecida fue sometida a prueba de modo experimental por Ferraz & Finan (2008), quienes evaluaron cómo el hecho de publicar información sobre gobernantes locales corruptos, impactaba los resultados electorales en Brasil. La investigación aprovechó el diseño de un programa anticorrupción brasilero que se puso en marcha en el año 2003: **la selección pública y aleatoria de municipios que debían ser sujetos de una auditoria completa sobre sus ingresos y gastos**, ejecutada por la Contraloría General Brasileira. Para Julio de 2005, 373 municipios habían sido seleccionados y en 205 de esos municipios los resultados de la auditoría fueron publicados antes de elecciones en dichas entidades territoriales; mientras que en los 168 restantes las auditorias fueron hechas después de las elecciones (de modo que este último grupo actúa como grupo de control).



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

De manera general, el publicar las auditorías disminuye la probabilidad de ser reelegido en un 7% mientras que cuando hay estaciones locales de radio, la probabilidad de ser reelegido se reduce en un 16% (Ferraz & Finan, 2008). Adicionalmente, **en los casos donde ninguna inconsistencia fue detectada, la probabilidad de reelección de los alcaldes locales se incrementó en un 17%**. Es decir, es a través de mecanismos electorales que los ciudadanos pueden premiar o castigar a los políticos en función de la corrupción observada. Pero la detección de la corrupción y su publicidad, dependen tanto de la existencia de organismos de control y de los medios de comunicación, antes que del control social como tal.

La evidencia sugiere, por lo tanto, que el control social o ciudadano es más una herramienta complementaria que esencial frente a la lucha contra la corrupción, dado que por sí sola no tiene efectos en el comportamiento de los servidores públicos corruptos.

## 4. TECNOLOGÍA / CONECTIVIDAD

Las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), son extensamente promocionadas como una herramienta de política pública para la lucha contra la corrupción que puede presentar diferentes modalidades: desde nuevas Apps como “*Elefantes Blancos*” en Colombia (con la cual se puede tomar una foto de una obra o bien público cuya construcción se haya demorado injustificadamente, georreferenciarla y denunciarla públicamente), hasta sistemas unificados de compras y contrataciones del Estado como el de ChileCompra (en el cual funcionarios públicos, proponentes y ciudadanos pueden comparar los precios de adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno). Sin embargo, es poco el material existente que documenta mediciones de efectividad de las TIC como herramienta de lucha contra la corrupción.

El razonamiento que resalta las ventajas de la tecnología como una herramienta de lucha contra la corrupción es muy simple, y toma sus argumentos de las críticas a los modelos burocráticos de gerencia pública. En estos últimos, la burocracia surge como una herramienta



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

para reducir la discreción de los funcionarios públicos a partir de una estandarización de procesos, procedimientos y controles, así como de una jerarquización en el seguimiento de dichos elementos en la organización del Estado. Sin embargo, con el surgimiento de la Nueva Gerencia Pública prosperaron las críticas sobre la ineficiencia en la provisión de servicios y bienes públicos, que la burocratización generó.

Adicionalmente, el control de la corrupción podría no ser aceptable para el público dado que eso implicaba más procedimientos y más costos. El gobierno electrónico surge allí como un mecanismo para quitarle más discreción a los funcionarios públicos, simplificar los procesos sin necesidad de invertir en más controles, ya que la plataforma tecnológica traslada dichos controles a los usuarios mismos: por ejemplo un ciudadano puede rastrear en tiempo real cuál es el estado de un trámite o una licencia; un proponente en una licitación puede verificar cuál fue el precio propuesto por sus competidores; entre otras ventajas.

OPEN (Online Procedures Enhancement) es una iniciativa bastante documentada en materia de desarrollo de trámites en línea con el Gobierno Metropolitano de Seúl (Corea del Sur). OPEN inició en 1999, cuando el gobierno surcoreano era bastante famoso por sus niveles de corrupción -en particular, por la práctica generalizada de los funcionarios públicos de cobrar dinero a los ciudadanos por procesar cualquier requerimiento, aplicación, etc-. (Bertot, Jaeger & Grimes, 2010), De aquí que el principal objetivo de la iniciativa era reducir el número de instancias en los procesos que implicaban contacto directo entre ciudadanos y funcionarios públicos, a partir de la inclusión inicial de 54 servicios gubernamentales (Cho & Choi, 2004).

OPEN le daba a la ciudadanía la información sobre su solicitud y cada usuario podía incluso verificar a cargo de qué funcionario estaba su proceso y quien era el supervisor respectivo; igualmente, el sistema producía reportes a los supervisores y directores sobre los procesos más demorados, reduciendo así la discrecionalidad de los servidores encargados de atender a la ciudadanía (Shim & Eom, 2008). Cho & Choi (2004) documentan algunos resultados de OPEN en cuanto a reducción en la percepción de corrupción entre los surcoreanos.





## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

Sin embargo, el éxito de las TIC en materia de promoción de la transparencia y reducción de la corrupción depende de factores como la implementación funcional de las tecnologías, educación de los usuarios, cultura y aceptación por parte de la ciudadanía, entre otras variables (Bertot, Jaeger & Grimes, 2010).

Determinar la efectividad de la tecnología o de las herramientas tecnológicas tipo OPEN en la corrupción es difícil, dado que se requiere identificar una medición uniforme tanto de la corrupción como del uso/implementación de herramientas tecnológicas que permiten el contacto entre el gobierno y los ciudadanos. Literatura que mida el efecto de dichas herramientas o plataformas sobre la corrupción es bien limitada. Citamos acá 3 estudios.

Shim & Eom, (2008) desarrollaron un análisis empírico del impacto o el efecto que tiene la tecnología en la percepción de corrupción. Dichos investigadores tomaron el ranking de *e-government* desarrollado por West (2003), el cual es comparado con el índice de Transparencia Internacional con corte al año 2003. Esta medición corresponde al acervo de material que le permite a los ciudadanos encontrar información, servicios, y bases de datos del gobierno; esquemas que facilitan el acceso a poblaciones específicas, como aquellas con alguna(s) discapacidad, indígenas, extranjeros, etc.; entre otras características que garanticen seguridad informática para el público para el cual fue construido.

Dicho estudio adelantó la revisión de aproximadamente 2000 sitios gubernamentales de internet (West, 2003) y les otorgó unos puntajes. Shim & Eom, (2008) construyeron un sencillo modelo de regresión lineal para medir si los puntajes de *e-government* suministrados por West (2003), tienen un efecto sobre el nivel de corrupción. Los autores encontraron que dicho efecto existe; sin embargo, cuando se incluyen otras políticas como estabilidad política, imperio de la ley, calidad del servicio civil, un incremento en la efectividad del *e-government* reduce la corrupción en 0.04 puntos.

Otro modo de verlo es el siguiente: un incremento en la efectividad del *e-government* en 1 desviación estándar, reduce la percepción de corrupción en 0.1 puntos -según el ranking de



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

Transparencia. Esto nos muestra que el efecto es significativo estadísticamente, pero no es muy fuerte si se tienen en cuenta otras variables: por ejemplo, en el modelo citado la estabilidad política o el imperio de la ley son más de 10 veces más fuertes que el *e-government*. De todos modos, los investigadores concluyen que a través del incremento del control interno y del control gerencial, así como de la mayor transparencia hacia los ciudadanos, se reduce la corrupción.

Otro estudio interesante aborda el caso chileno del mercado farmacéutico. Cohen, Rosenhouse, Sánchez & Montoya (2000) documentan que en América Latina existe corrupción en el sector farmacéutico que se manifiesta en los procesos de compra de drogas para los hospitales: el Estado paga precios muy por encima de los de mercado, los funcionarios que autorizan las compras son sobornados para contratar con particulares que ofrecen baja calidad y/o altos precios en sus medicinas, y hay compras innecesarias de medicinas.

Bajo el gobierno de Patricio Aylwin, se estableció en Chile un nuevo esquema de compras de medicina por parte de los hospitales públicos usando como intermediario una agencia del Estado Chileno llamada CENABAST (Centro Nacional de Abastecimiento). Dicho organismo se encarga de recibir las estimaciones hechas por los hospitales públicos donde detallan las medicinas que se requieren en periodos semestrales. Esa información es consolidada por CENABAST, y con ella se arma la licitación para el suministro de dichas drogas a los hospitales, la cual funciona como subasta inversa: una vez las propuestas de precio y demás condiciones han sido recibidas, se suben a un aplicativo electrónico y se hace público cuál fue el precio más bajo ofrecido por los proponentes. A partir de allí los proponentes entran en una puja con CENABAST (en el mismo aplicativo electrónico), y cuando se alcanza un precio de equilibrio (acordado entre proponente y CENABAST) se cierra la puja.

Sin embargo, el sistema le ofrece a los hospitales la posibilidad de elegir: pueden comparar los precios y condiciones establecidos directamente con sus proveedores, frente a aquellos ofrecidos por CENABAST y decidir con cuál suscriben el contrato de suministro. Cohen & Montoya (2001) estiman que hubo un ahorro en los hospitales públicos que varía entre el 4% y el



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

8% sobre las compras de productos farmacéuticos. Aunque su estudio carece de pruebas estadísticas como significancia y robustez, es claro que el componente tecnológico genera más transparencia en las pujas y que, el ahorro generado puede ser atribuible a menos corrupción. Este caso también nos da una idea de la magnitud del impacto, la cual existe, pero no es muy grande.

El acceso a internet es una variable que puede mostrar el efecto de la tecnología en la corrupción. Andersen, Bentzen, Dalgaard & Selaya (2013) desarrollaron cálculos para medir la relación de causalidad entre el acceso a internet y la reducción en la corrupción. Dichos autores encontraron que un 1% de incremento en el acceso a internet, reduce el índice de corrupción (obtenido del International Country Risk Guide –ICRG–) en 0,04 puntos. Andersen et. al. (2013) pudieron calcular este índice para una muestra de 102 países, relacionando el cambio en el índice de corrupción del ICRG del año 1991 hasta el 2006 por medio de un modelo de regresión de mínimos cuadrados de dos etapas.

Sin embargo, el estudio no evidencia el canal o mecanismo a través del cual el internet reduce la corrupción. Pueden ser varios los canales: 1.) más internet facilita más productividad, lo cual puede incrementar el crecimiento económico el cual a su vez reduce la corrupción (Gundlach & Paldam, 2009); 2.) Al ser internet un dispositivo de difusión de información, se facilita la publicidad de faltas, delitos, inhabilidades y toda suerte de actos de corrupción de servidores públicos; con ello se vuelve más probable la sanción social a través de redes o comunidades, así como la detección y castigo legal de delitos, con lo que la corrupción se vuelve menos atractiva (Ariely & Mazar, 2006); 3.) internet reduce la oportunidad de interacción entre servidores públicos corruptos y los ciudadanos (West, 2005; Bertot, Jaeger & Grimes, 2010); 4.) el internet sirve para generar más transparencia en procesos como licitaciones, se estandarizan procedimientos y se reduce la discreción de los servidores públicos (Cho, Y. H., & Choi, B. -D. 2004; Bertot, Jaeger & Grimes, 2010).



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

Ojha, Palvia & Gupta (2008) compilaron unas 15 investigaciones que han documentado el impacto del gobierno electrónico sobre la corrupción y que, igual que los estudios acá referidos, documentan un efecto positivo en la reducción de la corrupción pero pequeño -por lo que no serán mencionadas acá-. Sin embargo, es importante resaltar que, en parte, esto debe obedecer a que probablemente existen contextos en que la corrupción persiste incluso luego de que las estrategias de gobierno electrónico son implementadas –con lo que se reduce el efecto general de las herramientas tecnológicas sobre la corrupción-. La evidencia documentada, sin embargo, nos plantea un reto interesante: ¿cuál es la costo-efectividad del gobierno electrónico en la lucha contra la corrupción? Entidades como el Banco Mundial o como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promueven de modo permanente estas iniciativas de modo que los recursos asignados para desarrollar aplicaciones, portales y herramientas que acerquen el Estado al ciudadano, constituyan un rubro importante dentro de los presupuestos de los gobiernos. Pero, ¿qué tanto ayudan a que no se pierdan los recursos de esos mismos gobiernos vía corrupción? O puesto de otro modo, ¿por cada dólar invertido en gobierno electrónico, cuántos dólares se salvan de perderse en actos corruptos? Dado el generalizado uso de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en los gobiernos, esta pregunta debería ser la orientadora para una futura toma de decisiones en cuanto a nuevas inversiones en iniciativas de gobierno electrónico. La evidencia nos muestra que el tamaño de su impacto es pequeño, por lo que esos mismos recursos podrían ser usados a través de otras herramientas de política para reducir la corrupción.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

### 5. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Un objeto interesante de debate no sólo en la literatura académica, sino en la práctica como tal en políticas públicas, es si la descentralización política o administrativa reduce oportunidades para la corrupción. En general, la descentralización territorial consiste en la creación de entidades sub-nacionales que cuentan con algún grado de autonomía para el cumplir con determinados fines del Estado.

Una línea de razonamiento puede ser que la descentralización acerca más los gobernantes a los ciudadanos, haciendo más visibles y responsables de sus acciones a los primeros, reduciendo así el espacio para la corrupción; por otra parte, la falta de coordinación en los diferentes niveles sub-nacionales puede crear incentivos en el nivel local para extraer rentas, dado que la corrupción local puede ser ocultada, puede no contar con mayor vigilancia o sanción, o simplemente puede ser funcional a la dinámica territorial (pensemos en una entidad territorial donde los gobernantes son elegidos mediante prácticas clientelistas y por esas mismas prácticas pagan favores, sobornan, y depredan rentas con la complacencia o indiferencia de la ciudadanía, que no ve provechoso denunciar irregularidades porque no existe ante quién).

La evidencia acerca del papel de la descentralización es bien variada, al igual que el modo en que cada estudio captura tanto la descentralización como la corrupción. Un modo es someter a prueba la descentralización política, comparando el comportamiento de la corrupción en países que son federalistas y los que no. Kunicová & Rose-Ackerman (2005), tomaron una muestra de 93 países (incluidos en el Freedom House Index), para verificar la relación entre los sistemas electorales para cargos de representación popular y corrupción. Al controlar la variable FEDERALISMO dentro de su regresión, encontraron que los sistemas federales tienen un efecto negativo sobre el índice de control de corrupción del Banco Mundial (Kunicová & Rose-Ackerman, 2005). Esto es, los países federalistas tienden a presentar 0.4 puntos menos en control de corrupción; lo cual va en línea con otros estudios que buscaron verificar la relación entre federalismo y corrupción a principios de siglo (Fan, Lin & Treisman, 2009).



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

Otro modo de medir o capturar la descentralización es a través de su dimensión puramente fiscal, es decir, del porcentaje del gasto público que es ejecutado por las entidades territoriales (o sub-nacionales en la literatura académica). Usando el popular índice publicado por Transparencia Internacional, Arian (2004) calculó la relación entre corrupción y la descentralización fiscal por medio de mínimos cuadrados ordinarios. Su investigación encontró que la relación es positiva (a más descentralización fiscal más transparencia), de modo que cada punto porcentual más que está a cargo de las entidades territoriales en gasto, se traduce en 0.15 puntos adicionales al índice de transparencia -aunque la significancia estadística del estudio no es lo suficientemente fuerte (sólo del 90%)-. Arian (2004) sugiere que necesitaríamos datos en panel para confirmar o rechazar los resultados de su estudio, dado que sólo tomó datos del índice de transparencia de 1998 y las correspondientes variables de control para ese mismo año.

Enikolopov and Zhuravskaya (2007) hicieron otro estudio similar tomando cada uno de los componentes del índice de gobernabilidad del banco mundial y corrieron una regresión con respecto a variables que capturaban la descentralización fiscal, así como la profundización de las democracias. Esta investigación encontró que el efecto de la descentralización fiscal sobre la corrupción no es uniforme y que depende de variables institucionales como la fortaleza de los partidos políticos.

Dada la complejidad para capturar la descentralización también existe la posibilidad de estudiar en detalle ciertas dimensiones o capacidades de las entidades territoriales y cómo dichas capacidades afectan los hechos de corrupción. Fiszbein (1997) tomó 16 municipios colombianos y estudió su desempeño en el suministro de los servicios de salud, educación y construcción/mantenimiento de vías. El estudio encontró que la elección popular de alcaldes generó mejoras en el suministro de servicios y en la reducción de corrupción, gracias a que buscaban ajustar su gestión a las necesidades de los ciudadanos en comparación con periodos previos a 1991, cuando los alcaldes no eran elegidos popularmente (Fiszbein, 1997; pág 1040). Sin embargo, este estudio es más bien cualitativo y no nos da mediciones precisas del impacto en



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

**Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper #2 (Esta versión: Abril de 2016)**

la corrupción, sino que asume su existencia previa como una de las variables explicativas de la ineficiencia en el suministro de bienes y servicios públicos.

Es posible que la diversidad en los resultados para medir la relación entre descentralización y corrupción no sólo dependa por la variable elegida para capturar estas variables, sino por el efecto ambiguo que pueda tener la política de descentralización: en países desarrollados tal vez sea diferente al efecto en países en desarrollo; o democracias con partidos políticos fuertes, bien formados y con estructuras formales para capturar a sus votantes y elegir a sus candidatos, presentan efectos diferentes de la descentralización con respecto a países donde los partidos políticos tienen limitaciones para subordinar a sus candidatos en cargos públicos y para organizar a sus electores.

Para poder resolver las contradicciones que sugiere la evidencia empírica, Fan, Lin & Treisman, (2009) corrieron varios modelos para observar cómo reacciona una medición de corrupción no basada en la percepción, con respecto a diferentes formas de descentralización - usando más de 480 fuentes. En particular verificaron: número de niveles de gobierno por país, área promedio por país en los niveles administrativos más bajos, toma de decisiones en el nivel territorial, elección no centralizada de los cargos de rama ejecutiva en el nivel territorial, porcentaje de los ingresos de entidades territoriales recaudados, con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) del país (dato que es suministrado por el Fondo Monetario Internacional –FMI-), y un estimado del porcentaje de personal del servicio civil o del sector público trabajando en entidades territoriales, con respecto al total de servidores público en el país. (Fan, Lin & Treisman, 2009; p 15).

La otra innovación de este estudio es que adhiere el indicador de corrupción a partir de reportes capturados por la encuesta mundial de ambiente de negocios (WBES por la sigla en inglés) que se hizo en 80 países, a gerentes / directivos de más de 9 mil firmas entre los años 1999 y 2000. Sin embargo, esta definición de corrupción restringe el tipo de conductas que se desprenderían del grado de descentralización en un país. El supuesto acá es que los gobiernos



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

(tanto en el nivel nacional como territorial) pueden aprovechar sus competencias en materia de regulación, para extraer sobornos tanto de las firmas como de los ciudadanos. Someter a prueba esta hipótesis, permite elucidar si esta forma de corrupción se incrementa cuando hay más descentralización, o no.

El artículo de Fan, Lin & Treisman, (2009), tuvo hallazgos bien interesantes que abren más campo de debate en la discusión sobre los efectos de la descentralización en la corrupción, dado que se encontró que:

1.) El soborno es más costoso y más frecuente en países con más instancias sub-nacionales o niveles territoriales. El añadir un nivel más de gobierno sub-nacional, incrementa la probabilidad en 2.6%, de que una firma reporte que siempre necesita hacer pagos informales para obtener algún “*resultado*”; mientras que al tiempo reduce la probabilidad de que la firma nunca tenga que hacer dichos pagos en un 6.7%. Por “*resultados*” acá incluimos contratos con el gobierno, conexión a redes de servicios públicos, licencias o permisos de funcionamiento y pago de impuestos.

2.) Los efectos de la descentralización genera mayor corrupción, particularmente si se toma la proporción de servidores públicos en el nivel local o burocracia local con respecto al número de habitantes. Un punto porcentual adicional de proporción de servidores públicos locales por cada 100 residentes, incrementa la probabilidad de más extracción de sobornos en casi un 5%.

3.) Por el contrario, esquemas en donde los gobiernos sub-nacionales obtienen más ingresos en el ejercicio de sus funciones reduce la corrupción. Un 15% de ingresos de entidades territoriales o sub-nacionales con respecto al PIB del respectivo país, está asociado con un 15% más de probabilidad de que las firmas no hagan pagos informales a los funcionarios públicos, comparados con aquellos países donde esa tasa de ingresos respecto al PIB es del 5%. En su análisis, los autores resaltan que la menor corrupción de las entidades sub-nacionales está asociada a licencias, contratos y acceso a servicios. En particular, el efecto de la





## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

descentralización fiscal se ve más en la reducción de la frecuencia en la solicitud de sobornos que en la magnitud de los mismos (Fan, Lin & Treisman, 2009; Pág. 33)

4.) Por los anteriores resultados, los autores cuestionan si la relación de causalidad entre descentralización fiscal y corrupción requiera ser comprobada: en sus pruebas, aquellos países donde los gobiernos sub-nacionales reciben menos recursos son los más corruptos, pero eso puede ser debido a la corrupción misma, esto es, a que los funcionarios en lugar de captar impuestos o tasas o tarifas lo que hacen es capturar sobornos. Entonces, es la corrupción la que hace que la descentralización fiscal, medida como la proporción de ingresos de las entidades territoriales respecto al PIB, sea baja.

Contrario al estudio de Fan, Lin & Treisman (2009), Maksym Ivanyna & Anwar Shah desarrollaron una investigación patrocinada por el Banco Mundial en la que encontraron un efecto positivo de la descentralización sobre la reducción de la corrupción (Ivanyna & Shah, 2010). Para explicar dicho resultado es clave tener en cuenta que los autores desarrollaron previamente una medición independiente de la descentralización, lo cual es el paso fundamental para poder identificar cualquier relación existente entre dicho fenómeno y la corrupción. Adicionalmente, usaron las mediciones de corrupción desarrolladas tanto por Transparencia Internacional como por el Banco Mundial.

Una hipótesis fundamental en Ivanyna & Shah (2010) es que no todas las entidades sub-nacionales son igualmente comparables, puesto que en estados muy grandes, las entidades de tipo federal pueden acercar el gobierno al ciudadano del mismo modo o menos eficientemente que entidades centrales en países pequeños. Esto es, gobiernos centralistas como Liechtenstein, bien podrían ser considerados federales o muy descentralizados dado su tamaño. Adicionalmente, las entidades territoriales de más bajo nivel que cuentan con un representante del poder ejecutivo presentan, a lo largo del planeta, disparidades en la población que controlan: no se puede comparar aquella que gobierna en promedio/país a 10 mil ciudadanos a aquella que gobierna en promedio/país a medio millón.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

De modo que Ivanya & Shah (2010) construyen un índice que pondera la descentralización política con la fiscal, al tiempo que en ésta última castigan aquellos esquemas con muchas transferencias que dependen directamente de los gobiernos federales o centrales (según el caso), o a aquellos esquemas que tienen muchas y muy grandes entidades territoriales. En el ranking final Colombia aparece como un país relativamente descentralizado en América Latina (aunque en el continente, Brasil es la más descentralizada). En el mundo, los países nórdicos y China tienen los puntajes de descentralización más altos.

Con este criterio para calcular un índice de descentralización, los autores obtienen resultados prácticamente opuestos a Fan, Lin & Treisman, (2009): en todos los indicadores, tanto de percepción de corrupción como de experiencia real auto-reportada de corrupción, el efecto de la descentralización sobre la corrupción es negativo, esto es, a mayor índice de descentralización menor es la corrupción. Por ejemplo, incrementar en un 10% los ingresos o gastos autónomos de las entidades territoriales reduce en un 15% la frecuencia de pagos de sobornos por parte de los hogares. Este mismo incremento en la autonomía fiscal de las entidades locales llevará a una caída del 30% en la proporción de lo que los ciudadanos pagan en sobornos. (Ivanya & Shah, 2010; pág 25). Desde el punto de vista de la percepción, dicho incremento del 10% en descentralización equivale a que el puntaje en el índice de transparencia suba en medio punto, o en 12 posiciones dentro del ranking.

Es decir, la evidencia en materia de la efectividad de la descentralización como herramienta de política pública anticorrupción sigue siendo contradictoria y está lejos de ser concluyente. Una razón, justamente, está en que estamos ante dos variables difíciles de medir: la corrupción y la descentralización. Igualmente, es difícil hacer comparables a todos los países en cuanto a qué competencias y capacidades tienen los gobiernos locales, así como frente a qué tanto dichos elementos dependen de sus vinculados con instancias intermedias entre lo local y el gobierno nacional central.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

### 6. CASTIGOS E INCENTIVOS

La corrupción puede tomar formas concretas de delito, a las que les corresponde diferentes castigos o sanciones. En el caso concreto del ordenamiento jurídico colombiano, no existe una definición explícita (legal) de corrupción, sino que se establece una serie de delitos contra la administración pública, tipificados en el Código Penal así como una serie de faltas contempladas en el Código Único Disciplinario. Proporcional a dichas faltas, se detalla una serie de castigos como multas, privación de la libertad, inhabilidad para ejercer cargos públicos, suspensión, entre otras.

A pesar de estas disposiciones y herramientas legales, los costos en materia de corrupción en Colombia siguen siendo considerables: Maldonado (2011) sugiere que el recurso apropiado de los corruptos en el país puede superar los 9 billones de pesos anuales y que la capacidad de sanción en Colombia es insuficiente. Isaza (2011) menciona más de 10 cuerpos normativos para prevenir y castigar la corrupción. Sin embargo, el costo y prevalencia del fenómeno ponen en duda la efectividad de las medidas sancionatorias, dado que es razonable asumir que los corruptos de algún modo evalúan los beneficios de sus actos delictivos frente a los costos de cometerlos y que, dentro de dichos costos, las sanciones juegan un papel importante. El Documento CONPES 167/2013 reconoce la insuficiencia de esta herramienta, al establecer como una línea de la política anticorrupción en Colombia la lucha contra la impunidad.

Queda la pregunta entonces de cuáles son los límites de las herramientas de política para luchar contra la corrupción, basadas en castigos. La revisión de la literatura que busca responder preguntas en este aspecto recurre principalmente al abordaje conductual, el cual verifica cómo responden los agentes a incentivos y a los castigos relacionados con la corrupción. ¿Hasta qué punto la negociación de penas y la indulgencia (cuando un corrupto se entrega a la justicia o reconoce sus delitos), sirven como mecanismos para reducir el fenómeno? O más bien, ¿Deben endurecerse las penas, sanciones y los controles a medida que el fenómeno crece? Penas muy



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

duras o más allá de cierto umbral han sido probadas como inefectivas a la hora de reducir no sólo la corrupción sino otros delitos de mayor lucro. (Polinsky & Shavell, 2000).

Los problemas derivados de esquemas donde se reducen las penas, pueden ser, de hecho contraproducentes. Buccirossi & Spagnolo (2001) desarrollaron un modelo basado en teoría de juegos, en que la negociación de penas/multas/castigos podría dañar la lucha contra la corrupción porque le puede dar instrumentos de negociación a los corruptos: si una firma soborna a un funcionario público a cambio de, digamos, un contrato con el Estado y éste último incumple al no otorgarlo, la firma puede acudir a la delación para luego negociar la multa o pena que le corresponda. Esto incentiva al funcionario público para cumplir con el acuerdo corrupto, y ambas partes lo mantienen secreto. De este modo, la indulgencia, la posibilidad de reducción de penas, suministra un dispositivo de cumplimiento de acuerdos entre partes corruptas dejando el delito oculto a la justicia. Los autores señalan que los beneficios tendrían que ser lo suficientemente generosos para que este dispositivo funcione, pero uno de los requisitos es que corresponda a delitos espontáneos (Buccirossi & Spagnolo, 2001).

Otra opción de lucha contra la corrupción está en implementar responsabilidad asimétrica, cuando se trata de sobornos: en este esquema, recibir el soborno es un hecho punible mientras que darlo no lo es -o recibe menores castigos -. En los Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania tanto el sobornador como el sobornado son igualmente culpables por lo que reciben similares castigos; mientras que China, Japón y Rusia tienen penas más suaves con quien entrega el soborno (Abbink, et. al., 2014), es decir, aplican el principio de responsabilidad asimétrica. La evidencia sobre cuál de estos modelos es mejor para combatir la corrupción no es concluyente (Dufwenberg & Spagnolo, 2011). Por un lado puede ser que con este esquema se incentive más a denunciar a los funcionarios públicos que piden sobornos por prestar servicios o administrar trámites mínimos a los ciudadanos, ya que éstos no enfrentarán costos altos, lo cual reduce la demanda de sobornos por parte de los funcionarios. Por otra parte, puede ser que la relativa impunidad a los sobornadores puede hacer el soborno moralmente aceptado por la sociedad, lo



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

**Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper #2 (Esta versión: Abril de 2016)**

que, sumado a contextos en donde el imperio de ley es débil y la justicia lenta, termina por incrementar la corrupción (Abbink, et. al, 2014).

Abbink, et. al., (2014) diseñaron un experimento en que sometían a un juego a los sujetos en que el sobornador no enfrentaba pena alguna. Sus resultados indican que, efectivamente, cuando dar el soborno no se castiga, la demanda por sobornos se reduce; pero si los servidores públicos tienen la opción de retaliación (digamos al volver a enfrentar al mismo ciudadano para suministrar algún bien o servicio obligación del Estado, con la intención de demorarlo o negarlo), la denuncia se reduce. En específico, el incentivo de denuncia funciona en más del doble: mientras que en responsabilidad simétrica sólo el 25% de los sujetos denuncia, en responsabilidad asimétrica el nivel de denuncia sube al 59%. No es tan significativo, sin embargo, el comportamiento de quienes piden sobornos: bajo responsabilidad simétrica un 38% de los sujetos solicitaron un soborno, mientras que bajo la asimétrica esto cae a un 24%.

Finalmente, Ariely & Mazar (2006) desarrollaron experimentos sociales para determinar los umbrales de deshonestidad que favorecen la corrupción en ambientes vigilados. Allí exploran qué tanto responden los sujetos a los estímulos (en términos de falta de vigilancia) para cometer fraudes. El estudio consistió, básicamente, en hacer pruebas de conocimientos generales a estudiantes de pregrado en MIT y pagarles por respuestas correctas. El grupo de control consiste en hacer los pagos en condiciones normales de vigilancia y verificación: una persona coteja los resultados de cada estudiante con una hoja de respuestas y liquida los pagos. Los grupos de tratamiento consistieron en remover controles uno por uno en el siguiente orden y condiciones: 1.) se le permite a los estudiantes autoliquidar y cobrar sus ganancias cuando entreguen su hoja de respuestas; 2.) Se les permite autoliquidarse, destruir sus respuestas y cobrar; 3.) se les permite autoliquidarse, destruir su hoja de respuestas y tomar directamente el dinero de una caja sin que haya nadie que los controle.

El esquema tradicional predice que entre más controles se remuevan en las personas, más tienden a la deshonestidad en la medida en que esto les reporte más ganancia. O dicho de otro



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

modo: remover controles es incentivar a las personas a ser más deshonestas. Eso implicaría que la condición 3, donde no queda evidencia de lo que liquidan los estudiantes y donde no hay quien siquiera vigile el dinero que toman, sean más deshonestos que la condición 1 -en la cual simplemente se autoliquidan-. Sorprendentemente, no fue así (!). Los sujetos de los experimentos no respondían con más deshonestidad a medida que los controles se removían. Esto es, las respuestas o los pagos promedio hechos por persona entre los grupos 1, 2 y 3 no eran estadísticamente diferentes (!). Sin embargo si hubo diferencia estadística entre dichos grupos de tratamiento y el grupo de control (Ariely & Mazar, 2006), dado que los primeros tuvieron más respuestas correctas en promedio que el último. Esto llevó a dichos investigadores a concluir que hay una serie de dispositivos internos que mantienen bajo control la deshonestidad, la tendencia a ser corruptos o a engañar con fines de lucro en las personas. Por lo tanto que, si se tratara de establecer controles o dispositivos de vigilancia para mantener a raya estos comportamientos, la equivalencia estadística entre las condiciones 1, 2 y 3 prueban que no necesariamente vigilar más, lleva a mas reducción en comportamientos deshonestos y que, en cambio, si se asumen costos innecesarios al incrementar dispositivos de vigilancia en lo que tiene que ver con tomar dinero a partir del fraude.

La existencia y los efectos probados de dichos dispositivos internos pueden ser evidencia para legitimar políticas anticorrupción basadas en la promoción de una cultura de la legalidad. Ariely (2008) afirma que en el mismo experimento, el nivel de fraude se reduce cuando a los sujetos se les hace firmar un código de ética justo antes de entrar al salón a responder la prueba (aunque dicho código en MIT, no existe en realidad). Adicionalmente, da sustento para programas que acuden a esos dispositivos declaraciones juramentadas, públicas y abiertas. Aunque a primera vista estos esquemas parecen más bien inútiles rituales, tal vez haya un umbral de efectividad en ellos.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper* #2 (Esta versión: Abril de 2016)

Una extensión del estudio señalado probó qué pasaba si, en lugar de la condición 3, los sujetos tomaban libremente fichas convertibles a dinero que podían luego redimir a unos pocos metros del lugar donde tomaron la prueba (y las fichas) al terminar el test. Ariely encontró que los niveles de deshonestidad se disparan en un 50%, esto es, los estudiantes aparecen contestando más preguntas correctas que los demás grupos en esa magnitud. Esto también llevó a Ariely a plantear que interponer eslabones entre el dinero y ser humano puede incrementar la deshonestidad<sup>4</sup> (Ariely, 2008). Este hallazgo abre preguntas, por ejemplo, sobre qué tan efectivas son los dispositivos para alejar a los administradores de recursos públicos de dichos dineros, y de la compleja y costosa red de procesos y procedimientos para manejar el dinero del Estado. Tal vez eso lo que haga es facilitar la capacidad de los funcionarios de apropiarse de los recursos públicos sin que sus dispositivos internos, aquellos que asociaríamos con la autorregulación, se activen, dado que no hay un contacto directo con el dinero.

## Comentarios Finales

Los estudios en materia de efectividad de diferentes estrategias de política abren camino para mayores investigaciones, y son una alerta para que los gobiernos encuentren dispositivos que midan la efectividad de los diferentes componentes de la política anticorrupción. Implementar proyectos piloto, que incluyan la posibilidad de hacer estudios semi-experimentales (esto es, de medir si aquella población o contexto donde la medida anticorrupción fue aplicada es estadísticamente diferente de una población similar donde dicha medida no se implementa), puede ser una alternativa interesante para determinar qué medidas de lucha contra la corrupción funcionan. También es necesario mantener un monitoreo constante de las diferentes variables que reaccionan o cambian ante la corrupción, para tener una idea concreta de la efectividad de las medidas que se aplican así como del costo y de los beneficios que dichas tareas implican.

---

<sup>4</sup> Otro experimento puede ayudarnos a entender el mecanismo: Ariely dejaba descuidada una botella de bebida gaseosa (valorada en 1.50 dólares) en los dormitorios estudiantiles. En otro experimento dejaba los US\$1.50 en las mismas condiciones. Resultó que el dinero en efectivo duraba más tiempo que la gaseosa, antes de que alguien lo tomara. Ver: Ariely (2008)

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

### REFERENCIAS

- [1] Abbink, K. (2004) “Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study” *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 887–906.
- [2] Abbink, Dasgupta, Gangadharan & Jainc (2014) Letting the briber go free: An experiment on mitigating harassment bribes. *Journal of Public Economics* 111 (2014) 17–28
- [3] Acemoglu & Robinson (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- [4] Andersen, T.B. Bentzen, J. Dalgaard, C. & Selaya, P. (2011) Does the Internet Reduce Corruption? Evidence from U.S. States and across Countries. *The World Bank Economic Review*, VOL. 25, NO. 3, pp. 387–417
- [5] Ariely, D. (2008) *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. HarperCollins.
- [6] Ariely & Mazar (2006), “Dishonesty in Everyday Life and its Policy Implications.” *Journal of Public Policy and Marketing*. Vol. 25, No. 1: 117-126.
- [7] Arian, G. (2004). Fiscal decentralization: a remedy for corruption? *International Tax and Public Finance* 11 (2), 175–195.
- [8] Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, & Sendhil Mullainathan. (2012) *Corruption*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12- 023, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- [9] Becker, G. and G. Stigler, (1974) “Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, 3, 1, 1-19.
- [10] Berry, D. & Lindgren, D. (2007) *Statistics: Theory & Methods*.
- [11] Bertot, Jaeger & Grimes (2010) “Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies”, *Government Information Quarterly* 27, 264–271.
- [12] Besley, T. & J. McLaren, (1993) “Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives”, *The Economic Journal*, 103, 416, 119-41.





## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

- [13] Björkman, M. & Svensson, J. (2010). "When Is Community-Based Monitoring Effective? Evidence from a Randomized Experiment in Primary Health in Uganda" *Journal of the European Economic Association*, 8(2-3): 571-581.
- [14] Buccirosi, P & Spagnolo, G. (2001) The effects of leniency on illegal transactions: How (not) to fight corruption, SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, No. 456
- [15] Cho, Y. H., & Choi, B. -D. (2004). E-government to combat corruption: The case of Seoul metropolitan government. *International Journal of Public Administration*, 27, 719–735.
- [16] Cohen, Rosenhouse, Sanchez & Montoya (2000) "The Pharmaceutical Supply and Distribution System: The Chilean Experience", World Bank, IESE and World Bank.
- [17] Cohen & Montoya (2001) Using technology to fight corruption in pharmaceutical purchasing: lessons learned from the Chilean experience. Country Case Study Prepared for Europe and the Americas Forum on Health Reform, San Jose, Costa Rica. World Bank.
- [18] Cuevas, H. (1993) *Introducción a la Economía*. Universidad Externado de Colombia.
- [19] DNP – Departamento Nacional de Planeación (2013) Documento CONPES Social 167. Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción.
- [20] Dufwenberg, M., Spagnolo, G., (2011) Legalizing bribes. Eller College of Management Working Paper No. 11-09.
- [21] Enikolopov & Zhuravskaya (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics* 91, 2261–2290.
- [22] Fan, Lin & Treisman (2009) Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, *Journal of Public Economics*, 93, 14–34
- [23] Ferraz, C. & Finan, F. (2008) "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2): 703-745.
- [24] Fiszbein, A. (1997). The Emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World Development* 25 (7): 1029–1043.
- [25] Isaza, C. (2011) *El Fracaso de la Lucha Anticorrupción en Colombia*, OPERA No. 11, Universidad Externado de Colombia
- [26] Klitgaard R. (1991) Political corruption: strategies for reform, *Journal of Democracy* 2(4): 86–100.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

- [27] Kunicová, Jana, Rose-Ackerman, Susan (2005). Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science* 35 (4), 573–606
- [28] Maldonado, A. (2011) La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral Policy Paper 2 FESCOL.
- [29] Niehaus, P; & Sukhtankar, S. (2012). *Corruption Dynamics: The Golden Goose Effect*. UC Berkeley: Center for Effective Global Action
- [30] O’ Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. En *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Schedler et al. (eds). Lynne Rienner Publishers: Boulder.
- [31] Ojha, Palvia & Gupta (2008) A Model for Impact of E-Government on Corruption: Exploring Theoretical Foundations. En: J. Bhattacharya (Ed.), *Critical thinking in e-governance* (pp. 160–170). New Delhi, India: Gift Publishing.
- [32] Olken, B. (2007). "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy*, 115: 200-249.
- [33] Polinsky, M. & Shavell, S. (2000) "The Economic Theory of Public Enforcement of Law", *Journal of Economic Literature*. pp 46-76
- [34] Reinikka, R, Svensson, J. 2003. The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture. Policy Research Working Paper No. 3239. Washington: The World Bank.
- [35] Rose-Ackerman, S. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing.
- [36] Schatz, F. (2013). Fighting corruption with social accountability: A comparative analysis of social accountability mechanisms’ potential to reduce corruption in public administration. *Public Administration and Development* 33, 161–174
- [37] Shim, D. C., & Eom, T. H. (2008). E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. *International Journal of Public Administration*, 31, 298–316.
- [38] Svensson, J. (2004). "Eight questions about Corruption." *Journal of Economic Perspectives*, 19 (5): 19-42.
- [39] Todaro & Smith (2010) *Economic Development*. Addison-Weasley. 11th Edition
- [40] Transparency International (1999). *National Integrity Systems: The TI Source Book: Part C8-Public Officials*.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #2* (Esta versión: Abril de 2016)

- [41] Transparency International (2010). Handbook of good practices: Preventing corruption in humanitarian operations.
- [42] Transparency International (2013) Corruption Perceptions Index
- [43] Treisman, D. (2000). "The Causes of Corruption: a Cross-National Study." *Journal of Public Economics*, 76: 399-457.
- [44] UNDP (2013) Human Development Report
- [45] Van Rijckeghem, C. & Weder, B. (2001). "Bureaucratic Corruption and The Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by how Much?" *Journal of Development Economics* 65(2) :307-331.
- [46] West, D. M. (2003). Global E-Government, 2003, p.3. Center for Public Policy at Brown University. Retrieved October 1, 2005, from [http://egov.alentejodigital.pt/Benchmarks/Global\\_E-Government\\_2003.pdf](http://egov.alentejodigital.pt/Benchmarks/Global_E-Government_2003.pdf).
- [47] West, Darrell M., 2005. Digital Government, Princeton University Press.
- [48] Wooldridge, J. (2009) Introductory Econometrics: A modern approach. International Edition. South Western Cengage Learning.
- [49] World Bank. (2007). "Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption."
- [50] Yang, D. (2008). "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Customs Reform." *Journal of Law and Economics* 51(1): 25-57