



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA

Medición de la corrupción

Revisión de la literatura empírica

Alumno: Miguel Bragagnolo

Legajo: 13B747

Tutor: Dr. Hernán Ruffo

Fecha: junio 2016

Medición de la corrupción

Revisión de la literatura empírica

Resumen

En el presente trabajo se realiza una revisión de la literatura empírica sobre la medición del fenómeno de la corrupción, en distinto tipo de economías. Atento a que los actos de corrupción no son observables de modo directo, se presenta un modelo teórico para su interpretación y se estudia en forma comparada su cuantificación en términos de dimensión e impacto a través de diversas investigaciones. Para ello se exponen, comparan y contrastan distintos métodos de medición, resaltando sus implicancias y determinando el enfoque más apropiado, de acuerdo a las circunstancias específicas y el caso teórico identificado. Se estudian mediciones basadas en la percepción; la recolección de datos a partir de observación directa; el chequeo cruzado; y en estimaciones e inferencias estadísticas. Luego de una revisión detallada de casos se concluye que la determinación del diseño de la evaluación y el método a emplear deberían ser definidos en función de las preguntas de evaluación y los atributos del programa específico en consideración. Asimismo, se destaca la necesidad adicional de estudiar el costo social directo de la corrupción, relacionado con el no cumplimiento generalizado de las reglas en una sociedad.

Palabras clave: corrupción, políticas anti-corrupción, mediciones, transparencia

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	Pág. 3
II.	REVISIÓN DE LA LITERATURA	Pág. 4
III.	DEFINICIONES	Pág. 5
IV.	MODELO TEÓRICO	Pág. 7
	1. Bases del modelo	Pág. 8
	2. Interpretación del modelo	Pág. 11
	3. Tipologías	Pág. 13
	4. Implicancias del modelo	Pág. 15
	5. Limitaciones del modelo	Pág. 17
V.	MEDICIONES DE LA CORRUPCIÓN	Pág. 18
	1. Basadas en encuestas / entrevistas de percepción	Pág. 20
	2. Basadas en recolección de datos a partir de observación directa	Pág. 23
	3. Basadas en el chequeos cruzados	Pág. 27
	4. Basadas en estimaciones e inferencias estadísticas	Pág. 31
VI.	COMPARACIONES	Pág. 34
VII.	DISCUSIÓN	Pág. 41
VIII.	CONCLUSIONES	Pág. 42
IX.	REFERENCIAS	Pág. 44
X.	APÉNDICE I	Pág. 48

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un flagelo que afecta seriamente a todo tipo de economías, independientemente de su nivel de desarrollo. Tanto es así que se ha vuelto un tema central en políticas de desarrollo y varios organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros, dedican cuantiosos recursos en investigación relacionada con la materia y en programas anticorrupción. Sin embargo, dado que se trata de un hecho ilícito por definición, las cifras que caracterizan el fenómeno se encuentran ocultas y no resultan observables de modo directo o en registros estadísticos. Esta particularidad ha hecho que la cuantificación de su dimensión e impacto haya sido abordada de forma disímil en numerosas investigaciones.

En este trabajo se reúnen, exponen, comparan y contrastan distintos métodos para medir la corrupción con el objetivo de identificar similitudes y diferencias, sus implicancias y así poder determinar si existe un enfoque más apropiado, de acuerdo a las circunstancias de cada país. Se considera que las mediciones de este fenómeno pueden clasificarse como sigue:

- 1) Basadas en la percepción
- 2) Basadas en recolección de datos por observación directa
- 3) Basadas en el chequeo cruzado
- 4) Basadas en estimación e inferencia estadísticas

En este trabajo se revisan investigaciones que utilizan las distintas técnicas de medición mencionadas y se analiza su conexión con el modelo teórico propuesto. Luego se extraen conclusiones sobre la efectividad de los métodos utilizados. Es importante destacar, que la adecuada cuantificación de este fenómeno permitirá a las economías afectadas avanzar en la formulación de política anticorrupción así como también en el campo del monitoreo y evaluación de dichas políticas.

El aporte del presente estudio a la literatura es la clasificación sistemática de los métodos de medición presentes en la literatura empírica, lo cual permitirá futuras contribuciones en esta área de conocimiento. Una vez reconocidas las diferencias significativas de cada método, se revisan un total de 23 mediciones de corrupción, para cada estudio incluido se identifica la definición utilizada así como el método de cuantificación empleado y los resultados obtenidos. Esto permitirá concluir que la corrupción es un fenómeno susceptible de ser medido y sintetizar el estado de los avances en la materia.

A su vez, este trabajo contribuye a vincular dos ramas de la literatura económica, los modelos teóricos que plantean una definición en términos formales de la corrupción con la literatura sobre las estructuras de medición y supervisión. Considerando un enfoque amplio para el abordaje del problema de la corrupción en distintas economías, la supervisión tiene un rol fundamental en el diseño de soluciones estructurales.

Tanto el modelo teórico presentado, así como su conexión con los casos concretos estudiados permiten identificar que es necesario un mayor esfuerzo en investigar el comportamiento de los burócratas y los incentivos que enfrenta antes distintas configuraciones que proponen las nuevas políticas. Aunque gran parte de los trabajos de investigación se han centrado en las innovaciones de las políticas anti-corrupción, también debe prestarse atención a las innovaciones en las formas corrupción.

El estudio se organiza como sigue: en la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura sobre comparaciones de mediciones del fenómeno de la corrupción. A continuación se expone un análisis sobre la definición de la corrupción. La sección IV presenta un modelo teórico que ayuda a definir el fenómeno a medir en términos formales. En la sección V se presentan las diferentes mediciones empíricas relacionadas con la temática que han sido relevadas, que luego son comparadas en la sección VI. En la sección VII se presentan los argumentos sobre la discusión acerca de la conveniencia de medir la corrupción en base a casos puntuales, en contraposición a realizarlo a través de estimaciones basadas en la percepción. Finalmente en la sección VIII se extraen conclusiones sobre la conveniencia de utilización de cada una de las metodologías de medición de acuerdo a las circunstancias y se las relaciona con las estrategias propuestas para combatir la corrupción.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Dado que en los últimos años han habido numerosos avances metodológicos e intentos por medir de la corrupción, algunos autores han comenzado a hacer esfuerzos por sistematizar y entender los resultados obtenidos. Esta inquietud se fundamenta principalmente en el hecho de que si bien han habido varios progresos en la materia y se han desarrollado técnicas de medición más sofisticadas, los niveles de corrupción estimados parecerían muy heterogéneos a priori, por lo que existe poco consenso acerca de la magnitud de la corrupción. En la literatura se pueden encontrar algunos intentos por sistematizar en forma ordenada las mediciones de corrupción existentes. Un caso es el trabajo de Banerjee et al (2012) en donde se presenta el desarrollo detallado de un

modelo teórico para entender el fenómeno de la corrupción y luego se mencionan algunas investigaciones empíricas con mediciones realizadas en otros trabajos. En el mismo se distinguen los resultados de los trabajos empíricos de acuerdo a la metodología implementada. Sin embargo, no se realizan comparaciones entre los resultados obtenidos en las distintas mediciones, ni tampoco se hace un estudio comparativo respecto al contexto al que han sido aplicadas, que permita cotejar las investigaciones y completar las comparaciones.

Por otro lado, en el trabajo de Olken and Pande (2012) se presenta una recopilación de estudios empíricos sobre medición de corrupción, ordenados de acuerdo al tipo de corrupción que intentan medir. En el mismo se realiza un análisis del contexto en el que se aplican las metodologías y los resultados obtenidos en cada caso. Finalmente se comparan los resultados, pero no se los vincula con un modelo teórico capaz de explicar la intuición lógica detrás de los resultados relevados.

En el artículo de Johnson and Soreide (2013) se ofrece una guía práctica para los profesionales que diseñan, implementan y difunden las evaluaciones e investigaciones sobre la lucha contra la corrupción, a través de ejemplos reales e hipotéticos. En el mismo se desarrolla una variedad de métodos cuantitativos y cualitativos que pueden ser empleados para responder a las preguntas operativas sobre el impacto de las intervenciones contra la corrupción. En el mismo los autores aclaran que si bien algunos métodos pueden producir evidencia más fuerte que otros para una evaluación específica, existe un equilibrio entre el rigor y los costos a incurrir, y entre la aspiración y la viabilidad a la hora de realizar los estudios. El objetivo es brindar información a quienes están interesados en la lucha anti-corrupción acerca de cuáles son los resultados más fiables y producir la forma de producir los conocimientos necesarios para el trabajo en la lucha contra la corrupción, sentando las bases de las iniciativas más eficaces contra la corrupción.

III. DEFINICIONES

Una de las definiciones más conocidas de corrupción es la que brinda la organización Transparencia Internacional, que la define como *el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados*¹. Esta definición es lo suficientemente amplia y precisa al mismo tiempo, como para englobar distintos tipos de corrupción.

Rose-Ackerman (2006) hace una diferenciación entre la corrupción oportunista de pequeños retornos y la corrupción sistemática. La corrupción oportunista se da cuando los funcionarios

¹ Transparency International (2015)

públicos en niveles jerárquicos bajos obtienen beneficios a partir de la implementación de leyes y regulaciones básicas, como el caso de agilizar un trámite a cambio de dinero. El autor indica que este acto implica una redistribución de beneficios (derivados de la provisión de un bien público) injusta e ineficiente, socava los propósitos de los programas y políticas, genera incentivos a los oficiales a que crear más procedimientos burocráticos y no a suministrar un bien/servicio, incrementa el costo de hacer negocios, y finalmente socava la legitimidad del Estado.

Por otro lado, la corrupción sistémica afecta directamente a las estructuras del Estado, dejándolo disfuncional y afectando incluso la economía de mercado entera. La misma ocurre en casos más amplios que los anteriores, como por ejemplo la existencia de acuerdos entre el crimen organizado y ciertas ramas o entidades del Estado. En general, este tipo de corrupción implica la captura del Estado por parte de intereses privados que concentran el poder y la riqueza, para beneficio de quienes ocupan los cargos públicos más estratégicos a sus intereses. La corrupción sistémica resulta más sencilla de categorizar que de medir, dado que el modo en que el Estado es capturado determina el tipo de estimación que se requiere para dimensionar el caso. Por ejemplo, una forma de medición pueden ser las conexiones que tengan los grupos económicos dentro del Estado; otra forma puede ser el dinero pagado en forma de sobornos a altos funcionarios, para favorecer intereses particulares.

Desde un punto de vista teórico, Banerjee et al (2012) resalta que el centro neurálgico de la corrupción reside en la ruptura de las reglas, y no sólo hacer algo que no es ético o está en contra de los intereses colectivos. Por consiguiente, este enfoque pone la atención en la tarea que le ha sido asignada al burócrata y las normas que la rigen. Concretamente, define entonces la corrupción como *“la acción de la ruptura de una regla por parte de un burócrata o una persona que ocupa un cargo electivo, con el fin del beneficio privado”*. Los autores resaltan que esta definición incluye el tipo más obvio de corrupción, un burócrata que recibe un soborno monetario evidente para romper una regla y de ese modo proporcionar un servicio no contemplado en la norma. Sin embargo, dicha definición también abarca otras formas más matizadas de la corrupción burocrática, como casos de nepotismo o incluso casos de “robo de tiempo”². Bajo esta definición entonces, son las normas lo que definen lo que es corrupción. Por lo tanto, el mismo acto podría ser clasificado como corrupción o no, dependiendo del contexto en que es analizado. Por ejemplo, el hecho de que un trámite específico pueda ser realizado de forma más rápida si se abona un

² En la literatura de corrupción se habla de “robo de tiempo” cuando un funcionario público no asiste a su lugar de trabajo en los tiempos y formas estipulados en la norma y aun así cobra una remuneración.

cargo extra se encuentra regulado sólo en algunos ámbitos de la administración pública. Por otro lado, algunas decisiones de política económica no necesariamente serían consideradas como corrupción bajo esta definición. Por ejemplo, el hecho de que un gobierno ofrezca beneficios explícitos a sus partidarios, podría tener implicancias de carácter ético y en cuanto a la eficiencia en la asignación de recursos, aun así bajo la definición explicitada no necesariamente constituya un acto de corrupción, siempre y cuando técnicamente no se quiebre ninguna norma formal.

Los autores resaltan la elección de dicha definición por motivos pragmáticos, ya que el énfasis en romper las reglas formales (en contraposición a normas éticas o morales) deja de lado la necesidad de hacer juicios éticos subjetivos y por lo tanto evita la necesidad de tener una discusión más profunda acerca de las diferencias culturales. Esto les permite desarrollar con mayor claridad y exactitud un modelo formal para el estudio de la problemática.

La definición anterior coincide con la de otros autores. Svensson (2005) define la corrupción como *“el mal uso de cargos públicos para beneficio privado”*, aclarando que *“el mal uso por lo general implica la aplicación de una norma jurídica”*. Por su parte, Shleifer y Vishny (1993) definen la corrupción como *“la venta por de la propiedad del gobierno, por parte de funcionarios públicos para beneficio personal”*, implicando una definición bastante amplia de propiedad que incluye tanto activos físicos, como tierras y bienes, así como activos que tienen un valor de opción, como licencias.

En el Anexo I se puede hallar una presentación más extensiva de la definición de corrupción de acuerdo a la organización Transparencia Internacional, así como también un listado detallado definiciones operativas para otros términos de uso común en la literatura de política anti-corrupción.

IV. MODELO TEÓRICO

Banerjee et al (2012) posicionan la temática de la corrupción a nivel teórico lejos del enfoque dedicado puramente al delito y castigo, sino más bien con un enfoque centrado en las tareas que se le asignan a los burócratas. Este enfoque se conecta estrechamente a la literatura sobre la economía interna de las organizaciones surgida en las últimas dos décadas. De acuerdo a Tirole (1986) en esta literatura se reconoce expresamente que la mayoría de las organizaciones utilizan para la toma de muchas de sus decisiones internas mecanismos burocráticos similares a los asociados con los del gobierno, lo que da lugar a hechos de corrupción.

IV. 1 Bases del modelo

Se analiza el problema de un gobierno que debe asignar espacios (extensible a la asignación de recursos en general) a través de un burócrata que implementa el proceso de asignación. Existe un continuo de espacios con dimensión 1 que debe ser asignado a una población de tamaño $N > 1$. Los agentes, es decir los ciudadanos, poseen diferentes valores privados y sociales para los espacios.

Específicamente, se supone la existencia de dos tipos de agentes: H y L con las dimensiones N_H y N_L , respectivamente, de forma tal que $N_H + N_L = N > 1$. El valor social de otorgar un espacio al agente tipo H es H y es L para el tipo L . Suponemos que $H > L$. Los beneficios privados pueden ser diferentes, de modo que cada grupo valora sus espacios en h y l respectivamente.

El tipo que caracteriza a cada uno de los agentes constituye información privada y es desconocida por el gobierno o el burócrata, aunque el burócrata posee un mecanismo de aprendizaje, llamado la prueba, que describe más adelante. Los agentes también difieren en su capacidad de pagar por un espacio, denotado por y_h y y_l respectivamente. Debido a restricciones presupuestarias los agentes pueden no ser capaces de pagar el valor privado completo, de modo que puede darse el caso de que $y_h < h$ y $y_l < l$.

Se supone la existencia de una tecnología de prueba genérica que puede utilizar el burócrata para detectar tipos de agentes. Si se utiliza en un agente de tipo L , que está tratando de pasar la prueba para un período de tiempo t ; la probabilidad de que falle la prueba (es decir, obtener un resultado F) es $\phi_L(t)$, con $\phi_L' \geq 0$. La probabilidad correspondiente para un agente tipo H que quiere pasar es 0; siempre pasa si él quiere (es decir, obtiene el resultado S). Ambos tipos de agentes siempre pueden optar por fallar deliberadamente. El costo realizar la prueba por t horas es de νt para el burócrata. El costo para el agente de ser puesto a prueba durante t horas es δt .

La prueba es la única acción costosa llevada a cabo por el burócrata en este modelo. Se supone que el burócrata tiene que realizar esfuerzos para entregar un espacio. A través de este dispositivo, es posible capturar gran parte de lo que es relevante acerca de la decisión del burócrata, aunque sin dudas persisten algunos matices que el modelo no alcanza.

IV. 1. A Mecanismos de funcionamiento

El problema básico para el burócrata es la elección de un mecanismo. El burócrata anuncia un mecanismo directo al que puede comprometerse ex-ante. Cada mecanismo constituye un vector

$R = (t_x, p_{xr}, \pi_{xr})$; donde t_x es la cantidad de pruebas para cada agente que se anuncie de tipo $x = H, L$; p_{xr} es el precio que este agente pagará en la condición correspondiente; y π_{xr} es la probabilidad de que un agente adquiriera el espacio condicionado a que se anuncie de tipo $x = H, L$ y conseguir un resultado $r = F, S$.

Debido a que el burócrata sólo elige mecanismos directos, se supone que cualquier R debe satisfacer las restricciones de incentivos:

$$\pi_{HS}(h - p_{HS}) - \delta t_H \geq \pi_{LS}(h - p_{LS}) - \delta t_L \quad (1)$$

y, a su vez:

$$\begin{aligned} \pi_{LS}(l - p_{LS})(1 - \phi_L(t_L)) + \pi_{LF}(l - p_{LF})\phi_L(t_L) - \delta t_L \geq \\ \pi_{HS}(l - p_{HS})(1 - \phi_H(t_H)) + \pi_{HF}(l - p_{HF})\phi_H(t_H) - \delta t_H \end{aligned} \quad (2)$$

Por otra parte, los clientes pueden decidir no participar. Esto es capturado por las restricciones de participación:

$$\pi_{HS}(h - p_{HS}) - \delta t_H \geq 0 \quad (3)$$

$$\pi_{LS}(l - p_{LS})(1 - \phi_L(t_L)) + \pi_{LF}(l - p_{LF})\phi_L(t_L) - \delta t_L \geq 0 \quad (4)$$

También hay una restricción total espacios, dada por:

$$N_H \pi_{HS} + N_L \pi_{LS}(1 - \phi_L(t_L)) + N_L \pi_{LF} \phi_L(t_L) \leq 1 \quad (5)$$

Por último, también existen restricciones de capacidad de pago, que responden al hecho de que los agentes no pueden pagar más de lo que indica su poder de compra:

$$p_{Hr} \leq y_H, r = F, P \quad (6)$$

$$p_{Lr} \leq y_L, r = F, P \quad (7)$$

Se define \mathbf{R} como el conjunto de valores de R que satisfacen estas condiciones.

IV.1.B Reglas

El gobierno elige un conjunto de reglas para los burócratas que toman la forma: $\mathcal{R} = (T_x, P_{xr}, \Pi_{xr})$ donde T_x es el conjunto de valores permitidos para la cantidad de pruebas (t_x); P_{xr} es el conjunto de precios permitidos; y Π_{xr} es el conjunto de valores permitidos para la probabilidad de que alguien adquiriera un espacio (π_{xr}) para $x = H, L$ y $r = F, S$.

Aunque se supone que el gobierno no observa el tipo de cada individuo, si se permite que P_{xr} y Π_{xr} dependan del tipo del agente. Sin embargo, no se asume que la posibilidad de observar violaciones de P_{xr} automáticamente implica poder observar violaciones de Π_{xr} . Puede que sea fácil descubrir que a algunos se le están cobrando precios más altos que los permitidos sin aprender nada más en general acerca de cómo están siendo asignados los espacios.

Se supone que \mathcal{R} es factible en el sentido de que existe al menos un $R = (t_x, p_{xr}, \pi_{xr}) \in \mathbf{R}$ tal que $t_x \in T_x$, $p_{xr} \in P_{xr}$, y $\pi_{xr} \in \Pi_{xr}$. Así mismo, si \mathcal{R} no es único, entonces el burócrata tendrá discreción.

El gobierno también elige p , que es el precio que el burócrata tiene que pagar al gobierno por cada espacio que adjudica. Se supone que este se cargo se aplica estrictamente, por lo que el precio se paga siempre. Este supuesto se puede relajar con facilidad, pero el resultado no ofrece nuevas perspectivas.

IV.1.C La Elección del Burócrata

Para cada mecanismo $R \in \mathbf{R} \cap \mathcal{R}$ el beneficio del burócrata viene dado por la siguiente expresión:

$$N_H \pi_{HS}(p_{HS} - p) + N_L \pi_{LS}(p_{LS} - p)(1 - \phi_L(t_L)) + N_L \pi_{LF}(p_{LF} - p)\phi_L(t_L) - vN_H \pi_H - vN_L \pi_L \quad (8)$$

Sin embargo, si R está en $\mathbf{R} \cap \mathcal{R}^c$, se supone que un burócrata paga un coste por romper las reglas, al cual nos referiremos como γ . Por lo tanto, la recompensa del burócrata para cualquier R que está en $\mathbf{R} \cap \mathcal{R}^c$, vendrá dada por:

$$N_H \pi_{HS}(p_{HS} - p) + N_L \pi_{LS}(p_{LS} - p)(1 - \phi_L(t_L)) + N_L \pi_{LF}(p_{LF} - p)\phi_L(t_L) - vN_H \pi_H - vN_L \pi_L - \gamma \quad (9)$$

Se supone que el costo γ es desconocido para el gobierno cuando establece las normas, aunque sabe que proviene de una distribución $G(\gamma)$. Un burócrata corruptible es uno para el cual γ es finito. Como resultado, se describe $R(\mathcal{R}, \gamma)$ como el mecanismo elegido por un burócrata con el costo de la corrupción γ cuando la regla es \mathcal{R} .

IV.1.D La Elección del Gobierno

Se supone que el burócrata es el agente de lo que se denomina "el gobierno", un principal cuya preferencia es maximizar el bienestar social generado por la asignación de espacios. Esta suposición es en parte un artefacto dado por la forma en que se modela la situación. Lo fundamental es que el burócrata tiene un jefe cuya finalidad es diferente a la de él y que está en una posición que le permite castigarlo. De lo contrario, nunca tendría que romper las reglas porque, en efecto, el haría sus propias reglas. La suposición de que su jefe sólo se preocupa por el bienestar social es conveniente pero no necesario.

Por supuesto, es posible que el burócrata sea el que se preocupa por los beneficiarios y está tratando de protegerlos de su jefe. Esta es posibilidad interesante y quizás importante, que no se investiga en este modelo. En general, una configuración de como la presentada deliberadamente restringe las posibilidades estratégicas más interesantes que surgen en modelos de economía política, para centrarse en las cuestiones de aplicación que surgen incluso sin ellas. Por consiguiente, el gobierno maximiza la siguiente función:

$$\int \left[N_H \pi_{HS}(R(\mathcal{R}, \gamma))H + N_L \pi_{LS}(R(\mathcal{R}, \gamma)) \left(1 - \Phi_L(t_L(R(\mathcal{R}, \gamma))) \right) + N_L \pi_{LF}\Phi_L(t_L(R(\mathcal{R}, \gamma)))L - (v + \delta)N_H t_H(R(\mathcal{R}, \gamma)) - (v + \delta)N_L t_L(v) \right] dG(\gamma) \quad (10)$$

a través de la elección del valor del parámetro \mathcal{R} que maximice la función.

IV.2 Interpretación del modelo

La modelización intenta ser la más simple capaz de ilustrar todas las características de interés. En concreto, el modelo le permite al burócrata tener múltiples dimensiones de malversación:

- *Corrupción* es cuando el burócrata rompe las reglas.
- *Soborno* es cuando el burócrata cobra precios más altos que los que corresponden.
- *Elusión* es cuando el burócrata no lleva a cabo las pruebas obligatorias.
- *Instrumentación de trabas burocráticas* es cuando el burócrata implementa más pruebas que las obligatorias.

- *Ineficiencia en la asignación* es cuando las personas equivocadas obtienen los espacios (según las reglas) o algunos espacios permanecen sin asignar cuando las reglas requieren que se todos los espacios sean asignados.

En equilibrio existe corrupción debido al hecho de que el gobierno no es capaz de observar el costo γ . Si el gobierno pudiese conocer el costo γ particular del burócrata, entonces también podría conocer la elección del burócrata, dadas las reglas que establecidas; por lo que sería capaz de establecer reglas que no se romperían. Sin embargo, cuando γ puede tomar diferentes valores, el gobierno tiene que elegir entre reglas que le den al burócrata gran discrecionalidad (por lo que casi nunca se romperían) y reglas que sean más rígidas (para inducir el burócrata para actuar en pos del interés social) y por lo tanto no serían respetadas por algunos burócratas, precisamente por ser más estrictas.

El problema planteado en este modelo va más allá del problema estándar de asignación de recursos bajo información asimétrica en dos aspectos importantes. En primer lugar, no se asume que el beneficio privado de la persona que obtiene el espacio necesariamente sea el beneficio social. Esta divergencia es característica de muchas situaciones que involucran al gobierno. Por ejemplo, la sociedad querría dar licencias a los buenos conductores ($H > 0$) y no a los malos ($L < 0$); pero los beneficios *privados* de obtener una licencia probablemente son positivos para ambos tipos. También podemos suponer que el espacio consiste en evitar una sentencia de cárcel. Los agentes de tipo H son inocentes, mientras que los del tipo L no lo son. En este caso $H > 0$ representa el beneficio social de no enviar a un inocente a la cárcel, mientras que $L < 0$ representa el beneficio social de no enviar a un delincuente a la cárcel. Sin embargo, los beneficios privados son positivos para ambos tipos: $h \leq l$, pero $h, l > 0$.

En segundo lugar, en el modelo planteado se contempla la posibilidad de que los beneficiarios potenciales tengan una capacidad de pago que sea menor que sus beneficios privados, o su disposición a pagar ($l > y_L$ o $h > y_H$). Esta condición habitualmente es tratada como equivalente a que el beneficiario enfrente restricciones de crédito, pero vale la pena destacar que cubre una amplia gama de situaciones (incluyendo el caso de restricciones de crédito). Por ejemplo, se podría considerar el caso de una persona que quiere llevar a su hijo al hospital para ser tratado, pero su ingreso permanente no cubre el costo. Esta persona, sin embargo, se encuentra dispuesta a pagar la totalidad de sus ingresos (menos las necesidades de supervivencia, por ejemplo) para salvar la vida de su hijo y también estaría dispuesto a soportar, además, una fila de 4 horas al día cada

mañana. En este caso, su disposición total a pagar (en tiempo y dinero) es claramente mayor que su capacidad de pago.

Sin embargo, la formulación del modelo incorpora una serie de simplificaciones importantes. Se impone, por ejemplo, que la ruptura de cualquier tipo de regla conlleva el mismo costo, lo que, obviamente, no tiene por qué ser el caso. Por ejemplo, cuando un burócrata y un agente se ponen de acuerdo de forma tal que el agente está en mejores condiciones que en virtud de las normas oficiales, es probable que haya menos posibilidades de ser atrapados que cuando el burócrata intente causarle un perjuicio al agente. Tampoco se tienen en cuenta asuntos distributivos: las preferencias del gobierno son indiferentes a quienes -entre el burócrata y sus diferentes tipos de clientes- se queda con la cantidad de dinero.

IV.3 Tipologías

Resulta de utilidad resaltar algunas de las diferentes posibilidades que pueden surgir dentro del marco del modelo planteado, tal como se realiza en la Tabla 1. Las etiquetas de los casos explican cada una de las situaciones que luego se analizan.

Tabla 1. Las posibilidades que surgen del modelo corrupción

Valoración del espacio por parte del agente	Capacidad de pago relativa del agente	
	$y_H > y_L$	$y_H \leq y_L$
$h > l$	Caso I: Alineación	Caso III: Incapacidad de pagar
$h \leq l$	Caso II: Falta de disposición a pagar	Caso IV: Desalienación

A continuación se exponen ejemplos para cada uno de los casos identificados:

Caso I: Alineación de valor y capacidad de pago

En este caso, las escalas de valoración valor social y privado se encuentran alineadas. Si bien el caso de mercado puro en el que $H = h = y_H, L = l = y_L$ pertenece a esta categoría, este caso es en última instancia más amplio que eso, porque a pesar de que las escalas se pueden alinear, la capacidad real de pago puede no coincidir con valor social.

Un ejemplo de este caso podría ser la elección de contratistas eficientes para la construcción de rutas. Los agente tipo H son contratistas más eficientes. Para el mismo contrato, hacen más dinero ($h > l$): contratistas pidiendo un precio más bajo por su trabajo, es lo mismo que pagar más por adelantado para asegurar un contrato que eventualmente les paga una cantidad fija. Debido a que a los contratistas se les paga por su el trabajo, el precio que pagan para obtener el contrato puede ser visto como un descuento en la cantidad que finalmente se les pagará en lugar de ser visto como un gasto que sale de su bolsillo. Es plausible, por lo tanto, que $y_H = h$ y $y_L = l$.

Caso II: Falta de disposición a pagar

Este caso es el menos probable de los cuatro casos. Sin embargo, un posible ejemplo es un bien meritorio, como la condones a precios subsidiados para protegerse contra la infección por el VIH: en este caso los agentes tipo H son personas de alto riesgo. Podrían ser caracterizados como amantes del riesgo. Por lo tanto, ($h < l$). Sin embargo, también podrían ser más ricos que los agente tipo L (por ejemplo, porque pueden permitirse “comprar” el sexo): entonces $y_H > y_L$.

Caso III: Incapacidad de pagar

En este caso, se da una alineación en los valores: el agente de tipo de alto valora el bien más de lo que lo valora el de tipo bajo, pero existe una incapacidad para pagar.

Un ejemplo de este caso puede ser la asignación de camas en un hospital. En este caso los agentes tipo H son los que necesitan con más urgencia las camas de hospital (por ejemplo, en comparación con aquellos que sólo quieren la cirugía estética). La valoración social probablemente coincida con la valoración privada en este caso: $H = h > L = l > 0$. Sin embargo, no hay ninguna razón para suponer que los agentes del tipo H tengan los recursos para pagar más que los otros. Esta situación puede ser representada suponiendo: $y_H = y_L = y$.

Caso IV: Desalienación de valores

En este caso, existe una simple falta de alineación entre la valoración social y la valoración privada: aquellos a los que el gobierno le gustaría dar espacio, lo valoran menos.

Un ejemplo de este caso es el cumplimiento de la ley. En este caso, el espacio es evitar el tiempo en la cárcel, por lo tanto se tiene que $H > 0 > L, y_H = y_L = y, h = l > 0$.

En la sección de mediciones, se identifica cada uno de los estudios, según el caso teórico identificado.

IV.4 Implicancias del modelo

En el enfoque planteado en el modelo los gobiernos están interesados en configurar reglas cuando el resultado de laissez-faire no maximiza el bienestar social. En pocas palabras: en este modelo, los gobiernos sólo interfieren para mejorar una situación ineficiente. La corrupción, sin embargo, surge cuando estas normas no hacen extraer el máximo excedente para el burócrata.

A veces, las reglas permiten al burócrata extraer el excedente exacto que desea (por ejemplo el Caso I), pero en muchos otros casos puede que no. La tarea asignada al burócrata y las reglas son elegidas por un gobierno consciente de la posibilidad de corrupción. En varios de los casos, es evidente que la presencia de burócratas corruptibles cambia las reglas y tareas. Ergo, el gobierno elige esas reglas, y la tarea asignada al burócrata, reconociendo que las reglas a veces se rompen. Aun así, el resultado final es mejorado mediante el establecimiento de esas reglas. Esta es la esencia del enfoque de la asignación de tareas.

El modelo también ofrece otras ideas más específicas. La primera observación es que las trabas burocráticas van de la mano con el soborno. Dado que realizar pruebas es costoso, no hay ninguna razón para realizarlas en exceso, a menos que exista la posibilidad de obtener dinero extra a partir de ellas.

Sin embargo, existen dos razones distintas que lo explican. Cuando la disposición a pagar está alineada con la capacidad de pago y la valoración social (Caso I), los agentes de tipo L pueden enfrentar trabas burocráticas. En este caso aquellos que tienen una baja probabilidad de obtener el espacio, pueden ser víctimas de un sistema diseñado para crear cierta escasez artificial y extraer

más rentas para el burócrata, como se sugiere en Shleifer y Vishny (1994). En otras palabras, el propósito de las trabas burocráticas es la detección de quienes son los agentes del tipo que poseen una alta disposición a pagar. Por otro lado, cuando la capacidad de pago no está relacionada con la disposición a pagar (Caso III), entonces las trabas burocráticas surgen porque incluso los burócratas corruptos prefieren generar una asignación lo más eficiente posible, a condición de no hacer menos dinero. Las trabas burocráticas se imponen entonces sobre los agentes del tipo H con el propósito de detectar a los agente del tipo que poseen una baja disposición a pagar.

El segundo punto es que las trabas burocráticas surgen solamente cuando $y_L < l$. Más aún, es posible comprobar que en ambos casos las trabas burocráticas aumentan en la brecha entre la disposición a pagar y la capacidad de pago. La intuición es bastante sencilla y se resumen en que es precisamente porque existe esta brecha, que es posible imponer una traba burocrática. Si no existiese tal brecha, el cliente simplemente desistiría en caso de enfrentar una gran cantidad de trámites burocráticos. Este razonamiento deja claro por qué la gente no tiene que soportar trabas burocráticas cuando intenta comprar bienes más comercializados (es decir, productos para los que $y_L = l$). Desde esta perspectiva, los gobiernos están asociados con las trabas burocráticas dado que a menudo suministran bienes a personas cuya capacidad de pago es inferior a su disposición a pagar. Por esta razón, este problema es particularmente grave para las oficinas de gobierno que sirven a los más pobres.

Un tercer punto, que se encuentra relacionado con el primero, es que la burocracia no tiene que ser necesariamente el resultado de la escasez. La escasez puede tener un efecto positivo o negativo sobre la imposición de trabas burocráticas en función de si se está tratando de desalentar a los agentes tipo H de que simulen ser de tipo L , o lo contrario.

Un cuarto punto surge en torno a la correlación entre las trabas burocráticas y el soborno. Esta correlación se destaca en el trabajo de LaPorta et al. (1999) en donde, analizando datos entre países, se argumenta que la correlación positiva entre las pruebas y el soborno es evidencia de que gran parte de las pruebas son innecesarias y, por lo tanto, constituyen trabas burocráticas. Como ya se ha observado, las trabas burocráticas sólo se producen cuando existe el soborno. Sin embargo, no es posible asumir que siempre haya más trabas burocráticas cuando haya más sobornos. Las trabas burocráticas dependen de cual sea la fuente subyacente de la variación, así como del problema económico del que se trate.

Un quinto punto se deriva del análisis del modelo es que si bien el soborno puede estar asociado con las trabas burocráticas, también se asocia con la elusión, que en un sentido, es lo contrario de imponer trabas burocráticas.

Un sexto punto es que un desplazamiento hacia la derecha en la distribución de γ dará lugar al gobierno a orientarse más intensivamente hacia el uso de mecanismos de testeo. Esto conducirá a mayores sobornos y mayores trabas burocráticas, pero al mismo tiempo ayudará a reducir la asignación ineficiente. En otras palabras, una mayor capacidad del estado podría estar asociado con más trabas burocráticas y sobornos. A la inversa, una falta de sobornos no podría ser interpretado como evidencia de que todo está bien.

Una séptima observación es que la corrupción podría obligar al gobierno a renunciar a tratar de maximizar sus ingresos de la venta de espacios. En algunos casos, por ejemplo el gobierno se podría ver forzado a fijar el precio de los espacios para el burócrata lo más bajo posible para reducir la corrupción.

Finalmente, a través del análisis del modelo queda claro que el gobierno a menudo se enfrenta a una elección entre los mecanismos más deseables, que podrían estar más sujetos a corrupción, y los menos deseables, que no lo están tanto. Por lo tanto, en estos casos la corrupción es el resultado de esta elección propia del gobierno.

IV. 5 Limitaciones del modelo

Tal como está planteado el modelo dice muy poco acerca de las estructuras de supervisión, con excepción del punto obvio de que una mejor supervisión reduciría la corrupción. El énfasis sobre el control en la teorización de la corrupción se remonta al trabajo clásico de Becker y Stigler (1974). Si bien los puntos de vista de este trabajo se mantienen en lo fundamental, suelen ser vistos más como un trabajo sobre los problemas de agencia en general y no en particular sobre la corrupción.

También existen en la literatura del tema autores que enfatizan los aspectos institucionales relacionados con el monitoreo y la supervisión. Es evidente que existen alternativas en torno a quién debe realizar la supervisión (los burócratas superiores, la comunidad, los electores) y con qué intensidad (informes públicos proactivos con información de las cuentas públicas, informes de rendimientos personales de los burócratas, etc.). Si bien el modelo planteado en el trabajo de Bardhan y Mookherjee (2006) captura la idea principal y fundamental de que las comunidades

pueden tener una ventaja informativa para la supervisión (y por lo tanto en el control) de la corrupción, la literatura teórica sobre este tema no ha avanzado mucho más allá de este punto. De todos modos, si existe una gran cantidad de material empírico interesante disponible, parte del cual es cubierto en este trabajo.

Una porción importante de la literatura teórica enfatiza el carácter endógeno de la eficacia en el monitoreo. En este sentido Lui (1986) señala que la corrupción puede ser más difícil de detectar cuando todo el mundo es corrupto. Tirole (1996) muestra que en un modelo donde la experimentación es costosa, cuando suficientes burócratas son corruptos, todos actúan como si fueran todos corruptos, lo que elimina los incentivos a ser honesto. También existe la idea de que las personas se sienten menos mal de ser corruptas cuando todos los demás son corruptos. Sin embargo, poca investigación empírica rigurosa ha sido completada en base a estas ideas, a pesar de que son obviamente importantes.

V. MEDICIONES DE LA CORRUPCIÓN

Este trabajo se enfoca en exhibir y analizar las diferentes técnicas para estimar cuantitativamente el fenómeno de la corrupción, que es el principal desafío de la literatura empírica sobre el tema. Los autores que investigan la temática habitualmente resaltan que sin medidas robustas las teorías no pueden ser probadas. Del mismo modo sin contar con mediciones sólidas tampoco sería posible cuantificar la magnitud de la corrupción, ni las políticas de lucha contra la corrupción podrían ser evaluadas.

De acuerdo a Sequeira (2012) la labor de medición de la corrupción sirve para determinar la magnitud del problema en un grupo de instituciones o en un país, y al mismo tiempo es sustento de base para al menos dos fases del ciclo de las políticas públicas:

- A. *Formulación de política anticorrupción.* A partir de la medición del fenómeno se determina la naturaleza de los casos de corrupción existentes en una institución o en una sociedad, de manera que la información sea útil para el diseño de las medidas más convenientes a implementar para combatir estos hechos.
- B. *Monitoreo y la evaluación de política anticorrupción.* Las mediciones disponibles permiten identificar el estado de la corrupción antes y después de una acción en materia anticorrupción, brindando información sobre la efectividad de la política. La clave se

encuentra entonces en identificar la técnica estadística de estimación de impacto adecuada, para poder determinar la magnitud de la incidencia de la lucha anticorrupción, frente a los cambios en el fenómeno.

Los esfuerzos por medir la corrupción se enfrentan a diversos inconvenientes. En primer lugar, el hecho de que la corrupción sea un acto ilegal hace que la gente sea reacia a hablar de ello por temor a verse involucrada en problemas y, posiblemente, por vergüenza. En segundo lugar, debido a la forma en que se define la corrupción y los modelos que se utilizan para entenderla, la literatura tiende a exhibir una visión transaccional de la corrupción. En cambio, la medición de la corrupción implica averiguar quién sobornó a quién y en qué medida, lo cual resulta inherentemente más difícil de cuantificar. En tercer lugar, el enfoque estrecho tradicional sobre las transacciones monetarias también hace que sea más difícil su medición. En este sentido, por ejemplo cuando un agente del gobierno se beneficia por el robo de "tiempo" - decide no presentarse trabajar- los controles sobre el terreno con el trabajo al azar pueden ser muy reveladores (por ejemplo Chaudhuri et al., 2006).

Finalmente, los sistemas de medición de la corrupción provocarán reacciones que harán al sistema de medición menos fiable. Si el gobierno tiene un sistema de monitoreo en el lugar, las personas se adaptarán al mismo e intentarán encontrar las formas de evadirlo. Como resultado, estos sistemas de medición serán proclives a subestimar la corrupción.

A pesar de estas dificultades, muchos de los primeros intentos de medir la corrupción se basaron en datos cualitativos de calidad y a veces se encontraban respaldados por datos cuantitativos. Estos estudios proporcionaron la primera evidencia real acerca de los canales por los cuales se produce la corrupción y los posibles métodos para eliminarla.

A efectos expositivos, en el presente trabajo se distinguen cuatro tipos de mediciones de corrupción:

1. Mediciones basadas en encuestas/entrevistas de percepción
2. Mediciones basadas en recolección de datos a partir de observación directa.
3. Mediciones basadas en chequeos cruzados.
4. Mediciones basadas estimaciones e inferencias estadísticas, a partir de variables que no necesariamente se diseñan para medir corrupción.

A continuación se examina cada una de las categorías identificadas, en base a artículos e informes representativos seleccionados. En cada se analizan las técnicas de medición empleadas.

V. 1 Mediciones basadas en encuestas / entrevistas de percepción

En el trabajo de Knack (2007) se presenta un relevamiento de 18 indicadores que miden la corrupción entre países, calculados a partir de estudios basados en la percepción. Cada una de las entidades responsables de los estudios entrevistó a firmas, hogares y/o expertos en el tema. En el estudio sólo figuran dos índices compuestos o híbridos que reúnen a todos estos agentes en una sola medición: el Índice de Control de la Corrupción, realizado por el Banco Mundial y el Índice de Percepción de la Corrupción, calculado por Transparencia Internacional. Estos índices también tienen en cuenta dimensiones como el diseño institucional, la prevalencia de los sobornos, la confianza en las instituciones, entre otras. Por su parte, los índices elaborados por otras organizaciones como *Freedom House*, *Global Integrity*, *Vanderbilt University*, entre otras, recurren a encuestas y entrevistas, y se enfrentan a limitaciones similares a las que se indican en esta sección.

El indicador más reconocido probablemente sea el elaborado la organización Transparencia Internacional. Para el cálculo del mismo se utilizan datos relevados en encuestas de percepción realizadas por instituciones multilaterales (Ej. Banco Africano de Desarrollo), así como por organizaciones independientes (Ej. *Freedom House*, *The Economist Intelligence Unit*, entre otras). En el informe de Transparencia Internacional (2015) se usaron 12 fuentes de información³ que consisten en encuestas de percepción aplicadas a expertos indagados sobre varios campos además de la corrupción (Ej. la gobernanza, la gestión pública, el desarrollo internacional, etc.). Asimismo se tabula la información recogida a partir de respuestas de firmas y de hogares.

Atento a que la mayoría de las fuentes de información son externas, los resultados de las encuestas se encuentran sujetos a las intencionalidades, las escalas y las muestras que cada una

³ Las fuentes referidas son: Calificaciones sobre Gobernabilidad 2014 del Banco Africano de Desarrollo; Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible 2015 de Bertelsmann Foundation; Índice de Transformación 2016 de Bertelsmann Foundation; Calificaciones de Riesgo País 2014 de la Economist Intelligence Unit; Naciones en Transición 2015 de Freedom House; Calificaciones de Riesgo País 2014 de Global Insight; Anuario de Competitividad Mundial 2015 de IMD; Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2015; Guía Internacional sobre Riesgo País 2014 de Political Risk Services; Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales 2014 del Banco Mundial; Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOE) 2015 del Foro Económico Mundial; Índice de Estado de Derecho 2015 de World Justice Project.

de las instituciones consideraba apropiadas al momento de realizar el relevamiento, de acuerdo a los propios objetivos establecidos. Consecuentemente, las medidas y escalas empleadas pueden diferir. Por ejemplo, en las encuestas realizadas por *The Economist Intelligence Unit* los resultados se presentan en una escala que va del 1 a 4, para 139 países, y con un corte a 2014; mientras que la encuesta de sobornos presentada por Transparencia Internacional se realizó en 30 países, presenta sus resultados en una escala que va del 1 a 5 y su último corte es a 2011. Estas dos fuentes mencionadas, junto con otras 11, fueron las utilizadas para el cálculo del Índice de Transparencia Internacional a 2013. Para el mismo se realizó una selección de las preguntas vinculadas con la corrupción de manera directa.

Con el objetivo de integrar esta información expositiva, en el trabajo de Transparencia Internacional se realiza una conversión de todas las mediciones a unidades Z y se procesan los resultados, transformándolos en una escala que va del 0 a 100 (en donde 0 indica menor transparencia/mayor corrupción y 100 indica total transparencia/menor corrupción). No obstante, esta misma metodología e integralidad del índice no se encuentra exenta de sus propias limitaciones, las cuales incluyen, pero no se limitan, a las siguientes:

- i. *Falta de Comparabilidad.* Los índices calculados entre 2015 y 2015 son comparables entre sí, pero no así con los de años anteriores. También existe la posibilidad de que, dada la forma de construcción, algunos componentes del índice cambien en el tiempo.
- ii. *Sesgo.* El índice calculado no se encuentra exento del sesgo inherente al fenómeno de la percepción. Resulta posible que mientras más transparencia exista en una sociedad, también haya más libertad en los medios de comunicación, así como más desarrollo institucional referido a políticas anti-corrupción. Un efecto posible de este fenómeno es que los escándalos de corrupción sean percibidos con mayor intensidad, dado que se vuelven más públicos. Como consecuencia, es posible que, dada esta situación de mayor transparencia, se incremente la percepción que tienen los entrevistados acerca de la corrupción existente, incluso cuando existan instituciones que estén trabajando para erradicarla.
- iii. *Falta de definición y trazabilidad.* En el índice elaborado por Transparencia Internacional se agregan 13 fuentes, que incluyen aspectos tan diversos como el imperio de la ley hasta el pago de sobornos. En estos casos podría decirse que más agregación genera menos precisión. Lo anterior conlleva a una pérdida de claridad a cerca de la naturaleza de la

corrupción a la que se hace referencia en cada uno de los países comprendidos. A modo de ejemplo, se tiene que Argentina, figura en índice de 2013 con 34 puntos, junto con Bolivia, Gabón, México y Nigeria. En este caso es difícil identificar si la prevalencia de los sobornos en estos países es la misma, o como están posicionados en relación al imperio de la ley para castigar los actos de corrupción.

- iv. *Falta de consistencia.* Analizando el índice resulta evidente una vinculación clara entre desarrollo y corrupción: los países desarrollados obtienen los mejores puntajes de en el Índice de Transparencia. Esto daría la idea de que cuanto más rico sea un país, más transparente o menos corrupto tenderá a ser. En consecuencia, la corrupción afectaría en mayor medida a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la organización *Global Financial Integrity* (GFI) confirma que las compañías multinacionales, principalmente aquellas vinculadas con los países desarrollados, capturan 900 mil millones de dólares en flujos ilícitos (Kar & LeBlanc, 2013). Este monto es 22.5 veces más grande que el costo estimado de la corrupción en el mundo en desarrollo: 40 mil millones de dólares. En este sentido, el Índice de Transparencia Internacional, puede resultar poco consistente a nivel global, al no tener en cuenta algunos de los flujos transnacionales, en los cuales los países desarrollados podrían tener participación.

Adicionalmente, podemos mencionar en este apartado al índice Control de Corrupción del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006), realizado a partir de encuestas a firmas y analistas de cada país incluido en el reporte, así como también a representantes de organizaciones no gubernamentales y del sector público. El mismo se encuentra sujeto a limitaciones similares a las antes mencionadas. Finalmente, en el trabajo de Knack (2007) se resalta que para la construcción del índice publicado por el Banco Mundial se emplean 23 combinaciones diferentes de fuentes de datos para los 27 países de Europa Central/Oriental y Asia Central. Esta metodología dificulta la comparabilidad entre países.

V. 2 Mediciones basadas en recolección de datos a partir de observación directa

Este tipo de mediciones se basa en investigaciones de observación directa de la corrupción, para obtener datos concretos del fenómeno. En este caso se busca identificar cómo funcionan las conductas y las instituciones a partir del estudio de casos puntuales, para lo que se seleccionan proyectos o programas específicos. El objetivo es determinar cuál es la magnitud de las transacciones corruptas, como por ejemplo la cantidad y el monto de los sobornos reportados por los beneficiarios de bienes públicos que, se supone, deberían ser provistos en forma gratuita por parte de los funcionarios del gobierno.

En este caso, siguiendo la categorización de Rose-Ackerman (2006) mencionada en la Sección III, se identifican dos grupos de recolección de datos, los pequeños retornos y la corrupción sistémica. Para el primer grupo los datos provienen de un enfoque experimental, que requiere de trabajo de campo y permite la continua observación y registro de los hechos corruptos. Para el segundo grupo se acude a registros dejados por las transacciones corruptas, que arrojan algún dato que permite inferir el nivel de captura de la corrupción sobre las instituciones.

V. 2. A. Mediciones de la corrupción de pequeños retornos

En este tipo de mediciones, como se menciona en Cetina (2016), se requiere del diseño deliberado de un experimento en donde el investigador pueda observar y registrar la forma en que los hechos de corrupción tienen lugar cuando un ciudadano utiliza un servicio suministrado por el Estado. Para la realización de este tipo de estudios se requiere de la complicidad del investigador con los hechos de corrupción, dado que éstos sólo se harán observables y medibles en toda su dimensión, en tanto que el investigador no los denuncie mientras los registra. Seguidamente, se presentan tres casos distintos que emplean esta metodología de investigación.

- i) **Sobornos por servicios gratuitos.** En el trabajo de Banerjee et.al. (2004) se documenta un experimento en el que se recolectan datos sobre los “honorarios” pagados en más de 100 centros de salud en Udaipur, India, que deben ofrecer su servicio en forma gratuita. La prevalencia de dichos pagos ilegales es de más del 90% en el suministro de servicios básicos de salud. Los centros están cerrados el 56% del tiempo en que deberían estar abiertos -de acuerdo con los horarios oficiales-; y el ausentismo es del

88% (es decir 88 de cada 100 veces no se encontraba al personal en horas de trabajo)⁴. Es decir, en este caso están medidas varias formas de corrupción: el ausentismo en los médicos, el cierre de los establecimientos en horas oficiales y el cobro de sobornos.

- ii) **Sobornos para eludir la ley (I).** En la publicación de Olken & Barron (2009) se muestran los resultados de un experimento en que acompañan a los conductores de camiones de tipo tracto-mulas en Indonesia. En 304 viajes observaron más de 6 mil pagos ilegales. Sobresalen allí los sobornos pagados a la policía por ignorar el exceso de peso en los vehículos de carga, adicionalmente a los sobornos en puntos de chequeo para circular en áreas restringidas. Los sobornos ascienden a 40 dólares por viaje o al 13% del costo de cada viaje. Ese porcentaje de sobre costo es una medida de la corrupción. Acá también se encuentran extorsiones hechas por la misma policía o por el ejército.

Adicionalmente, a través de la incorporación de los cambios plausiblemente exógenos en el número de puestos de control, se muestra que la estructura del mercado afecta el nivel de pagos ilegales. Además, se muestra que los funcionarios corruptos usan esquemas de precios complejos, incluyendo la discriminación de precios de tercer grado y un menú de tarifas en dos partes. De acuerdo a los autores, estos resultados ilustran la importancia de considerar la estructura del mercado de sobornos en el diseño de la política de lucha contra la corrupción.

- iii) **Sobornos para eludir la ley (II).** El experimento presentado en Bertrand et.al. (2007), el equipo de investigación acompañó a 822 individuos que solicitaron una licencia de conducción en Delhi, India. Allí se observó que el 71% de los aspirantes obtienen su licencia sin presentar un examen de conducción; y que el 30% de los que obtuvieron una licencia fallaron en un examen de conducción llevado a cabo en forma independiente por parte de los investigadores. Adicionalmente, los aspirantes gastan 2.5 veces el valor del costo oficial en obtener una licencia a través del pago a gestores.

⁴ Adicionalmente, los centros públicos resultaban más costosos para los usuarios que tomar el servicio suministrado por médicos informales o "Bophas". Estos no cuentan con una licencia ni un título que los acredite como profesionales de la salud.

El estudio, sin embargo, no aclara si estos intermediarios a su vez pagan sobornos a los funcionarios públicos para agilizar los trámites y así justificar el servicio que ofrecen.

Si bien precisas, realistas e interesantes, este tipo de mediciones encuentra su limitación fundamental en la incapacidad para determinar la magnitud de la corrupción, ya que se encuentra diseñada para capturar de mejor forma la corrupción oportunista de pequeños retornos, como lo pueden ser la entrega de dinero por el suministro de un servicio a un ciudadano o los pagos de sobornos que representan rentas pequeñas para los beneficiarios. Cuando se indaga respecto a grandes sobornos pagados, como puede ser el caso de proyectos de infraestructura, es difícil encontrar respuestas precisas, aun cuando la investigación sea llevada a cabo en una instancia judicial.

Por otro lado, la medición de la corrupción utilizando este enfoque experimental puede resultar bastante costoso. En los casos citados se requirió observación continua entre 6 meses y 1 año para realizar la recolección de datos. Luego se debe financiar la etapa de procesamiento, depuración y publicación de resultados. Adicionalmente, se encuentra con la posibilidad de que no todas las mediciones estén necesariamente brindando una magnitud de la corrupción, sino que pueden también ser una estimación de la ineficiencia o incompetencia de las entidades públicas.

V. 2. B. Mediciones de la corrupción sistémica

En los casos mencionados en el acápite anterior, las mediciones requieren de observación in situ, lo que permite que el fenómeno de corrupción sea documentado por cada artículo de forma bien específica. Es por ello que en los casos de pequeña corrupción, un ambiente experimental resulta una metodología de trabajo apropiada. Por el contrario, dichas técnicas no pueden ser utilizadas para estudiar la corrupción sistémica debido a su escala. Por ejemplo, el beneficio de experimentar con pagos de sobornos en obras de infraestructura, podría ser muy inferior frente al costo impuesto a la sociedad por distorsionar de esa manera un proyecto semejante y las instituciones involucradas. Sin embargo, es posible encontrar al menos dos estudios en América Latina, que lograron determinar el nivel de la corrupción que captura al Estado o a sus instituciones. Los mismos fueron publicados por McMillan & Zoido (2004) y López & Sevillano (2008).

De la revisión realizada, el único artículo encontrado en el cual se logra investigar a fondo el fenómeno de la corrupción a gran escala o corrupción sistemática, con verificación de primera mano a través de observación directa del fenómeno, es el publicado por McMillan & Zoido (2004). Los autores utilizaron los registros del caso del funcionario peruano Vladimiro Montesinos para realizar su investigación. En el trabajo se describe que se encontró que, en promedio, los políticos involucrados en el escándalo recibieron de 3.000 dólares hasta 50.000 dólares al mes por alrededor de un año. Luego de 3 meses de la tercera reelección de Fujimori como presidente de Perú, en el año 2000, un material audiovisual de Montesinos (quien era encargado del Servicio Nacional de Inteligencia) fue filtrado y hecho público en los medios. En el mismo se puede observar como Montesinos sobornaba al político opositor Alberto Kouri por unos 15.000 dólares para apoyar al presidente Fujimori. Aquel soborno fue la punta del iceberg, ya que incluso altos funcionarios del poder judicial fueron también sobornados para detener investigaciones tanto en contra de Montesinos como de Fujimori. Del mismo modo, congresistas y otros miembros del ejecutivo también fueron sobornados.

En el artículo se estima que el costo de sobornar congresistas fue de 300 mil dólares al mes; el costo de sobornar jueces fue de 250 mil dólares al mes; y el costo de sobornar a los canales de televisión fue de 3 millones de dólares al mes (McMillan & Zoido, 2004). Dicha medición se realizó en base a los recibos de pago que Montesinos guardaba de dichas transacciones, y con la ayuda de la Subcomisión Investigadora de la Denuncia Constitucional del Congreso Peruano, que le permitió los autores del artículo acceso a los registros oficiales. De acuerdo a una proyección preliminar realizada en el trabajo de Cetina (2016), se tiene que los gastos en sobornos superaron los 43 millones de dólares en un año, lo que correspondería a un 0.45% del Gasto Público en 2001, de acuerdo con estadísticas del gobierno peruano.

En el trabajo, McMillan & Zoido también intentan poner de relieve la relevancia de distintos los mecanismos democráticos de control y contrapeso, tales como los partidos opositores, el poder judicial y la prensa libre. A través de la cuantificación de los sobornos pagados, los autores resaltan que se pagó a un canal de televisión de casi 100 veces más de lo que se le pagó a un juez o a un político. Más aún, el soborno a un sólo canal de televisión fue cinco veces mayor que el total de los sobornos políticos de la oposición. Basados en esta evidencia, los autores enfatizan que el control más fuerte al poder del gobierno en este caso, era el ejercido por los medios de comunicación.

Por otro lado, el estudio realizado por López & Sevillano (2008) podría ser clasificado como observación cuasi-directa de la corrupción sistémica en la República de Colombia. El mismo fue desarrollado en base a fuentes judiciales y no observación directa de las transacciones corruptas o los registros oficiales de dichas transacciones, como en el caso anterior.

En este caso, se estudiaron casos de corrupción asociados al fenómeno de parapolítica⁵. Los autores determinaron el nivel de captura sobre el Congreso por parte de estructuras paramilitares, a partir del conteo de los parlamentarios por partido político, que se encontraban investigados por vínculos con ejércitos irregulares. Luego, dividieron este valor sobre el número de cargos que tenía cada partido, para construir una medida del nivel de riesgo para este tipo corrupción por partido. En base a dicha metodología, el promedio de riesgo calculado fue del 53% -con sólo 3 de 12 partidos con riesgo de 0%-. El tipo de corrupción investigada en este caso resultaba particularmente amenazante para la institucionalidad colombiana, ya que se trataba de grupos paramilitares que, financiando sus acciones de guerra por medio del narcotráfico, incluyeron como parte de su estrategia el patrocinio de candidatos al Congreso de la República de Colombia. Asimismo, acudieron a amenazas sobre los votantes donde dichas fuerzas irregulares tenían influencia, para favorecer electoralmente a sus patrocinados. Así se buscaba el objetivo de poner a estructuras criminales a ejercer los fines mismos del Estado. El caso es bien particular dado que escaló desde hechos de corrupción, hasta graves violaciones a los derechos humanos.

V. 3 Mediciones basadas en chequeos cruzados

A través de esta metodología se buscan identificar diferencias significativas entre fuentes primarias y/o secundarias de información, principalmente sobre ejecución de recursos, sobre proyectos o programas específicos, que puedan sugerir prácticas corruptas. Existen al menos tres posibles estrategias dentro de este esquema:

- i. Identificar discrepancias entre dos fuentes oficiales que emiten datos sobre un mismo programa o proyecto (Ej. la información financiera en base a distintas fuentes).
- ii. Identificar discrepancias entre una fuente oficial y un estudio hecho por expertos, quienes a partir de recolección independiente de datos, costean un programa o proyecto, y evalúan sus usos.

⁵ La parapolítica es definida como “un fenómeno nacional de captura masiva de la representación política y el poder público por parte del narcotráfico y el paramilitarismo, a través de políticos y otros servidores públicos en los niveles local, regional y nacional”. López, Claudia y Sevillano, Óscar

- iii. Generar dos fuentes primarias de datos de forma independiente, de modo que algunas discrepancias pueden sugerir prácticas corruptas dentro del programa o proyecto.

En el trabajo de Reinikka & Svensson (2004) se intenta medir la corrupción en el proceso de transferencias que hace el gobierno central de Uganda a las escuelas locales para financiar sus gastos, excepto el pago de salarios. En dicha investigación se compara lo que el gobierno nacional reportaba como transferido a 250 escuelas, contra lo que éstas realmente recibieron entre los años 1991 y 1995. El gobierno nacional de Uganda asigna estos recursos, basándose en el sistema de capitación, de acuerdo al número de niños en edad escolar que reciben educación primaria. Dado que los distritos o gobiernos locales actuaban como distribuidores de los recursos transferidos por el gobierno nacional, era posible que surgieran diferencias entre lo que las escuelas recibían y lo que el gobierno nacional reportaba como girado al sistema de transferencias por capitación. Utilizando datos de panel, a partir de una encuesta única en las escuelas primarias, se evalúa el grado en que los fondos llegaron al usuario final previsto, que eran las escuelas.

En la investigación se utiliza el hecho que lo recibido por las escuelas era en especies, en forma de libros de texto, tiza, materiales de aseo/mantenimiento, mobiliario, obras de infraestructura, etc. Esta dotación era cuidadosamente detallada en registros a cargo de cada escuela, por lo que el estudio se encuadra dentro de la primera categoría descripta. En el estudio se calcula lo efectivamente recibido, mediante la valoración a precios de mercado de los bienes registrados en los libros oficiales de las escuelas. Luego se comparan los cálculos con lo registrado por el gobierno nacional en el sistema de capitación: es decir, con el número de estudiantes multiplicado por la cuota o transferencia designada por el gobierno. La diferencia podría ser atribuida a corrupción o captura de rentas. El artículo encontró que las escuelas sólo recibían el 13% de las transferencias del gobierno nacional, es decir, la incidencia de la corrupción o captura de rentas calculada es del 87%.

En base a la evidencia empírica recolectada y procesada, los autores concluyen que la mayor parte de la subvención de las escuelas fue capturada por las autoridades locales y políticos. Los datos también revelan una variación considerable en los fondos recibidas entre las escuelas, lo que sugiere que en lugar de ser receptores pasivos de los flujos de fondos desde el gobierno, las escuelas usaron su poder de negociación para conseguir mayores cuotas de financiación. Los autores enfatizan que las escuelas en las comunidades más acomodadas lograron reclamar una

mayor proporción de sus derechos. Como resultado, el gasto real en educación, en contraste con las asignaciones presupuestarias, resultó ser de carácter regresivo.

Siguiendo en la misma categoría, en el trabajo de Niehaus & Sukhtankar (2012) se documenta el caso de un programa en la India que busca garantizar empleo rural por al menos 100 días, denominado *National Rural Employment Guarantee Scheme*, Esquema Nacional de Garantía del Empleo Rural o NREGS por sus siglas en inglés. Los beneficiarios del programa debían registrarse, para ser asignados a un trabajo en un proyecto y poder reclamar un salario, ya sea diario o a destajo. Este programa puede ser considerado como una especie de seguro de desempleo que exige trabajar: si un campesino se queda sin fuentes de ingreso, acude al NREGS, trabaja y recibe su paga mientras encuentra otro trabajo o mientras llega la estación o temporada cuando la demanda por su trabajo habitual se incrementa. Al programa puede tener acceso toda la población rural india (unos 850 millones de personas) y le cuesta al gobierno el 1% de su Producto Interno Bruto. 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 efectivizados a los trabajadores, contra lo registrado por los beneficiarios del programa en encuestas realizadas por los investigadores.

El estudio de Niehaus & Sukhtankar (2012) aprovechó una reforma en 2007 al programa NREGS, mediante la cual se incrementaba el salario de 55 a 70 rupias por día, y lo tomó como medida de la tasa marginal de corrupción. Este concepto indica cuánto de un dólar adicional gastado en un programa, no le llega a sus beneficiarios –en forma de bienes o servicios- por hechos de corrupción. Este concepto era fácil de trabajar dada la reforma del incremento salarial decretado en Orissa. Los autores hallaron que nada del incremento llegó a los trabajadores rurales indios. Es decir, calcularon una tasa marginal de corrupción era del 100%. Este estudio resulta innovador no sólo porque detecta un altísimo nivel de corrupción, al menos desde el punto de vista marginalista, sino que también se encontró que la capacidad de denunciar por parte de los usuarios o beneficiarios del programa no tenía efectos sobre la corrupción. Los autores explican que resultaba muy costoso para los ciudadanos en términos de tiempo y de desplazamientos realizar la denuncia en comparación con el dinero a recuperar.

Por otra parte, dentro de la segunda categoría descrita, uno de los estudios más citados es un experimento social desarrollado en Olken (2007). En este trabajo se presenta un experimento aleatorizado sobre la reducción de la corrupción en más de 600 proyectos de construcciones viales

en pueblos de Indonesia. En el mismo se cotejan las discrepancias entre el costo de las obras reportadas públicamente en registros oficiales, con los datos provistos por ingenieros expertos independientes. Los cálculos realizados indican un promedio de un 24% de costos perdidos o gastos sin justificación en las cifras reportadas por el gobierno. Es decir que de cada 100 dólares que el gobierno reporta como ejecutado, 24 podrían ser atribuibles a corrupción, dado que no se justifican de acuerdo con las especificaciones técnicas de la obra debidamente entregada. A su vez, se muestra como el aumento de las auditorías del gobierno, del 4 por ciento de los proyectos a un 100 por ciento, redujo los costos perdidos en 8 puntos porcentuales. Por el contrario, el aumento de la participación de base en el monitoreo tuvo poco impacto promedio, reduciendo costos perdidos sólo en situaciones con problemas de free-rider limitados y capturas por parte de una élite limitada. Los autores concluyen que en general, los resultados sugieren que los controles tradicionales de arriba hacia abajo pueden desempeñar un papel importante en la reducción de la corrupción, incluso en un entorno altamente corrupto.

Finalmente, para un ejemplo de la tercera categoría mencionada se puede citar un estudio de Hsieh & Moretti (2006), en donde se documenta un caso de corrupción en un programa de la ONU llamado *Oil for food*, que se implementó en Irak en la segunda mitad de la década de los 90. El programa buscaba intercambiar el petróleo iraquí por comida, medicinas y ayuda humanitaria para los ciudadanos víctimas del conflicto en el país. Los autores compararon el precio recibido por el petróleo iraquí, contra el precio en el mercado spot. Su hipótesis es que Irak deliberadamente fijó el precio de su petróleo por debajo de los precios de mercado para solicitar sobornos por parte de los compradores de petróleo. Mediante la comparación de la brecha de precios entre el petróleo iraquí y sus sustitutos durante el programa y la brecha existente antes del programa, se encuentra evidencia de infravaloración significativa. Dicha infravaloración es mayor durante los periodos de alta volatilidad en los mercados del petróleo, cuando la detección es más difícil, pero disminuye después de la ONU limitase la capacidad de Irak para fijar el precio de su petróleo. De acuerdo a los autores, la diferencia benefició al régimen de gobierno vigente y se estimó en unos 1.300 millones de dólares.

Todo este tipo de mediciones están siendo muy utilizadas en investigaciones académicas recientes. En el artículo de Olken & Pande (2012) se señala que en los últimos años se ha visto una notable expansión en la capacidad de los economistas para medir la corrupción. Los autores destacan la importancia de la participación directa de los investigadores en la determinación de brechas. Sin embargo, una limitante que podría resaltarse respecto a este tipo de estudios es que

la ganancia de precisión a veces se realiza a costas de generalidad o de integridad en la medición. Por ejemplo, si nos remitimos a los ejemplos reseñados en esta sección, no es posible calcular el nivel de corrupción en Uganda o Indonesia, sino en programas específicos de dichos gobiernos. En efecto, no sería posible afirmar con precisión si Uganda es más corrupto que Indonesia sólo porque la incidencia en el caso estudiado en la primera (87%) fue mayor que en la segunda (24%). Podría ser el caso que esos niveles de corrupción sean exclusivos al sector estudiado, pero no del país en general. Las cifras mencionadas en los casos descriptos, así como los estudios documentados por Olken & Pande (2012), indican mejor la heterogeneidad de la corrupción, pero no qué tan profunda es, ni menos aún proporcionan una medida que permita la comparabilidad entre países.

V. 4 Mediciones basadas en estimaciones e inferencias estadísticas

Las mediciones basadas en estimaciones e inferencias estadísticas se realizan a partir de la construcción de estimaciones en base a información que se ajusta a técnicas estadísticas específicas, para el estudio de un programa o política pública. En Sequeira (2012) se denomina este enfoque “economía forense”, ya que básicamente el investigador acude a registros aislados y evidencias de corrupción, que junto con datos secundarios puedan dar cuenta de anomalías en la información pasibles de ser interpretados como indicios de actos de corrupción. El tratamiento realizado es técnicamente riguroso y demanda ajustarse a los requerimientos de las técnicas estadísticas y econométricas utilizadas.

Uno de los primeros trabajos en emplear este tipo de metodologías es el de Fisman (2001). En el mismo se mide el valor de las firmas en Indonesia en función de sus conexiones políticas. Primero se estima el nivel de conexión de las compañías indonesias con el gobierno de Suharto⁶, a través de variables como encontrarse dentro del listado de proveedores de bienes y servicios para el gobierno, cantidad y características de los contratos, etc. Luego se registra el comportamiento de los precios de las acciones de estas firmas en la bolsa de valores, ante el evento de un rumor a cerca de un cambio de régimen. Un supuesto fuerte sobre el cual se construye la investigación es que en un mercado de valores en equilibrio, los precios de las acciones que cotizan reflejan el valor de la firma, por lo que la modificación en su precio de cotización, ceteris paribus, puede ser

⁶ Haji Mohammad Soeharto o Suharto fue el segundo presidente de la República de Indonesia. Ejerció el cargo de Presidente desde 1967 hasta 1998.

atribuido a la ruptura de las conexiones políticas que posee la firma. Es decir, si las acciones reflejan el valor de equilibrio de una firma, no habría otras razones para que las mismas se modifiquen cuando por ejemplo existe un rumor acerca de la muerte del dictador que ejerce el gobierno, en caso de no haberse producido modificaciones en su patrimonio, niveles de activos, ventas, inversiones, etc. Por otro lado, podría ser el caso de que los rumores sobre la muerte del dictador pudiesen afectar a los mercados de activos financieros, como una reacción ante la nueva información (Sorensen, 2003). Aun así, los movimientos en las acciones no podrían explicarse en su totalidad por ese dato. En la medición del efecto, Fisman halla que la muerte del dictador afectó en un 20% el desempeño del mercado y que el valor de las firmas respondía en el orden de un 23% a sus conexiones políticas con el dictador indonesio. Esta medición es relevante, ya que sostiene que casi un cuarto del valor de una acción, no se fundamenta en la capacidad de producción o perspectivas de crecimiento de la firma, sino en sus vínculos políticos con un gobernante en particular.

Otro trabajo que emplea técnicas de estimaciones estadísticas es el de Camacho & Conover (2011) en el cual se estudian las evidencias de corrupción en la asignación de puntajes de las encuestas del SISBEN en Colombia. El SISBEN es un instrumento que se utiliza para identificar posibles beneficiarios del gasto social a ser utilizado por entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional. De acuerdo a los autores, la manipulación en el sistema se detecta a partir de una mayor concentración de los puntajes, justo por debajo del corte de elegibilidad para subsidios de salud⁷. En el estudio se encuentra evidencia de que los puntajes de los respondientes al SISBEN se alteraron en los municipios, en momentos previos a elecciones para alcaldes y gobernadores en las entidades territoriales. El período de estudio abarca desde el año 1994 hasta el año 2006, por lo que contempla periodos de elecciones en los años 1994, 1997, 2000 y 2003. Para detectar las anomalías, se construyó un histograma de distribución porcentual de los puntajes de los encuestados en el SISBEN. En el mismo, se detecta la existencia de una discontinuidad o un salto inusual en el histograma justo en el umbral de elegibilidad, precisamente en los años de elecciones de alcaldes y gobernadores.

⁷ En el paper de Camacho & Conover (2011) se aclara que la detección es posible a partir de que se dio a conocer el funcionamiento del SISBEN y el organismo a cargo del mismo hizo pública no sólo su estructura general, sino también su algoritmo, describiendo la forma exacta de calcular el puntaje de elegibilidad para ser potencial beneficiario de los programas sociales.

Por otro lado, las autoras destacan que en las elecciones de los años 1997, 2000 y 2003, cuando hubo mayor investigación de los medios de comunicación existe una menor evidencia de manipulación. Finalmente, concluyen que la manipulación de las cifras de elegibilidad aumenta cuando las elecciones se tornan más cerradas o competitivas. Específicamente, se calcula que un incremento en la desviación estándar en el nivel de competición política, incrementa la discontinuidad en un 0.17 de desviación estándar⁸.

Finalmente, otra investigación basada en mediciones e inferencias estadísticas es la desarrollada por Escresa & Picci (2015). En este trabajo se presenta la propuesta para un nuevo índice de corrupción de administración pública, que resulte comparable entre países, basado en los sobornos reportados en el nivel transnacional, entre 1998 y 2012. Los mismos deben ser reportados según la convención anti-soborno de la OCDE. La lógica de trabajo resulta sencilla y se basa en la comparación de las proporciones del comercio exterior de cada país con las respectivas proporciones de sobornos. A modo de ejemplo, se tiene que las exportaciones de Estados Unidos a China representan el 9.2% del total de exportaciones estadounidenses. Los autores indican que sería esperable que los casos de corrupción que involucran firmas estadounidenses en China den cuenta de una proporción similar. Es decir, se esperaría que los casos en China sean el 9.2% de todos los casos de corrupción de firmas estadounidenses operando en el resto del mundo. Sin embargo, en base a la evidencia recolectada se calcula que esta proporción de hecho resulta mucho más alta. Concretamente, se calcula que el 20.8% de los casos de corrupción de firmas operando en el resto del mundo involucraban firmas americanas y funcionarios públicos Chinos. Por lo tanto, es sería posible deducir según los autores que los funcionarios Chinos resultan más corruptos que el promedio esperado de acuerdo con el volumen de transacciones realizadas.

Escresa & Picci aplican la lógica descrita para la construcción de un indicador de corrupción. Para el caso de Chino, con respecto a Estados Unidos, el puntaje de corrupción resulta de dividir 20.8% entre 9.2%, lo que arroja un valor de 2.26 para el índice de corrupción. Esta fórmula de cálculo es aplicada para todos los países para los cuales se dispone de información. Finalmente, se obtiene un puntaje para cada país. Mientras más alto sea el valor obtenido, más corrupto se considera el país, dado que más alejado se encuentra de la media esperada. Empleando esta metodología, los autores calcular los puntajes más bajos para Finlandia, Dinamarca y Suecia, mientras los más altos

⁸ Discontinuidad medida en 3 puntos porcentuales debajo del corte de elegibilidad, relativo a 3 puntos por arriba del mismo corte.

fueron para Uganda, Liberia y Zambia. Los autores además señalan que una correlación⁹ de -0.82 con el índice de transparencia internacional.

Podría decirse que en general este tipo de estudios presenta metodologías de análisis rigurosas y tienen un gran potencial para generar avances en la medición del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, también debe destacarse que en este tipo de investigaciones, al variar el tipo de estimador según cada caso, se afecta la comparabilidad entre estudios. Por ejemplo, el estudio de Camacho & Conover (2011) sólo resulta aplicable en diseños institucionales específicos similares en los cuales se entrega un subsidio a los más pobres, en base en una encuesta de bienestar, utilizando un puntaje de elegibilidad calculado mediante una encuesta. Ahora bien, el nivel de especificidad y la precisión de este tipo de estudios es lo que les permiten justamente ser empleados como una herramienta útil para la introducción de reformas institucionales para combatir la corrupción en el de diseño de políticas públicas.

VI. COMPARACIONES

A continuación se presenta un cuadro comparativo de métodos y resultados de mediciones de la magnitud de la corrupción en varios estudios realizados. Para cada uno de los estudios se indica a que caso, de los identificados en el modelo teórico, corresponde el estudio.

Paper	País	Contexto	Metodología para la medición de la corrupción	Estimación de la corrupción	Estimación de la corrupción (en porcentaje)	Caso identificable en el modelo teórico
Estimación específica de sobornos						
Svensson (2003)	Uganda	Pago de sobornos por parte de empresas	<i>Encuestas:</i> Recolección de evidencia a partir de encuestas	Las empresas pagan sobornos de u\$s 88 por trabajador	8% de los costos	Caso IV
Olken and Barron (2009)	Indonesia	Pago de sobornos por parte de conductores de camiones A la	<i>Observación directa:</i> Investigadores acompañaron a los conductores de camiones en sus rutas	Los conductores de camiones pagan sobornos por un valor promedio de	13% del costo de un viaje	Caso IV

⁹ La correlación calculada resulta negativa dado que para el índice de TI entre más alto es el puntaje más transparente es el país, o sea menos corrupto. En el artículo de Escresa & Picci, por el contrario, entre más alto es el puntaje, más corrupto es el país.

		policía en las rutas	regulares, vestidos como ayudantes de conductores de camiones y observaron los pagos ilegales	entre u\$s 0,50 y u\$s 1 por pago		
McMillan and Zoido (2004)	Perú	Pago de sobornos por parte de la policía secreta a jueces, políticos y medios de comunicación para apoyar al gobierno de Fujimori	<i>Observación directa:</i> Después de la caída del gobierno de Fujimori, se hicieron públicos el material audiovisual y los recibos de sobornos realizados	Los políticos recibieron sobornos de entre \$ 3.000 y \$ 50.000 por mes. Los medios de comunicación recibieron sobornos de hasta \$ 1.5 millones por mes, por el apoyo de un canal de televisión	N/A	Casos III y IV
Banerjee et.al. (2004)	India	Experimento en el que se recolectan datos en más de 100 centros de salud.	<i>Encuestas:</i> Recolección de evidencia a partir de encuestas en las que se recolectan datos sobre los “honorarios” pagados en más de 100 centros de salud, que deben ofrecer su servicio en forma gratuita; horarios de atención; y ausentismo del personal de atención.	Se detectó ausentismo en los médicos, cierre de los establecimientos en horas oficiales y cobro de sobornos.	Prevalencia de dichos pagos ilegales de más del 90%; Los centros están cerrados el 56% del tiempo en que deberían estar abiertos -de acuerdo con los horarios oficiales-; y el ausentismo es del 88%	Caso III
Sequeira and Djankov (2010)	Sudáfrica y Mozambique	Pago de sobornos a funcionarios de correo de puertos y puestos fronterizos	<i>Observación directa:</i> Investigadores fueron agentes encubiertos en aduanas y puertos para recoger información sobre el pago de sobornos.	Los sobornos ascendían al 14% y 4% de los costos totales de envío para contenedores pasando por Mozambique y Sudáfrica,	14% de los costos de envío (Moz.) 4% de los costos de envío (Suda.)	Caso IV

				respectivamente		
Escresa & Picci (2015)	Diferencias entre países (Cross-country)	Estudio de los sobornos reportados en el nivel transnacional, entre 1998 y 2012, de acuerdo a la convención anti-soborno de la OCDE	<i>Estimación por inferencia estadística</i> : se propone un índice de corrupción de administración pública, que resulte comparable entre países. Se basa en la comparación de las proporciones del comercio exterior de cada país con las respectivas proporciones de sobornos.	Se aplica la fórmula de cálculo y se obtiene un puntaje relativo para cada país. Mientras más alto sea el valor obtenido, más corrupto se considera el país, dado que más alejado se encuentra de la media esperada.	N/A	Casos II y IV
Estimación de corrupción						
Reinikka and Svensson (2004)	Uganda	Corrupción en el gasto público de los fondos educativos destinados a cubrir los pagos no salariales de las escuelas	<i>Chequeo cruzado</i> : se comparó la cantidad de fondos de subvención enviados desde el gobierno central, con la cantidad recibida por las escuelas.	Las escuelas reciben en promedio sólo el 13 % de las subvenciones	87% de los fondos	Caso IV
Olken (2007)	Indonesia	Corrupción en la construcción de carreteras rurales financiadas a través de un programa del gobierno nacional	<i>Chequeo cruzado</i> : se comparó el monto gastado en la construcción de las carreteras según los reportes oficiales, con una estimación independiente de ingeniería de lo que en realidad cuesta la construcción de las carreteras.	Los "costos perdidos", que son la diferencia entre lo que el gobierno indica que fue el costo de la carretera y lo que los ingenieros estiman que en realidad costó, fueron en promedio de alrededor del 24% del costo total de la carretera	24% del costo de la carretera	Caso IV
Olken (2006)	Indonesia	Robo de arroz de un programa	<i>Chequeo cruzado</i> : se compararon los datos	Al menos el 18% del arroz del	18% de los gastos del	Caso III

		que distribuía porciones de arroz subvencionado	administrativos oficiales con los de una encuesta general de hogares beneficiarios.	programa desapareció antes de llegar a los hogares.	programa	
Hsieh and Moretti (2006)	Iraq	Sobornos en el marco de la infravaloración de petróleo en el programa <i>Oil for food</i> de la ONU.	<i>Chequeo cruzado</i> : se estimó la brecha entre el precio de venta del petróleo iraquí en el programa de la ONU y las estimaciones del autor sobre el precio de "mercado" del petróleo iraquí	Irak recibió \$ 1,3 millones en sobornos, por infravaloración en el precio del petróleo, lo que implica un 2% de los ingresos provenientes del petróleo	2% de los ingresos provenientes del petróleo	Caso IV
López & Sevillano (2008)	Colombia	Estudio de casos de corrupción asociados al fenómeno de parapoltica	<i>Observación cuasi-directa</i> : estudio de la corrupción sistémica realizado en base a fuentes judiciales. Se determinó el nivel de captura por parte de estructuras paramilitares sobre el Congreso, a partir del conteo de los parlamentarios por partido político, que se encontraban investigados por vínculos con ejércitos irregulares.	Se construyó un índice con una medida del nivel de riesgo para este tipo de corrupción, por partido.	Se calculó un promedio de riesgo del 53%. Sólo 3 de 12 partidos con riesgo de 0%.	Caso II y IV
Khwaja and Mian (2005)	Pakistan	Préstamos con conexiones políticas	<i>Estimación por inferencia mercado</i> : se calculan tasa de rendimiento adicional de préstamos con conexiones políticas, en comparación con los préstamos que no tienen conexiones políticas.	Las empresas con conexiones políticas recibieron préstamos un 45 % más grandes de los bancos del gobierno, pese a tener tasas de incumplimiento un 50 % más altas	0.3 – 1.9 % del PIB	Caso II
Knack (2007)	Diferencias entre países (Cross-	Estudios de encuestas de percepción de corrupción.	<i>Estudios basados en percepción</i> : relevamiento de 18 indicadores que miden	Elaboración de un índice de comparación con escala que	N/A	Casos II y IV

	country)		la corrupción entre países, calculados partiendo de estudios basados en percepción.	va del 0 a 100		
Camacho & Conover (2011)	Colombia	Estudios para la detección de evidencia de corrupción en la asignación de puntajes de las encuestas del SISBEN	<i>Estimación por inferencia estadística:</i> se estudió el SISBEN, que es el instrumento utilizado para identificar beneficiarios del gasto social, de entidades territoriales y ejecutores de política social.	Se hallan evidencia de manipulación en el sistema, a partir de una mayor concentración de los puntajes, justo por debajo del corte de elegibilidad para subsidios de salud. Los puntajes con alterados en momentos previos a elecciones	Se calcula que un incremento en la desviación estándar en el nivel de competición política, incrementa la discontinuidad en un 0.17 de desviación estándar	Caso III
Bertrand et.al. (2007)	India	Investigación sobre el trámite de solicitud de licencia de conducción en Delhi, India.	<i>Observación directa:</i> Investigadores acompañaron a 822 individuos que solicitaron una licencia de conducción.	Obtención de licencia sin presentar un examen de conducción; Incapacidad para conducir demostrada en un examen de conducción llevado a cabo en forma independiente por parte de los investigadores; Los aspirantes gastan 2.5 veces el valor del costo oficial en obtener una licencia a través del pago a gestores	71% de los aspirantes obtienen su licencia sin presentar un examen de conducción; 30% de los que obtuvieron una licencia fallaron en un examen de conducción independiente; Pagos a gestores del 250% del costo oficial	Caso IV
Niehaus and Sukhtankar (2013)	India	Salarios en el Esquema Nacional de	<i>Chequeo cruzado:</i> se comparan los salarios oficialmente pagados,	Rs. 236 robados por día real pagado, donde	79% de los gastos laborales del	Caso IV

		Garantía del Empleo Rural	con los salarios informados en una encuesta	un día real pagado es de aprox. Rs. 60	programa	
Fisman (2001)	Indonesia	Valor de las conexiones políticas con el presidente Suharto, para las empresas públicas de Indonesia	<i>Estimación por inferencia mercado:</i> se estudiaron los movimientos en el precio de las acciones de las firmas cuando Suharto se enfermó, dada la fuerza de sus conexiones políticas.	El 23% del valor de las acciones de las firmas más conectadas, se debía a sus conexiones políticas	23% del valor de las firmas	Caso II y IV
Fisman et al (2012)	Estados Unidos	Valor de vínculos personales con el vicepresidente Cheney de las empresas públicas en Estados Unidos	<i>Estimación por inferencia mercado:</i> se estudiaron los movimientos en el precio de las acciones de las firmas en respuesta a un shock en la salud de Cheney, dada la fuerza de la conexión a Cheney	En todos los casos estudiados, hay un efecto cero en los precios de las acciones de las empresas conectadas.	0 % del valor de las firmas	Caso II y IV
Faccio (2006)	Diferencias entre países (Cross-country)	Valor de las conexiones políticas para empresas, a través de una muestra de 47 países	<i>Estimación por inferencia mercado:</i> se estudiaron los movimientos en el precio de las acciones de las firmas al momento en que se realizaron anuncios de que responsables de la empresa o grandes accionistas, están entrando en la política, o que políticos se están uniendo sus juntas directivas.	Aumento de 2.29% en el valor de la empresa, cuando un hombre de negocios entra en la política. Aumento del 4.32% en el valor de mercado de las acciones, cuando un miembro de la junta directiva o grande accionista se convierte en un político, en los países en donde la corrupción está por encima de la mediana.	2.3% - 4.3% del valor de la empresa	Caso IV
Gorodnichenko and Peter	Ucrania	Sobornos recibidos por	<i>Estimación por inferencia mercado:</i> se	Se estima un monto total de	1% del PIB	Caso II, III y IV

(2007)		empleados del sector público	estudiaron las diferencias salariales residuales entre los empleados del sector público y privado. Los niveles de consumo son los mismos en los dos grupos y el equilibrio del mercado laboral implica que los empleados son indiferentes entre trabajar en el sector público y privado.	sobornos de entre u\$s460 millones y u\$s580 millones, es decir aproximadamente el 1% del PIB de Ucrania.		
Finan and Ferraz (2010)	Brasil	Corrupción en el gobierno municipal	<i>Chequeo cruzado</i> : se contrasta la información oficial con los informes de auditoría de los auditores del gobierno central	Las auditorías encuentran un promedio de recursos desviados por un monto de R\$327.000 por acto de corrupción, o un 8% de la cantidad total auditada.	8% de la cantidad total auditada	Caso II y IV
Di Tella and Schargrodsky (2003)	Argentina	Estudio de los precios pagados por los insumos básicos durante una ofensiva contra la corrupción en los hospitales públicos de la Ciudad de Buenos Aires	<i>Chequeo cruzado</i> : en base a datos de un experimento natural en los hospitales de Buenos Aires, se estudian los efectos tanto de un control más estricto y de salarios más alto sobre los precios de compra.	Se halla que los precios pagados por los hospitales para los insumos básicos, homogéneos caen en un 15% durante los primeros nueve meses de la ofensiva contra la corrupción.	15 % del gasto.	Caso IV
Besley et al (2011)	India	Selección de beneficiarios por parte de un consejo del pueblo	<i>Encuesta de percepción</i> : se estudia si condicionado a la elegibilidad, la conexión política predice el status de beneficiario.	El primer consejero pueblo tiene un 10% más de probabilidad de ser un beneficiario	2% de los beneficiarios seleccionados	Caso II

VII. DISCUSIÓN

Existe un debate entre investigadores de la corrupción que han dedicado varios estudios a la medición del fenómeno, como Olken y Kaufmann. Olken cuestiona las técnicas de medición de la corrupción basadas en percepción y se orienta más a la medición del fenómeno a partir de la observación directa, cuando sea posible, como los casos mencionados en este artículo. Por su parte, Kaufmann ha construido varios índices cada vez más sofisticados usando este enfoque, particularmente en sus trabajos para el Banco Mundial. La discusión se centra entonces en la correlación que puede existir entre mediciones objetivas y específicas de corrupción, en base a datos concretos, con respecto a mediciones basadas en la percepción de los agentes. En el caso de que exista una correlación y la misma sea lo suficientemente fuerte, entonces podría decirse que las mediciones basadas en percepción serían un buen predictor de la corrupción existente en un país. Caso contrario, se tendrá que algún de las mediciones podría estar equivocada, ya sea en su metodología como en los resultados hallados.

Al respecto, en el trabajo de Escresa & Picci (2013) se destaca la propuesta de medición del nivel de corrupción en base a la construcción de un índice que resulte comparable, a partir de datos concretos. Los autores aducen que los resultados se encuentran fuertemente correlacionados con las mediciones de percepción de corrupción, con un valor de -0.8. Por otro lado, en el artículo de Olken (2009) se realiza un ejercicio para medir si los indicadores de percepción de corrupción se encuentran directamente correlacionados con la corrupción real u observable. Para ello, se analizan 600 proyectos de construcción de vías en Indonesia. El autor halla que un incremento en el 10% de gastos no justificados, que podrían ligarse a hechos de corrupción, se encuentra asociado con sólo un 0.8% de probabilidad de que se incremente la percepción de corrupción en la zona. Adicionalmente, el autor señala que las percepciones de corrupción se encuentran correlacionadas con variables demográficas (Ej. género, la edad, nivel socio-económico). Este hecho implica que la percepción se encuentra afectada por otras variables, por lo que podría estar sesgada y no reflejar los niveles reales de corrupción.

VIII. CONCLUSIONES

Tanto el modelo teórico presentado, así como su conexión con los casos concretos estudiados, permiten concluir que la corrupción es un fenómeno susceptible de ser medido. A su vez, existirán tantas metodologías como diseños institucionales en los que se presente el fenómeno. En los últimos años se ha visto una cantidad importante de investigaciones micro-empíricas sobre la corrupción, sobre todo en los países en desarrollo. Estos trabajos muestran como los conceptos económicos básicos pueden ser aplicados al estudio del fenómeno de la corrupción.

En cuanto a las mediciones de estrategias anti-corrupción los ejemplos señalados indican que los mejores resultados se pueden lograr si la evaluación está diseñada y planificada antes del comienzo del programa. Las mismas producen resultados mucho más útiles que las evaluaciones de desempeño rápidas ex-post que a menudo se realizan a mitad de período y al final. Los casos señalados también muestran que muchas formas de corrupción pueden ser medidas de manera rigurosa con resultados bien documentados. La determinación del diseño de la evaluación y el método a emplear deberían ser definidos en función de las preguntas de evaluación, los atributos programa, y los datos disponibles, y no a la inversa. Este caso son los políticos y el personal del programa quienes se encuentran en condiciones de establecer las preguntas de evaluación más relevantes.

La investigación que se está llevando a cabo sobre la corrupción en los países en desarrollo sugiere una agenda de investigación extensa y prometedora. Las nuevas formas innovadoras que los investigadores han identificado para la medición de la corrupción, junto con la aplicación de las herramientas de la teoría económica, pueden ofrecer una orientación importante a cerca del diseño de políticas públicas contra la corrupción. Del mismo modo, estos estudios alertan acerca de la capacidad de los agentes para anticiparse a las regulaciones a ser impuestas. Este hecho resalta la necesidad de recolectar datos del impacto a corto y a largo plazo de varias políticas diferentes contra la corrupción en muchos contextos diferentes, que sirvan como base para optimizar los resultados de las políticas anti-corrupción a implementarse.

El énfasis en el aprendizaje hace resaltar que, aunque gran parte de los trabajos de investigación se hayan centrado en las innovaciones de las políticas anti-corrupción, también debe prestarse atención a las innovaciones en las formas corrupción. Esto se fundamenta en que, un cambio en la política y / o instituciones pueden reducir la prevalencia de la corrupción en un principio, pero con el tiempo, el burócrata puede aprender a adaptarse a la nueva política o instituciones. Por lo cual,

también se requieren más estudios acerca del comportamiento de los burócratas y los incentivos que enfrenta antes distintas configuraciones que proponen las nuevas políticas.

Por otro lado, también es posible identificar resultados de casos en los cuales los impactos a largo plazo de las políticas anti-corrupción superan los efectos a corto plazo. Un área específica en la que este tipo de resultados es muy probable son las reformas en políticas de transparencia. En este sentido, si se tiene que una mayor probabilidad de que la información sea revelada puede incentivar tanto los políticos a obtener mejores resultados, como a mejorar los incentivos para que los individuos más talentosos se involucren en la política.

Cabe mencionar las reflexiones del trabajo de Banerjee et al (2012) sobre las normas y la corrupción. En el mismo se indica que la idea de que las reglas pueden ser importantes para el establecimiento de una norma simple que los tribunales pueden interpretar fácilmente sugiere otra línea de investigación. Quizás las reglas que el gobierno hace para burócratas tienen un papel de señalización. El burócrata o el ciudadano las utiliza para inferir las preferencias de la sociedad y por lo tanto para decidir lo que deben y no deben hacer. Si el gobierno permite formalmente a sus burócratas extorsionar a los ciudadanos, los ciudadanos pueden tomar esto como una señal de que los estándares morales de la sociedad son bajos, y por lo tanto los ciudadanos se sienten cómodos con el fenómeno de la corrupción. Esta idea podría explicar por qué los gobiernos siguen teniendo normas escritas que se violan todo el tiempo.

Sin embargo, un gobierno que tiene normas escritas, pero no logra hacerlas cumplir de manera efectiva, también está emitiendo señales acerca de su punto de vista de las normas y el comportamiento regido por las normas que pueda extenderse a otros ámbitos de la vida. Por esta y otras razones, la corrupción puede tener un costo social directo, que es algo que el modelo teórico planteado no tiene en cuenta.

IX. REFERENCIAS

Banerjee, Abhijit, Angus Deaton, and Esther Duflo (2004). Health Care Delivery in Rural Rajasthan, *Economic and Political Weekly*, 39 (2004), 944-949.

Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, & Sendhil Mullainathan (2012). Corruption. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12- 023*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Bardhan, Pranab & Dilip, Mookherjee, (2006). Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries, *Economic Journal*, 116, 107-133.

Becker, Gary S., and Stigler, George J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers, *The Journal of Legal Studies* 3, no. 1, 1-18. doi: 10.1086/467507

Bertrand, M., S. Djankov, R. Hanna, & S. Mullainathan (2007). Obtaining a Driver's License in India: An Experimental Approach to Studying Corruption, *The Quarterly Journal of Economics*, 122, 1639-1676.

Besley, T., Pande, R. & Rao V. (2011). Just Rewards? Local Politics and Public resource Allocation in South India. *World Bank Economic Review*, forthcoming.

Camacho, A. & E. Conover (2011). Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal*, Economic Policy 3: 41-65

Cetina, Camilo (2016). Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. *Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper #1*, Secretaria de Transparencia, Colombia

Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan, and F. Halsey Rogers, (2006). Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20(1), pages 91-116.

Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrodsky (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires, *Journal of Law and Economics*, Vol. 46 (1), pp. 269-292.

Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. *American Economic Review*, 96(1): 369-386.

Ferraz, C. & Finan, F. (2010). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audit Reports of Local Governments. *American Economic Review*.

- Fisman, David, Fisman, Raymond J., Galef, Julia, Khurana. Rakesh, and Wang, Yongxiang (2012). Estimating the Value of Connections to Vice-President Cheney, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 13: Iss. 3 (Advances), Article 5.
- Fisman, R. (2001). Estimating the Value of Political Connections. *American Economic Review*, 91, 1095-1102.
- Gorodnichenko, Y. & Sabirianova Peter, K. (2007). Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data, *Journal of Public Economics*, 91(5-6): 963-991.
- Hsieh, Chang-Tai & Moretti, E. (2006). Did Iraq Cheat the United Nations? Under-pricing, Bribes, and the Oil for Food Program, *Quarterly Journal of Economics*, 121, 1211-1248.
- Johnson, Jesper and Soreide, Tina (2013). Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners, *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, U4 ISSUE, No 8, Chr. Michelsen Institute.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, (2004). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002, *World Bank Economic Review*, 18 253-287.
- Khwaja, Asim Ijaz and Mian, Atif, (2005). Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market, *The Quarterly Journal of Economics*, 120, issue 4, p. 1371-1411
- Knack S. (2007). Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia. *Journal of Public Policy*, 27, pp 255-291 Cambridge University
- Laarni, Escresa and Picci, Lucio (2015). A new cross-national measure of corruption. Policy Research Working Paper 7371. *The World Bank Review*
- LaPorta, Raphael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny (1999). The Quality of Government, *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15, 222 – 279.
- López, Claudia & Sevillano, Oscar. (2008) Balance político de la parapolítica. *ARCANOS: Publicación de la corporación Nuevo Arco Iris*, Año 11, No. 14.
- Lui, Francis T. (1986). A Dynamic Model of Corruption Deterrence, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 31(2), pages 215-236.
- McMillan, J. & Zoido, P. (2004). How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru, *Journal of Economic Perspectives*, 18(4): 69-92.

- Niehaus, Paul and Sandip Sukhtankar. (2013). Corruption Dynamics: The Golden Goose Effect, *American Economic Journal*, Economic Policy, 5(4): 230-69.
- Niehaus, Paul; & Sukhtankar, Sandip. (2012). The Marginal Rate of Corruption in Public Programs. *UC Berkeley, Center for Effective Global Action*.
- Olken, B. & Barron, P. (2009). The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh, *Journal of Political Economy*, 117(3): 417-452.
- Olken, B. (2006). Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia, *Journal of Public Economics*, 90(4-5):853-870.
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia, *Journal of Political Economy*, 115: 200-249.
- Olken, Benjamin A. & Rohini Pande (2012). Corruption in Developing Countries, *Annual Review of Economics*, 4:479–509.
- Reinikka, R. & Svensson, J. (2004). Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda, *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2): 678-70.
- Reinikka, R. & Svensson, J. (2005). Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda, *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3): 259-267.
- Rose-Ackerman, S. (2006). International Handbook on the Economics of Corruption, *Edward Elgar Publishing*.
- Sequeira, S. & Djankov, S. (2010). An Empirical Study of Corruption in Ports, *MPRA Paper 21791*, University Library of Munich, Germany.
- Sequeira, S. (2012). Advances in Measuring Corruption in the Field. *London School of Economics*.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny (1993). Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny (1994). Politicians and Firms, *Quarterly Journal of Economics*, 109.
- Sorensen, P. B. (2003). *Economic Policy in Open Economies with Forward-Looking Expectations*, University of Copenhagen.

Svensson Jakob (2005). Eight Questions about Corruption, *Journal of Economic Perspectives*, 19, vol. 3, 19-42.

Svensson, J. (2003). Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from A Cross Section Of Firms, *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 207-230.

Tirole, Jean (1986). Hierarchies and Bureaucracies, *The Journal of Law, Economics, and Organization*.

Tirole, Jean (1996). A Theory of Collective Reputations, with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality, *Review of Economic Studies*, vol. 63, n. 1, p. 1-22.

Transparency International (2015). Corruption Perceptions Index

IX. APÉNDICE I

Definiciones

La organización Transparencia Internacional, o IT por sus siglas en inglés *International Transparency*, es una organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. Transparencia Internacional aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

Esta organización define la corrupción como "el abuso del poder otorgado para beneficio propio". La corrupción puede ser clasificada como de gran escala, pequeña escala y política, en función de las cantidades de dinero que se pierde y el sector en donde se produce.

- La **corrupción a gran escala** consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público.
- La **corrupción a pequeña escala** se refiere al abuso del poder otorgado a funcionarios públicos de nivel medio y bajo en sus interacciones con los ciudadanos de a pie, que a menudo están tratando de acceder a los bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras dependencias del estado.
- La **corrupción política** es una manipulación de las políticas, las instituciones y las normas de procedimiento en la asignación de recursos y la financiación por los decisores de políticas, que abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza.

Del mismo modo publican un glosario de definiciones para algunos otros términos de uso común en la de política anti-corrupción. A continuación se presentan aquellos que se consideran más relevantes para el presente artículo:

1. **Acceso a la información:** consiste en el derecho reconocido jurídicamente -a menudo a través de leyes sobre libertad de información- de consultar datos e información clave en poder del gobierno o de cualquier organismo público. Si bien los presupuestos, la aprobación de proyectos y las evaluaciones normalmente se publican, los ciudadanos pueden solicitar que se proporcionen documentos adicionales.

2. **Rendición de cuentas:** significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones.

En teoría, existen tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. Los ejemplos a continuación provienen del sector público.

- La **rendición de cuentas diagonal** se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos.
 - La **rendición de cuentas horizontal** somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales (p. ej., tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.
 - La **rendición de cuentas vertical** responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares.
3. **Recuperación de activos:** proceso legal mediante el cual un país, gobierno y/o sus ciudadanos recuperan recursos del Estado que fueron robados a través de actos de corrupción por regímenes actuales y anteriores, sus familiares y aliados políticos, o por actores extranjeros.
4. **Auditoría:** Control interno o externo de los registros, los procesos, las funciones y el desempeño de una organización con el fin de realizar una evaluación independiente y verosímil de su cumplimiento con las leyes, reglamentaciones y auditorías aplicables.
5. **Soborno:** consiste en un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone abuso de confianza. Los incentivos pueden consistir en obsequios, préstamos, comisiones, recompensas u otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.)
6. **Sociedad civil:** es el ámbito, fuera de la familia, el Estado y el mercado, en el que las personas se asocian con el fin de promover un conjunto de intereses comunes. En esta esfera suelen incluirse a grupos voluntarios y comunitarios, organizaciones no

gubernamentales (ONGs), sindicatos y organizaciones religiosas, por lo que se trata de un concepto más amplio que el de ONG.

7. **Cientelismo:** sistema desigual de intercambio de recursos y favores basado en una relación de explotación entre un “patrón”, que dispone de mayor riqueza y/o poder, y un “cliente” con menos riqueza y más vulnerable.
8. **Código de conducta:** declaración de principios y valores que establece expectativas y estándares sobre la conducta de una organización, un organismo gubernamental, una compañía, un grupo de personas afiliadas o un individuo, incluidos los niveles mínimos de cumplimiento y las medidas disciplinarias para la organización, su personal y los voluntarios.
9. **Colusión:** representa un acuerdo secreto entre partes, en el sector público y/o privado, quienes se confabulan para cometer actos con el fin de engañar o defraudar y así obtener una ventaja económica ilícita. Las partes involucradas reciben usualmente el nombre de “carteles”.
10. **Cumplimiento:** todos aquellos procedimientos, sistemas o departamentos dentro de organismos públicos o empresas que garantizan que todas las actividades legales, operativas y financieras cumplan con las leyes, reglas, normas, reglamentaciones y estándares vigentes.
11. **Conflicto de intereses:** situación en la que una persona o la entidad en la que esta trabaja, ya sea un gobierno, empresa, medio de comunicación u organización de la sociedad civil, debe optar entre las responsabilidades y exigencias de su puesto y sus propios intereses privados.
12. **Convenciones:** acuerdos internacionales y regionales suscriptos o adoptados formalmente mediante ratificación por varios Estados en los que se establecen normas y estándares sobre cuestiones de naturaleza típicamente transnacional y que requieren un enfoque común para la cooperación multilateral efectiva.
13. **Gobierno corporativo:** procedimientos y procesos que regulan la forma en que se dirigen, administran y controlan las organizaciones del sector privado, incluidas las relaciones entre los diferentes actores relevantes (Junta Directiva, gerentes, accionistas y otros grupos interesados), así como sus responsabilidades y expectativas legítimas.
14. **Inhabilitación:** procedimiento mediante el cual se excluye a determinadas empresas y personas de participar en proyectos o en su licitación. Los gobiernos y los organismos

multilaterales utilizan este proceso para sancionar públicamente a aquellas empresas, ONG, países o personas que se determine que han tenido una conducta antiética o ilícita.

15. **Divulgación:** consiste en proporcionar información, ya sea porque lo exige la ley o de buena fe, acerca de las actividades de un particular, funcionario público, empresa u organización. La información puede ser sobre los bienes de un candidato político, los informes financieros de una empresa, los donantes de una ONG o las acusaciones de un denunciante.
16. **Malversación:** acto mediante el cual una persona que ocupa un cargo en una institución, organización o empresa toma para sí, utiliza o trafica de manera deshonesto e ilícita los fondos y bienes que le fueron confiados para fines de enriquecimiento personal u otras actividades.
17. **Ética:** conjunto de estándares sobre conducta aplicables al ámbito del gobierno, las empresas y la sociedad basados en valores centrales que orientan las decisiones, elecciones y acciones.
18. **Extorsión:** acto de utilizar, de manera directa o indirecta, el propio acceso a una posición de poder o a una ventaja en la información para exigir injustificadamente a otros colaboración o dinero mediante amenazas coercitivas.
19. **Pagos de facilitación:** refiere a un soborno menor, también denominado pago “de agilización”, efectuado con el fin de asegurar o acelerar la ejecución de un acto habitual o necesario al cual ya tiene derecho quien realiza el pago en cuestión.
20. **Fraude:** acto de engañar a otro en forma deliberada con el fin de obtener una ventaja indebida o ilícita (ya sea financiera, política o de otro tipo). Los países clasifican a este tipo de delitos como una violación de tipo penal o civil.