

**¿CÓMO SE MIDE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA? UN ANÁLISIS A LA
POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN.**

CRISTIAN PIÑEROS

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SANTIAGO DE CALI
2018**

**¿CÓMO SE MIDE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA? UN ANÁLISIS A LA
POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN.**

CRISTIAN PIÑEROS

Trabajo de grado para optar el título de Economista

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SANTIAGO DE CALI
2018**

Tabla de contenido

Resumen.....	1
Introducción	1
1. ¿Cómo la corrupción es explicada por la teoría económica?.....	4
1.1 La corrupción como un problema de agente-principal.	4
1.2. La explicación institucional y de la acción colectiva.	11
2. Algunos indicadores utilizados para medir la corrupción.	17
2.1. Entonces ¿Qué es lo que hay que medir? Los dos lados de la corrupción.	21
2.2. ¿Qué consideraciones hay que tener en cuenta sobre los datos en las mediciones de corrupción? .	26
2.3 ¿Quiénes son los realmente interesados en los datos?	32
2.4 ¿De dónde se obtienen los datos para Colombia?	34
2.5 ¿Cuáles son las herramientas de medición disponibles?.....	36
2.6. Un recuento de la legislación anticorrupción en Colombia	41
Comentarios Finales.	44
Bibliografía.	46

¿Cómo se mide la corrupción en Colombia? Un análisis a la política pública anticorrupción.¹

Cristian Piñeros.

Resumen

La economía explica la corrupción como un problema de agente-principal en el que lo que se busca es minimizar la discrecionalidad de los agentes (funcionarios públicos) en detrimento del bienestar del principal (El Estado). El análisis institucional rompe los supuestos de los modelos de agente-principal para hacer mucho más realista el modelo, y además asume la corrupción como un problema de acción colectiva en el que hay agentes (burocracia) y principales (la ciudadanía) con intereses heterogéneos en conflicto permanente. Con esto presente, se analizan las implicaciones de estos modelos en la medición y construcción de políticas públicas anticorrupción. En cuanto a la medición, se hace una revisión metodológica de los principales indicadores internacionales, se recomienda construir índices propios de acuerdo a las dinámicas de cada país y además complementar los indicadores con medidas objetivas y subjetivas, teniendo en cuenta qué porción de la corrupción capturan estas medidas y permitiendo la comparabilidad en el tiempo para evaluar políticas anticorrupción. Se hace un breve recuento de los esfuerzos del gobierno colombiano para combatir la corrupción y se encuentra que a pesar de que hay una política pública con estándares internacionales, no se ha logrado ratificar mediante leyes en el congreso que permitan combatir la corrupción lo que reafirma el problema de la lucha contra la corrupción como un problema de acción colectiva.

Palabras Clave: *Discrecionalidad, Agente-Principal, Acción Colectiva, Indicadores, Política Anticorrupción.*

Introducción

La corrupción como fenómeno sistémico ha sido uno de los focos más importantes a combatir en los distintos gobiernos de América Latina durante los últimos años. Aun así, a pesar de los esfuerzos en materia de política, la corrupción sigue siendo la constante en los medios de comunicación y el debate público. Isaza (2011) señala que para el caso colombiano, a pesar de que se han hecho esfuerzos importantes en materia de reformar el Estado en el marco de la Nueva Gerencia Pública (NGP), no se han logrado avances significativos a la hora de combatir la corrupción. Esto, debido a que no se hacen evaluaciones rigurosas de la efectividad de las políticas anticorrupción. Además, algunos autores como Foster, Horowitz y Méndez (2009) señalan que no se construyen indicadores de corrupción completamente objetivos, lo que impide medir con certeza los

¹ Agradezco la asesoría de Javier Castro y Sebastián Súlez en la redacción del documento. Así como a todos los que hicieron posible que llegara hasta este punto. Son tantos que tendría que dedicarles un texto del tamaño de este documento.

efectos de la corrupción sobre el desempeño institucional, dificultando combatir el problema mediante un mejor diseño de políticas públicas. Con esto presente, para analizar la corrupción se debe partir de su definición; aquí se toma la de organismos como la OCDE y el Banco Mundial que la definen como el abuso del poder público mediante la infracción a las reglas para obtener ganancias privadas que podrían ser tanto monetarias, como de influencias e información privilegiada.

La corrupción se presenta como un problema transdisciplinar, por lo que se puede afirmar que no hay una ciencia que pueda ofrecer una explicación más estructurada que las otras con respecto a este tema, y así mismo se puede observar en la construcción de indicadores tanto objetivos como subjetivos provenientes de la ciencia política, la administración pública, la economía, la sociología entre otras disciplinas (Foster, Horowitz y Méndez, 2009). Con esto presente, hay que afirmar que la teoría económica posee la versatilidad de integrar diferentes enfoques, para que a partir de sus principales modelos conceptuales, pueda explicar la corrupción y sugerir algunos elementos teóricos y metodológicos para el diseño de mejores políticas anticorrupción. Así, la economía puede ofrecer explicaciones a las causas y las consecuencias de la corrupción, entendiendo que es un fenómeno polivalente que depende de las condiciones culturales de cada país (Heidenheimer et al, 1990), pero además, de factores como la cultura política (Rothstein y Uslaner, 2005; Seligson y Smith, 2010), los incentivos y los derechos de propiedad (Acemoglu y Verdier, 1998); la organización institucional (Mauro, 1998; De Graaf, 2007) y características del comportamiento individual (De León y Guerrero, 2003; Sweitzer, 2008), entre otros. La combinación de diferentes escenarios de estos componentes pueden caracterizar a la corrupción en diferentes grados hasta convertirse en sistémica (Kiltgaard, 1998), donde las personas la perciben como una conducta normal que incluso puede ser mejor vista que las normas de comportamiento descritas en la ley.

Autores como Seligson y Smith (2010) sugieren que la alta desigualdad y debilidad institucional que se presenta en toda América Latina, generan una cultura política basada en la desconfianza hacia las instituciones públicas consideradas como clientelistas. En este escenario, se podría hablar de que existe corrupción sistémica ya que este comportamiento se asume como normal. Bajo este contexto, surgen tres preguntas iniciales ¿Qué pueden hacer los gobiernos para disminuir la corrupción? ¿Qué tipo de políticas podrían ser más efectivas? ¿Cuáles son los indicadores que pueden medir la corrupción? Aunque de entrada, este es un problema que requiere voluntad política y medidas para el largo plazo, hay algunos cambios que dependen de una reforma institucional y de las organizaciones públicas. Estas medidas pueden tener efectos en el corto plazo, y es allí donde el diseño de la política anticorrupción es crucial para lograr este cometido (Isaza, 2011)

En cuanto a la pregunta de ¿cómo medir la corrupción en los países?, los economistas se han encontrado con grandes limitaciones para obtener información que permita llevar registro de los actos corruptos, lo que no ha permitido vislumbrar una verdadera dimensión del fenómeno y con él se lleva a una mala aplicación de políticas públicas que permitan depurar la burocracia y disminuir la corrupción (Seligson, 2006). Autores como

Foster, Horowitz y Méndez (2009) argumentan que las medidas usadas para medir la corrupción parten de percepciones y por lo tanto son subjetivas, lo que plantea sesgos de medición que hacen estas mediciones inadecuadas para propósitos de investigación por parte de los científicos sociales. Además, estas medidas no toman atributos cuantificables acerca de cómo se comportan los corruptos, lo que hace difícil identificar la relación entre las percepciones que se tienen de los actos corruptos y las distintas direcciones que puede tomar la corrupción en el tiempo.

Para el caso colombiano, este trabajo se justifica a partir de dos elementos importantes. El primero es la alta percepción de corrupción que tienen los colombianos con respecto al desempeño de las instituciones, el 61% de los colombianos ha percibido un aumento considerable de la corrupción en el país durante los últimos años de acuerdo a Transparencia Internacional y su capítulo Transparencia por Colombia. Además, un estudio reciente de la Contraloría General de la Nación señala que la corrupción le representa pérdidas al país correspondientes a 50 billones de pesos (US\$17.000 millones) lo que representa el patrimonio de empresas como el Grupo Aval, la construcción de 4 refinerías de petróleo como REFCAR (a su costo inicial), y la financiación de programas sociales como la educación pública gratuita en todos los niveles. Este monto representa alrededor del 3% del PIB y el 20% del presupuesto nacional cada año. Las consecuencias sociales han sido mencionadas en muchos medios de comunicación y han tenido efectos sobre la pobreza, la desnutrición, el precio de la gasolina, la logística y otros elementos sensibles de la economía nacional.

El objetivo general de este trabajo es hacer un análisis de cómo se mide la corrupción en Colombia y sus implicaciones en materia de política pública, teniendo en cuenta dos frentes que se convierten en los objetivos específicos de este trabajo y que deben tratarse por separado, aunque tienen un eje transversal basado en lo que se conoce como la lucha contra la corrupción. Para ello se ha hecho un ejercicio de revisión de literatura en los siguientes tres componentes: las explicaciones que ofrece la teoría económica a la corrupción donde se aborda el enfoque de agente-principal y el de la acción colectiva; las discusiones conceptuales sobre medición de corrupción, donde se hace una revisión metodológica de los principales indicadores de medición y adicionalmente se hace un breve recuento de los ejercicios de evaluación de las principales políticas anticorrupción para el caso colombiano. Este es un ejercicio donde se revisan las principales políticas anticorrupción que están vigentes en el país y se discute su alcance y sus limitaciones dadas las perspectivas actuales. Lo que arroja como conclusiones, algunas reflexiones sobre los retos y avances en materia de política anticorrupción en el país.

Así, este trabajo no se presenta como un análisis a los resultados de las políticas anticorrupción entendidas como producto de las medidas que se han tomado, ni tampoco como una evaluación de impacto de estas políticas. Lo que busca este documento es hacer un análisis conceptual a partir de la literatura relacionada con estas tres preguntas iniciales, en la que se reflexione sobre los esfuerzos actuales del gobierno colombiano en comparación con lo que sugiere la literatura en materia de diseño y políticas anticorrupción. Por lo que los apartados de este documento son los siguientes: en un primer capítulo se abordarán las principales explicaciones que ofrece la teoría económica

a la corrupción a partir de una revisión de literatura y en un segundo capítulo se abordará la discusión metodológica sobre cómo los técnicos miden la corrupción a nivel de política pública. Para ello se exploran las fuentes de datos, las técnicas de medición y la metodología de ponderación para finalizar con una breve presentación del caso colombiano a partir de una indagación de la legislación anticorrupción y sus reformas, para al final, reflexionar sobre las implicaciones de estas políticas en materia de lucha contra la corrupción.

1. ¿Cómo la corrupción es explicada por la teoría económica?

En este apartado se sugieren dos tipos de explicaciones que la teoría económica ofrece a la corrupción como un fenómeno que puede ser esporádico o sistémico. La primera explicación la ofrecen los modelos agente-principal dentro de los Modelos de Equilibrio General (MEG) (Rose-Ackerman, 1978; Acemoglu y Verdier, 1997; 1998) y la explicación de la economía política, desde perspectivas como las instituciones (Mauro, 1995; Alatas, 2000; Chowdhury, 2004) y la acción colectiva (Persson et al., 2013) En este apartado se muestran relacionadas. Además, se presenta una revisión de literatura sobre los diferentes efectos que la corrupción tiene sobre las instituciones y el desempeño de la economía a partir de lo planteado por diferentes autores.

1.1 La corrupción como un problema de agente-principal.

Shleifer y Vishny (1993) se presenta como uno de los trabajos más relevantes en materia de corrupción ya que parten de la hipótesis de Rose-Ackerman (1978) en la que se propone la corrupción como un problema de agente-principal en el que hay funcionarios públicos con información privilegiada y con acceso a trámites; y un ente regulador que no tiene herramientas para vigilarlos a todos, por lo que se enfrenta a la posibilidad de la captura por parte de los privados para obtener beneficios. Allí, los autores asumen un modelo teórico en el que se tiene una cantidad desconocida de funcionarios corruptos y se estima una probabilidad de que cierta cantidad de funcionarios lo sean a partir de las condiciones institucionales basadas en los incentivos a la corrupción. A partir de esta premisa, los autores hacen un análisis detallado de los efectos de la corrupción en los mercados. Se encuentra que la corrupción presenta un efecto distorsivo en la asignación de recursos y también en la asignación estatal. Encuentran al igual que autores como Mauro (1995) y a diferencia de autores como Bayley (1966) que la corrupción si induce a un bajo crecimiento económico vía pérdida de capital humano, ya que la gente talentosa es asignada a trabajos en los que no son lo suficientemente productivos, además que tienen incentivos perversos a conducir robos al Estado dados los bajos salarios que reciben por su productividad. Además de que las rentas obtenidas de los robos al Estado no se traducen en inversión y consumo como señala Bayley (1966).

Autores como Acemoglu y Verdier (1997) toman en cuenta los incentivos y además, elementos institucionales como el *law enforcement* que podría traducirse como el “imperio de la ley”. Aun así, la corrupción se modela con algunas modificaciones a la literatura convencional de los modelos de agente-principal, por lo que Groenendijk

(1997) hace un resumen de los elementos de la modelación convencional de corrupción que difieren de esta literatura. En primer lugar, a pesar de que los supuestos son los mismos y hay información asimétrica, también hay una divergencia entre los intereses del agente (los funcionarios) y el principal (el ente regulador); por lo que las acciones del agente no necesariamente determinarían los resultados que espera el principal. Además, las acciones del agente están por fuera del control del principal y vigilarlas completamente le sería muy costoso. Por lo que el problema de agencia en estos modelos está basado en minimizar los costos de vigilancia que son el compendio de los costos que asume el principal en monitorear a los agentes, más un costo que asume el agente por seguir las normas a pesar de que tiene incentivos perversos para no hacerlo. En resumen, el modelo busca maximizar el bienestar del principal que se enfrenta a pérdidas en su utilidad por asumir el costo de vigilar, y hacer que sus agentes obedezcan.

Una de las debilidades principales de estos modelos está en que el ejercicio de maximización del bienestar se hace a partir de la agregación de niveles de utilidad provenientes de diferentes individuos, debido a que los costos de vigilancia son pérdidas para el principal, pero los costos de obedecer son asumidos por los agentes. Groenendijk (1997) señala que los costos de obedecer también son pérdidas para el principal, debido a que el agente asume estos costos usando los pagos que le hacen por cumplir los intereses del principal. Sin embargo, a pesar de que el agente use los recursos que recibe del principal u otros para asumir el costo de obedecer, esto sí representa una pérdida para el agente ante los incentivos perversos que tiene para ser corrupto. Por lo que una crítica puntual que se le hace a estos modelos de agente-principal está en quién recae el problema de agencia ¿en el principal o en el agente? En primer lugar, la literatura ha señalado que éste problema recae sobre el principal, ya que son las decisiones del agente las que maximizan el bienestar del principal dada la existencia de incertidumbre, además de pocos mecanismos de vigilancia. (Jensen y Meckling, 1983)

Bajo este contexto, Groenendijk señala que este enfoque hace que no se explique del todo las actuaciones del agente, ya que se supone que el principal quiere minimizar sus pérdidas residuales derivadas de los costos de vigilancia; por lo que no se presenta ningún conflicto para el agente a la hora de tomar sus decisiones. Allí habría que discutir si el agente solamente quiere minimizar el costo de obedecer, ¿por qué habría de obedecer si tiene incentivos perversos para cometer un acto corrupto? En estos modelos, el hecho de obedecer podría ser interpretado como una desviación en la conducta del agente ante el hecho de una pérdida de bienestar como consecuencia de ser hallado culpable de una conducta corrupta por parte del principal. Por lo que en este problema de agente-principal, tanto el funcionario (agente) como el que lo vigila (principal), tienen asimetrías de información, se enfrentan a un escenario alto de incertidumbre y tienen conflictos de intereses que convierten al problema en un juego no cooperativo en el que ambos juegan a frustrarse los planes, al disimular y vigilar, respectivamente, las conductas propias en detrimento de las ganancias del otro.

Esto no quiere decir que ambos estén en las mismas condiciones, el principal es el que fija las reglas de juego, o al menos ejerce el mecanismo de regulación. Por lo que él es el que decide cuales son los mecanismos de vigilancia bajo los cuales regula al agente. Por

su parte, el riesgo moral es asumido por el agente (que tiene ventaja sobre el principal) que desconoce sus acciones por el hecho de la carencia de vigilancia permanente, pero a su vez, sabe que los costos de su acción corrupta también son asumidos por el principal. Aunque en estos modelos no se asume siempre el hecho de que haya una jerarquía de mando entre el principal y el agente, si se asume que el principal tiene cierta capacidad de reprimir la conducta corrupta del agente, incluso si esta relación de jerarquía no existe entre ellos. Aunque estos modelos tienen en cuenta la jerarquía entre el principal y el agente, no necesariamente hay una relación de autoridad que limite el comportamiento de los agentes de entrada, solamente el mecanismo de vigilancia (Spremann, 1989)

Allí, Spremann (1989) plantea además, que el hecho de que exista una relación de jerarquía entre el principal y el agente si puede afectar las consideraciones del modelo en la medida, en la medida que el ejercicio de la autoridad confiere la capacidad al principal de delegar decisiones al agente. La delegación en este caso es alivianar las cargas para el principal en la medida que otorga a los agentes la posibilidad de hacer elecciones y tomar decisiones por cuenta propia. El agente puede hacer tareas que le corresponden al principal, pero aun así no necesariamente existe una relación de autoridad o delegación. Lo que determina la relación agente-principal está dado por la discrecionalidad del agente para ejecutar sus acciones, lo cual, puede ser un elemento a analizar en las políticas públicas, esta discrecionalidad está basada en la asimetría de información entre el agente y el principal y no por la delegación o la relación de autoridad (Pratt y Zechhauser, 1985)

Hasta aquí, aunque se ha planteado a la corrupción como un problema de agente-principal, no se ha presentado una definición formal de lo que se considera corrupción en estos modelos. Bayley (1966) la define como el abuso de la autoridad para obtener ganancias personales, esta autoridad está basada en la discrecionalidad del agente mencionada anteriormente y la capacidad que ejerce el principal de delegar funciones que le corresponden. Por lo que esta definición hay que tenerla presente, pero además hay que poner algunos elementos de esta definición a consideración del lector: el primero de ellos está en lo que podría considerarse como una ganancia personal. Groenendijk (1997) señala que el comportamiento de los individuos se asume desde la economía como la maximización de la utilidad, así, a partir de sus propios intereses, las personas pueden decidir si son ladrones u honrados. Con esto presente, la visión de la ganancia personal podría verse como muy obvia, pero es más importante de lo que parece a simple vista. Las ganancias personales no solamente son propias, pueden ser para terceros, influencias, o incluso a favor de causas aparentemente nobles como un soborno para financiar una campaña política o una causa ambiental. La ganancia personal quiere decir un aumento en el bienestar individual, por lo que la connotación de la ganancia es bastante amplia.

El segundo elemento está en que la corrupción se refiera a un abuso de autoridad. Como se ha mencionado anteriormente, no necesariamente en los modelos de agente-principal existe una relación de autoridad, por lo que es preferible hablar de discrecionalidad por parte de los agentes. Así, la corrupción puede verse como un abuso de la discrecionalidad por parte del agente en detrimento de las ganancias del principal. Ésto diferencia el comportamiento corrupto en un problema de agente-principal del que se plantea en los juegos no cooperativos. Ya que no es el hecho de actuar en contra de los intereses del

principal, sino las razones por las cuales el agente toma esta conducta, ya que es ilegal y se reporta una pérdida más alta en caso de ser descubierto. Ahora bien, allí la legislación juega un papel fundamental ya que no toda conducta considerada como corrupta es ilegal, por lo que no toda conducta corrupta por parte del agente va en detrimento de los intereses del principal.

Se puede ilustrar esto con un ejemplo, no hay nada ilegal en otorgar una licencia, lo que es ilegal es recibir un soborno para otorgarla. La acción que le interesa al principal es la discrecionalidad que tiene el agente para otorgar la licencia, y no la capacidad que tenga para recibir sobornos. Es aquí que la corrupción difiere de actos como la falsificación o el robo, ya que el primero siempre está en función del tercero, mientras que el robo siempre tiene una motivación individual. La corrupción, dada la legislación, no implica necesariamente una conducta ilegal mientras que el robo o la falsificación sí, por lo que la corrupción requiere necesariamente de un cómplice (sea activo o pasivo). Esto convierte a la corrupción en sub-juego cooperativo entre el agente y el tercero involucrado (Klitgaard, 1991), además, en estos modelos el principal, también podría ser un agente que está vigilado por otro principal.

La literatura amplía el marco del modelo del agente-principal, basado en la característica de cada uno de los elementos (tanto agente como principal) y además en la modelación de los supuestos. Por lo general se buscan condiciones de equilibrio. Bayley (1966) por ejemplo, plantea el hecho de que no todas las conductas consideradas corruptas son ilegales, y que los altos costos de regulación hacen que los países en desarrollo sean más proclives a la corrupción. Aun así el autor encuentra efectos de la corrupción en la estabilidad de las instituciones, pero además señala que los agentes gastan sus ganancias dentro de la economía, lo que podría generar efectos positivos si se analiza desde un marco de equilibrio general. El nivel de exposición a la corrupción es importante, de allí que diversos autores como Alatas (1990) señalan que dependiendo de los incentivos, los agentes podrían usar la corrupción con fines transactivos como se ha señalado anteriormente, como también con fines extorsivos. Esto resalta el rol de la discrecionalidad de los agentes es un elemento importante en el diseño de políticas anticorrupción. Esta discrecionalidad depende del nivel de gobierno dentro del aparato burocrático en el que se presente la corrupción, pero además del contexto. En presencia de corrupción sistémica, esta conducta extorsiva tiende a ser más común.

Mauro (1995) también señala que la corrupción tiene efectos sobre el crecimiento económico en materia que impide el uso de los recursos del Estado para la provisión de bienes públicos que generen externalidades positivas en toda la economía. Se tienen algunos indicadores que pueden ser útiles como la estabilidad del sistema político y el monto del robo al Estado para cuantificar los efectos de la corrupción. Este trabajo está basado en discusiones como las de Leff (1964), Bayley (1966) y Shleifer y Vishny (1993) y busca contrastar sus argumentos teóricos acerca de los distintos efectos que se han planteado sobre el crecimiento. Este artículo aporta el análisis institucional de autores como Douglas North sobre temas como la corrupción y niega la evidencia de que la corrupción sea buena en algún sentido ya que no facilita el comercio o no aumenta los montos de inversión como lo había planteado Bayley (1966). En este trabajo se usa el

enfoque básico de agente-principal descrito anteriormente donde se encuentran agentes, principales y clientes de los agentes.

Acemoglu y Verdier (1998) muestran una economía donde se tiene que las relaciones contractuales son necesarias para fortalecer las inversiones, en su modelo se parte de que hay una fracción de agentes que tienen contratos con el sector público y que además de esto no aceptan sobornos. Para evitar la corrupción se sugiere ofrecer incentivos a los agentes mediante compensaciones, pero esto genera un problema de riesgo moral debido a que las asignaciones de talento se verían afectadas, generando conflictos organizacionales. Así se genera un trade-off entre salarios y asignación de talento por lo que el modelo explora los incentivos que los agentes tienen para ser corruptos en una economía a partir de la capacidad que tenga el Estado de imponer *law enforcement*² y de garantizar los derechos de propiedad. En este trabajo mediante un modelo de equilibrio general se hallan las sendas óptimas de asignación de talento, salarios y derechos de propiedad para países con diferentes atributos.

En este trabajo los autores encuentran (partiendo de que los agentes son neutrales al riesgo) que cuando los salarios en el sector público son demasiado bajos en comparación al sector privado suceden dos cosas: la primera es que las personas más talentosas van a verse atraídas por el sector privado lo que deja a personas menos talentosas asumiendo cargos en la burocracia. Esto trae como consecuencia que estas personas al tener un salario más bajo, estén más dispuestas a recibir primas que compensen la brecha con los más talentosos a cambio de favores burocráticos que pueden derivar en actos de corrupción. También se plantea la existencia de una “trampa de corrupción” a medida que se analiza el caso en países con bajas dotaciones de capital humano, debido a que los talentosos en países con bajas dotaciones de capital humano son escasos y además hay pocos incentivos a dedicarse a actividades empresariales y más incentivos a trabajar en la burocracia. Esto, según los autores, implica un poco respeto por los derechos de propiedad, por lo que en el ciclo electoral las personas van a ser poco sensibles a la hora de votar por políticos corruptos que en su agenda no prometan garantizar los derechos de propiedad.

Ades y Di Tella (1999) en otro trabajo empírico siguen la línea de Mauro (1995) y además de construir su base de datos, utilizan otra base para estudiar la causa de la corrupción en una muestra de países. Se basan en el *World Competitiveness Report (WCR)* del Foro Económico Mundial para mostrar que la competencia es un factor que puede ser causante de la corrupción en los países. Los autores contradicen la hipótesis de Rose-Ackerman (1978) que dice que la competencia es un factor limitante para la corrupción. Este artículo aporta una nueva forma de elaborar bases de datos alrededor de la corrupción, cuya medición sigue basada en medidas subjetivas como en el trabajo de Mauro (1995). Para este caso se concluye que la competencia es un factor limitante de la corrupción en la medida en la que se pierdan incentivos por parte de las empresas para capturar al Estado, por lo que los precios en el mercado juegan un factor determinante ya que es la forma en la que compiten las empresas y dada la estructura de preferencias de

² Este es un término que aparece frecuentemente en la literatura sobre corrupción y que significa la capacidad de aplicar la ley y hacer respetar los derechos de propiedad.

los consumidores, estos no reaccionan de la forma en la que se espera en estructuras monopólicas ante cambios en los precios inducidos por una captura al Estado. Su modelo también usa el enfoque de principal-agente-cliente, en el que señalan el papel de los empresarios como terceros en el momento de capturar la burocracia para propiciar actos de corrupción.

Kaufmann et al. (1999) partiendo de un enfoque de agente-principal, exploran un modelo en el cual mediante índices agregados se trata de medir la corrupción de una forma objetiva. Los autores, mediante el método de componentes principales agregan distintos índices de corrupción subjetivos que se encuentran en las encuestas que realizaron. Con esto se construyó un índice compuesto de corrupción con el que concluyen que una mayor agregación conduce a medidas objetivas y que en algunos países no hay diferencias significativas con los indicadores actuales, lo que puede indicar que el sesgo de selección en la medición no es un problema tan grave a la hora de cuantificar la corrupción.

Autores como Scholz y Lubell (1998) y Heradstveit (2001) agregan un enfoque institucional al modelo de agente-principal, ya que muestran por ejemplo como diferentes niveles de corrupción pueden tener efectos variados sobre las economías de los países. Por ejemplo, para el caso de la caza por rentas³ en Azerbaiyán se encontró que la dinámica del proceso político podría derivar en casos de corrupción, lo que afecta a las finanzas públicas que son altamente dependientes de los recursos petroleros debido a factores institucionales como un sistema tributario precario, y a la falta de confianza de la ciudadanía en los gobiernos en cuanto a sus esfuerzos en la lucha anticorrupción, por ende se asumen altos costos de vigilancia. Un análisis similar se encuentra en el trabajo de Davis, Camp y Coleman (2004) donde se muestra que el tamaño de los partidos políticos y la competencia ideológica entre los mismos puede determinar la capacidad del Estado para promover reformas anti-corrupción, por lo que como se discutirá más adelante, este es un enfoque mixto entre la visión institucional y la visión del agente-principal. Aquí, se puede afirmar que las dimensiones de la corrupción en un país dependen de cierta manera del control político que ejercen los diferentes partidos, este control político contribuye a aumentar o disminuir la percepción de casos de corrupción.

Los factores que determinan la medición también se involucran en el análisis. Un ejemplo está en Andersson y Bergman (2008) donde se cuestiona la fiabilidad de los principales indicadores de corrupción debido a problemas teóricos como la validez de los instrumentos que se usan para capturar la información y la capacidad de agregación que estos puedan llegar a tener. Se parte de un modelo de agente-principal y un análisis documental para revisar el desempeño de dos gobiernos regionales suecos (Älsvorg y Skaraborg). Älsvorg tuvo escándalos por corrupción mientras Skaraborg no, por lo que los autores hacen una comparación del diseño institucional, los mecanismos de delegación y los entes de control.

³ Este es un término utilizado en la literatura para referirse a la competencia entre grupos políticos por las rentas derivadas de los recursos naturales en países con altas ventajas competitivas en este sector.

Se encontró que los incentivos a ahorrar las finanzas municipales para reinvertirlas, generaron una mayor eficiencia y reducción de costos en la burocracia local y que la corrupción está más asociada a la voluntad política que a la estructura de la burocracia. La voluntad política es la disposición a generar mecanismos de control de los recursos mediante reformas anticorrupción y hacer rendiciones de cuentas para que la ciudadanía conozca el destino de los recursos públicos. Además, la estructura de la delegación es bastante importante a la hora de definir el uso de los recursos, por lo que la administración pública debe estar lo suficientemente estructurada y compacta para mantener altos niveles de gestión.

Amar (2012) plantea dos modelos teóricos con dos escenarios diferentes: el primero viene dado por agentes que tienen diferentes niveles de motivación para trabajar en la burocracia, por lo que se tienen en cuenta valores como la honestidad y la disposición a no recibir sobornos. Al igual que en el trabajo de Acemoglu y Verdier (1998), la motivación está afectada por los salarios, pero en este modelo hay una fracción de trabajadores que por su compromiso ciudadano y su escala de valores no están dispuestos a recibir sobornos en comparación a otros que sí están dispuestos a hacerlo. Las conclusiones de este primer modelo radican en que los salarios son fuente principal de la motivación de los trabajadores en la burocracia pero que no necesariamente el hecho de subir los salarios va a disminuir la posibilidad de que se reciban sobornos. Esto, debido a que los niveles de motivación de los trabajadores son heterogéneos y se puede generar un problema de selección adversa al subir los salarios a los trabajadores más propensos a aceptar sobornos, la metodología para encontrar estas sendas óptimas de salarios en la burocracia también viene dada por un modelo de equilibrio general. El modelo, al igual que el de Alatas (1990) también contempla la aparición de la corrupción con fines extorsivos hacia las firmas por parte de agentes que trabajan para la burocracia

El otro modelo teórico de Amar (2012) parte de la posibilidad de que los gobiernos compitan por rentas provenientes de la inversión extranjera directa (IED), en este caso los gobiernos deben establecer algunos mecanismos que benefician a los privados con tal de que las inversiones se queden en alguno de los países en competencia por la IED. Así, se tiene que a lo largo del modelo, los países terminan fijando un precio a los privados por las regalías de los recursos naturales que van a recibir y al final las firmas terminan escogiendo el mejor precio posible. Ésto requiere que se asuma que las firmas tienen costos de transporte asociados a la inversión, entre más altos los costos para las firmas, más bajo el precio que se debe ofrecer por las regalías de los recursos del país, esto también implica un menor margen de honestidad para la asignación de licencias, entre otros trámites del Estado.

En cuanto a la interacción entre los individuos que están involucrados en actos de corrupción se tiene que tanto la presencia de modelos como el de agente-principal (Andersson y Bergman, 2008) o el de equilibrio general (Acemoglu y Verdier, 1998) implican la noción de la relación cliente-agente (Foster, Horowitz y Méndez, 2009) o de la aparición de una víctima (Seligson, 2002; 2006). En cuanto a la victimización por ejemplo, se tiene que no siempre los actos corruptos son derivados de una relación de clientela sino que pueden estar dados por actos de coerción; estos actos de coerción

implican que la víctima aunque es obligada a realizar actos corruptos (mediante extorsiones, sobornos, prebendas o amenazas) puede beneficiarse de alguna manera de estos actos corruptos. De allí que las dimensiones del bienestar o los efectos sobre la economía de este tipo de conductas deben analizarse también a partir de las relaciones entre los agentes dentro de la economía. Porque en este tipo de análisis siempre se encuentran ganadores y perdedores en diferentes niveles.

Como se puede ver en este apartado, la explicación de la corrupción basada en los modelos de agente-principal, basa el problema de agencia en la discrecionalidad del agente, por lo que la capacidad que este tenga de ejecutar actos corruptos depende de su capacidad de maniobra y de los pocos mecanismos de vigilancia que se pueda ejercer por parte del principal. Por otro lado, se tiene que el diseño de políticas anticorrupción también debe contemplar el problema de la minimización de las pérdidas por parte del principal. Es decir, al Estado le es muy costoso en términos operativos la estricta vigilancia de agentes que tienen una alta capacidad discrecional. Por lo que el elemento de la asignación de funciones, y los mecanismos de vigilancia de las tareas de los agentes, depende de la rigidez de la legislación y de la capacidad de asignar responsabilidades compartidas dentro de la burocracia.

1.2. La explicación institucional y de la acción colectiva.

Los economistas que explican la corrupción podrían ver la explicación institucional como un complemento de los modelos de agente-principal. Teorell (2007) señala que la explicación institucional es más usada en la ciencia política debido a que metodológicamente es más afín a sus técnicas de investigación, además permite incluir nuevas variables que los modelos de agente-principal no pueden capturar. Estas variables incluyen análisis de política comparada, estructuras de gobierno, tipos de agencias, el impacto de los medios de comunicación, la cultura política, la legislación, el sistema de valores, entre otros. Chowdhury (2004) muestra cómo también el tipo de gobierno y la gobernabilidad juega un papel fundamental en la forma en la que se percibe la corrupción, así la garantía de libertades democráticas y los derechos civiles también están asociados a los efectos que esta pueda tener sobre la economía.

La dinámica del ciclo político también es un elemento importante y esto lo complementan trabajos como los de Whitehead (2000) y Rose-Ackerman (2007) donde se afirma que también es importante observar la capacidad de los gobiernos por tener transparencia en sus finanzas públicas y la aparición de las rendiciones de cuentas en el marco de la Nueva Gerencia Pública. Para América Latina, el trabajo de Whitehead (2000) muestra que el hecho de que los gobiernos sean más liberales que en las anteriores dictaduras (para el caso de los países con dictaduras militares) o que tengan relaciones comerciales más abiertas (como en el caso de la apertura económica) no ha tenido repercusiones en la disminución de los niveles de corrupción. Por lo que el hecho de que se esté conduciendo a una privatización de las empresas del Estado en vez de aumentar la eficiencia mediante la reducción del tamaño de la burocracia está generando un escenario propicio para la aparición de actos corruptos propiciados por los privados, en la medida que se generan más incentivos perversos con el mismo nivel de vigilancia.

Bailey y Paras (2006) hacen un análisis sobre las percepciones de corrupción y el sistema de valores éticos en México. Los mexicanos, aunque avalan algunas prácticas corruptas, consideran que hacer trampa en los exámenes o usar abusivamente el teléfono de otra persona para hacer llamadas a larga distancia son infracciones a las normas que no deben ser permitidas. Por lo que aunque no comprenden las diferencias entre el fraude y los actos corruptos, son más tolerantes a la corrupción que a otro tipo de conductas que podrían considerarse inmorales.

En esta misma línea, autores como Redlawsk y McCann (2005) identifican para Estados Unidos un patrón diferente al mexicano en el sistema de valores que puede mostrar otros efectos de la corrupción sobre el bienestar y la economía del país. Relaciones como el clientelismo, son avaladas y se muestran como un indicador de tolerancia a ciertas conductas corruptas. Aunque la corrupción tiene efectos negativos sobre la economía y el bienestar (Mauro, 1995), se tiene que este tipo de efectos no se pueden tomar como un marco teórico consistente para todos los países debido a que no se desean analizar regularidades empíricas sino fenómenos muy particulares con un marco analítico común como es de la presencia de corrupción. Por lo que ésta se puede abordar desde la perspectiva de la infracción a los códigos éticos como también se puede abordar como el abuso del poder para capturar rentas (Heywood, 2007)

En esta explicación institucional, You y Khagram (2005) muestran que la corrupción también tiene implicaciones sobre la desigualdad, es decir que como señalan Alatas (1990) y Seligson (2002), la victimización del acto corrupto y el nivel en el que se da la corrupción también depende de la concentración del ingreso o del nivel socioeconómico de las personas que ejecutan actos corruptos, por lo que cada cual es corrupto en la medida de sus capacidades. Seligson, por ejemplo, señala que mientras los más ricos buscan agilizar las transacciones o la obtención de licencias mediante comisiones y sobornos, los más pobres a menudo tienden a ser víctimas de extorsión para que faciliten la comisión de actos corruptos o mediante el uso de la violencia para permitir la captura del Estado bajo ciertas condiciones particulares. Por otro lado, al igual que Seligson (2002), autores como Redlawsk y McCann (2005) revelan que las percepciones de corrupción también están ajustadas por los niveles de ingresos; aquí, los puntos de vista sobre la corrupción también dependen del nivel de victimización y por lo tanto los efectos sobre la economía son diversos de acuerdo al nivel de agregación en el que se midan.

Bailey (2006) analiza las relaciones entre corrupción y gobernabilidad para América Latina. El autor se enfoca en los efectos de la corrupción sobre el ciclo político y muestra que ésta (para diferentes países de Latinoamérica) tiene efectos sobre la calidad de la burocracia (en términos de asignación de talento) y el diseño de políticas públicas. Para el autor, el asunto debe abordarse desde lo analítico y desde la opinión pública. La corrupción es un término bastante mal usado en la opinión pública debido a que aborda una cantidad multidimensional de fenómenos que deben abordarse. Además, hay diferentes tipos de corrupción y diferentes efectos sobre el sistema político y por ende en el desempeño de la economía. En este análisis, los partidos políticos juegan un papel

fundamental debido a que son los que controlan las leyes y propician las transacciones corruptas que pueden ser tanto políticas como monetarias. Por lo que el autor hace énfasis en el impacto de la corrupción sobre el desempeño de las instituciones, y así el autor aborda temas como la importancia del ciclo político y la importancia del sistema judicial. El autor concluye que la corrupción afecta la calidad de la democracia en diferentes vías, las principales son la aparición del clientelismo y la segunda viene dada por la pérdida de confianza en la gestión pública.

Balachandrudu (2006) hace un análisis para los países en vías de desarrollo donde muestra como la falta de organización política y de garantías para la participación ciudadana puede llevar a casos de corrupción; debido a que los países pueden ser altamente dependientes de la intervención del Estado. El aporte del autor radica en que hay que hacer la distinción sobre si la corrupción es sistemática o es aislada, es decir, el análisis de estos dos eventos es diferente debido a que las variables que se abordan cuando la corrupción es considerada una conducta sistemática son distintas a las que se encuentran cuando hay casos aislados de corrupción. En el caso en el que la corrupción es sistemática, el autor muestra que esta va deteriorando cada vez más el desempeño de las instituciones y que además se va convirtiendo en un factor inherente a la cultura política debido a que es la base de muchas relaciones partidistas basadas en el clientelismo.

El trabajo de Heywood (2007) es un ejemplo de cómo las percepciones de corrupción y los medios de comunicación pueden tener efectos sobre el desempeño de la economía, ya que los grandes escándalos nacionales asociados a factores como la corrupción pueden afectar incluso el indicador de riesgo país. Esto puede explicarse mediante el sesgo que pueden tener los medios de comunicación al publicar noticias con respecto a los actos de corrupción de un partido político determinado. Se encuentra para el caso español que aunque el Partido Socialista (PSOE) registra los mismos niveles de corrupción que el Partido Popular (PP), los medios sesgaban la información de corrupción a los actos del PSOE y por lo tanto esto tuvo repercusiones en los resultados electorales y las expectativas del comportamiento de la economía del país. Por lo que las acciones encaminadas a la libertad de prensa (Fergusson, Vargas y Vela, 2013) y las percepciones de riesgo asociadas a variables como corrupción y conflicto armado (Castañeda y Vargas, 2014) pueden tener efectos sobre la forma en la que se percibe la corrupción en la opinión pública. La importancia de los medios de comunicación radica en la manipulación de las expectativas de las personas y también incide en la relación entre la percepción de corrupción y la corrupción *de facto* por lo que el tipo de régimen político también influye en la percepción de corrupción (Canache y Allison, 2005)

Egiegba (2011) ofrece una amplia revisión de literatura para abordar el tema de la corrupción desde cuatro perspectivas diferentes: la teoría económica, la politología, la sociología y la antropología. En su trabajo aborda las relaciones entre la corrupción y el subdesarrollo para el caso de Nigeria y encuentra aspectos teóricos relevantes que antes habían abordado autores como Bayley (1966) y Shleifer y Vishny (1993): la corrupción es polivalente y depende de factores culturales y sociales, por lo que no existe una definición estándar de corrupción para todos los casos y las necesidades por las cuales se

estudia pueden ser diferentes para cada comunidad en la que se hace el análisis. Dado esto se debe hacer un contexto social e histórico para revisar en qué clase de territorio se desenvuelve el análisis. Se encuentra desde la politología una fuerte influencia de teorías como la de élites y también la importancia del ciclo político y la estructura de las instituciones como influencia en la corrupción. El autor concluye que la corrupción está fuertemente ligada con el subdesarrollo en los países y encuentra que sólo fortaleciendo las instituciones se puede combatir la corrupción.

Por otro lado, Teorell (2007) sugiere que el enfoque institucional surge como una fuerte crítica a los modelos de agente-principal que usan los economistas para modelar la corrupción. Para ello se basa en el trabajo de Becker y Stigler (1974) que usa un modelo de agente-principal y el concepto de *law enforcement* para determinar el nivel de vigilancia al que se puede llegar para minimizar la conducta corrupta por parte del agente. El Estado toma la figura del principal en este modelo, por lo que no puede observar perfectamente la conducta de todos sus agentes a nivel individual; los salarios en el sector público son atractivos, por lo que cierto nivel de vigilancia hace que las personas prefieran no ser encontradas cometiendo actos corruptos, debido a que podrían enfrentarse a sanciones que los hagan perder su trabajo, y por ende cambiar de trabajo que les remunera menos que el anterior.

En este modelo, el tamaño del soborno importa, es decir, el nivel de ingresos regula los incentivos. El nivel de vigilancia importa también, es decir, entre más alta sea la posibilidad de ser descubierto es más difícil tomar la decisión de ejecutar un acto corrupto. Por lo que una combinación óptima de estos dos factores en el sector público podría reducir al mínimo la relación de actos corruptos. Di Tella y Schargrodsky (2003) mostraron para el caso de Buenos Aires en Argentina, que cuando se aumentan las auditorías es más probable detectar redes de corrupción en las que la discrecionalidad de los agentes hace que estén en la capacidad de desviar recursos (contratación, pago de servicios); también esta corrupción responde al nivel salarial de los agentes involucrados, por lo que aumentar la inversión en auditorías y hacerlas periódicas, sorpresivas y constantes podría ser un buen elemento a tener en cuenta en las políticas anticorrupción.

Aquí hay un elemento importante a tener en cuenta y es que los modelos de agente-principal sugieren la benevolencia en los intereses del principal. Es decir, el hecho de que el principal quiera minimizar las pérdidas de bienestar, está directamente asociado a que el principal esté interesado en reducir los indicadores de corrupción. Por lo que asumir que en los más altos niveles de gobierno, los políticos están interesados en reducir la corrupción podría ser visto como un supuesto ingenuo (Teorell, 2007). Por lo que se tendría que la discrecionalidad de los agentes es ilimitada en la medida que la burocracia podría ser vista como una gran red clientelista y corrupta. En este escenario, se tienen desafíos bastante grandes como sociedad para solucionar el problema de la corrupción y allí el factor de la disputa y el control político juegan un papel importante.

El análisis institucional asume al principal como un actor no benevolente en la mayoría de los casos, por lo que no se modela el riesgo de que los agentes sean encontrados en un acto corrupto ya que simplemente no hay vigilancia, y la legislación propicia la legalidad

de los actos corruptos o los castiga levemente. En este escenario, no hay forma de vigilar o controlar las conductas del principal. Además, las ganancias potenciales de ejecutar un acto corrupto son muy altas con un bajo o nulo nivel de riesgo. Aquí, el enfoque institucional ayuda a convertir a los principales en agentes, que son regulados mediante los pagos a sus acciones en las elecciones competitivas. En escenarios de baja competencia política, los principales, que ahora son agentes, tienen una vigilancia mucho menor, y por ende son mucho más proclives a imponer un régimen de corrupción en todo el establecimiento.

Aquí, la correlación de fuerzas políticas dentro del establecimiento juega un papel crucial, debido, a que tampoco se puede lograr tener una claridad precisa sobre quienes dentro del mismo están ejecutando los actos corruptos, lo que convierte a la corrupción en un negocio completamente rentable. Además, se parte de que los ciudadanos están plenamente inconformes con los actos corruptos, lo cual no es del todo cierto, por lo que no necesariamente bajo la presencia de elecciones competitivas los políticos corruptos sean castigados. Olken (2007) encuentra que estos actos pueden ser premiados, dado el bajo nivel de vigilancia y castigo contemplado en la legislación. Es aquí donde el diseño de políticas anticorrupción cobra una relevancia bastante importante debido a que ayuda a minimizar la incidencia de la caza por rentas o la corrupción en las instituciones (Besley, 2006)

Persson y Tabellini (2000) muestran que los países con esquemas parlamentarios tienden a ser más corruptos que con esquemas presidencialistas y además, Persson et al (2003) sugiere que la estructura electoral de un país puede propiciar la corrupción, debido a lo complejo del sistema de votación, las limitaciones en la verificación de la contabilidad de los votos, los grandes distritos de votación, y las altas barreras para la participación electoral por cuestiones de financiación. Otros elementos como el diseño de los sistemas de contratación, carecen de algunas herramientas para monitorear las relaciones entre los agentes y los contratistas, por lo que todavía se sigue midiendo la corrupción mediante percepciones, aunque ya se están construyendo indicadores más objetivos que permitan una nueva familia de políticas basadas en evidencia (Treisman, 2007). Hay que ver, que el supuesto de elecciones competitivas puede ser algo bastante controvertible en la medida que se puede ver que las personas conciben los gobiernos como autoritarios, donde el poder se hereda y se requiere más que ideas para propiciar un cambio (Besley, 2006).

Pero ¿en qué momento se puede considerar a la democracia como propiciadora de corrupción? Los modelos de agente-principal que desarrollan Barro (1973) y Ferejohn (1986) muestran que aunque la ideología es el principal factor con el que hacen campaña los agentes, las personas priorizan el desempeño de los políticos en el pasado, incluso más que sus promesas futuras. Pero en democracias consideradas como autoritaristas, se tiene que las personas podrían votar por miedo a las represalias del régimen, o porque no hay alternativas viables de cambio. Drazen (2000) se muestra más radical y señala que se espera mucho de la modelación agente-principal debido a la heterogeneidad entre principales y agentes. Aun así, se encuentra que hay cierta frontera entre los regímenes democráticos y autoritarios en la que hay cierto espacio para evitar la corrupción debido a

que la política genera mecanismos de vigilancia y se diseñan políticas anticorrupción (Treisman, 2007).

Treisman señala que el diseño de estas políticas anticorrupción depende en una gran parte de la capacidad institucional de construir a partir de la experiencia y no de los indicadores de referencia. Y esta experiencia también depende como reaccionan personas a la corrupción y que se refleja en la dinámica electoral. Kurer (2001) muestra que la inconformidad de las personas con el sistema electoral, sumado a bajos niveles de cultura política puede arrojar una “paradoja de corrupción” donde las personas consideran perversa la corrupción pero terminan votando por políticos comprobados como corruptos. Ya sea porque hay una asimetría en la información que se provee acerca de los políticos, o porque en realidad, las maquinarias políticas son más fuertes que el voto de opinión.

Aquí es donde surge la explicación de la corrupción como un problema de acción colectiva; Persson et al. (2013) señala que este enfoque surge como una crítica a los modelos de agente-principal en la medida que percibe el problema como eminentemente político y no puede resolverse mediante mecanismos de mercado como sugieren Acemoglu y Verdier (1998). En este aspecto, el problema deja de verse desde la perspectiva de un principal representativo de todos los interesados en el comportamiento del agente (también representativo), y ahora se plantea la disputa entre dos grupos de poder que buscan regular las conductas del otro, por lo que ahora son un grupo de principales regulando las conductas de un grupo de agentes.

Las implicaciones de esta crítica recogen el enfoque de la heterogeneidad de intereses entre agentes y principales, lo que denota la existencia de conflictos dentro y entre los grupos. Las disputas por el poder están basadas en la lucha contra la corrupción, por lo que hay agentes aspirando a convertirse en principales y principales que también actúan como agentes. Este enfoque también rompe el supuesto del principal como un político benévolo que le conviene minimizar sus pérdidas a partir de reducir la corrupción, y aterriza el problema de la corrupción a un problema de movilización, veeduría ciudadana, presión política y competencia electoral por el diseño de reformas anticorrupción eficientes que permitan mejorar los mecanismos de monitoreo del comportamiento de parte de los agentes (la burocracia) por parte de los principales (la ciudadanía).

Con esto presente, se puede concluir este apartado afirmando que la principal explicación que ofrece la economía está en la corrupción modelada desde la perspectiva del agente-principal, donde se debe tener en cuenta la discrecionalidad de los agentes como el principal elemento que puede propiciar la corrupción. El entorno institucional ofrece los elementos necesarios para establecer mecanismos de vigilancia por parte del principal, y así regular las conductas de los agentes. Se tiene que no debe existir una relación de autoridad, pero sí de jerarquía, por lo que se reinterpreta la autoridad en la definición como discrecionalidad.

Los economistas sugieren que a partir de los modelos de agente-principal, la corrupción puede ser definida como el abuso de discrecionalidad por parte de los agentes en detrimento de los intereses del principal para obtener ganancias propias que se ven

reflejadas en términos del bienestar. Las explicaciones institucionales amplían el alcance de los modelos de agente-principal: se rompe el supuesto de la benevolencia del principal, se agregan variables políticas e institucionales que amplían la explicación hacia el enfoque de la acción colectiva donde la corrupción es fuente de conflicto y disputa política entre dos grupos considerados como los agentes (la burocracia) y los principales (la ciudadanía).

Teniendo esto presente, a continuación se presenta un apartado en el que se discuten las principales herramientas disponibles para hacer medición de corrupción y la definición de políticas, teniendo en cuenta que el contexto bajo el cual se define la corrupción puede ofrecer limitaciones tanto políticas como técnicas a las estrategias de medición y construcción de políticas públicas por parte del Estado para la lucha contra la corrupción, con una aplicación para el caso colombiano

2. Algunos indicadores utilizados para medir la corrupción.

El interrogante sobre lo que se quiere medir al construir un indicador de corrupción, puede verse sencillo de resolver a la hora de escoger entre diferentes medidas ya sean subjetivas u objetivas, pero muchas personas pasan por alto este detalle a la hora de abordar el problema de medir corrupción ya sea a nivel nacional, local o en una entidad específica. Lo primero parte de identificar lo que se debería conocer como “corrupción” o qué es lo que se tipifica como corrupción. Esta pregunta es compleja debido a que hay muchísimas definiciones en la literatura de acuerdo a la que se conoce como corrupción (Mauro, 1995; Acemoglu y Verdier, 1998; Bailey, 2006; Méndez y Sepúlveda, 2010; Persson et al, 2013) Así como no hay una definición consensuada de acuerdo a lo que se puede denominar como corrupción, tampoco hay una definición común por parte de académicos y técnicos en diferentes áreas de gobierno. Por lo que comprender o por lo menos dimensionar lo que se quiere medir como corrupción es vital para que los investigadores puedan usar o construir un índice propio de acuerdo a sus necesidades específicas y ante todo para sus objetivos de política y esto se puede entender desde la perspectiva de las políticas públicas como un problema de gobernanza que hay que abordar antes de entrar a una discusión metodológica sobre la medición de corrupción a nivel de gobierno (PNUD, 2009)

Partiendo de que hay diferentes definiciones de corrupción de acuerdo a factores culturales (Heidenheimer et al, 1990) y teniendo en cuenta que también esta definición se aborda de forma diferente de acuerdo al nivel de gobierno en el que esta corrupción se dé, se puede afirmar que hay diferentes indicadores de corrupción que pueden estar subestimando lo que realmente se quiere evaluar o midiendo con poca claridad lo que se quiere abordar. Partiendo de esta limitación, aquí se usa la definición del Banco Mundial que define la gobernanza como *“La forma en la que los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para configurar las políticas públicas y los bienes públicos y servicios”* (PNUD, 2009). Algunas definiciones como las del PNUD acuñan a la gobernanza como los sistemas de participación democrática en los que las personas tienen voz sobre las decisiones que se toman a niveles de gobierno y

donde se pueden asignar responsabilidades directas por las consecuencias de esas decisiones.

Por cuestiones mediáticas, entre otras, la corrupción es un término que se ha usado en diferentes ámbitos de la vida pública, por lo que conceptualizarlo para llevarlo a un lenguaje común dentro de todos los niveles de opinión puede ser dispendioso. Aun así, para términos de medición y de investigación se usa la definición del Banco Mundial que siguen organismos como Naciones Unidas y Transparencia Internacional los cuales definen la corrupción como “*el abuso de la función pública para obtener ganancias privadas*” que es similar a la discutida en el apartado anterior. Hay limitaciones culturales en el término como lo señala Egiegba (2011) pero como se mostró anteriormente, las explicaciones institucionales de la acción colectiva hacen más compleja la definición. Algunas sugerencias de medición que se pueden encontrar en la literatura las ha dado la organización *Transparency International*. Una de ellas fue la creación del *Bribe Payers Index* en 1999⁴ que se concentra en medir el lado de la oferta de la corrupción, es decir, se observa como las empresas de los países propician la corrupción mediante el ofrecimiento de sobornos a diferentes entidades del Estado para obtener licencias o diferentes servicios del Estado en pro de sus propios intereses.

Estos dos aspectos señalados anteriormente muestran que hay un sesgo político a la hora de levantar los datos, lo que puede generar diferentes patrones de recolección que se abordan de forma superficial en este apartado. La metodología de medición y recolección está determinada por las prioridades políticas con las cuales se construye el indicador y además puede generar conflictos en la opinión pública por las preguntas que se puedan hacer y los resultados que se publiquen. De allí que la disputa política se traslade al tipo de indicadores que se asuman como los oficiales, y por ende, los resultados están sujetos a la corrupción en diferentes niveles que se quiera capturar. PNUD (2009) se refiere a este problema señalando que a un nivel de diseño de política se debería privilegiar los indicadores que usen metodologías más transparentes y entendibles de medición pero que además aborden un compendio de variables discutidas en la literatura reciente sobre medición de corrupción y victimización por actos corruptos como señala Seligson (2006). El problema es de gobernanza, en la medida que se debe llegar a un consenso político que permita a los técnicos elegir mediante un criterio objetivo y validado mediante la evidencia, la construcción de indicadores puntuales que capturen de la mejor manera las percepciones y la ocurrencia de actos de corrupción.

Globalmente, hay diferentes visiones alrededor de lo que se puede considerar como corrupción, por lo que la construcción de un indicador estándar de corrupción que permita hacer análisis comparativos a nivel internacional carece de fundamentos conceptuales. Es así como se podrían plantear preguntas alrededor de ¿cómo se pueden abordar o consensuar las definiciones de corrupción si las legislaciones en los países son diferentes? (Heidenheimer et al., 1990) En esta búsqueda, se han encontrado una gran diversidad de indicadores que evalúan la capacidad institucional de cada país para manejar el buen gobierno y medir la corrupción. Algunos ejemplos están en la

⁴ Sobre el *Bribe Payers Index* se puede profundizar en este enlace. <http://tizim.org/wp-content/uploads/2016/05/faq13.pdf>

construcción del índice *Ibrahim de Gobernabilidad Africana*⁵ (IIAG por sus siglas en inglés) el cual hace diferentes evaluaciones a aspectos como los derechos humanos, la igualdad de oportunidades pero también analiza la transparencia, el desempeño de las instituciones del Estado, el alcance de este índice es de 48 países.

Otra base de datos que tiene información sobre la forma en la que se hace gobernanza y sobre todo en la forma en la que se puede dar la corrupción en los países viene dada por los *World Governance Indicators* del Banco Mundial⁶. La valoración en estos seis indicadores incluye la participación política y la rendición de cuentas por parte del gobierno, la estabilidad política del país, la ausencia o presencia de violencia en el país, la eficacia del gobierno, la calidad del sistema de regulación y la fortaleza del Estado de derecho y el control de la corrupción. Algunos indicadores como el *Economic Freedom Index* de la Heritage Foundation⁷ considera factores como el respeto de los derechos de propiedad y la capacidad para ejecutar actos de corrupción como factores que se ponderan en sus índices. Esto, en contraposición a indicadores más comunes en el ámbito político como el *Corruption Perception Index (CPI)* de Transparencia Internacional (TI) donde el indicador se calcula a partir de consideraciones subjetivas. Al ser un asunto tan mediático, las personas pueden sobredimensionar la corrupción en países altamente corruptos y subestimar la corrupción en países con niveles más bajos de exposición mediática (Seligson, 2002; 2006) además de ello como se expondrá más adelante, hay algunos elementos de la metodología que son confusos en su definición, esto tiene consecuencias en la construcción de otros índices como el de la Heritage Foundation, ya que tiene entre sus fuentes de datos la información provista por TI.

Además de las fuentes ya mencionadas, hay algunos indicadores que coinciden tanto teórica como metodológicamente, por ejemplo, en la definición de gobernabilidad y la capacidad institucional de mantener el imperio de la ley o de aplicar *law enforcement* como se define en la literatura (Acemoglu y Verdier, 1998; Andersson y Bergman, 2008) por lo que partiendo de allí si hay varios consensos alrededor de definiciones como la de corrupción y la de gobernabilidad, definidas anteriormente. En este punto de la conversación, ya se puede abordar una definición básica en la que al menos se involucre la posibilidad de medir la capacidad del Estado de hacer rendición de cuentas de forma permanente a sus ciudadanos y de mantener el Estado de Derecho. Autores como Bailey (2006) afirman que las leyes también tienen problemas de definición debido a la dinámica política implícita en su discusión y aprobación, dado que las mismas son concebidas a partir de un proceso de negociación entre los involucrados en los efectos que pueda tener la legislación. Es decir, que las mediciones en sí mismas no ayudan a diseñar medidas anticorrupción si no se tiene presente que este es un problema de acción colectiva como señalan Persson et al. (2013).

⁵ Sobre el IIAG se pueden obtener datos, reportes y otros elementos aquí <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>

⁶ Sobre *World Governance Indicators* se puede consultar en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁷ El índice de libertad económica de Heritage Foundation está disponible aquí <http://www.heritage.org/index/>

El peligro de obtener una definición particular de gobernabilidad o de corrupción ante concepciones tan amplias, está en la posibilidad de eliminar factores que se puedan incluir en la construcción de indicadores ya sean objetivos o subjetivos, lo que afecta tanto el levantamiento de los datos como los patrones de medición. Por ejemplo, se tiene que en la literatura hay muchos debates alrededor de la capacidad de definir corrupción. A partir de esto, se tiene que la posibilidad de identificar con precisión cuales indicadores o variables son adecuados para medir corrupción, no es una receta que ya viene dada sino que requiere de un contexto para identificar las variables clave de acuerdo a cada caso que se quiera analizar y de las características institucionales del país, departamento o institución en particular que se quiera observar. Así, por ejemplo, algunas de las variables que se podrían obtener en este contexto vienen dadas por la calidad de las instituciones, la legislación, los niveles de corrupción, los resultados institucionales, entre otros.

Este tipo de análisis es especialmente válido para la construcción de índices compuestos (como el de Transparencia Internacional). Cuando se tienen diferentes conjuntos de datos en la construcción de varios indicadores, hay algunos que se agrupan sin ningún sentido de contexto, por lo que la interpretación de esta puede llegar a ser inocua (Foster, Horowitz y Méndez, 2009; Méndez y Sepúlveda, 2010). Bajo este contexto, la construcción de estos indicadores pierde utilidad para los investigadores porque no ofrece la información específica que se requiere, a diferencia de lo que puede suceder con información que se obtiene de una sola fuente. La construcción de bases de datos propias por parte de los analistas es un ejercicio metodológico que debe hacerse para obtener datos de mejor calidad. Este ejercicio debe partir de que la decisión de seleccionar la información a utilizar no solamente debe estar basada en un criterio conceptual sino también instrumental; es decir, hay que ser muy específicos en la escala y el alcance de los indicadores para dar a entender a los investigadores y al público en general sobre el tipo de concepto de corrupción o de gobernanza que se esté utilizando. Este elemento es clave para resaltar el impacto de la variable o del indicador sobre el análisis que se esté haciendo.

PNUD (2009) señala que este factor puede hacer que los investigadores encuentren diferencias sobre la calidad en la construcción de diferentes indicadores. Un indicador como el *Corruption Control*⁸ (CC) del Banco Mundial se diferencia del IPC de Transparencia Internacional en la fuente de los datos. Mientras que el CC mide corrupción proveniente del sector público y privado a partir de percepciones de expertos y diferentes encuestas, el IPC solamente consulta a expertos sobre su percepción, lo que de entrada sesga los datos en caso de que se quieran construir indicadores a partir de las dos fuentes, ya que se capturan diferentes niveles de percepción, así por ejemplo los métodos de agregación (especialmente el método de componentes principales) sean similares, hay diferencias importantes en los resultados del proceso de ponderación en la construcción del índice.

⁸ Se puede ver parte de la metodología de la construcción de este indicador en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>

2.1. Entonces ¿Qué es lo que hay que medir? Los dos lados de la corrupción.

Ya se ha abordado de manera específica las diferentes implicaciones de la corrupción como un problema de agente-principal y también las diferentes percepciones que se tienen sobre el concepto de corrupción y gobernanza, por lo que ya se pueden evidenciar algunos consensos en la construcción de estos indicadores. PNUD (2009) por ejemplo plantea que estos indicadores se pueden agrupar alrededor de las medidas que pretenden dimensionar la existencia de la corrupción y además que midan la calidad de las instituciones, esto con propósitos de diseño de políticas públicas. Por lo que estas definiciones se deben traducir en insumos técnicos para el diseño de políticas anticorrupción y la construcción de instrumentos de gobernanza que permitan prevenir y controlar actos de corrupción mediante el fortalecimiento institucional. Adicionalmente, estos indicadores ayudan a evaluar resultados de políticas, por lo que estos en su mayoría se calculan periódicamente como un monitor de diferentes estrategias que se han utilizado en los países para evitar la corrupción.

Partiendo de que estos indicadores evalúan normas (legislación existente) o resultados de diferentes políticas públicas, se tiene que no hay indicadores homogéneos para medir diferentes resultados y por lo tanto las mediciones tienen que ser demasiado específicas para poder identificar el tipo de información que se desea capturar. Los índices de corrupción y gobernanza calculados a partir de muchos indicadores como el CC o el IPC, no son los adecuados para ciertos trabajos en economía (institucional, crecimiento económico, entre otras ramas) porque se tiene que la información no contiene alguna validez estadística (captura relaciones espurias) que permita rastrear algún efecto de estas variables sobre las variables objetivo (por ejemplo, se puede revisar la metodología de Mauro, 1995 para profundizar en este aspecto). Las razones por la que esto se da este fenómeno son expuestas por Foster, Horowitz y Méndez (2009). En primer lugar estos indicadores no son agregables entre sí, algunos son subjetivos y carecen de propiedades como la estandarización.

Es así que diferentes instituciones como el Banco Mundial o Naciones Unidas sugieren emplear resultados de políticas como variables proxy al estado actual de la corrupción o a los niveles de gobernanza de un país dependiendo de los indicadores que se quieran utilizar. De esta manera se tiene que indicadores como la tasa de homicidios y el número de hurtos para evaluar la calidad del sistema judicial o de las políticas anti-delito pueden ser una buena analogía de lo que se debería hacer a la hora de medir corrupción o niveles de gobernanza, además otro tipo de variables como aumentos de jueces en el sistema judicial, o el número de quejas con respecto a los trámites realizados en cierta institución, pueden ser otros indicadores que se puede utilizar a la hora de medir la calidad de los insumos usados para hacer políticas públicas anticorrupción.

Una de las claves para obtener variables que puedan ser útiles en la construcción de índices compuestos o que sean variables explicativas en modelos empíricos a la hora de medir corrupción, está en obtener las variables proxies adecuadas de acuerdo al contexto en el que se está realizando la investigación y no precisamente a partir de los indicadores construidos o de los “hechos estilizados” que se puedan obtener a partir de los diferentes

instrumentos usados para diseñar políticas anticorrupción. Por lo que la revisión de la literatura es un elemento fundamental para identificar mediante diferentes estudios de caso, las proxies que se pueden utilizar y también para identificar algunas proxies que no han tenido éxito a la hora de ofrecer poder explicativo al fenómeno de corrupción particular o que no capturan de manera adecuada la información que se pretende utilizar (Méndez y Sepúlveda, 2010).

PNUD (2009) plantea que se puede tener una discusión sobre la capacidad explicativa de estas variables proxy para medir por ejemplo la efectividad de una política anticorrupción. De esta manera, por ejemplo, se tiene que el aumento o disminución de procesos judiciales por corrupción puede estar asociada a diferentes elementos que se deben considerar. La existencia de medidas más fuertes contra los corruptos puede ser un indicador de que se están denunciando cada vez más los sobornos por parte de los ciudadanos, como podría ser una estrategia del gobierno para manipular la percepción de opinión pública a partir de la exposición mediática de algunos casos de corrupción. El papel de los medios de comunicación es fundamental para entender la capacidad explicativa de estas proxies (Fergusson, Vargas y Vela, 2013). Por lo que este elemento, es un buen factor que permite identificar los resultados de una política anticorrupción o las consecuencias de la corrupción, de acuerdo al tipo de variable que se quiera construir a partir de la información que se desee capturar.

También se puede hacer el análisis desde las causas de la corrupción. Para ello, hay algunas herramientas que evalúan los diferentes indicadores que se construyen a partir de la captura de información sobre los diferentes factores que pueden propiciar la corrupción o fortalecer (o disminuir) la gobernanza. De esta manera, se tienen en cuenta algunos elementos como la efectividad de las leyes (medida en casos de cumplimiento) y además la aplicación (o modificación) de la legislación para casos particulares, al igual que la regulación y el desempeño sobre diferentes instituciones (Bailey y Paras, 2006; Bohn, 2012). Estos insumos pueden ser influyentes en la construcción de políticas anticorrupción efectivas o en el diseño de legislación que permita atacar un problema en particular. Así, algunos indicadores como el Índice de Sostenibilidad de los Medios de Comunicación de la *International Research and Exchanges Board (IREX)*⁹ evalúa la calidad de los diferentes medios de comunicación para 38 países en los que analizan la legislación, las instituciones de apoyo, entre otros criterios. Este indicador por ejemplo, puede ser útil cuando se quiere observar el impacto mediático sobre la opinión pública de noticias relacionadas con fenómenos de corrupción. Otro ejemplo se puede encontrar en el trabajo de Fergusson, Vargas y Vela (2013) sobre el impacto de la prensa en las elecciones colombianas al senado en 2006, que muestra los efectos regionales de la exposición mediática de políticos involucrados en escándalos de corrupción.

Continuando con la idea de que se pueden obtener proxies a partir de los resultados, se tiene por ejemplo que el *IIAG (Ibrahim Index of African Governance)* usa diferentes variables que miden los resultados de la ejecución de diferentes normas y políticas públicas para los países en su muestra. Por lo que las variables que tiene están asociadas

⁹ La metodología se puede complementar aquí <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-2016-methodology-spanish.pdf>

a cobertura (beneficiarios del aumento del gasto en salud, escolaridad completa, tasas de analfabetismo, entre otras variables). Otra encuesta como la de *Freedom House*¹⁰ que contiene información alrededor de derechos civiles para más de 190 países, tiene diferentes preguntas en su encuesta para encontrar el grado de libertad de la prensa (mediante variables como la de periodistas asesinados o presos en el último año). Aquí cabe resaltar que este es un enfoque de denuncia proveniente de organizaciones no gubernamentales que buscan influir en la construcción de políticas anticorrupción, por lo que el levantamiento de los datos tiene criterios diferentes a los que busca el Estado o el sector privado.

Por ejemplo, indicadores como los que construye el Banco Mundial a partir de su iniciativa *Doing Business*¹¹, tratan de mostrar el costo que tienen que asumir las empresas privadas por la burocracia en diferentes países, y se tienen en cuenta variables como la del costo (en términos de tiempo y monetarios) de la obtención de licencias, las diferentes regulaciones (tributarias, arancelarias, etc.) que se ofrecen a los negocios y todo esto puede configurar en la construcción de un clima que otorgue la libertad o no de hacer negocios en un país determinado, lo que puede (o no) generar incentivos a la corrupción (Olken, 2007)

Aunque hay algunas herramientas potentes de medición que se pueden usar para construir algunos indicadores, (como las anteriormente descritas), lo más importante del análisis radica en que no necesariamente la construcción de los indicadores debe estar separada por variables que indiquen causas y variables que indiquen resultados (PNUD, 2009). Por lo que hay indicadores que se pueden construir como una mezcla de estas dos fuentes (causas y resultados) que además de capturar algunas características que deberían estar en la legislación (o que están como en el caso del diseño de leyes y políticas públicas) también capturan elementos que pertenecen a lo factible de estas leyes, por lo que estas variables pueden estar capturando el efecto de la misma legislación o la garantía del cumplimiento de la ley y los derechos de propiedad en un caso determinado o de forma general. Un ejemplo de lo anterior se puede encontrar en la construcción de índices como los de *Global Integrity*¹² donde se hace una evaluación de las diferentes políticas anticorrupción de los países, allí se tienen datos alrededor de los marcos jurídicos de las distintas políticas así como su aplicación en diferentes casos puntuales

Los investigadores pueden utilizar variables de los dos lados (causas y consecuencias de las políticas) para identificar las verdaderas consecuencias de la implementación de una política u obtener las variables proxies que si le permitan capturar la mayor información posible sobre la dimensión de la corrupción o de la gobernabilidad en un contexto determinado. Por ejemplo, los *World Government Indicators* del Banco Mundial o los datos de *Global Integrity* hacen alusión a este tipo de técnica donde se reúnen tanto datos que muestran legislación, como datos que muestran la consecuencia de esta legislación.

¹⁰ Se puede encontrar más información sobre esta encuesta en su página web <https://freedomhouse.org/>

¹¹ Se puede acceder también a esta base de datos a obtener alguna información relevante para diferentes trabajos en <http://espanol.doingbusiness.org/>

¹² Se puede acceder también a datos abiertos sobre gobernanza abierta aquí <http://www.globalintegrity.org/>

Se encuentra que estos indicadores tienen bastantes ventajas metodológicas con respecto al uso de indicadores ya contruidos, también tienen sus fortalezas y sus debilidades. En primer lugar, el uso de indicadores de causas (como los que miden la fuerza y existencia de normas, los marcos jurídicos entre otros) capturan información clara sobre los esfuerzos normativos para prevenir conductas anticorrupción, de esta manera se identifican los factores políticos, pero muchos de estos factores no permiten capturar información que permita saber si estas son reglas *de facto* o si solamente están en la legislación, contando además con que pueden haber dudas sobre cómo se hace la legislación. (Méndez y Sepúlveda, 2010)

Por el otro lado, los indicadores prácticos (los de las consecuencias) ofrecen información más precisa sobre los efectos de una política determinada. Se tiene que la elección de estos indicadores por sí misma no es muestra de las decisiones que tomaron las personas en el país o comunidad donde se decidió aplicar la política. Sobre este aspecto se encuentra que las personas no pueden disminuir la tasa de hurtos o la tasa de sobornos por sí mismas, pero si pueden decidir alrededor de medidas punitivas o preventivas (condenas más altas para los infractores, mayor regulación, mayores mecanismos de vigilancia). Con esto, es más factible identificar los mecanismos que explican estos resultados que hacer solo hacer mediciones a partir de los mismos. Por lo que una de las ventajas metodológicas de usar indicadores basados en resultados puede radicar en la posibilidad de ver a través del tiempo cómo han avanzado las políticas determinadas y si estos resultados están realmente correlacionados con las políticas que se han tomado. Es decir, por lo general, el resultado de una política es paulatino y por lo tanto, los resultados se analizan mediante la observación de tendencias, lo que permite plantear hipótesis para hacer investigaciones al respecto (Cetina, 2016).

En este tema es fundamental el análisis de las tendencias, por lo que una de las recomendaciones a la hora de buscar variables es que se prioricen las bases de datos que tengan la mayor periodicidad posible, así se tengan proxies menos precisas que bases de datos con menor periodicidad. Otra ventaja de la periodicidad en los datos radica en la posibilidad de analizar reformas y cambios estructurales en las tendencias, lo que permite identificar los efectos de políticas en el tiempo y la efectividad o no de las mismas. Aunque las causas pueden ser leyes que en un periodo de tiempo definido no cambien, las variables asociadas a las consecuencias de las mismas, si tienen un cambio periódico que permite observar efectos. Aun así, hay que tener cuidado sobre cómo se dan estos efectos, para lo que es menester identificar plenamente las consecuencias esperadas de la legislación y así mismo poder aislar el efecto de las medidas que se quieran analizar. (PNUD, 2009)

Empíricamente, es bastante complicado establecer las relaciones entre las normas y las consecuencias, no solamente por los mecanismos mediante los cuales se quieren llegar a estos resultados, sino también por la complejidad de los factores externos que intervienen en la consecución de los mismos (PNUD, 2009). Es importante identificar la importancia de cada una de estas normas sobre sus consecuencias, además de los factores externos que puedan afectar estos resultados. Ésto también puede ser algo difícil de definir, pero es un proceso que ayuda a tener una mejor claridad sobre la información que realmente

se está capturando al involucrar variables en el análisis. Además, realizar este trabajo es bastante importante debido a que se pueden encontrar los puntos álgidos de cada política donde realmente se puede hacer intervención, la claridad sobre la conexión entre las variables facilita el análisis y hace que se exploren enfoques no convencionales para superar, no solamente los problemas de medición sino también mejorar las recomendaciones de política (Andersson y Bergman, 2008; Foster, Horowitz y Méndez, 2009; Méndez y Sepúlveda, 2010)

Estos enfoques de medición y metodológicos pueden variar de acuerdo a las características de contexto que enfrenta cada país (PNUD, 2009; Méndez y Sepúlveda, 2010) De esta forma se tiene que las nociones que se tienen de corrupción y de gobernabilidad, están influidas por una cantidad considerable de factores externos: por ejemplo, el entorno institucional y cultural determina la confianza en las instituciones y el monitoreo que la población hace de las leyes, además del control político (Bailey, 2006; Olken, 2007). Esto también quiere decir que la medición de la corrupción y la construcción de documentos técnicos no solamente tienen que estar basada en la evidencia sino también involucra bastante del análisis político, por lo que hacer una revisión desde metodologías de investigación como la de la política comparada o el análisis documental puede ser una buena aproximación para identificar el contexto donde se hace la medición. (Andersson y Bergman, 2008; PNUD, 2009)

A partir de la identificación de este contexto se pueden plantear problemas de investigación alrededor del impacto del ciclo político o de la dinámica política en la creación de reformas y la implementación de leyes anticorrupción. Aquí, algunos elementos de economía política pueden aparecer en el análisis y pueden enriquecerlo. La aparición del análisis de los actores políticos, la de conflictos de interés y los incentivos puede enriquecer el análisis a partir de la identificación de las variables basadas en el contexto. En esta parte del trabajo, influyen la aparición de factores históricos y de hitos que puedan definir conductas corruptas (Bertrand et al. 2007; López y Sevillano, 2008; entre otros) y la aparición de los factores institucionales que pueden propiciar conductas corruptas (dinámicas de poder, aparición de fuerzas ilegales, coerción violenta, etc.) por lo que los hallazgos en estas conductas pueden derivar en la aparición de nuevas variables que puedan servir de proxies para la aparición de corrupción o de fallas en la gobernabilidad

Un ejemplo está en el enfoque de gobernanza para evaluar corrupción, a partir de la metodología *Drivers of Change* que implementó el *Department for International Development* (DIFD). Este enfoque hace un análisis político sobre las dinámicas de poder y la aparición de corrupción en contextos locales (Warrener, 2004). Así, algunos resultados han identificado cómo las relaciones entre el gobierno y algunas empresas son vitales para entender los casos de corrupción y así se identifican la posibilidad de detrimentos patrimoniales, la aparición de relaciones de clientelismo que pueden mostrar cómo no hay voluntad política para hacer verdaderas reformas anticorrupción, lo que puede mostrar que la dinámica del ciclo político también puede hacer que los países caigan en lo que se puede denominar una “trampa de corrupción”.

Como ya se ha mostrado, la definición conceptual y la identificación de las variables son grandes retos a la hora de hacer medición de corrupción y por ello se han hecho bastantes intentos de medición. Por lo que la diversidad y la discusión constante de metodologías hacen que las elecciones sobre qué herramienta utilizar sea algo dispendioso. El uso de las herramientas disponibles, o la creación de una nueva herramienta de acuerdo a la información con la que se cuenta, va más allá de las consideraciones técnicas, el uso de estas herramientas tiene consecuencias considerables sobre la forma en la que se pueden llegar a interpretar los datos y puede agregar fortalezas o debilidades al estudio que se esté realizando por lo que se recomienda elegir entre varias herramientas similares e identificar sus principales diferencias para poder tomar una decisión inteligente sobre qué herramienta de medición escoger. (PNUD, 2009).

2.2. ¿Qué consideraciones hay que tener en cuenta sobre los datos en las mediciones de corrupción?

En este apartado se mostrarán algunas de las diferentes metodologías y conjuntos de datos disponibles para hacer medición de corrupción. Para el caso colombiano, muchas de estas metodologías aún no se han aplicado. El trabajo de Cetina (2016) es una guía metodológica importante para identificar los avances del Estado colombiano en materia de construcción de instrumentos técnicos para hacer medición de corrupción a partir de metodologías propias basadas en evidencia. Un elemento importante está en la construcción de datos propios y de índices a partir de información disponible. La construcción de datos propios conlleva también a nuevos índices o la modificación de los actuales para construir indicadores originales que permitan llegar a las metas definidas en cada investigación. Algunos ejemplos están en la construcción de indicadores como el *Global Integrity Index (IIG)* de Integridad Global, o el *Open Budget Index (OBI)* de la *International Budget Partnership*¹³.

Estos indicadores como muchos otros se construyen a partir de ponderaciones (con la metodología básica de componentes principales, en la que varían las ponderaciones) donde se obtienen puntuaciones para cada pregunta. Además, los datos se obtienen mediante encuestas a diferentes expertos y a la opinión pública, donde las ponderaciones pueden ser subjetivas (de acuerdo al criterio de los investigadores) u objetivas (de acuerdo a la naturaleza de los datos o a procesamiento estadístico). El proyecto *POLITY* de la organización *Center for Systemic Peace*¹⁴ mide a partir de puntajes asignados directamente por los investigadores (criterios subjetivos) diferentes elementos sobre percepciones de calidad del sistema democrático, regímenes políticos, entre otros que pueden complementar de manera cuantitativa las diferentes hipótesis que se puedan tener sobre la identificación de las variables de contexto. De esta manera, también se puede

¹³ Este índice con su base de datos se puede encontrar en <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

¹⁴ Sobre el Proyecto *POLITY* se puede decir que es una de las herramientas más completas disponibles para hacer análisis de gobernanza en diferentes países, se tienen algunos datos para Colombia que permiten hacer análisis comparativos en cuanto a la calidad del sistema democrático entre otros factores. Sobre este proyecto se puede profundizar aquí <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

abordar alguna información de encuestas de hogares, convirtiéndose en un reto para diferentes gobiernos involucrar estas preguntas para tener datos más actualizados sobre la percepción de los ciudadanos con respecto a la gobernabilidad y la corrupción en cada uno de los países. PNUD (2009) recomienda por ejemplo, la construcción de datos originales para cada pregunta de investigación que se tenga debido a que estos datos surgen de todo el proceso de identificación y definición conceptual descrito anteriormente.

En cuanto a las técnicas para construir estas ponderaciones, Foster, Horowitz y Méndez (2009) resumen que en su mayoría, estos indicadores se construyen a partir de la metodología convencional del análisis por componentes principales y el análisis factorial, con algunas modificaciones para lograr una mayor validez estadística. A pesar de lo riguroso de los métodos, diversos autores abordan desde diferentes perspectivas las ventajas y desventajas del uso de indicadores compuestos. En primer lugar, los indicadores compuestos son contruidos a partir de bases de datos externas que contienen información de terceros, por lo que uno de los problemas del uso de estos indicadores ya se señaló anteriormente al mostrar que la heterogeneidad de las bases de datos trae consigo problemas importantes en la captura de la información que hace que estos pierdan su capacidad de interpretación. La construcción de estos indicadores carece de la capacidad de crear datos propios y periódicos sobre un tipo de información en particular por lo que la generación de puntajes para ponderar los tipos de componentes también está basada en criterios subjetivos definidos por los creadores de la metodología. Aun así, con estos problemas, los principales indicadores utilizados en la literatura cuentan con estas deficiencias metodológicas y siguen siendo los más utilizados para medir corrupción y hacer comparaciones a nivel global. (PNUD, 2009; Foster, Horowitz y Méndez, 2009)

Por lo general estos indicadores son interesantes para comunidades académicas globales o para fundaciones internacionales que hacen investigación en estos ítems, por lo que en los sondeos de opinión pública y en las principales publicaciones se mencionan los indicadores más grandes como lo son los *World Governance Indicators* del Banco Mundial, el *Ibrahim Index of African Governance* y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. La ponderación varía de acuerdo a cada metodología pero por lo general cada variable tiene una ponderación individual de subindicadores, que terminan construyendo un indicador general. Lo que quiere decir que se construyen tanto ponderaciones por cada variable como una ponderación global dentro de la construcción de los principales indicadores de medición

Por otro lado, es un reto construir indicadores propios pero estos tienen más fortalezas que debilidades. En primer lugar, el uso de indicadores agregados con fuentes diversas tiene los problemas metodológicos ya antes mencionados por lo que hay que ser enfáticos en que se pierde la validez del instrumento en términos conceptuales. Con la construcción de indicadores propios se tiene que la homogeneidad en la captura de la información permite a los investigadores tener un “norte” conceptual mucho más adecuado que permite hacer interpretaciones más precisas de los resultados que arrojan los índices. Una de las desventajas está en lo dispendioso que puede convertirse el análisis comparativo debido a que la metodología se debe aplicar para todos los objetos de estudio, pero las

comparaciones son mucho más acertadas que con los métodos convencionales. (PNUD, 2009; Méndez y Sepúlveda, 2010).

La comprensión de los indicadores agregados muestra la precisión del análisis que se quiere realizar. De esta manera, en muchos estudios se agregan variables de corrupción sin tener en cuenta si los indicadores que se tienen están correlacionados o tienen efectos sobre las variables que se están analizando (Seligson, 2002; Bailey, 2006). Esto, hace que aparezcan problemas de sesgo de selección (Foster, Horowitz y Méndez, 2009) donde por lo general se favorece la opinión de los “expertos” sin dimensionar su conocimiento de los casos o su experiencia en el sector público (PNUD, 2009).

La construcción de la metodología de medición podría ser deficiente debido a la ponderación de ciertas variables por parte de los expertos o por una mala aplicación de metodologías como la de componentes principales (Foster, Horowitz y Méndez, 2009). Hay que agregar que existe poca transparencia en los criterios de calificación y en la asignación de ponderaciones que terminan siendo dadas por el criterio de los investigadores y que por lo general puede estar asociada a la conveniencia que se requiere en los resultados (Bohn, 2012) y la ausencia de datos que permitan hacer comparaciones robustas debido a la limitación en las fuentes de datos o en la confiabilidad que puedan tener la construcción de los mismos (PNUD, 2009). Otro error bastante importante está en que muchos de estos indicadores se construyen con la ausencia de un contexto político y normativo necesario para explicar las correlaciones que estos puedan tener con las variables involucradas en la construcción de estas ponderaciones (fruto de percepciones, evaluaciones de expertos, posiciones diferentes sobre el desempeño fiscal del país, etc.).

Estas limitaciones son superadas en gran parte por la construcción de datos originales, por lo que es un reto de política bastante importante para el gobierno, la construcción de una metodología de datos abiertos que permita el monitoreo constante de la contratación pública, la dinámica política entre otros factores. La principal ventaja en la construcción de datos originales está en la posibilidad de encontrar claridad en la información que se está capturando y lograr una coherencia en las interpretaciones desde el punto de vista conceptual y metodológico. De la precisión de estos datos es que depende en gran parte la construcción de políticas anticorrupción realmente efectivas, ya que las mismas están basadas en evidencia y se han construido a partir de la identificación de diferentes conductas provenientes del entorno político donde estas se están realizando (Bayley y Paras, 2006; Heywood, 2007; López y Sevillano, 2008, Camacho y Conover, 2011; Bohn, 2012) La asignación de ponderaciones, además de la construcción de índices siempre va a estar sujeta a la subjetividad de los investigadores debido a que son ellos los que construyen las metodologías independientemente de si los datos son originales o provenientes de fuentes de terceros.

Un ejemplo viene dado por ejemplo por la construcción de indicadores como el *POLITY* por lo que se están siguiendo criterios bastante estrictos para asignar ponderaciones, pero estos criterios están expuestos a algunos problemas como el sesgo de selección o la inconsistencia debido a la forma en la que se construyen los datos y la disponibilidad de

los mismos. Este problema, lo enfrentan gran parte de las metodologías para construir indicadores comparativos entre países como el indicador de *Global Integrity*. En el siguiente ejemplo que provee PNUD (2009) se puede mostrar algunas de las debilidades de la construcción de índices basados en datos originales, por lo general uno de los retos está en la construcción de los ponderadores. Este ejemplo se obtiene del *Afrobarometer*¹⁵, el cual es una de las encuestas de hogares más influyentes en materia de política en África, muchas de estas preguntas se dan sobre gobernabilidad y desempeño de la democracia. Por lo que una de las preguntas que se dio en 2006 fue la siguiente:

"En general, ¿cómo calificaría usted la libertad y la imparcialidad de las últimas elecciones nacionales?", Probablemente están contaminadas por el soborno en un país en particular.

A los encuestados se les ofrecieron las siguientes opciones:

- *Completamente libre y justo*
- *Libre y justo, pero con problemas menores*
- *Libre y justo, con grandes problemas*
- *No es libre y justo*
- *No entiendo la pregunta*
- *No lo sé*" (PNUD, 2009; 22, traducido del inglés)

Se encuentra en la construcción de esta pregunta que la confusión generada se basa en que es una pregunta que depende del estado de ánimo del encuestado y de su ponderación de los problemas, por lo que la respuesta no contiene la información suficiente para conocer lo que realmente piensan los encuestados. En un caso similar, se encuentra que cuando a las personas se les pregunta sobre un nivel de corrupción para su país y en las opciones se encuentra "alto, bajo o moderado", las respuestas distan de ser objetivas en el sentido de que las percepciones no están basadas en la evidencia que tiene el encuestado de los hechos corruptos, sino de una cantidad bastante considerable de factores externos que pueden afectar su estado de ánimo y con ella su opinión sobre la situación particular del país.

A esto, se le suma el problema semántico que pueden tener los cuestionarios de acuerdo a las condiciones culturales de cada país (en el caso de un análisis comparativo a nivel internacional) y problemas como los del idioma en los que las diferencias en los cuestionarios pueden traer interpretaciones diferentes de las respuestas. Esto, de alguna manera puede traer problemas bastante grandes para las encuestas basadas en la construcción de datos propios, debido a que se pierde la homogeneidad de la información que se quiere capturar. Hay enfoques recientes como el enfoque axiomático (Foster, Horowitz y Méndez, 2009) que buscan una solución a este problema en particular.

¹⁵ Afrobarometer es una de las encuestas de hogares más completas del mundo, cubre 37 países en África y publica constantemente actualizaciones a partir de su encuesta. Esta disponible al público en <http://www.afrobarometer.org/>

Uno de los retos que plantea el uso de datos originales en comparación a datos de fuentes de terceros, está en la asignación bastante precisa y sustentada de los criterios de ponderación a la hora de hacer la construcción de índices propios. Este elemento es clave a la hora de construir las interpretaciones de estos índices. La discusión planteada por autores como Foster, Horowitz y Méndez (2009) sobre las limitaciones en la construcción de indicadores objetivos radican en la posibilidad de tener en cuenta la utilidad de tener indicadores subjetivos contra la utilidad de tener indicadores objetivos. Las limitaciones que tienen ambos tipos de indicadores también se deben tener en cuenta a la hora de construir el análisis. Mientras que autores como Méndez y Sepúlveda (2010) plantean por ejemplo que hay una limitación bastante grande en el uso de indicadores provenientes de mediciones subjetivas, el PNUD (2009) plantea por ejemplo que la diferencia entre estos indicadores no debe exagerarse, y que por el contrario estos indicadores pueden verse como complementarios. Esta complementariedad indica que tanto las percepciones como las valoraciones objetivas son importantes para entender efectos de política anticorrupción y las consecuencias sobre la gobernabilidad de diferentes actos corruptos, entre otros elementos.

La construcción de indicadores subjetivos está basada en las opiniones de los expertos sobre el nivel de corrupción y el nivel de gobernanza en un país particular (Como en el caso de la construcción del IPC). Las limitaciones metodológicas alrededor de los indicadores subjetivos ya han sido mencionadas, se tiene que estos indicadores se muestran débiles a la hora de hacer el análisis de tendencias y las comparaciones entre diferentes fuentes de datos por lo que la captura de la información se hace ineficiente y no se pueden dimensionar los efectos de cada medida. Los efectos de una política anticorrupción y las mejoras en el desempeño institucional deben estar basadas en medidas objetivas de resultados debido a que estas son bastante difíciles de captar si se toman a partir de datos subjetivos (PNUD, 2009; Méndez y Sepúlveda, 2010).

En segundo lugar, se tiene que la percepción de corrupción siempre ha estado basada en hechos *ex post*, por lo que el subregistro de casos denunciados en diferentes países puede hacer que la percepción también subestime los niveles reales a los que puede llegar el país. Esta diferencia entre los hechos reales y los denunciados o conocidos puede ser bastante alta, lo que le quita confiabilidad a la percepción de las personas sobre la corrupción. Por otro lado, encuestas como la de Transparencia Internacional preguntan a los “expertos” sobre su percepción de corrupción. Estos expertos pertenecen a las élites académicas y empresariales por lo que no necesariamente representan la opinión de todos los ciudadanos sobre temas sensibles como percepciones del sistema judicial, participación democrática, acceso a la justicia y respeto de los derechos de propiedad.

Además, los indicadores objetivos muestran variables más representativas de la población a partir de la evaluación de políticas como se señalaba en el apartado 2.1. Un ejemplo, los indicadores de homicidios o de desnutrición dan un panorama más claro de los efectos de la corrupción proveniente de la debilidad en la gobernanza para disminuir estos indicadores, o la desviación de recursos de programas destinados para estos fines. Una encuesta que puede servir de guía metodológica viene dada por el Índice de Libertad Económica de la *Heritage Foundation*. Esta encuesta está construida para ver cómo

funciona el libre mercado en más de 160 países y está basada en medidas cuantitativas calculadas por terceros (encuestas empresariales, institutos nacionales de estadísticas, entre otras fuentes). Estos indicadores incluyen nuevas metodologías de las cuales se hablará más adelante como por ejemplo el uso de encuestas experimentales para identificar sobornos o la construcción de encuestas de percepción propias.

Un ejemplo de la combinación entre indicadores subjetivos y objetivos viene en la construcción de indicadores como el *IIGA* que utilizan el IPC para sus puntuaciones entre países. Foster, Horowitz y Méndez (2009) plantean la posibilidad de que todos los indicadores deban tener medidas multidimensionales que permitan capturar enfoques sesgados hacia los más pobres o *pro-poor* y enfoques de género para saber cómo afecta la corrupción diferencialmente a estos grupos. El PNUD (2009) muestra cómo hay algunos indicadores que traen preguntas asociadas a cuestiones relacionadas con pobreza y enfoque de género, allí, se evalúan algunos factores como la existencia de legislación que proteja a las minorías (étnicas y de género) y además dentro de la gobernanza se mide el nivel de participación en la burocracia y los cargos de representación por parte de diferentes sectores de la sociedad (en especial las mujeres).

Por otro lado, en Colombia se tiene la construcción de bases de datos pero no hay índices calculados diferentes a las mediciones que hace Transparencia Internacional, lo cual indica que el trabajo en este campo aun es incipiente. Por ejemplo, hay que trabajar en la inserción de preguntas más relacionadas con la corrupción dentro de la Encuesta de Cultura Política del DANE, que monitorea la percepción de las personas sobre diferentes áreas de la política nacional y hace algunas preguntas con respecto a la gobernabilidad en el país¹⁶. Hay algunos trabajos que toman datos de esta encuesta y construyen metodologías propias como el de Sánchez, Montalvo y Seligson (2015) sobre la percepción del desempeño de las instituciones en Colombia. En este trabajo, los autores construyen datos para mostrar la percepción sobre la corrupción, la victimización por corrupción y la percepción de la calidad de las instituciones en el país. Además, se tiene que los procedimientos estadísticos del DANE solamente abordan las principales áreas metropolitanas del país, lo que deja de lado las percepciones de zonas más aisladas del país que pueden ser víctimas de una dinámica institucional precaria que propicia actos de corrupción (como la acumulación de baldíos en la Amazonía para mencionar un ejemplo concreto)

Para este análisis se construyeron datos propios, por lo que el trabajo de Sánchez, Montalvo y Seligson (2015) puede ser un buen insumo metodológico para analizar la combinación entre indicadores objetivos e indicadores subjetivos para la medición de actividades como la corrupción en un país particular. Las ventajas de este tipo de datos cuyos índices no han sido contruidos radican en que ofrecen la ventaja metodológica de servir de insumo para la construcción de indicadores propios, como también se pueden replicar para la comparación en diferentes grupos poblacionales. Esto, sin contar que las interpretaciones son más precisas como ya se ha mencionado.

¹⁶ Se puede profundizar sobre la metodología de la ECP en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_08.pdf

2.3 ¿Quiénes son los realmente interesados en los datos?

La construcción de datos originales no solamente es del interés exclusivo de los investigadores en el tema, de esta manera, se tiene que recientemente las diferentes instituciones y Estados han sido cada vez más abiertos a la construcción de metodologías propias de medición que les permitan obtener datos conceptualmente más precisos como insumo para el diseño sus políticas. En este caso, se ha recurrido a la opinión pública y las fuentes locales por lo que se han abandonado cada vez más los indicadores internacionales como insumo para diseñar políticas. Cabe destacar el caso de Transparencia por Colombia, esta organización ha investigado constantemente acerca de tendencias en la medición de corrupción e indagado sobre nuevos datos que enriquezcan el análisis del Índice de Percepción de Corrupción. Aquí, se ha reconocido la importancia que tiene el buen diseño metodológico de los indicadores de corrupción en el país para la evaluación, monitoreo y diseño de políticas anticorrupción efectivas (PNUD, 2009; Cetina, 2016). Además, esta construcción de indicadores ha despertado el interés de las diferentes fundaciones internacionales e inversionistas que ven en la construcción de datos propios una posibilidad de ofrecer mejores datos para identificar variables que permitan hacer un análisis de política sobre el que se demande alguna consultoría al respecto.

Esta iniciativa ha sido tomada por entidades privadas debido a que surgen iniciativas empresariales y de la sociedad civil que buscan ejercer control político midiendo las principales variables que inciden en la popularidad y el capital electoral de los diferentes funcionarios del Estado. Por ello, la medición de la corrupción y la gobernanza ha despertado más interés en el sector privado que en el sector público; esto se debe a que de cierta manera el Estado carece de incentivos para diseñar políticas anticorrupción efectivas. También, la adopción de criterios técnicos ha sido una tendencia bastante reciente como lo admite Cetina (2016) por lo que la construcción de equipos y requerimientos técnicos para mejorar la medición está en constante revisión por parte de las autoridades correspondientes. Hay que resaltar nuevamente que la construcción de indicadores a partir de información recopilada por terceros tiene diferentes problemas conceptuales que pueden hacer inocuo el análisis, por lo que esta es una causa de la mala evaluación de diferentes políticas anticorrupción y este es un factor que las autoridades deben tener bastante en cuenta a la hora de hacer medición.

PNUD (2009) muestra como diferentes Estados nacionales han hecho esfuerzos considerables por apropiarse cada vez más de las metodologías de medición y la construcción de datos propios para hacer evaluaciones, por lo que se ha convertido en una prioridad de los países la de convertirse en los dueños absolutos de sus datos y disponerlos a los investigadores para que construyan insumos que mejoren el diseño de las políticas públicas. Cetina (2016) sistematiza el esfuerzo que ha hecho el Estado colombiano para identificar las distintas variables que pueden ser utilizadas para la construcción de indicadores propios de corrupción. Como se mostrará más adelante, los indicadores que se han construido para Colombia han sido a partir de la iniciativa privada y surgen de esfuerzos aislados, aunque dejan insumos importantes para la construcción de metodologías de medición en diferentes sectores para obtener información precisa

sobre las fuentes de corrupción. Estos esfuerzos pueden ser un buen punto de inicio para el diseño y reformulación de mejores políticas anticorrupción. La importancia de tener datos propios está en el compromiso político que se asume al tener estos datos, ya que los privados responden a agendas propias que pueden estar sesgadas por cuestiones ideológicas, culturales o incluso corporativas.

Por otro lado, el uso de datos nacionales incentiva la participación de actores locales (Cetina, 2016) por lo que se tiene que la evaluación, discusión y participación ciudadana en la construcción de estos indicadores es incentivada por la misma comunidad (academia, Estado y sector privado más la participación ciudadana). Esto es bastante relevante en la construcción de políticas públicas en las que se previene la corrupción, debido a que se cree más en la legitimidad de estas políticas, se plantean retos en materia de control político y se hace un mayor monitoreo a los efectos de las mismas (PNUD, 2009). En la construcción de cualquier política pública se hace una etapa de socialización con la ciudadanía, por lo que la actualización constante de datos nacionales permite la conversación permanente entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno. La participación ciudadana es crucial en el diseño de políticas anticorrupción debido a que las hace relevantes y ayuda a que sean aceptadas por la comunidad, además permite la construcción de bases de datos locales con información pertinente y con una constante retroalimentación fruto de la vigilancia de la comunidad, esto es apropiar a las comunidades de la lucha anticorrupción.

Con esto presente, se puede afirmar que la construcción de estos índices en un asunto que adquiere un carácter político. Lo que muestra que no se debe desechar del todo las metodologías internacionales para crear medidas propias que permitan hacer análisis comparativo con la información disponible. A partir de allí, se debe crear un equilibrio entre la metodología convencional disponible en los indicadores globales más usados y los datos nacionales propios (PNUD, 2009). Este balance puede ayudar a enriquecer a las bases de datos globales para hacer mejores comparaciones internacionales y ayuda a que estas medidas puedan ser legitimadas a la hora de construir políticas públicas y dar la discusión sobre las interpretaciones de estos indicadores. Algunos ejemplos se pueden encontrar en Kanbur (2004) donde se encuentran mecanismos como el de la construcción del *African Peer Review Mechanism*¹⁷ donde se muestra como hacer comparaciones transversales entre efectos de políticas anticorrupción y avances en implementación de instrumentos como los objetivos del desarrollo del milenio (ODM) y los planes de desarrollo nacionales. La armonización de estos datos hace que se puedan generar mejores instrumentos de evaluación y monitoreo para las políticas anticorrupción por lo que puede ser en gran medida un avance metodológico considerable si se quiere avanzar en la construcción de los datos.

¹⁷ El African Peer Review Mechanism es otra encuesta basada en prácticas de gobierno, sirve para retroalimentar y sistematizar las prácticas de gobierno en diferentes zonas de África. La implementación de estos planes hace parte de muchos programas de cooperación internacional. Se puede profundizar sobre este conjunto de indicadores en <http://aprm-au.org/>

2.4 ¿De dónde se obtienen los datos para Colombia?

La convención de las Naciones Unidas contra la corrupción¹⁸ (UNCAC por sus siglas en inglés) fue creada en el año 2000 con el propósito de establecer políticas nacionales anticorrupción con la creación de mecanismos de supervisión (Artículo 5). En esta medida, esta convención sistematiza y monitorea los esfuerzos nacionales en la implementación de políticas y además vela por la estandarización y conciliación de las herramientas de medición para hacer comparaciones internacionales. La convención también ha desarrollado protocolos que sirven de guía para las autoridades nacionales en la materia. Por lo que las oficinas anticorrupción (incluyendo la colombiana) tienen estos protocolos como guía principal en el diseño de políticas (como por ejemplo en la construcción del estatuto anticorrupción).

A continuación se van a mencionar algunas fuentes de datos que se pueden obtener para la construcción de indicadores de carácter objetivo y subjetivo. A partir de las recomendaciones de PNUD (2009) se tendrán las principales fuentes internacionales y las disponibles en Colombia para la construcción de estos indicadores.

Encuesta de percepción basadas en la opinión pública: Por lo general son encuestas de hogares y a los funcionarios del gobierno sobre como perciben la corrupción. Estas encuestas son las más socializadas dentro de la opinión pública y son utilizadas como las fuentes confiables de información para los medios de comunicación a la hora de hablar sobre corrupción. Los datos obtenidos de estas encuestas son insumos importantes para la construcción de políticas públicas a niveles nacionales, debido a que es la mejor aproximación disponible a la percepción que tiene la ciudadanía del problema. Esto es importante, ya que este monitoreo dota de relevancia política la discusión en torno a la gobernanza y desempeño de las instituciones del Estado. Se espera que entre más alta la percepción de corrupción y más alta sea la participación ciudadana en la construcción de este imaginario colectivo, más relevante y prioritaria sea la discusión sobre reformas anticorrupción en la agenda pública. (Bohn, 2012; Cetina, 2016)

Para Colombia, algunas de las encuestas disponibles son la Encuesta de Cultura Política¹⁹ (ECP) del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Esta encuesta busca identificar la percepción que se tiene en el país sobre la participación ciudadana, la dinámica política y la democracia en el país. Esta encuesta tiene diferentes paneles en los cuales se les pregunta a los encuestados sobre su conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, su opinión sobre los diferentes partidos políticos y los procesos electorales y la apreciación sobre los diferentes procesos democráticos que se dan en el país y la noción de democracia que se tiene. Estos datos son usados para construir diferentes indicadores que pueden servir para la agregación en índices subjetivos y además para medir resultados de determinadas políticas e identificar la confianza que las personas tienen en la legislación y en las autoridades vigentes.

¹⁸ Los documentos derivados de la convención se pueden encontrar aquí <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

¹⁹ Para conocer más de la metodología de la ECP se puede obtener información aquí http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_08.pdf

Las encuestas de Percepción Ciudadana de la Red de Ciudades Como Vamos²⁰ es una de las bases de datos más completas disponibles para hacer análisis a nivel local. Esta encuesta tiene un componente subjetivo en el cual se pregunta a los ciudadanos sobre la satisfacción que tienen con respecto a diferentes elementos del desempeño de los gobiernos de cada una de las ciudades. Esto se hace para las principales ciudades capitales del país y es un observatorio que ha venido creciendo con el tiempo por lo que ya tiene reconocimiento en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena. A partir de la encuesta, la Red diseñó una plataforma de datos abiertos que permiten el acceso a las principales variables de la encuesta para hacer un trabajo empírico que permita hacer investigación en políticas públicas. Por lo que las variables de satisfacción y orgullo por la gestión de los alcaldes pueden ser consultadas y obtenidas para la construcción de indicadores propios o para análisis empírico que requiera el uso de las mismas para encontrar correlaciones con otras variables de política. Cabe destacar que en ambas bases de datos, aun se requiere una mayor cobertura territorial para recoger percepciones de zonas más apartadas del país como la costa atlántica, el pacífico, la Orinoquía y la Amazonía.

Otras bases de datos disponibles vienen dadas por el proyecto *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) que contiene información de variables de opinión pública para diferentes asuntos de interés general entre ellos la percepción del desempeño de las instituciones y la percepción de corrupción en los países, esto mediante la publicación de informes como el del Barómetro de las Américas.²¹ A esta base de datos hay que sumarle también los datos del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional,²² en los cuales se les hace preguntas a expertos sobre la percepción de diferentes niveles de corrupción en el país (burocrática, desde el sector privado y a nivel político). Este es indicador más usado pero se han encontrado diferentes problemas metodológicos que ya se han abordado. Aun así, si se quiere usar un indicador de percepción, la literatura avala su uso (Cetina, 2016)

Datos provenientes de auditorías y diagnósticos en el sector público: Son análisis que hace el mismo sector público a manera de auditoría (tanto externas como internas, en su mayoría provenientes de la contraloría general de la Nación) o diagnóstico para identificar los potenciales riesgos de corrupción. Los lineamientos de política de UNCAC obligan a los países a que mediante sus políticas anticorrupción, obtengan estos indicadores. Para Colombia, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República han desarrollado un nuevo protocolo de gestión de riesgos de corrupción. DNP (2015) muestra que a nivel institucional (en este caso por entidades del Estado a nivel nacional y local) se pueden obtener datos de la percepción de los funcionarios públicos de las posibles fuentes de corrupción, por lo que se pueden obtener datos para

²⁰ Para conocer más sobre la Red Colombiana de Ciudades Como Vamos se puede consultar el siguiente enlace <http://redcomovamos.org/>

²¹ El barómetro de las Américas se puede encontrar aquí <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php>

²² Para Colombia se tienen datos e informes aquí <http://transparenciacolombia.org.co/>

calcular la probabilidad de incurrir en actos de corrupción para determinado sector, como datos alrededor de la percepción interna de corrupción por parte de los funcionarios públicos. Así, aunque estas variables son subjetivas, sirven como una aproximación a la dinámica dentro del sector público (propensión a los sobornos, niveles de motivación, exposición al sector privado, entre otros).

Encuestas y bases de datos provenientes del sector privado y la academia: Entidades privadas como el Banco Mundial y algunas universidades tienen algunas bases de datos útiles para identificar variables que permitan hacer análisis comparativo entre países y obtener datos objetivos que permita la construcción de indicadores propios. De esta manera por ejemplo, se tiene que el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes tiene a su disposición catálogos de Microdatos²³ sobre resultados de Elecciones Municipales y ha construido un Panel Municipal en el que se hacen preguntas sobre el desempeño de la gestión pública, la presencia de actores armados y los principales indicadores de gestión como los resultados del gasto público en salud, educación e infraestructura. Entre las bases de datos se destacan el Panel Municipal del CEDE, la cual es una de las encuestas más usadas actualmente para evaluar resultados de políticas públicas en el país.

2.5 ¿Cuáles son las herramientas de medición disponibles?

En este apartado se ha aislado en la siguiente tabla cada uno de los tipos de mediciones disponibles y se discutirán las ventajas y desventajas metodológicas de cada método de medición, muchas de estas mediciones están basadas en la construcción de indicadores compuestos. Lo que se discutirá aquí a partir de la revisión de algunos trabajos en la materia es la aparición de nuevas metodologías que permiten capturar datos y de las ventajas de un método con respecto al otro. Además se encontrará que existen diferentes herramientas de medición de acuerdo al nivel de corrupción que se quiere medir.

Tabla 1. Revisión de herramientas de medición de corrupción a partir de una revisión de literatura. Fuente: Elaboración propia.

Herramienta de Medición	Fortalezas	Debilidades	Trabajos Guía.
Encuestas o de indicadores percepción.	Son indicadores que parten de construcciones subjetivas, percepciones de expertos y de opinión pública. Cuentan con la ventaja de que tiene diferentes fuentes de información, lo que permite un mayor	A pesar de que son multidimensionales, cuentan con problemas por la heterogeneidad en las fuentes de información. Durante el proceso de agregación se	Knack (2007) compila 18 indicadores multipaís entre ellos el <i>Control Corruption</i> del banco Mundial y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Transparencia Internacional (2015) muestra la metodología de agregación de su índice de percepción de corrupción, allí muestran la forma en la que se estandarizan las

²³ Se puede acceder a la base de microdatos del CEDE aquí <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-tipos.php>

	análisis de las fuentes y una mayor periodicidad para hacer análisis comparativo. Nuevos avances metodológicos permiten tomar criterios axiomáticos para la estandarización de los datos a partir de organizar las preferencias.	debe estandarizar mediante un algoritmo que convierta todas las variables en una escala, lo que puede afectar la dimensión en la información del indicador. Puede tener problemas de sesgo de selección asociados a la muestra.	variables de los indicadores. Para profundizar en esto se puede recurrir a los siguientes autores: -Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006) trabajan con la metodología del Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial donde toman 23 indicadores diferentes para 27 países. -Foster, Horowitz y Méndez (2009) y Méndez y Sepúlveda (2010) muestran como mediante un método de agregación e identificación basado en índices multidimensionales de pobreza se pueden estandarizar las fuentes de información a partir de la asignación de preferencias. Esto puede ser una solución a las limitaciones de información. -Kar y Le Blanc (2013) analizan la corrupción en el sector privado mostrando que hay un sesgo de selección en encuestas de percepción como la de Transparencia Internacional.
Observación directa del fenómeno.	Permite adquirir indicadores objetivos a partir de evidencia de hechos reales sobre corrupción Es un análisis documental en el que predomina el aspecto cualitativo, aunque los datos permiten hacer análisis cuantitativo. Al ser un análisis ex post, es un análisis bastante útil para la construcción de políticas públicas. Los trabajos pueden ser tanto de carácter experimental (para la pequeña corrupción)	Una desventaja en los métodos documentales y experimentales radica en el costo de los datos, por lo general el espectro de datos es bastante amplio y la generación de experimentos (escenarios, encuestas, procesamiento) requieren un largo tiempo en la investigación. Se requieren construcciones puntuales de los escenarios donde se propician los	-Banerjee et al. (2012) documenta cómo en India se daba un problema de ausentismo, sobornos y mala asignación de talento en el sector salud con consecuencias bastante graves para las finanzas públicas y la calidad de la atención de los usuarios. -Olken y Barron (2007) encuentran para Indonesia que los sobre costos en los viajes de los camioneros en carretera estaban asociados a sobornos para infringir la ley, estos se daban en dos vías: mediante el ofrecimiento por parte de los infractores o mediante la extorsión por parte de los militares. -Bertrand et al. (2007) hacen un ejercicio para la India en el que documenta los sobre costos de las licencias de corrupción fruto de la aparición de intermediarios que tramitaban las licencias sin importar las condiciones de los aspirantes. El costo de una licencia podía ser del doble, el trabajo

	como de carácter documental (para los casos más grandes) En el caso del enfoque experimental se busca entender la conducta de los individuos y las causas por las cuales recurrirían a actos corruptos a partir de la evidencia. En el caso de grandes eventos de corrupción se busca entender el papel de diferentes instituciones: la regulación, la prensa, el gobierno, etc. La ventaja de los enfoques experimentales y documentales es que permite hacer análisis de cuestiones culturales inherentes al sistema político donde se encuentra el fenómeno de corrupción. Este análisis es útil para entender la estructura institucional, la tolerancia a la corrupción, entre otros factores que pueden ser insumos importantes para la construcción de políticas públicas anticorrupción. En este enfoque también se pueden analizar hechos que ya estén ampliamente documentados por la prensa. Otra ventaja de este enfoque es que el análisis documental permite la construcción de datos a partir de	experimentos, lo que hace aun más costoso el análisis.	asume que los intermediarios pagaban sobornos por las licencias. -Andersson y Bergman (2008) hacen un análisis documental del desempeño fiscal de dos gobiernos regionales suecos donde en uno se presentan escándalos de corrupción y en el otro no. Esto le permite hacer comparaciones sobre el diseño institucional en cada uno de los gobiernos para así identificar las principales fuentes de corrupción y los potenciales riesgos en la institucionalidad. -Azfar y Murrell (2005) mediante un análisis de respuesta reticente recurren a un experimento en el que analizan la posibilidad de encontrarse respuestas mentirosas en una encuesta sobre sobornos en Rumania. Se hace una encuesta para una muestra de funcionarios de diferentes empresas en las que se les pregunta por su disposición a recibir sobornos. La ventaja de este método radica en que se puede superar la limitación del subregistro en este tipo de encuestas debido a que son encuestas que identifican cuando un funcionario no quiere colaborar con la encuesta o miente en sus respuestas. -McMillan y Zoido (2004) documentan la forma en la que Vladimiro Montesinos, principal asesor del gobierno Fujimori, fue responsable de una cadena de sobornos a funcionarios públicos de diferentes niveles y medios de comunicación para detener investigaciones en contra del gobierno peruano. -López y Sevillano (2008) para Colombia hacen un análisis de la captura de partidos políticos por parte de grupos paramilitares a partir de las investigaciones que los congresistas tienen por vínculos con grupos irregulares. -Fergusson, Vargas y Vela (2013) hacen un análisis de la captura de electores por parte de políticos vinculados con paramilitares para las elecciones al congreso. El análisis parte de la influencia de la prensa sobre la
--	--	---	---

	evidencia obtenida por investigaciones judiciales o archivos de prensa.		decisión de los electores y la capacidad de coerción que tienen los candidatos a nivel territorial para capturar votantes.
Análisis por chequeo cruzado.	El propósito de este análisis es identificar discrepancias entre informes oficiales y comprobaciones de estos informes. Una de las ventajas del estudio es que se pueden obtener datos objetivos y de forma independiente que permiten verificar el desempeño de un proyecto de inversión o de una política pública.	Una desventaja es que viene basado en indicadores ya construidos lo que impide la construcción de indicadores originales para hacer comparaciones más precisas.	Olken (2007) analiza los informes oficiales de costos de 600 obras de infraestructura en Indonesia y encuentra sobrecostos injustificados de alrededor del 24% de los costos reales, por lo que estos pueden ser atribuibles a prácticas corruptas en el manejo de los recursos. Reinikka y Svensson (2004) encontraron una captura del 87% en las rentas del sistema educativo del país asociado a sobrecostos de los insumos que se distribuían en los colegios de Uganda. Esto mediante varios factores entre ellos el sistema de contratación cuya intermediación genera altísimos sobrecostos en las transferencias del gobierno nacional hacia los colegios. Niehaus y Sukhtankar (2012) Encuentran para un programa de salarios rurales en la India que el aumento de salarios en el programa como incentivos a los trabajadores se diluyó en un 100% debido a actividades corruptas. El estudio revela dos elementos claves: el primero es que los documentos oficiales estaban totalmente viciados por lo que requirieron auditoría y el segundo que en muchos casos denunciar es mucho más caro que el monto robado, dadas las dificultades que se tienen en el acceso a la justicia por parte de los países en la muestra.
Mediciones por inferencia estadística.	Hacen análisis a partir de relaciones estadísticas basadas en una relación agente-principal. Permiten identificar tendencias en materia de clientelismo, captura del Estado y riesgos de	Requiere una revisión bastante grande de las tendencias para construir indicadores puntuales, lo que puede ser costoso en términos operativos	Fisman (2001) analiza la variación de las acciones de empresas en Indonesia a partir de su conexión con el dictador de la época. Se encontró que el 20% de la variación en el precio de las acciones estaba explicada por la conexión de las empresas con el dictador. Lo que muestra que una parte de la valoración de la empresa estaba asociada en parte a la posibilidad de acceder de forma más fácil a contratos con el Estado y

	corrupción entre otros.		la obtención de licencias. Camacho y Conover (2011) para Colombia analizan la manipulación del puntaje del SISBEN por parte de ciertos hogares que buscaban obtener los subsidios del Estado. El estudio muestra cómo después de revelar la metodología de cálculo, los hogares idearon estrategias para manipular el puntaje en la encuesta, lo que desencadenó fallas en la priorización de los hogares candidatos a subsidios.
--	-------------------------	--	---

Como se encuentra en esta revisión, no hay consenso en qué herramientas son las más indicadas para la medición de corrupción, pero si se tiene claro que cada nivel de corrupción puede tener herramientas indicadas como en el caso de los ejercicios experimentales para medir pequeña corrupción y los ejercicios documentales y de observación para medir los casos de gran corrupción. Lo importante es entender las limitaciones que puedan tener los datos y aplicar cada uno de los métodos de acuerdo a la literatura existente en el tema que se quiere evaluar. De allí el interés por señalar algunos trabajos guía que pueden ser útiles. Además, a pesar de que las mediciones subjetivas tienen limitaciones, pueden complementarse con medidas objetivas que permitan la inclusión de nuevos indicadores que faciliten la medición y ante todo generen datos propios que puedan ser calculados y monitoreados periódicamente para que sean insumos a las evaluaciones de las políticas anticorrupción.

Por otro lado, se puede observar que la construcción de indicadores originales puede surgir de la combinación de bases de datos y de métodos donde se indiquen elementos tanto subjetivos como objetivos. La defensa por la construcción de indicadores propios debe surgir de un ejercicio reflexivo y de una estrategia por mejorar la gobernanza mediante el consenso político. Para ello, las iniciativas políticas alrededor de la lucha anticorrupción deben estar complementadas con una estrategia técnica que muestre con un alto nivel de detalle, la metodología con la cual se busca rastrear, tipificar y cuantificar la incidencia de actos corruptos dentro de la administración pública en diferentes niveles de gobierno. Además, para el caso colombiano, las bases de datos disponibles permiten un análisis detallado de elementos como la cultura política (a pesar de las limitaciones geográficas ya mencionadas) y los protocolos de gestión pública y contratación (cuyas bases de datos han mejorado considerablemente).

Ahora en el último apartado de este literal se hace una breve descripción de la legislación actual y se hace una reflexión sobre las implicaciones de estas leyes en la construcción de una política anticorrupción efectiva que permita mejorar las percepciones ciudadanas y recuperar la gobernanza dentro de las instituciones para que se diseñen mejores políticas y además se recupere la confianza en las instituciones.

2.6. Un recuento de la legislación anticorrupción en Colombia

Uno de los mandatos de la constitución de 1991 ha sido reducir la corrupción más allá de sus justas proporciones como señala el famoso discurso del presidente Turbay. Esta tendencia se ha dado en toda América Latina en lo que se ha denominado la Nueva Gerencia Pública, y a partir de esfuerzos por reformar la estructura del Estado se ha librado una lucha contra la corrupción que ha sido bandera política de los gobiernos de los últimos 30 años en el país (Isaza, 2011). Aunque se han hecho esfuerzos significativos, se puede encontrar que las percepciones siguen siendo altas, y como se ha planteado al principio del documento a partir de los modelos de agente-principal, los costos de vigilancia asociados han tenido costos considerables para el gobierno. A continuación se presenta un recuento de las leyes que se han dado en el país para combatir la corrupción.

Durante los últimos 30 años el país ha avanzado considerablemente en materia de medición y tipificación de los actos corruptos (Cetina, 2016). A continuación se presenta un breve marco jurídico que presenta las principales medidas anticorrupción tomadas en el país. Hay convenciones internacionales como la de la OEA que tiene la Convención Interamericana contra la corrupción (Mesisic) y recientemente el gobierno nacional ha firmado los tratados de buenas prácticas de gobierno de la OCDE. Por lo que la misión de estos mecanismos internacionales ha sido la de verificar que esta legislación se ajuste a los tratados internacionales en materia de lucha contra la corrupción. Y contiene normas sobre el uso adecuado de los recursos públicos, la vigilancia y la denuncia de actos de corrupción, las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos, los mecanismos de participación y veeduría ciudadana y el acceso a la información pública.

El Comité de expertos del Mesisic (2007; 2010) ha encontrado que el país tiene normas que cumplen con los estándares internacionales de contratación, denuncia de actos corruptos y además se tiene un marco legal que impide beneficios tributarios para empresarios corruptos, la prevención del soborno transnacional y los tratados de extradición. El marco jurídico está compuesto por las siguientes leyes.

- Los artículos 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 1283, 184, 209 y 270 de la constitución política de Colombia.
- Los convenios suscritos por el país son la Ley 412 de 1997 (Convención Interamericana contra la corrupción) y la ley 970 de 2005 (Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción).
- La ley 80 de 1993 de contratación pública donde se incluyen medidas de transparencia y eficiencia
- Ley 190 de 1995 donde se fijan normas en buenas prácticas de administración pública y se toman medidas para eliminar la anticorrupción
- El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que habla de las inhabilidades e incompatibilidades para hacer contratos con el Estado o ser servidor público, se incorpora el principio de no repetición, la introducción de el diario único de contratación

- El Decreto 2232 de 1995: Obliga a los funcionarios públicos a hacer declaraciones de bienes y rentas, y este se hace de forma obligatoria para garantizar transparencia en el proceso de contratación.
- La ley 270 de 1996 o el Estatuto de Administración de Justicia donde se asignan responsabilidades al Estado en cuanto a la regulación de sus funcionarios.
- La ley 489 de 1998 donde se fijan las reglas de las entidades de carácter nacional y se dictan otras disposiciones.
- La ley 610 del 2000 donde se dictan los requisitos para llevar un proceso de responsabilidad fiscal por parte de las contralorías, estos procesos buscan juzgar a los servidores públicos por conductas dolosas que conduzcan un detrimento al patrimonio del Estado en el ejercicio de sus funciones públicas.
- La ley 678 de 2001, por la cual se fija los mecanismos para asignar responsabilidades patrimoniales a los funcionarios que incurran en actos que conlleven a un detrimento económico al Estado.
- Ley 734 de 2002: donde se expide el Código Único Disciplinario. Aquí, se contemplan las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los servidores públicos, además de cuales son las extralimitaciones en sus funciones, sus incompatibilidades e inhabilidades, así como los impedimentos derivados de conflictos de intereses.
- La ley 909 de 2004 expide normas que regulan el acceso al empleo de carrera administrativa para evitar el clientelismo en las instituciones del Estado.

En cuanto a las políticas públicas se señala que aun no existen políticas que delimiten actuaciones para prevenir la corrupción en las instituciones del Estado, aunque se han realizado reformas al último estatuto anticorrupción. En 2016, el país mediante el CONPES 167 de 2016 dio a conocer la nueva política pública anticorrupción que contiene una serie de lineamientos basados en los principales elementos de medición descritos anteriormente, pero en especial en la posibilidad de mejorar los mecanismos de vigilancia y reducir la discrecionalidad de los funcionarios para tomar decisiones, en la medida que se tienen cada vez más filtros para las mismas. Aun así, esta no es la primera política. Hay lineamientos de política como el Conpes 3186 de 2002 donde se propone la creación de la Unidad de Análisis Financiero (UIAF) y el CONPES 3627 de 2010, donde se hace una política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.

Las críticas más agudas a estas políticas no están en el diseño sino en la poca factibilidad que tienen en las entidades locales, los vacíos jurídicos que generan, y la poca vigilancia que tienen por parte de los ciudadanos. Hay dos tipos de explicaciones, la explicación oficial señala que ha habido avances lentos en materia de lucha contra la corrupción. En la medida que el gobierno ha creado programas y agencias que han representado un esfuerzo sistemático de lucha contra la corrupción.

El CONPES 167 de 2016 señala que la creación del programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción (PPLCC) que se crea mediante el decreto 2405 de 1998 buscó herramientas para generar mecanismos de participación ciudadana, además de que se generó una propuesta de política pública que buscaba instrumentos para la prevención y sanción de actos de corrupción, basados en mejorar los controles de la administración pública reduciendo la discrecionalidad de los

funcionarios, fortalecer el control ciudadano mediante mecanismos de vigilancia, unificar la contratación del Estado, implementar los mecanismos para el empleo público de carrera con carácter meritocrático y mejorar las capacidades que tienen los entes de control para sancionar los actos de corrupción. En el plano político este proyecto de reforma no tuvo mucho éxito, por lo que varios proyectos de ley con estos lineamientos se hundieron en el congreso.

Luego, la ley 1474 de 2011 y el decreto 4637 de 2011 dieron los lineamientos de política para lo que se conoce como el Estatuto Anticorrupción. Allí, el gobierno nacional creó la Secretaría de Transparencia que depende directamente de la presidencia de la República, y crea mecanismos para diseñar mejores políticas anticorrupción mediante el uso de experiencias internacionales, la construcción de políticas basadas en evidencia para cumplir así con los requisitos internacionales en materia de buen gobierno y prácticas públicas. Además, se crea la Comisión Nacional de Moralización encargada de velar por el cumplimiento de la ley 190 de 2005 y el Estatuto Anticorrupción, además de diseñar estrategias para luchar contra la corrupción a nivel nacional, mediante la creación de indicadores propios y objetivos de eficacia, eficiencia y transparencia de la administración pública y adoptar una estrategia anual que permita establecer el monitoreo a estos indicadores.

La otra explicación radica en las debilidades que posee el gobierno para implementar estas estrategias, se requiere una discusión profunda en el congreso que sugiere modificaciones a las normas, y además se tiene un rechazo bastante fuerte por parte del congreso a estrategias ciudadanas que busquen promover discusiones sobre corrupción y que las mismas terminen en proyectos con fuerza ley. Aquí, se puede argumentar que en el caso colombiano. A pesar de que se han hecho esfuerzos por minimizar el costo de vigilancia y garantizar que los agentes en la burocracia sean los idóneos para que el costo de obedecer también sea mínimo como establecen los modelos de agente-principal, se requieren esfuerzos para traducir estos lineamientos en leyes que beneficien a los ciudadanos.

Persson et al (2013) sugieren que esto significa un fracaso rotundo de las políticas anticorrupción debido a que aunque hay esfuerzos suficientes en materia de diagnóstico y medición, los esfuerzos políticos son débiles en la medida que la ciudadanía aun no ha encontrado herramientas que le permitan empoderarse en la búsqueda de mecanismos que obliguen a los agentes (los políticos) a regular sus acciones. Por lo que al ser tan alto el nivel de discrecionalidad de los políticos, se requieren decisiones de carácter eminentemente ejecutivo (como los decretos presidenciales) o la movilización ciudadana permanente en aras de combatir la corrupción, como el caso de la actual consulta anticorrupción promovida por la senadora Claudia López.

Aun así, se han logrado algunos resultados en términos de eficiencia del Estado y de transparencia pública. Se creó la secretaría de Transparencia que es una dependencia de la presidencia de la república que ha impulsado programas como “Compra eficiente” que desarrolló un portal web de contratación donde se pueden observar más del 70% de los contratos del Estado en materia de compras de insumos, licitaciones, prestación de

servicios entre otros aspectos. Se han construido índices de eficiencia en la ejecución de recursos y las contralorías locales han aumentado la cantidad de auditorías internas a un volumen de 300 en promedio durante los 4 años de las alcaldías (Contraloría General de la Nación, 2016). No se tienen indicadores de reducción en robos de montos al Estado, ni una contabilización reciente en materia de investigaciones y capturas por parte de la Fiscalía General de la Nación en materia de investigaciones por corrupción, pero periódicos locales han destacado los esfuerzos de la fiscalía por denunciar redes de compra de votos, irregularidades en ejecución de presupuestos para programas sociales, entre otros.

Comentarios Finales.

En este trabajo se ha mostrado un Estado del Arte alrededor de dos elementos importantes para hacer medición de Corrupción en Colombia: la explicación económica de la corrupción y los problemas metodológicos en la medición. Los economistas explican la corrupción bajo el marco de los modelos agente-principal y complementan el análisis con el marco institucional y de la acción colectiva (Persson et al, 2013). Se encuentra que el principal problema en la medición radica en la calidad de los indicadores construidos a partir de fuentes de datos y sobre la objetividad de los mismos. Para solucionar este problema, los avances en la literatura han sugerido que se pueden combinar indicadores subjetivos y objetivos (PNUD, 2009) y que se pueden estandarizar los indicadores mediante la identificación y agregación de preferencias (Foster, Horowitz y Méndez, 2009)

La medición de los efectos de la corrupción sobre la economía es difusa (Bailey, 2006) y en los países en desarrollo como Colombia, esta puede tener efectos sobre la calidad de la burocracia, la captura del Estado por parte de grupos irregulares (López y Sevillano, 2008; Fergusson, Vargas y Vela, 2013), la manipulación de subsidios del Estado (Camacho y Conover, 2011) y la asignación de capital humano (Acemoglu y Verdier, 1998), entre otros. De allí que hay que tener bastante clara la metodología de medición de los indicadores que se quieren usar para así hacer más eficiente el uso de la información que se captura con respecto a la corrupción en un país o región determinada. Además, el diseño de políticas públicas debe estar basado en medidas precisas y basadas en evidencia sobre el éxito de las políticas en otros países. Para ello, se requieren indicadores que monitoreen la gobernanza para obtener datos que permitan identificar la factibilidad de los lineamientos de política.

Este trabajo ha incluido más de 15 bases de datos internacionales que pueden ser consultadas para hacer comparaciones entre países. Entre ellas, bases como *Corruption Control* del Banco Mundial y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional son las más usadas por expertos y opinión pública en Colombia para hacer análisis sobre corrupción. Hay que destacar que hay una creciente inconformidad encontrada en la literatura con la metodología de cálculo de estos índices por lo que se ha propiciado por parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), la construcción de indicadores propios que respondan a las necesidades de política pública a nivel local y que permitan un monitoreo propio. (PNUD, 2009)

Se encuentran bastantes esfuerzos en la literatura por la construcción de indicadores propios, el caso de la propuesta axiomática de Foster, Horowitz y Méndez (2009) es de resaltar, debido a que ataca el problema metodológico de las diferentes fuentes de datos y las preferencias por los indicadores de carácter subjetivo. Los trabajos de Seligson (2002, 2006) sobre victimización y los de Bailey (2006) sobre gobernabilidad muestran que los esfuerzos conceptuales alrededor de la medición apuntan a la construcción de datos propios.

En cuanto a las políticas anticorrupción en Colombia, se debe afirmar que aunque cumplen los estándares internacionales, están basadas en buenos indicadores de diagnóstico y tienen un marco jurídico robusto, requieren del respaldo ciudadano masivo para enfrentar a la clase burocrática actual, en la medida que sean los principales (la ciudadanía) los que regulan y reduzcan al mínimo justo la discrecionalidad de los agentes (la burocracia y los políticos) con respecto al uso de los recursos públicos. Esto requiere un control político riguroso al sistema electoral, la garantía mínima de los derechos democráticos y el empoderamiento ciudadano sobre las consecuencias de la corrupción.

La recomendación derivada de este trabajo está en que se requiere un esfuerzo colectivo por parte de las organizaciones que dinamizan los procesos ciudadanos (academia, empresas y ONGs) para empoderar a la comunidad alrededor del monitoreo permanente de los recursos públicos y la vigilancia mediante el control político al diseño, asignación y ejecución de los presupuestos. Estos procesos deben tener un carácter vinculante en el que la comunidad esté plenamente enterada de los proyectos y programas sociales que se pretenden implementar, además de que se deben reclamar mayores mecanismos de interlocución entre la burocracia y el ciudadano. Para ello es indispensable la reducción y centralización de trámites y una mayor demanda por rendiciones de cuentas detalladas en los que se socialicen indicadores puntuales que permitan monitorear y verificar la eficiencia del Estado en esta materia.

Por otro lado, este empoderamiento basado en los datos y la construcción autónoma de indicadores propios que permitan medir la corrupción, debe ir acompañada de un ejercicio de militancia política en el que los ciudadanos comprendan que la corrupción trasciende las diferencias políticas e ideológicas y afecta por igual a toda la población debido a que como se señaló al inicio, para el caso colombiano, las pérdidas por corrupción representan alrededor de 50 billones de pesos, que corresponden al 3% del PIB o al 20% del presupuesto nacional para cada año. El potencial de recuperación de rentas para el país puede traer consecuencias positivas como una reducción considerable del déficit fiscal, el alivio de cargas tributarias para los consumidores y programas sociales como la educación pública gratuita en todos los niveles o un programa de alimentación escolar para todos los estudiantes del país, entre otros. Este ejercicio de militancia debe ir acompañado de educación, activismo y un control político constante a la ejecución de los presupuestos por parte del gobierno de turno en cada uno de los niveles.

Una última recomendación está en la creación de organizaciones ciudadanas conformadas por el sector privado que hagan control político sobre la arquitectura institucional del país que es la que permite la gobernanza, pero además ejerza mecanismos de contravigilancia a los mecanismos de control para denunciar la posible captura por parte de los corruptos. Un control político al desempeño de los entes de control a nivel territorial, ejerce una mayor presión ciudadana para el monitoreo y auditoría de todas las entidades territoriales y propicia el debate sobre el actual cumplimiento de la legislación que ya está aprobada. Se han sugerido algunos proyectos de ley que han iniciado una lucha contra la corrupción por parte del gobierno, esta lucha ha surgido de la discusión pública generada por la consulta anticorrupción, pero se requiere un análisis más preciso de este ejercicio de movilización ciudadana en futuras investigaciones.

Bibliografía.

1. **Acemoglu, D y Verdier, T. (1997)** 'The choice between market failures and corruption' MIT Working Paper
2. **_____ (1998).** Property Rights, Corruption And The Allocation Of Talent: A General Equilibrium Approach, *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 450 (Sep., 1998), pp. 1381-1403
3. **Ades, A y R. Di Tella (1999).** Rents Competition and Corruption. *American Economic Review*. 89, pags. 982- 94
4. **Alatas, S. H. (1990),** Corruption: its Nature, Causes and Functions, Aldershot: Avebury; Brookfield: Gower.
5. **Amar, M. (2012).** Models of Corruption. Business School, University of Birmingham, Inglaterra. 123 pp.
6. **Andersson, S y Bergman, T. (2008)** Controlling Corruption in the Public Sector. Scandinavian Political Studies. Nordic Political Science Association.
7. **Azfar, O y Murrell, P (2005)** Identifying reticent respondents: Assessing the quality of survey data on corruption and value. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=870887> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.870887>
8. **Balachandrudu, K (2006).** Understanding Political Corruption. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 4 (OCT. - DEC., 2006), [Documento original data de 1987] pp. 809-816. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/41856265>
9. **Banerjee, A., Rema H., & Mullainathan, S. (2012)** Corruption. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12- 023, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
10. **Barro, Robert (1973).** The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice* 14: 19– 42.
11. **Bailey, J (2006).** Corruption and Democratic Governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages. Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15-18.
12. **Bailey, John, and Pablo Paras (2006),** Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico, in: *Mexican Studies*, 22, 1, 57–82.
13. **Bayley, D. H. (1966).** The effects of corruption in a developing nation. *The Western Political Quarterly*, 19(4), 719–732

14. **Becker, Gary and George Stigler (1974).** Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of legal Studies* 3:1–19. 17
15. **Besley, Timothy (2006).** Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford: Oxford University Press.
16. **Bertrand, M., S. Djankov, H & S. Mullainathan (2007).** Obtaining a Driver's License in India: An Experimental Approach to Studying Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, 122, 1639-1676
17. **Bohn, Simone R. (2012),** Corruption in Latin America: Understanding the Perception–Exposure Gap, in: *Journal of Politics in Latin America*, 4, 3, 67-95. ISSN: 1868-4890 (online), ISSN: 1866-802X (print)
18. **Camacho, A. & E. Conover (2011),** Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy* 3: 41-65
19. **Canache, Damarys, and Michael E. Allison (2005),** Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies, in: *Latin American Politics and Society*, 47, 3, 91–111.
20. **Cetina, C. (2016).** Corrupción: Medición del Problema y los Problemas en su medición. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Bogotá. Documento de Trabajo.
21. **Chowdhury, Shyamal (2004),** The effect of democracy and press of freedom on corruption: An empirical test, in: *Economic Letters*, 85, 1, 93–101.
22. **Comisión Nacional Ciudadana contra la Corrupción. (2013).** Tercer Informe. Bogotá.
23. **Comite de Expertos del Mesicic (2010).** *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la tercera ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en las rondas anteriores.* Washington: OEA
24. **Comite de Expertos del Mesicic (2007).** *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda.* Washington: OEA.
25. **Davis, Charles L., Roderic Ai Camp, and Kenneth M. Coleman (2004),** The Influence of Party Systems on Citizens' Perceptions of Corruption and Electoral Response in Latin America, in: *Comparative Political Studies*, 37, 6, August, 677–703.
26. **De Graaf, G. (2007).** Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31 (1).
27. **De Leon, I. y Guerrero, M. (2003).** Desarrollo moral y corrupcion: un estudio psicologico de la propension a la corrupcion desde la perspectiva de la moral. *Método*. Recuperado de: www.grupometodo.org
28. **Departamento Nacional de Planeación –DNP (2015).** Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción. Bogotá.
29. **Di Tella, Rafael and Ernesto Schargrotsky (2003).** The Role of Wages and Auditing During a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics* 46(1): 269–292.
30. **Drazen, Allan. (2000).** Political Economy in Macroeconomics. Princeton: Princeton University Press.
31. **Egiegba A, (2011)** Between Corruption and Development: The Political Economy of State Robbery in Nigeria, Cambridge University Press.
32. **Ferejohn, John. (1986).** Incumbent performance and Electoral Control. *Public Choice* 50: 5–25.

33. **Fergusson, L, Vargas, J. y Vela, M. (2013).** Sunlight Disinfects? Free media in weak democracies. Documentos CEDE No. 14. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes. Bogotá.
34. **Fisman, R. (2001):** Estimating the Value of Political Connections. *American Economic Review*, 91, 1095-1102.
35. **Foster, J; Horowitz, Andrew y Fabio Méndez (2009)** An Axiomatic Approach to the Measurement of Corruption: Theory and Applications. Arkansas University.
Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model for corruption. *Crime, Law & Social Change* 27. Holanda.
37. **Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & Le Vine, V. T. (1990).** Introduction. En A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V. T. LeVine (Eds.), *Political corruption: A handbook* (pp. 165– 171). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
38. **Heradstveit, Daniel (2001),** Democratic Development in Azerbaijan and the Role of the Western Oil Industry, in: *Central Asian Survey*, 20, 3, September, 261–288.
39. **Heywood, Paul M. (2007),** Corruption in Contemporary Spain, in: *PS: Political Science & Politics*, 40, 4, October, 695–699.
40. **Isaza, C. (2011).** El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Ópera*, No. 11, Bogotá.
41. **Jensen y Meckling, op. cit.** pp. 309–10; M.C. Jensen, “Organization Theory and Methodology,” *The Accounting Review*, 1983 (58), 319–339.
42. **Kanbur, R. (2004)** The African Peer Review Mechanism (APRM): An Assessment of Concept and Design. Disponible en <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/APrM.pdf>
43. **Kar & LeBlanc (2013)** Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011. Global Financial Integrity.
44. **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
45. **Kaufmann, D; Kraay, A y P. Zoido (1999):** Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2254. World Bank: Washington, D.C.
46. **Klitgaard, R. (1988).** *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
47. **Klitgaard, R. (1991)** “*Gifts and Bribes*,” in R.J. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991).
48. **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
49. **Lascombes, P y O. Tomescu-Hatto (2008),** French Ambiguities in Understandings of Corruption: Concurrent Definitions, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 9, 1, 24–38.
50. **Leff, N (1964)** Economic Development Through Bureaucratic Corruption, *American Behavioral Scientist* Vol. 8, Pág 8-14, Sage Publications, USA.
51. **López, C. & Sevillano, O. (2008)** Balance político de la parapolítica. *ARCANOS: Publicación de la corporación Nuevo Arco Iris*. Año 11, No. 14
52. **Mauro, Paolo (1995):** Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110. Págs 681-712.
53. **Mazzoleni, Oscar (2008),** Moral Integrity and the Reputation of Politicians as Perceived by Supporters of ‘Populist’ Parties: A Comparison of Switzerland and Italy, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 9, 1, 53–72.
54. **McMillan, J y Zoido, P. (2004).** How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18 No. 4. Pp. 69-92.
55. **Méndez, F y Sepúlveda (2010).** What do we talk about when we talk about corruption? *Journal of law, economics, and organization* 26 (3), 493-514

56. **Mendoza, P, Montaner, C y Vargas Llosa, A. (1998).** Fabricantes de Miseria. Plaza y Janés Editores, 320 pp.
57. **Newell, James L. (2008),** Introduction: Corruption and Democracy in Western Europe, in: Perspectives on European Politics and Society, 9, 1, 1–7.
58. **Niehaus, Paul; & Sukhtankar, Sandip. (2012).** The Marginal Rate of Corruption in Public Programs. UC Berkeley: Center for Effective Global Action.
59. **Olken, B. (2007):** Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia" Journal of Political Economy, 115, 200-249.
60. **Olken, B. A., and P. Barron (2007)** "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh." Working Paper no. 13145, NBER, Cambridge, MA.
61. **Persson, Torsten and Guido Tabellini (2003).** The Economic Effects of Constitutions. Cambridge: The MIT Press
62. **Persson, A; Rothstein, B y Teorell, J. (2013).** Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013 (pp. 449–471).
63. **Pratt and R.J. Zeckhauser (1985)** Principals and Agents: The Structure of Business (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1985)..
64. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009).** A User's Guide to Measuring Corruption. Global Integrity. Nueva York.
65. **Roth, Deubel, A. (2002).** *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.* Bogota: Norma.
66. **Rothstein, B. y Uslander, E. M. (2005).** All for all. Equality, corruption and social trust. *World Politics*, 58, 41-72.
67. **Rothstein, Bo (2005).** Social Traps and the Problem of Trust. Cambridge: Cambridge University Press.
68. **Rose-Ackerman, S. (1978).** A Study in Political Economy. Academic Press. USA. 270 pp.
69. **Redlawsk, David, and James A. McCann (2005),** Popular Interpretations of 'Corruption' and their Partisan Consequences, in: Political Behavior, 27, 3, 261–283.
70. **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.
71. **Rose-Ackerman, Susan (2007),** Judicial Independence and Corruption, in: Transparency International, 2007 Global Corruption Report, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15–23.
72. **Sánchez, M; Montalvo, J y Seligson, M. (2015).** Cultura Política de la Democracia 2015: Actitudes Democráticas en Zonas de Consolidación Territorial. USAID.
73. **Seligson, M. A. (2006).** The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America". World Development, Vol. 34, No. 2, pp. 381-404.
74. **Seligson, M. y Smith, Se. (2010).** *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles.* Lapop - Barometro de las Américas. Recuperado de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf
75. **Scholz, John, and Mark Lubell (1998),** Trust and taxpaying: Testing the heuristic approach to collective action, in: American Journal of Political Science, 42, 2, 398–417.

76. **Seligson, Mitchell (2002)**, The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: Comparative Study of Four Latin America Countries, in: *Journal of Politics*, 64, 2, 408–433.
77. **Shleifer, Andrei y Robert W. Vishny (1993)**: Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108, Vol 3, pages 599-617.
78. **Spremann, K. (1989)** “Agent and Principal,” in G. Bamberg and K. Spremann (eds), *Agency Theory, Information, and Incentives*, Springer, Berlin.
79. **Svensson, Jakob (2003)**. Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section of Firms, *The Quarterly Journal of Economics* 118(1): 207–230. Tanzi, Vito. 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, *IMF Staff Papers* 45(4): 559–94.
80. **Sweitzer, V. (2008)**. Moral Disengagement in Ethical Decision Making: a Study o Antecedents and Outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 374-391
81. **Teorell, J. (2007)**. Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. QoG WORKING PAPER SERIES 2007:5 THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE Department of Political Science Göteborg University.
82. **Treisman, Daniel (2000)**. The Causes of Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Public Economics* 76:399-457. Treisman, Daniel. 2007. “What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?”, *Annual Review of Political Science* 10: 211– 44.
83. **Transparencia por Colombia (2015)**. Informe Anual 2015. Bogotá.
84. **Transparencia International (2015)** Corruption Perceptions Index.
85. **Vargas, J. y Castañeda, A. (2014)**. Hitos del conflicto y riesgo país. Documentos de trabajo, Universidad del Rosario. (151) pp.
86. **Warrener, D. (2004)**. The Drivers of Change Approach, Synthesis Paper 3. Overseas Development Institute. Londres.
87. **Whitehead, Laurence (2000)**, High-Level Political Corruption in Latin America: A ‘Transitional’ Phenomenon?, in: Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach (eds), *Combating Corruption in Latin America*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 107–129.
88. **You, Jong-sung, and Sanjeev Khagram (2005)**, A Comparative Study of Inequality and Corruption, in: *American Sociological Review*, 70, 1, 136–157.