

MÁS ALLÁ DE LOS ESCÁNDALOS

El cambiante contexto de la
corrupción en América Latina

Kevin Casas Zamora y Miguel Carter

Con el apoyo de:



© 2017. Inter-American Dialogue

Primera edición

Traducido al español, noviembre de 2017

Impreso en Washington, DC

Foto de portada: Edmund Nigel Gall / flickr.com / CC BY-SA 2.0

Diseño: Ben Raderstorf / Inter-American Dialogue

La versión en español de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES y la Fundación Hanns Seidel. Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de FUSADES ni los de la Fundación Hanns Seidel. El sistema de separación decimal utilizado en el documento es el punto. Fusades toma responsabilidad de cualquier error en la traducción en español de esta publicación.

MÁS ALLÁ DE LOS ESCÁNDALOS

El cambiante contexto de la corrupción en América Latina

Kevin Casas Zamora y Miguel Carter

Kevin Casas Zamora es Investigador Asociado del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell de Diálogo Interamericano, en Washington, DC, así como Profesor en Lead University en San José, Costa Rica.

Miguel Carter es Director de DEMOS - Centro para la Democracia, la Creatividad y la Inclusión Social, nuevo espacio para la investigación y promoción social en Paraguay.

Traducción al español por Guillermo Miranda, Msc. Public Policy, Universidad de Oxford.

Tabla de Contenidos

Prólogo	5
Agradecimientos	6
Acrónimos y siglas	6
Resumen Ejecutivo	7
Introducción: ¿está mejorando o empeorando?	15
1 - Definir la corrupción: causas y efectos	16
2 - Medir la corrupción: ¿qué muestran las cifras?	19
3 - Patrones y lecciones de recientes escándalos de corrupción en la región	26
Brasil	26
México	27
Chile	28
Guatemala	29
Honduras	29
Panamá	30
Patrones y lecciones: algunos hallazgos comparados	31
4 - Medidas anticorrupción en América Latina, 1990 - 2015: el surgimiento de un nuevo marco normativo	33
Acuerdos y estándares internacionales	36
Leyes, políticas e instituciones nacionales	36
Rendición social de cuentas	39
La construcción de un nuevo marco normativo	40
5 - Algunas hipótesis sobre las recientes reacciones anticorrupción en América Latina	42
La percepción de injusticia	42
El aumento de la transparencia en el sector público	46
Cambios en los patrones de acceso a la información	48
La expansión de la clase media	52
La recesión económica	54
Lecciones de políticas y recomendaciones para investigaciones futuras	58
Bibliografía	64

Prólogo

La reciente ola de escándalos ha colocado a la corrupción entre las principales preocupaciones que enfrenta América Latina y el Caribe, en el contexto de una recesión económica regional y de incertidumbre global. Este estudio de Kevin Casas-Zamora y Miguel Carter para el Diálogo Interamericano contribuye al debate sobre las causas de la corrupción y las tendencias subyacentes, más allá del impulso actual contra la corrupción.

Durante los últimos años, distintos escándalos de corrupción han sacudido a los países de América Latina y el Caribe, revelando esquemas sofisticados y complejos que involucraron tanto al sector privado como a los actores políticos, perjudicaron a los más vulnerables y derivaron en protestas masivas y arrestos de funcionarios de alto perfil. Tales escándalos han enfrentado a líderes en el cargo contra oficinas de persecución del delito más independientes y robustas, así como contra amplios movimientos sociales. Una serie de factores, como las tendencias sociales, los desafíos económicos y las transformaciones institucionales, han cambiado drásticamente las respuestas sociales a la corrupción en la región.

En este contexto, el estudio aborda dos cuestiones centrales. Primero, ¿está el estado de corrupción en la región mejorando o empeorando? El estudio encuentra poca evidencia de un cambio radical respecto a los niveles de corrupción. La mayoría de indicadores de percepción o victimización de la corrupción han permanecido relativamente estables durante la última década y, en algunos casos, han mejorado. Ciertamente, la prevalencia de la corrupción en la región mantiene niveles inaceptables, socavando la capacidad del Estado y del Estado de derecho en una región con una desigualdad persistente. La corrupción crea una sensación de inequidad e injusticia que es particularmente corrosiva en sociedades desiguales. Si bien los escándalos de corrupción a gran escala son particularmente visibles, la pequeña corrupción burocrática afecta la vida cotidiana de la gente común y reduce las oportunidades para los ciudadanos más pobres.

En segundo lugar, ¿qué explica la oleada de persecuciones contra la corrupción? Los autores acertadamente destacan cuatro rasgos que distinguen los casos de corrupción recientes: exposición, publicidad, humillación y criminalización. Lo que parece ser novedoso es, precisamente, una sólida humillación y persecución de casos de corrupción, que conduce incluso a la destitución de presidentes en el ejercicio. Los autores revelan, de manera convincente, algunas de las fuerzas en

juego que, de forma estructural y subyacente, se encuentran detrás de los escándalos. De hecho, en las últimas tres décadas se han introducido una gran cantidad y variedad de instrumentos legales para prevenir y castigar la corrupción; otorgando así más poderes a las instituciones fiscales y de supervisión, por un lado, y aumentando la transparencia a través de más acceso a la información y reformas de gobierno abierto, por el otro. Asimismo, existen desigualdades de larga data y percepciones acumuladas de injusticia por parte de la mayoría de la población, además de haber menos tolerancia a los privilegios de unos pocos, especialmente en un contexto de recesión económica que pone en riesgo a una gran parte de la nueva clase media. Al mismo tiempo, el auge de la era digital y el aumento de la conectividad de las sociedades -entre los jóvenes en particular- están cambiando los patrones de intercambio de información y de movilización social, reduciendo asimetrías de información y costos de reacción e incidencia.

Los autores tienen razón en mostrarse optimistas. La notable explosión de los escándalos de corrupción podría no ser un reflejo del aumento de la corrupción, sino exactamente lo contrario: el comienzo de su fin. Como señaló *The Economist* (4 de junio de 2016): "Es una paradoja común: el mundo a menudo se da cuenta de la corrupción cuando alguien está haciendo algo al respecto. Eso lleva a la gente a concluir que las cosas empeoran cuando de hecho están mejorando". Lo anterior puede ser el caso en varios países latinoamericanos: las reformas legales e institucionales han allanado el camino para que existan oficinas de persecución de delitos más eficaces, mientras que el aumento de transparencia y conectividad ha facilitado la supervisión y la protesta ciudadana.

Agradecemos a Kevin Casas-Zamora y a Miguel Carter por su significativa contribución a un tema tan crítico. Han iluminado la compleja dinámica en juego, descifrado las tendencias estructurales más relevantes y nos han brindado una dosis de un muy necesario optimismo.

Michael Shifter
Presidente
Diálogo Interamericano

Acrónimos y siglas

ABRACCI	Red Brasileña contra la Corrupción y la Impunidad
AGA	Asocio Gobierno Abierto
BA	Barómetro de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de las Naciones Unidas
EITI	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva
FEM	Foro Económico Mundial
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IHSS	Instituto Hondureño del Seguro Social
IPC	Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LB	Latinobarómetro
MACCIH	Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Programa de Ayuda Nacional de Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROÉTICA	Capítulo Peruano de Transparencia Internacional
TI	Transparencia Internacional
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UNCTOC	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
IMG	Indicadores Mundiales de Gobernanza

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a Simone Bunse por sus ideas y su apoyo en la preparación de este informe, el consejo constructivo y la inspiración de Kristina Svensson, y la efectiva asistencia investigativa de Mauricio Campos. Agradecemos mucho los comentarios muy útiles de Bruce Wilson, Carlos Santiso y Benjamin Roseth a los borradores anteriores a este documento. Estamos también agradecidos por el apoyo y el ánimo brindado por Carlos Santiso, María José Jarquín y sus colegas de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Nuestro aprecio se extiende a Ben Raderstorf por el paciente y cuidadoso esfuerzo para editar el texto y convertirlo en esta publicación, así como a Guillermo Miranda por la estupenda traducción al español. Los autores deseamos expresar nuestra gratitud al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Fundación Ford por el apoyo financiero que hizo posible esta investigación. Por último, la traducción de este trabajo hubiera sido imposible sin el concurso de FUSADES y la Fundación Hanns Seidel, el cual agradecemos profundamente. Todos ellos son, desde luego, inocentes respecto del resultado final.

La investigación finalizó a mediados de 2016, por lo que los eventos ocurridos en la región desde entonces no están cubiertos por este análisis.

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, se ha observado un aumento de escándalos de corrupción en América Latina. Tales episodios han originado manifestaciones masivas, procesamientos de funcionarios de gobierno y ejecutivos de empresas al más alto nivel y crisis políticas agudas. La reciente ola de escándalos de corrupción posiblemente no tiene precedente alguno en cuanto a su escala, a la rapidez y severidad de la respuesta institucional en algunos países y, sobre todo, en cuanto a la aparición de grandes movimientos populares que exigen rendición de cuentas. ¿Cuáles son las posibles causas de estas recientes reacciones sociales e institucionales, sin precedentes, contra la corrupción en América Latina?

El argumento central de este informe es que la evidencia disponible brinda poco sustento a la noción de que el fervor reciente contra la corrupción en la región se debe a un aumento dramático en los niveles de corrupción experimentados o percibidos. En cambio, este informe pretende demostrar que las fuertes reacciones sociales e institucionales recientemente observadas en América Latina contra la corrupción están empíricamente vinculadas a la convergencia de cinco fenómenos: la percepción generalizada de que las instituciones políticas y económicas de la región están manipuladas en favor de pequeñas élites, en detrimento de la mayoría de la población; la adopción de reformas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en toda la región; el crecimiento explosivo de las redes sociales y su contribución a difundir información de forma más expedita y a la vez disminuir los costos para la acción colectiva; la rápida expansión de los grupos de ingresos medios, cada vez más activos políticamente; y, por último, la desaceleración económica en toda la región en los últimos años.

Este informe examina la factibilidad de estas explicaciones en América Latina. La mayor parte de la evidencia utilizada se limita a la última década. Debido principalmente a razones de espacio, ni el papel del sector privado en esquemas de corrupción ni la dimensión internacional de la corrupción recibirá aquí la atención que sin duda merecen en esta agenda de investigación.

Definición de corrupción

En aras de la simplicidad, este informe adopta una definición de corrupción basada en la ley y el sector público como el abuso del poder público para beneficio privado. Incluso dentro de una definición razonablemente simple, es posible encontrar

muchos tipos de corrupción cuyas diferencias están cargadas de consecuencias prácticas. Resulta de particular importancia la distinción entre corrupción en pequeña y gran escala, división que se superpone en gran medida con la distinción entre corrupción "burocrática" y "política"¹. La primera ocurre en niveles inferiores de la administración pública, típicamente durante la implementación de las políticas públicas, y es el tipo de corrupción que afecta a los ciudadanos en la cotidianeidad. La segunda tiene lugar en niveles más altos de la autoridad política, donde se definen instrumentos jurídicos y políticas públicas.

Parece haber un amplio reconocimiento de los efectos nocivos de la corrupción para el desarrollo político y económico, así como de la enorme complejidad de sus causas. Las tradiciones protestantes, los niveles de riqueza nacional, las estructuras estatales unitarias, la apertura comercial y la democracia son algunos de los factores que han demostrado inhibir la corrupción². El impacto de la democracia es complejo. Algunos plantean que la longevidad de la democracia -más que su mera presencia- es el factor clave³. En el frente económico, se ha demostrado que altos niveles de corrupción afectan negativamente los niveles de inversión y crecimiento, el desarrollo de negocios, la desigualdad de ingresos y la efectividad de la cooperación extranjera⁴. También se han establecido los efectos profundamente distorsionadores del soborno en las decisiones de asignación del gasto público⁵. A nivel agregado, los niveles de corrupción parecen alterar negativamente la composición del gasto público, por ejemplo al reducir el gasto en educación⁶. En el frente político, se han encontrado repetidamente en América Latina los efectos nocivos de la corrupción -y especialmente de la percepción de la corrupción- en la legitimidad de las instituciones gubernamentales, en el apoyo a los funcionarios en el ejercicio y en los niveles de confianza interpersonal⁷. Sin embargo, la evidencia es menos clara sobre el impacto de la corrupción (y su percepción) en el apoyo abstracto a la democracia como sistema de gobierno⁸.

1 Transparencia Internacional (2000); Andvig et al. (2000).

2 Treisman (2000), Montinola y Jackman (2002), Shen y Williamson (2005), Ades y Di Tella (2000).

3 Treisman (2000).

4 Ades y Di Tella (2000), Kaufmann (2005), Seligson (2002).

5 Rose-Ackerman (1999).

6 Mauro (1998).

7 Seligson (2002) y (2006), Canache y Allison (2008), Morris y Klesner (2010).

8 Canache y Allison (2008).

Al enfocar el análisis en el contexto latinoamericano actual y explorar primero los vínculos potenciales más simples, surge la siguiente interrogante: ¿es la efervescencia política actual con la corrupción en la región una función de un empeoramiento dramático de su prevalencia real o de las percepciones populares sobre ella?

Medir la corrupción

Las cifras disponibles sobre victimización por corrupción para los países latinoamericanos muestran una historia compleja, con niveles de prevalencia de corrupción y trayectorias divergentes muy diferentes en el transcurso de la última década. Asimismo, los resultados de las mejores fuentes están lejos de ser congruentes, en parte debido al uso de preguntas muy diferentes. Mientras el Latinobarómetro (LB) sugiere que en el período 2011-2015 más del 27% de la población latinoamericana tuvo conocimiento directo durante el año anterior de una ley de corrupción, por debajo del 38% aproximadamente en el período 2005-2007; el Barómetro de las Américas (BA) estimó que el 19.1% de los latinoamericanos pagó soborno en 2015, una leve reducción respecto al 20.1% observado en 2006. Debe señalarse que en ambos casos la tendencia de victimización detectada en toda la región es positiva, aunque en diferentes grados. Entre las víctimas de sobornos, en prácticamente todos los países latinoamericanos –así como en toda la región– los niveles más altos de victimización se reportan en las interacciones con la policía, los tribunales y los gobiernos locales, un patrón que se ha mantenido constante durante la última década.

Lo importante a destacar en estas cifras es la falta de evidencia sistemática que apunte hacia un deterioro sustancial en la región respecto a los niveles de victimización por corrupción en la última década. También hay escasa evidencia de que el nivel de gravedad de cómo se percibe la corrupción presente una transformación trascendental y generalizada durante la última década. En ese sentido, la evolución del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional muestra tendencias positivas en 13 de los 18 países latinoamericanos entre 2005 y 2014. El promedio de la región en su conjunto aumentó –es decir, mostró menos corrupción– de 3.5 a 3.9. Estos datos contrastan con los resultados, menos positivos, presentados por los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG) del Banco Mundial. En estos últimos, el control de la corrupción ha disminuido en 11 de los 18 países. Para la mayoría de los países los cambios registrados por el IMG son muy

pequeños. El resultado promedio para la región apenas se movió durante la década –se redujo en un 1.3%. Estos hallazgos son consistentes con otras líneas de evidencia. La proporción de la población latinoamericana que considera la corrupción como la preocupación más apremiante en su país ha sido bastante baja en el pasado reciente, en prácticamente todos los casos detrás de otras preocupaciones, como la delincuencia y el desempleo, por grandes márgenes. Más importante aún es el hecho que las cifras no sugieren una mayor preocupación en la mayoría de los países. De hecho, en 10 de 18 países el nivel de preocupación encontrado en el período 2011-2015 fue menor que en el período 2004-2006.

Resulta oportuno advertir que las cifras presentadas arriba, en particular las de victimización, difícilmente reflejaron el daño que pueden causar escándalos de gran corrupción en el sistema político y en la opinión pública sobre el mismo. Estos escándalos no alteran los niveles de victimización y, a menudo, ni siquiera afectan a la percepción predominante de la corrupción, sino que simplemente confirman tal percepción. Al hacerlo, pueden provocar una indignación bastante alta y, eventualmente, inclinar a los ciudadanos hacia la movilización. Es aquí donde una pieza interesante de evidencia se vuelve relevante. La gran mayoría de los latinoamericanos siempre han creído que pagar sobornos es inaceptable. Sin embargo, mientras que en 2006 sólo 1 de cada 4 (23.6%) ciudadanos de las Américas afirmó que pagar un soborno podría justificarse en ciertas circunstancias, en 2014 la cifra había disminuido a 1 de cada 6 (16.4%). Incluso entre los que pagaron un soborno en 2014, 2 de cada 3 creían que tales actos nunca fueron justificables⁹. Por tanto, aunque los niveles de victimización y percepción no parecen haber cambiado dramáticamente o de forma uniforme, las opiniones sobre la corrupción parecen haberse endurecido notablemente en la región.

Análisis de escándalos de corrupción recientes

Un análisis superficial de los últimos escándalos en seis países latinoamericanos (Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá) permite identificar algunos patrones y lecciones sobre la gran corrupción en la región.

- Ya sea prácticas de contratación pública, evasión fiscal o esquemas ilícitos de financiación de campañas, o una combinación de ellos, han estado en el centro de todos estos escándalos.

⁹ Zechmeister (2014).

- Los escándalos de corrupción no son eventos aislados. Usualmente, estos se insertan en un patrón más amplio de comportamiento ilícito, como se observa en los casos de Panamá, Guatemala y Chile. En casos más grandes de corrupción, como el *Petrolão* de Brasil, pueden observarse varias “subtramas” y escándalos derivados del original. Los principales escándalos de corrupción son como los “picos altos” en una cordillera.
- Los escándalos ilustran sobre los medios por los cuales tales casos son expuestos y se convierten en un escándalo. Al fin y al cabo, tales episodios no corresponden a acontecimientos “espontáneos”, sino más bien a una “construcción política”. Su producción implica numerosos actores, influidos por diferentes caracteres y capacidades y moldeados por el contexto institucional y político en el que operan. Esta construcción política explica por qué algunos actos de corrupción pueden convertirse en un gran escándalo, mientras que no sucede así con otros casos comparables en tamaño y alcance.
- Cuatro mecanismos interrelacionados están en juego aquí. Las variaciones en su intensidad afectarán el resultado de un escándalo determinado:
 - Los actos de malversación pública son expuestos a través de denuncias de informantes, negociaciones de reducción de penas, informes de investigación o investigaciones dirigidas por oficiales responsables de hacer cumplir la ley.
 - Estos actos se publican luego, sobre todo por la prensa y por medio de protestas masivas, en formas que fomentan la conciencia y condena del público.
 - Los actores políticos vinculados al escándalo son individualizados y humillados, frecuentemente por sus rivales políticos.
 - La capacidad institucional y la autonomía de los organismos encargados de hacer cumplir la ley –la policía, la fiscalía, las oficinas de auditoría y los tribunales– son fundamentales en las posibilidades de criminalizar o no actos prominentes de corrupción. En algunos casos, como el de Guatemala, se requiere de asistencia internacional sustancial. En Guatemala la asistencia disponible fue la de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Guatemala (CICIG), organismo auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Cabe señalar que la naturaleza de los cargos interpuestos en cada escándalo de corrupción afectó la probabilidad, el impulso y el resultado de cada investigación criminal. Los episodios de corrupción relacionados con el enriquecimiento personal parecen generar un mayor grado de indignación pública, especialmente si los fondos robados estaban destinados a alimentar a personas en pobreza o cuidar a personas con enfermedades, como se verifica en los casos centroamericanos.
- Casi todos estos episodios permitieron la adopción de nuevas medidas anticorrupción, especialmente en Chile. Desde la reciente crisis han surgido importantes oportunidades de reforma. De hecho, si bien todos los países están sujetos o son vulnerables a la corrupción, la diferencia reside en la audacia y profundidad de las reformas anticorrupción que los sistemas políticos adoptan para cerrar lagunas de larga data y revertir prácticas profundamente asentadas.

El surgimiento de una nueva estructura normativa

La recurrencia de los escándalos de corrupción en América Latina ha ocurrido a pesar que en las últimas tres décadas se han introducido una variedad de medidas normativas para prevenir la corrupción. Aunque son insuficientes en muchos aspectos, estos nuevos instrumentos legales junto con una mejorada capacidad estatal y múltiples esfuerzos de responsabilidad social han elevado los estándares de expectativa sobre cuestiones básicas de integridad pública y rendición de cuentas. Tales instrumentos incluyen:

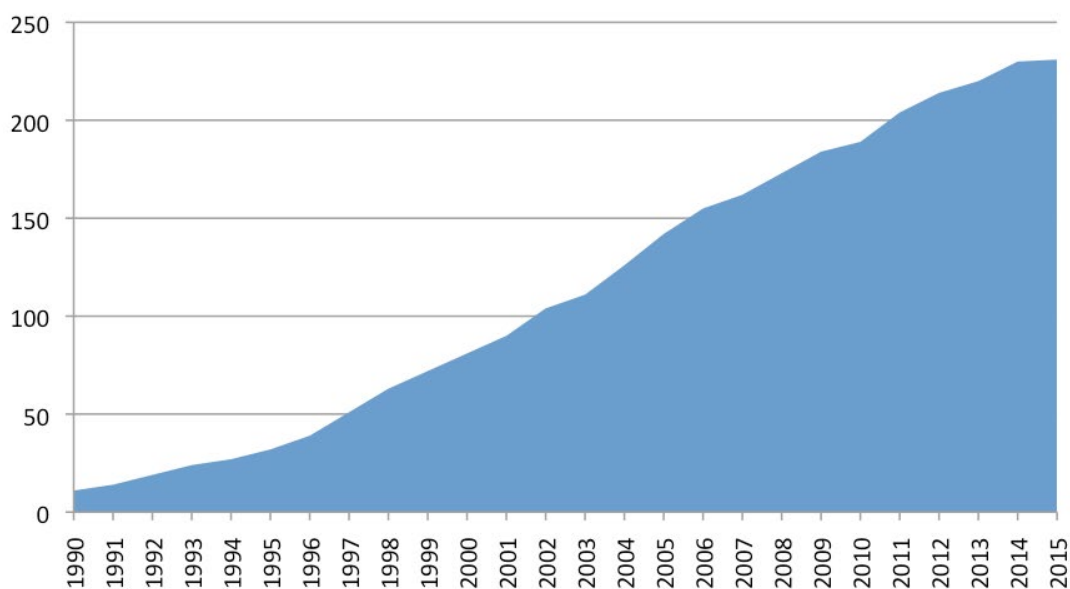
- La ratificación casi universal de varios instrumentos internacionales contra la corrupción, entre ellos la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), así como la sólida participación regional del Asocio de Gobierno Abierto (AGA).
- La promulgación de una serie de instrumentos jurídicos a nivel nacional, destinados a frenar la corrupción y fortalecer la transparencia pública, entre los cuales se encuentran: una serie de medidas legislativas para mejorar muchas de las funciones que desempeñan los organismos de auditoría; requisitos de divulgación

de activos; acceso a las reglas de información pública; iniciativas para modernizar los sistemas de contratación pública para establecer procesos de licitación competitiva; avances en innovaciones digitales y sistemas de gobierno electrónico que reducen la discrecionalidad; legislación contra el lavado de dinero; y las regulaciones en el financiamiento de la política. Todos estos cambios normativos han ocurrido en prácticamente todos los países de la región, con diferentes niveles de eficacia. Muchos países también han promulgado leyes de negociación de reducción de penas, reformas judiciales de diferentes tipos y profundas reformas a las disposiciones de la administración pública.

- Numerosas iniciativas cívicas han surgido para demandar mayor transparencia e integridad pública, principalmente desde los años noventa. Se han creado decenas de ONG y centros de investigación para abordar asuntos de corrupción. Muchos de ellos operan a nivel local. Algunos también están conectados a redes nacionales e incluso globales.

El Gráfico 1A muestra una ilustración visual de estas mejoras. El gráfico presenta un agregado, año tras año, de algunas de las medidas anticorrupción más importantes adoptadas en América Latina entre 1990 y 2015. El avance impresionante sugiere que el esfuerzo a largo plazo para posicionar el tema corrupción en la agenda pública y promover iniciativas de transparencia ha generado un desarrollo sin precedentes en América Latina.

GRÁFICO 1A. NÚMERO DE MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN ADOPTADAS POR PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1990-2015



Fuente: basado en información anual presentada en el cuadro 6.

Algunas hipótesis sobre las reacciones contra la corrupción en América Latina

Es más fácil entender por qué la población latinoamericana puede estar enojada por la corrupción, que entender por qué los ciudadanos reaccionan poderosamente contra ella de una manera sin precedentes. Por lo tanto, es importante evaluar algunas de las hipótesis sobre las condiciones precipitantes de los recientes acontecimientos políticos de la región.

Percepción perdurable de la injusticia.

Las desigualdades heredadas y las percepciones acumuladas sobre la injusticia central de los sistemas políticos en América Latina brindan un contexto en el cual la corrupción ocurre y es percibida por la población. Cerca de tres cuartas partes de la población de América Latina consideran que su sociedad es injusta y más de dos tercios consideran que sus gobiernos tienden a proteger los intereses de unos pocos privilegiados sobre los de

la población en general. Este sentimiento de injusticia exagera las percepciones de corrupción, presentes en toda la región (72.3 en una escala de 0 a 100, en promedio). El impacto de lo anterior en la legitimidad de las instituciones políticas latinoamericanas difícilmente puede ser subestimado. De acuerdo al Latinobarómetro, entre 2010 y 2015, en promedio, sólo el 38% de la población latinoamericana estaba satisfecha con sus democracias.

Cuando se combina con otros factores (desaceleración económica, expectativas económicas crecientes, ciudadanías cada vez más empoderadas y con información y recursos legales, entre otros), esta percepción de larga data puede alimentar una reacción social muy poderosa contra la corrupción. El Cuadro 1A revela una correlación general entre las percepciones de injusticia, corrupción e insatisfacción con el régimen político predominante.

CUADRO 1A. DESIGUALDAD, PERCEPCIONES DE INJUSTICIA, CORRUPCIÓN Y LEGITIMIDAD DE RÉGIMEN EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS 2010 - 2015

País	Desigualdad de ingresos 2010-13 (Índice de Gini)	Percepción de injusticia					Percepción de corrupción (1)		% de la población satisfecha con la democracia	
		% de la población que considera que la distribución de riqueza es injusta en sus países			% de la población que cree que el gobierno favorecer a los intereses de los poderosos		Promedio 2010-14	Variación 2010-14	Promedio 2011-15	Variación 2011-15
		Promedio 2010-15	Rango de país	Variación 2010-15	Promedio 2010-15	Variación 2010-15				
Argentina	44.1	77.5	Medio	-9.7	73.2	-4.5	79.0	0.4	54.3	-4
Bolivia	51.5	60.9	Bajo	-18.9	54.1	-15.1	70.1	-6.2	38.0	20
Brasil	53.7	81.6	Alto	16.1	69.5	40.3	65.3	0.4	28.0	-16
Chile	51.5	89.4	Alto	5.3	71.9	19.8	66.0	-3.2	37.7	11
Colombia	54.7	84.1	Alto	1.8	72.9	14.1	79.8	1.6	27.0	1
Costa Rica	49.7	75.4	Medio	8.5	74.3	17.6	75.3	-4.0	41.7	2
Rep. Dom.	46.5	79.8	Alto	-14.4	80.9	-4.6	77.3	-1.3	44.0	21
Ecuador	48.0	48.7	Bajo	-20.4	47.0	-5.9	68.7	-9.8	56.0	11
El Salvador	45.1	72.3	Medio	-2.9	70.4	3.1	66.0	3.1	33.3	-6
Guatemala	54.2	74.7	Medio	-7.2	71.7	9.4	71.6	-5.3	26.3	4
Honduras	57.2	77.9	Medio	-1.3	80.4	2.2	71.5	-3.1	27.0	5
México	48.2	80.4	Alto	-2.6	78.4	3.2	76.0	-1.2	21.0	-4
Nicaragua	43.1	55.8	Bajo	-9.4	51.1	-11.2	65.2	-1.6	46.0	10
Panamá	51.9	61.7	Bajo	-4.6	67.9	11.1	74.7	-6.8	45.3	-16
Paraguay	50.2	79.2	Alto	4.0	80.8	14.1	76.4	-0.6	29.3	-15
Perú	46.7	78.8	Alto	-3.3	79.1	0.8	78.2	-1.2	26.7	-7
Uruguay	43.3	64.5	Bajo	-5.7	36.5	17.0	62.1	0.3	74.7	-2
Venezuela	44.8	61.6	Bajo	14.7	59.2	16.3	77.1	3.9	39.0	-15
América Latina	--	72.5	--	-2.8	67.7	7.0	72.3	-2.2	38.3	-2

Nota:(1) Índice 0-100 (máximo) elaborado por Barómetro de las Américas. Datos no incluyen información para Brasil, Chile y Costa Rica en 2014. Los promedios en estos países están basados únicamente en el período 2010-12. Fuentes: Desigualdad de ingresos: PNUD (2013, 2015); Percepción de injusticia y satisfacción con la democracia: Latinobarómetro; Percepción de corrupción: Barómetro de las Américas.

Aumento de la transparencia del sector público

Este es el resultado de la amplia transformación legal mencionada en la sección anterior: en la gran mayoría de los países de la región los gobiernos se han vuelto más transparentes. En la última década, según el Foro

Económico Mundial (FEM), la capacidad de las empresas para obtener información sobre cambios en las políticas y regulaciones gubernamentales que afectan sus actividades mejoró en 12 de los 18 países de América Latina, así como en la región en su conjunto. La apertura de los presupuestos, a su vez, aumentó en 11 de los 15 países latinoamericanos para los cuales hay información a lo largo

de la década 2006-2015, según el Índice de Presupuesto Abierto de la Asociación de Presupuesto Abierto. Estas cifras sugieren que la información disponible sobre lo que ocurre en los sectores públicos de la región ha aumentado significativamente durante la última década. Por otra parte, el hecho de que esta información esté disponible es un reflejo de que los ciudadanos, los periodistas, los fiscales y los jueces están dotados de más recursos legales que nunca y de que los utilizan.

Cambios en los patrones de acceso a la información.

La década pasada ha experimentado una disminución de la importancia de los medios tradicionales (televisión, radio y medios impresos) y el florecimiento de la web como fuente de información en América Latina. Al crecimiento de la web como fuente de información le acompaña, y en muchas maneras le impulsa, la rápida difusión de las redes sociales en la región, especialmente entre la clase media y los jóvenes. Para 2015, el 41% de la población en promedio tenía una cuenta de Facebook, cifra que ya superaba el 50% en siete países de la región. Youtube y Google+ ya fueron visitados regularmente por más de un cuarto de la población latinoamericana. Estos nuevos canales han: (i) permitido la circulación de información que no habría llegado al dominio público de otra manera; (ii) posibilitado la rápida socialización de una narrativa de descontento, a menudo construida en torno a la corrupción y la injusticia, que puede movilizar a un gran número de personas; (iii) reducido drásticamente los costos de transacción para organizar manifestaciones; (iv) permitido la articulación de movimientos sociales incluso en ausencia de líderes visibles. Más del 90% de los participantes en las manifestaciones multitudinarias contra el gobierno en Río de Janeiro en junio de 2013 recibió información desde las redes sociales, en particular Facebook, un hallazgo que coincide con evidencias de las protestas estudiantiles de 2010 en Chile¹⁰. Existe una fuerte probabilidad de que las nuevas fuentes de información que las sociedades latinoamericanas están aprovechando cada vez más, hayan tenido un efecto visible en propiciar el reciente activismo anticorrupción en la región.

Una clase media en expansión.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la proporción de la población latinoamericana que vive en hogares con ingreso diario per cápita en el rango de \$10 a \$50, pasó del 24% de la población de la

¹⁰ Magrani y Valente (2013); Valenzuela, Arriagada y Sherman (2012).

región en 2005 a más del 38% en 2013¹¹. Sin embargo, la conexión de estos cambios con el buen gobierno y la gobernanza proba es una hipótesis muchas veces planteada pero no comprobada. Loaiza, Rigolini y Llorente (2012) encontraron que, controlando los aumentos del PIB per cápita, un aumento de la clase media tiene un impacto significativo en el incremento de los desembolsos en salud pública y educación en relación al PIB, en la calidad de la democracia y en la reducción de los niveles de corrupción. El mecanismo causal entre el nivel de ingresos y la tolerancia a la corrupción sigue siendo poco claro. Es difícil discernir, a partir de la evidencia, rasgos normativos distintivos de los grupos de ingresos medios en América Latina que los hagan particularmente propensos a demandar un gobierno probo. Igualmente, la evidencia de que los grupos de ingresos medios latinoamericanos pagan proporcionalmente más impuestos y dependen mucho más de los servicios públicos es equívoca. Una posible explicación se refiere a la participación política –sabemos que los grupos de ingreso medio son más activos políticamente que los grupos vulnerables de bajos ingresos¹². Con la expansión de la clase media habrá más ciudadanos en sintonía con la política en general. Los escándalos de corrupción, en particular en el contexto de una recesión económica, simplemente proporcionan un desencadenante para que esa capacidad ampliada de articulación de demanda y movilización social se manifieste. Sin embargo, esta última interpretación debe tomarse con precaución.

Una ralentización del crecimiento económico.

Las reacciones contra la corrupción en América Latina ocurren en el contexto de una recesión económica en toda la región. La tasa promedio de crecimiento del PIB de la región en su conjunto ha disminuido del 3.7% en el período 2005-2009, que incluye el año de recesión de 2009, al 2.9% en el período 2010-2012 y al 1.2% en el período 2013-2015¹³. La evidencia disponible sugiere una clara brecha creciente entre las expectativas colectivas y el rendimiento económico real en toda la región, brecha que permite reacciones sociales inflamables contra los funcionarios o funcionarios en el ejercicio. De acuerdo a datos de Latinobarómetro, la tasa de aprobación promedio de los presidentes funcionarios de la región ha caído del 56% en 2010 al 47% en 2015; y a la inversa, la desaprobación promedio aumentó del 37% al 46%. Como lo han explicado Zechmeister y Zizumbo-Colunga (2013), “hay una fuerte

¹¹ Cálculos propios con base en BID (2016).

¹² Ferreira et al. (2013), pp. 169-170; Zechmeister, Sellers y Seligson (2012), p. 76; Weeks (2014).

¹³ Cálculo propio con base en CEPAL (2016).

razón para creer que los individuos son más punitivos frente a la corrupción percibida durante los malos tiempos económicos¹⁴. Los latinoamericanos están generalmente enojados con los funcionarios y los escándalos de corrupción descubiertos están proporcionando una poderosa narrativa para canalizar y movilizar ese enojo.

Atribuir los recientes acontecimientos en América Latina a la presencia de niveles de corrupción sin precedentes en la región es posible pero, a la luz de las pruebas disponibles, casi certeramente equivocado. Este informe sostiene que es más probable que detrás de la reciente explosión del activismo anticorrupción en América Latina exista una combinación de factores convergentes: la percepción generalizada de la injusticia política y económica; la acumulación paciente de reformas legales pro-transparencia; el surgimiento de las redes sociales como fuente alternativa de información y herramienta eficiente para la movilización social; y, posiblemente, aunque con menos claridad, la rápida expansión de los grupos de ingresos medios políticamente activos. Es ahora que algunos de estos factores están alcanzando una masa crítica. En el contexto de una creciente indignación hacia los funcionarios, todos estos factores se han combinado para exponer graves actos de malversación y desencadenar una fuerte reacción social contra ellos. Cabe destacar, casi con toda seguridad, que ninguno de los factores analizados en este informe podría desencadenar por sí solo los notables acontecimientos observados en los últimos dos años. Más bien, es la convergencia de estos elementos lo que ha provocado una fuerte reacción social y política contra la corrupción en América Latina.

Recomendaciones políticas y para futuras investigaciones.

Actualmente están sucediendo eventos muy importantes en América Latina, eventos que hacen que la región sea menos hospitalaria para aquellos que abusan de la confianza del público para obtener ganancias privadas. Mucho más puede y debe hacerse para comprender mejor, prevenir y castigar la corrupción en la región. A continuación se plantean algunas recomendaciones de políticas públicas derivadas de las secciones anteriores y seguidas por otro conjunto de sugerencias para fortalecer la base de conocimientos sobre la cual debe alcanzarse tales políticas.

Centrarse en las transformaciones normativas e institucionales. La historia contada arriba sugiere que el factor más importante en la demanda sin precedentes de transparencia y rendición de cuentas observada en América

Latina es el cambio normativo significativo adoptado por prácticamente todos los países, en diferentes grados y con diversos niveles de compromiso. Estas reformas han otorgado nuevos poderes a ciudadanos, periodistas, fiscales y jueces y han obligado a los funcionarios públicos y los actores empresariales, al menos, a adherirse al discurso de buscar estándares de conducta más estrictos. En promedio, los sectores públicos de la región se han vuelto más transparentes.

Escoger áreas vulnerables sin perder la atención en el todo.

La evidencia examinada en este informe proporciona algunas pistas sobre áreas que parecen particularmente vulnerables a las prácticas corruptas, tanto de tipo burocrático como político. Las interacciones de los ciudadanos con la policía, los tribunales y los gobiernos locales están plagadas de posibilidades de corrupción en gran parte de la región. Asimismo, la contratación pública, la recaudación y evasión de impuestos y la financiación de campañas son elementos regulares en los casos de gran corrupción. La adopción de soluciones digitales ofrece una verdadera promesa de aportar la transparencia y eficiencia necesarias a algunos de estos grupos de corrupción. Las autoridades nacionales deben reconocer el delicado equilibrio que deben alcanzar entre dirigirse a las áreas vulnerables de corrupción y fomentar una visión holística de cómo proteger la integridad en el sector público. La regulación efectiva en la contratación pública o en la financiación de campañas no es más que una parte de un “ecosistema” de normas para fortalecer la integridad, el cual incluye normas contra conflictos de intereses, normas relativas a actividades de cabildeo, provisiones sobre declaraciones de activo, reformas al secreto bancario y tributario, cambios para racionalizar las normas de inmunidad parlamentaria, protecciones a informantes y la libertad de prensa, entre otras.

Invertir en la democratización del acceso a las nuevas tecnologías. La experiencia reciente de América Latina demuestra el considerable potencial del Internet y de las redes sociales para aportar transparencia y rendición de cuentas al sector público. Invertir decididamente en la democratización del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación –particularmente en los teléfonos inteligentes y la banda ancha– es esencial por muchas razones, entre ellas, la de ayudar a los gobiernos a rendir cuentas.

Promover políticas a favor de la equidad. La corrupción generalizada es tanto una causa como un síntoma de alta desigualdad. Los escándalos de corrupción confirman, de forma ostensible, la noción de que las instituciones

14 Zechmeister y Zizumbo-Colunga (2013), p. 1208.

políticas existen para favorecer el interés de un pequeño grupo de acaudalados y políticamente conectados. La promoción de políticas a favor de la equidad, además de ser una de las claves para la consolidación democrática y el desarrollo de América Latina, es también una de las claves para un gobierno más probo.

Estas son sólo sugerencias generales que requieren más investigación y discusión en caso de traducirse en políticas concretas. Por otra parte, una eventual agenda de investigación sobre corrupción en América Latina debería incluir un esfuerzo para:

1. Reunir mejor información sobre la corrupción. La lucha contra la corrupción necesita información mucho mejor sobre la prevalencia real de esta, en lugar de su prevalencia percibida. A pesar de la sofisticación de varios indicadores disponibles de corrupción basados en percepción, la brecha entre la percepción y la realidad es ocasionalmente vasta. La información disponible sobre corrupción a gran escala en América Latina es incompleta en el mejor de los casos. Por tanto, cuatro espacios importantes de investigación implican lo siguiente:

- a. Un programa de investigación sistemática destinado a documentar y comprender el modus operandi de la corrupción de alto nivel en diferentes entornos y los factores sociales, políticos y jurídicos que ayudan a descubrir y castigar dichos casos;

- b. Un esfuerzo para aclarar el impacto de los muchos cambios institucionales a favor de la transparencia, rendición de cuentas e integridad introducidos en América Latina en la última generación;

- c. Un esfuerzo sustancial y comparativo para evaluar el impacto de varios espacios de rendición social de cuentas, incluyendo los medios de comunicación y redes sociales;

- d. Explorar los vínculos empíricos entre la corrupción y las características y tendencias estructurales de las sociedades latinoamericanas, como la desigualdad generalizada, la expansión actual de las clases medias o la inserción de la región en la economía global.

2. Descomponer América Latina. A efectos de comprender y luchar contra la corrupción, basarse en América Latina como unidad de observación resulta inadecuado. Resulta necesario un conocimiento más complejo de la corrupción que descomponga no sólo la región, sino también los propios países. Se necesita no solo desagregar la unidad de análisis a fin de generar mejor información cuantitativa sobre la corrupción a nivel nacional y subnacional; también se necesitan estudios cualitativos detallados sobre los patrones sociales que rodean las prácticas corruptas, condicionando la vulnerabilidad de una comunidad dada a la corrupción y su reacción ante ella.

Introducción: ¿está mejorando o empeorando?

En los últimos tres años, América Latina ha visto una dramática escalada de escándalos de corrupción. Estos episodios han llevado a grandes manifestaciones populares, procesamientos de funcionarios gubernamentales y ejecutivos de negocios al más alto nivel, y agudas crisis políticas. La renuncia del presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, en septiembre de 2015, que siguió a la decisión del Congreso de Guatemala de acusarlo por cargos de corrupción y meses de manifestaciones callejeras, fue una ruptura con el pasado en un país definido por la impunidad. Fue notable también la decisión de las autoridades judiciales brasileñas de enjuiciar tanto a los jefes de ambas cámaras legislativas como a los altos funcionarios de algunos de los mayores conglomerados empresariales del país, entre muchos acusados de alto perfil, a causa del fraude masivo descubierto en la compañía estatal de petróleo, Petrobras. Estos son sólo dos ejemplos de una letanía de casos que han llegado a los titulares en la región desde 2014.

No todo lo que ha ocurrido en los últimos tres años es sin precedentes. Ni siquiera la renuncia de un presidente durante su mandato. Sólo hay que recordar el destino de los ex presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993) y Alberto Fujimori en Perú (2000), todos forzados a dimitir en años anteriores como resultado de graves acusaciones de corrupción. Por supuesto, la evidencia de la corrupción política y la amplia percepción de ella han sido parte del panorama de la mayoría de los sistemas políticos de América Latina; una realidad que, muchos han argumentado, tiene sus raíces en el distante pasado colonial de la región y el modo extractivo de desarrollo. Sin embargo, la reciente ola de escándalos de corrupción es sin duda sin precedentes en su escala, en la rapidez y severidad de la respuesta institucional en al menos algunos países y, sobre todo, en la aparición de grandes movimientos populares para exigir una rendición de cuentas. Si bien los niveles de corrupción en la región pueden o no haber cambiado mucho en el pasado reciente, la tolerancia y el fatalismo frente a ella parece haber disminuido dramáticamente.

¿Qué ha cambiado en América Latina para que esto suceda ahora de una manera que no se ha visto antes? Esta es la pregunta que este informe abordará principalmente: ¿Qué explicaciones plausibles existen para las reacciones anticorrupción actuales, tanto sociales como institucionales, experimentadas en América Latina en los últimos tres años? Para responder a esa pregunta,

en las siguientes páginas se examinarán algunas de las medidas anticorrupción adoptadas por los países de la región durante los últimos años y su eficacia, en la medida en que se pueda determinar esta última. Todo ello con miras a generar recomendaciones para las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales sobre áreas prometedoras de intervención para reducir los niveles de corrupción en América Latina.

El argumento básico de este informe es que las pruebas disponibles, por imperfectas que sean, no apoyan la idea de que el impulso contra la corrupción en la región se debe a un aumento dramático de los niveles de corrupción experimentados o percibidos en el pasado reciente. Más bien, parece estar relacionado con cambios importantes en el contexto social, político y económico en el que tiene lugar la corrupción. En particular, este informe pretende mostrar que las fuertes reacciones sociales e institucionales contra la corrupción recientemente vistas en América Latina están empíricamente vinculadas a la convergencia de cinco fenómenos:

- La percepción generalizada de que las instituciones políticas y económicas de la región están manipuladas en favor de las pequeñas élites y en detrimento de la mayoría de la población;
- El aumento de los niveles de transparencia de las instituciones públicas, tendencia que se debe en gran medida a la adopción de una amplia gama de reformas en materia de transparencia y a una mejora en la rendición de cuentas en toda la región en el pasado reciente;
- El crecimiento explosivo de las redes sociales, permitiendo una difusión más rápida de la información y menores costos para la acción colectiva;
- La rápida expansión de los grupos de ingresos medios, cada vez más activos políticamente; y
- La desaceleración económica regional de los últimos años.

Las páginas siguientes examinarán únicamente la plausibilidad de estas explicaciones en América Latina, dejando al Caribe para un esfuerzo futuro¹. Además, la mayoría de las pruebas utilizadas se limitarán a la última

¹ Es oportuno destacar que Cuba no es parte de este análisis, sobre todo en razón de problemas en la disponibilidad de información clave.

década, con especial atención a los últimos cinco años. La naturaleza del análisis que sigue es la de un acercamiento preliminar a un fenómeno sumamente complejo del que surgirán interesantes cuestionamientos en materia de políticas que, a su vez, pueden ser explorados con mayor detalle. En su mayoría debido a razones de espacio, ni el papel del sector privado en los esquemas de corrupción ni la dimensión internacional de la misma –como se ve, por ejemplo, en el papel habilitante de los paraísos fiscales o la corrosiva influencia del crimen organizado transnacional– recibirán la atención que sin duda merecen en esta agenda de investigación. Este informe no contiene análisis econométricos sobre las causas y efectos de la corrupción, del tipo que abundan en la literatura sobre economía política. Aunque razonablemente útil para identificar qué factores impulsan la corrupción en general, tal ejercicio sería de uso limitado para responder a la pregunta de por qué el tema está explotando precisamente ahora, provocando reacciones sociales y políticas sin precedentes. Esto nos obliga a aprovechar los enfoques interpretativos y contextuales de las ciencias sociales.

Seis secciones siguen esta introducción. La sección 2 es un breve examen de la definición de corrupción y un resumen muy estilizado de la vasta literatura sobre sus causas y sus efectos. La sección 3 revisa las evidencias cuantitativas disponibles sobre la ocurrencia real y las percepciones de la corrupción en América Latina, y cómo han evolucionado en la última década. La sección 4 se centra en algunas de las formas en que se experimenta la gran corrupción en América Latina, tratando de identificar, al examinar evidencias de escándalos recientes, algunos patrones problemáticos que merecen atención especial. En la sección 5 se examinan algunas de las recientes medidas contra la corrupción adoptadas por los gobiernos de la región, incluida la adopción de convenios internacionales. La sección 6 examina las hipótesis esbozadas arriba sobre el reciente activismo anticorrupción en América Latina. Por último, en la sección 7 se esbozan algunas lecciones derivadas de las pruebas objeto de estudio, así como recomendaciones de política para las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales.

1 Definir la corrupción: causas y efectos

En aras de la simplicidad, este informe adoptará una definición de corrupción basada en la ley, entendida esta como el abuso del poder público para generar ganancias privadas o, en la formulación más completa de Nye, una “conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público (por elección o nombramiento) a causa de ganancias privadas (personal, familia o círculos cercanos)”². Este tipo de definición tiene el beneficio de abarcar la gran mayoría de las conductas convencionalmente entendidas como corruptas entre distintas culturas. Esto incluye conductas tales como soborno, malversación de fondos, tráfico de influencias, lavado de dinero, uso indebido de información privilegiada, nepotismo, extorsión, fraude, obstrucción de la justicia y violaciones a las regulaciones de finanzas políticas³.

2 Nye (1967), p. 416. Definiciones similares son usadas por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre otros. Ver: WB (2000), IADB (2001), UNDP (2003).

3 Andvig et al. (2000), pp. 14-18; Nieto (2004), pp. 64-66.

Sin embargo, las deficiencias de este enfoque son bien conocidas. Por un lado, oculta el papel crucial de los actores no-públicos en los actos de corrupción, que a menudo no sólo son tolerados, sino que son instigados por el sector privado. Asimismo, deja fuera los casos en que la distorsión del interés público es el resultado de actos jurídicos que pueden ser éticamente cuestionables en un sentido más amplio y culturalmente relevante. La influencia indebida del proceso legislativo y la regulación y aplicación de la política estatal a menudo se perciben como casos de corrupción política, aunque los actos involucrados pueden ser técnicamente legales. Tales formas de “corrupción legal” pueden tener lugar a través de campañas de presión y de campaña electoral, y del uso de “puertas giratorias” entre los cargos públicos y corporativos, entre otros arreglos por medio de los cuales funcionarios públicos y actores del sector privado intercambian favores con el tiempo. Esta colusión entre las élites económicas, los políticos y los gerentes estatales puede o no estar relacionada con casos de corrupción de alto nivel, pero es probable que sea

igualmente corrosiva en su impacto y, al hacerlo, alimenta la percepción de corrupción y la desconfianza hacia los líderes políticos y las instituciones. Kaufmann ha defendido así una definición más amplia y legalmente neutral de la corrupción como la “privatización de la política pública”, que pone el énfasis en la protección del interés público, otra noción muy controvertida⁴.

Incluso dentro de una definición razonablemente simple de corrupción, es posible encontrar muchos tipos de la misma, cuyas diferencias están cargadas de consecuencias prácticas. Por tanto, Transparencia Internacional (TI) distingue entre corrupción a pequeña escala y corrupción a gran escala⁵, una división que se superpone en gran medida con la distinción entre corrupción “burocrática” y “política”⁶. La primera ocurre en los niveles inferiores de la administración pública, típicamente durante la implementación de las políticas, y es el tipo que afecta a los ciudadanos sobre una base diaria. La segunda se desarrolla en los niveles más altos de la autoridad política, en donde se definen instrumentos jurídicos y políticas públicas. Sin embargo, a menudo ocurre que decisiones concretas de implementación (por ejemplo, decisiones relativas a grandes contratos públicos o grandes obras públicas) involucran a actores de tan alto nivel político, así como la acumulación de beneficios privados de tal magnitud, que sería imposible considerarlos como ejemplos de corrupción pequeña.

Incluso dentro de una definición razonablemente simple de corrupción, es posible encontrar muchos tipos de corrupción, cuyas diferencias están cargadas de consecuencias prácticas.

También vale la pena mencionar la distinción entre corrupción “transactiva” y “extorsiva”, la cual señala como diferencia crucial, aquella entre los casos en que individuos o empresas participan voluntariamente en la corrupción cuando surgen oportunidades para acelerar las transacciones y los casos en que estos se ven obligados a lidiar con ella⁷. En algunos casos, la corrupción transactiva puede extenderse de tal manera que llegue a

4 Kaufmann (2005), p. 82. Kaufman y Vicente (2011); Hellman, Jones y Kaufmann (2003)

5 Transparencia Internacional (2000)

6 Andvig et al. (2000), pp. 18-19.

7 Bohn (2012), p. 71.

ser considerada como una práctica socialmente aceptada, a menudo percibida como no corrupta. Por último, pero no menos importante, debe tenerse en cuenta la noción de “corrupción sistemática”. Por la que se entiende el uso omnipresente del aparato estatal para el beneficio privado, hasta el punto en que el poder político se convierte en una forma de crimen organizado⁸.

Independientemente de sus formas y matices, parece haber un amplio reconocimiento de los efectos perjudiciales de la corrupción para el desarrollo político y económico, así como de la enorme complejidad de sus causas⁹. Desde los años noventa la literatura académica sobre la corrupción, sus causas y sus efectos ha crecido enormemente. El campo se ha beneficiado del desarrollo de una amplia gama de instrumentos empíricos para medir y monitorear la incidencia de la corrupción y la extensión de su percepción en la mayoría de los países del mundo¹⁰. Aunque son limitados de muchas maneras¹¹, estos instrumentos –desde las encuestas de victimización por corrupción hasta el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI, ampliamente difundido– han permitido que surja un enorme cuerpo de literatura. Hacer justicia a esto último es imposible aquí. En cambio, los párrafos siguientes sólo resumirán en líneas generales algunos de los principales hallazgos de este corpus académico.

Distinguir las causas de la prevalencia de la corrupción es una empresa muy difícil, complicada por la escasez de datos confiables y por el gran número de factores explicativos que compiten entre sí. Si bien durante mucho tiempo las explicaciones de la corrupción basadas en la cultura se mencionaron en la literatura, la mayor disponibilidad de datos ha permitido complementar poderosamente los enfoques sociológicos con el análisis económico de la corrupción¹². Este último pone el foco en las estructuras de incentivos que permiten o desactivan los intercambios corruptos. En palabras de Rose-Ackerman, una de las pioneras del enfoque económico, “la lección básica del análisis económico es que la mejor manera de combatir la corrupción es limitar las oportunidades y recompensas por pagar y recibir pagos...”¹³. Estas oportunidades y recompensas son definidas por incentivos formales (por ejemplo, salarios en el sector público), incentivos

8 Ver Speck (2013), pp. 65-70.

9 No fue siempre así. Los argumentos funcionalistas sobre los presuntos efectos positivos de la corrupción en el desempeño económico y el desarrollo político (la corrupción como “aceite” en lugar de “arena” en el sistema) fueron comunes durante mucho tiempo. Key (1949), Nye (1967) y Huntington (1968), son algunos de los autores que afirmaron que, en muchos contextos, la corrupción era un mal necesario.

10 Ades y Di Tella (2000), pp. 15-19.

11 Ver Seligson (2006), pp. 383-390.

12 Ver breve revisión literaria en Treisman (2000), pp. 402-407, Montinola y Jackman (2002), pp. 148-153.

13 Rose-Ackerman (2000), p. 102. Ver también Rose-Ackerman (1999).

informales (por ejemplo, la posibilidad de avanzar en una carrera política), el control de insumos (por ejemplo, las normas que permiten detectar y procesar comportamientos corruptos) y las estructuras de mercado (por ejemplo, la existencia de presiones competitivas sobre la burocracia y el sector privado)¹⁴.

Al desplegar todas estas diferentes líneas de análisis, la investigación empírica de la generación anterior ha arrojado algunos hallazgos importantes. Las tradiciones protestantes, los niveles de riqueza nacional, las estructuras estatales unitarias, la apertura comercial y la democracia son algunos de los factores que han demostrado inhibir la corrupción¹⁵. El impacto de la democracia es complejo. Algunos encuentran que la longevidad de la democracia –más que su mera presencia– es el factor clave¹⁶. Mientras tanto, otros han encontrado una relación no lineal por la cual sólo democracias plenamente consolidadas y competitivas –en vez de principiantes y semi-consolidadas– tienen una ventaja sobre regímenes autoritarios en términos de prevención de la corrupción¹⁷. Aún dentro de la noción de democracia, el impacto saludable de la libertad de prensa y de sistemas legales eficientes ha sido bien documentado¹⁸. El hallazgo sobre sistemas jurídicos eficientes –y sistemas de derecho consuetudinario en particular– ayuda a explicar por qué las historias del dominio británico están generalmente asociadas con niveles inferiores de corrupción¹⁹. El impacto del papel y la relevancia del Estado, a menudo acusado de ser uno de los principales factores explicativos de la corrupción, es interesante: si bien el tamaño del Estado (medido por el gasto gubernamental en el PIB) está negativamente correlacionado con los niveles de corrupción, la intensidad de su intervención económica parece estar positivamente correlacionada con ellos²⁰.

En cuanto a los efectos de la corrupción, la literatura es igualmente abundante. En el frente económico, se ha demostrado que altos niveles de corrupción afectan negativamente los niveles de inversión y crecimiento, el desarrollo de negocios, la desigualdad de ingresos y la efectividad de la ayuda externa²¹. También se han establecido los efectos profundamente distorsionadores del soborno

en las decisiones de asignación del gasto público²². A nivel agregado, los niveles de corrupción parecen alterar negativamente la composición del gasto público; por ejemplo, reduciendo el gasto público en educación²³. En el frente político, los efectos destructivos de la corrupción (y especialmente de la percepción de la corrupción) sobre la legitimidad de las instituciones gubernamentales, el apoyo a los funcionarios y los niveles de confianza interpersonal se han encontrado repetidamente en América Latina²⁴. Sin embargo, la evidencia es menos clara sobre el impacto de la corrupción (y su percepción) sobre el apoyo abstracto a la democracia como sistema gubernamental²⁵. No obstante, estos efectos perjudiciales están mediados por las condiciones económicas y la percepción del desempeño económico –cuando los tiempos económicos son buenos y se perciben como buenos, incluso una percepción muy alta de la corrupción puede tener efectos políticos limitados. Por el contrario, en los malos tiempos económicos, las consecuencias políticas de la corrupción pueden ser considerables²⁶. Este último hallazgo es uno de los que este informe analizará a continuación, ya que parece crucial en el actual contexto latinoamericano.

Esta revisión superficial de un corpus extraordinariamente rico de trabajos empíricos no deja lugar a dudas sobre la relevancia de esta discusión para América Latina, una región donde el desarrollo económico y democrático es en gran medida un trabajo en progreso, sujeto a reversiones. Debería también ofrecer una advertencia sobre las bajas probabilidades que enfrenta cualquier intento de proporcionar explicaciones herméticas no sólo sobre por qué la corrupción y las percepciones de ella son tan frecuentes en América Latina, sino también sobre su potente emergencia política en un contexto dado. Los vínculos empíricos de la corrupción con otros fenómenos sociales, políticos y económicos son, como se ha visto, muy complicados e inciertos.

El análisis será basado en el actual contexto latinoamericano explorando primero los más simples de los posibles vínculos: ¿Es el actual fervor político contra la corrupción en la región una función de un empeoramiento dramático de su prevalencia real o de las percepciones populares sobre ella?

14 Ades y Di Tella (2000), pp. 22-35.

15 Ver Treisman (2000), Montinola y Jackman (2002), Shen y Williamson (2005), Ades y Di Tella (2000)

16 Treisman (2000).

17 Montinola y Jackman (2002), Saha, Gounder y Campbell (2014).

18 Sobre libertad de prensa: Brunetti y Weder (2003). Sobre sistemas legales: Theobald (1990). También Colizigari y Rose-Ackerman (1998).

19 Treisman (2000).

20 Ce Shen y Williamson (2005), Rose-Ackerman (2000), Ades y Di Tella (2000). Ver también Manzetti (2000) para tener en cuenta cómo las reformas encaminadas a reducir el tamaño y el papel del Estado pueden tener y han tenido un efecto negativo sobre los niveles de corrupción en América Latina.

21 Ades y Di Tella (2000), Kaufmann (2005), Seligson (2002).

22 Rose-Ackerman (1999), pp. 27-38.

23 Mauro (1998).

24 Seligson (2002) y (2006), Canache y Allison (2008). Morris y Klesner (2010) encuentra una compleja causalidad entre los niveles de confianza institucional, por un lado, y la corrupción y su percepción, por el otro.

25 Canache y Allison (2008).

26 Zechmeister y Zizumbo-Colunga (2013).



2 Medir la corrupción: ¿qué muestran las cifras?

Medir la corrupción -un fenómeno inherentemente oculto- está cargado de incertidumbre. Si bien el campo se ha inundado de información empírica, hasta el día de hoy no existe un solo indicador que se aproxime al fenómeno de la corrupción de manera exhaustiva y precisa. Solo hay variables indirectas o *proxies*. En efecto, la mayoría de los indicadores empleados habitualmente para discutir la prevalencia de la corrupción están compuestos por percepciones de corrupción, derivadas de múltiples encuestas y evaluaciones de expertos. Tal es el caso del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y el indicador del Banco Mundial de control de la corrupción (parte de los Indicadores de Gobernanza Mundial [IMG]), por nombrar solo dos de los más prominentes y respetados²⁷. Mientras que su sofisticación metodológica y el uso de múltiples fuentes proporcionan algunas salvaguardas contra el error de medición, la divergencia entre la percepción y la realidad de la corrupción puede ser a menudo considerable. Más recientemente, las encuestas de victimización -que informan sobre la ocurrencia real de la corrupción- han sido empleadas usualmente para medir los niveles reales, no percibidos, de corrupción. Sin embargo, incluso estas encuestas producen una imagen muy imperfecta del problema, dado su sesgo hacia pequeños actos de corrupción y su incapacidad para captar la prevalencia de corrupción en los niveles más altos del Estado, a menudo el tipo de corrupción más dañino para la legitimidad de las instituciones democráticas.

27 Ver http://www.transparency.org/cpi2013/in_detail#myAnchor4; <http://info.worldbank.org/governance/IMG/pdf/cc.pdf>.

Las encuestas de victimización, a lo sumo, ofrecen una aproximación a la gran corrupción basada en la hipótesis, factible defendida con fuerza por Seligson, de que es altamente improbable que las instituciones penetradas por corrupción pequeña puedan coexistir y ser supervisadas por un liderazgo político probo. En sentido inverso, no se esperan bajos niveles de corrupción burocrática si los altos niveles del Estado están infestados de malversación²⁸.

Las cifras de victimización de corrupción disponibles para los países latinoamericanos muestran una historia complicada, con niveles de prevalencia y trayectorias divergentes en el transcurso de la última década. Asimismo, los resultados de las mejores fuentes están lejos de ser congruentes, en parte como consecuencia de utilizar preguntas muy diferentes. El Cuadro 1 resume los resultados de una década de encuestas de victimización por corrupción en toda la región realizadas por el Latinobarómetro (LB) anualmente y el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (BA) semestralmente, con decenas de miles de entrevistas en cada caso²⁹.

28 Seligson (2006), p. 389.

29 Latinobarómetro 2015 y Barómetro de las Américas 2016 incluyen, respectivamente, 22,250 y 28,975 entrevistas en 18 países de América Latina. Se han excluido encuestas realizadas por Barómetro de las Américas en Estados Unidos, Canadá y ocho países del Caribe, países que no son parte de este análisis.

CUADRO 1. CIFRAS DE VICTIMIZACIÓN DE CORRUPCIÓN Y TENDENCIAS EN AMÉRICA POR PAÍS, 2005-2015

País	Latinobarómetro –LB– (% de la población que ha conocido actos de corrupción) (1)				Barómetro de las Américas –BA– (% de la población que ha pagado un soborno en los últimos 12 meses)				Tendencias (2)		
	2005-2007	2008-2010	2011-2015	Variación 2005-2015	2006	2010	2014	Variación 2006-2014	LB 2005-2015	BA 2006-2014	Total
Argentina	17.0	12.9	16.2	-0.8	n.d.	23.5	16.8	-10.6 (3)	+	+++	
Bolivia	15.6	8.2	17.2	1.6	34.6	32.3	30.2	-4.4	-	+	?
Brasil	69.4	37.7	39.3	-30.1	15.6	23.6	13.9	-1.7	+++	+	
Chile	8.6	8.6	21.6	13.0	9.4	5.2	5.3	-4.1	---	+	?
Colombia	13.1	8.8	17.7	4.6	9.7	10.4	13.6	3.9	-	-	
Costa Rica	19.8	22.5	22.2	2.4	19.3	10.1	15.5	-3.8	-	+	?
Rep. Dom.	15.7	15.1	25.3	9.6	17.7	17.5	23.3	5.6	--	--	
Ecuador	11.9	8.2	14.4	2.5	31.9	21.1	26.0	-5.9	-	++	?
El Salvador	11.0	3.8	8.3	-2.7	13.4	11.4	9.8	-3.6	+	+	
Guatemala	14.1	8.0	10.6	-3.5	18.0	21.2	20.7	2.7	+	-	?
Honduras	9.3	8.5	9.5	0.2	16.1	16.2	23.0	6.9	-	--	
México	35.9	22.0	29.1	-6.8	37.1	35.0	27.2	-9.9	++	++	
Nicaragua	13.0	7.6	10.2	-2.8	18.0	12.1	14.7	-3.3	+	+	
Panamá	6.7	7.9	16.2	9.5	11.3	9.4	18.8	7.5	--	--	
Paraguay	18.1	11.7	29.2	11.1	21.7	27.1	28.1	6.4	---	--	
Perú	16.3	12.7	18.2	1.9	30.3	32.0	26.4	-3.9	-	+	?
Uruguay	12.9	10.0	14.8	1.9	7.0	7.3	6.7	-0.3	-	+	?
Venezuela	17.1	13.3	22.3	5.1	19.4	18.5	26.6	7.2	--	--	
Promedio ponderado en América Latina	37.8	22.4	27.4	-10.4	20.1	23.8	19.1	-1.0	+++	+	

Notas: (1) Debido a fluctuaciones significativas en las cifras de año con año de LB, la tabla incluye promedios simples para los años indicados. (2) - t <5%; -- tendencia negativa <10%; --- tendencia negativa >10%; + tendencia positiva <5%; ++ tendencia positiva <10%; +++ tendencia positiva >10%. Las celdas verdes indican una tendencia positiva consistente; las celdas rojas indican una tendencia negativa consistente; (?) indica una tendencia incierta. (3) 2008-2014. No hay datos para Argentina en 2006.

Fuente: Latinobarómetro, Barómetro de las Américas.

Ambas encuestas difieren significativamente en los niveles de corrupción detectados en los mismos países (así como en la región en su conjunto), en la clasificación de los países y, en muchos casos, en las tendencias detectadas. Mientras LB sugiere que durante el período 2011-2015 más del 27% de la población latinoamericana tuvo conocimiento directo en el año anterior de una ley de corrupción, frente a casi 38% durante el período 2005-2007; BA estimó que el 19.1% de la población latinoamericana pagó un soborno en 2015,

una muy ligera reducción respecto al 20.1% observado en 2006. Cabe señalar que en ambos casos se detectó una tendencia de victimización positiva en toda la región (medida por la victimización media ponderada por la población), aunque en diferentes grados. Las tendencias observadas por ambas encuestas regionales son coherentes para la mayoría de los países. En ambos casos se encuentra una reducción de los niveles de victimización en Argentina, Brasil, El Salvador, Nicaragua y, en particular, en México. Asimismo,

los resultados son consistentes en mostrar el deterioro de los niveles de victimización en Colombia, Honduras y, de manera significativa, en la República Dominicana, Panamá, Paraguay y Venezuela. En todos los demás casos (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay) los resultados de la encuesta de LB y AB se mueven en direcciones opuestas, haciendo imposible identificar una tendencia.

Los niveles de victimización predominantes no se distribuyen de forma homogénea entre la población ni entre diferentes instituciones públicas, servicios o agencias. Las encuestas realizadas durante la última década indican que la victimización por soborno tiende a ser más frecuente entre los hombres, y más probablemente entre las personas más ricas y los habitantes de las grandes ciudades³⁰.

30 Zechmeister (2014), pp. 143, 155-156.

CUADRO. 2. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA QUE RECIBIÓ UNA SOLICITUD DE PAGO DE SOBORNO EN DIFERENTES INSTITUCIONES Y SERVICIOS POR PAÍS, 2006-2014 (1)

País	Lugar de trabajo		Escuelas		Sistema de salud		Funcionarios de gobierno		Policía		Tribunales		Gobiernos municipales	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Bolivia	13.0	--	10.2	--	10.6	--	12.1	--	17.7	--	18.0	--	21.0	--
Brasil	--	7.0	0.0	7.8	--	5.4	--	1.9	--	4.3	--	4.4	--	7.0
Chile	6.4	--	3.4	--	2.9	--	1.6	--	2.3	--	5.2	--	5.5	--
Colombia	3.6	4.6	1.8	2.8	3.8	3.5	2.6	4.3	4.5	7.4	3.3	6.9	4.4	9.4
Costa Rica	4.9	6.6	4.4	7.0	4.5	5.9	6.1	3.5	8.8	5.3	3.0	7.3	6.0	16.3
Rep. Dom.	3.1	5.3	3.6	3.0	5.0	5.1	6.3	7.5	10.7	16.2	12.4	22.3	19.3	21.1
Ecuador	6.3	--	12.2	--	7.0	--	14.1	--	10.5	--	20.3	--	12.6	--
El Salvador	3.3	1.9	3.4	2.8	6.7	1.9	2.5	2.8	6.6	5.4	2.4	2.6	5.9	3.6
Guatemala	8.9	2.7	7.3	6.5	7.5	5.0	4.6	4.3	10.9	13.8	5.9	12.3	6.3	13.1
Honduras	2.7	2.6	3.9	9.2	3.7	6.5	3.9	5.8	11.0	15.4	7.3	16.7	10.6	14.8
México	13.4	5.8	12.7	6.8	13.7	4.1	13.7	8.5	22.9	18.6	25.0	9.0	24.1	14.8
Nicaragua	9.9	3.7	9.2	3.4	10.3	2.5	4.1	4.8	7.3	8.6	22.9	10.7	12.6	9.0
Panamá	2.7	7.3	4.2	7.4	4.0	5.7	3.7	6.6	6.5	11.1	14.1	33.3	15.9	31.5
Paraguay	--	4.5	3.1	8.3	3.9	6.0	13.1	9.2	11.6	18.3	16.9	10.7	12.9	10.6
Perú	9.2	8.8	8.2	9.3	3.9	8.1	10.7	8.2	18.8	16.4	11.6	10.9	14.9	16.5
Uruguay	--	1.4	--	1.1	--	1.3	--	2.3	--	3.1	--	0.9	--	1.9
Promedio (2)	5.6	4.4	5.6	5.9	6.1	4.8	6.5	5.7	10.9	12.1	11.3	12.9	12.1	14.4

Notas: (1) Porcentaje calculado sobre la población que efectivamente tuvo contacto con servicios o agencias en el año dado. Las celdas rojas indica el porcentaje más alto entre todos los servicios y agencias para un país en 2014. Solo países para los que hay información en 2006 y 2014 están incluidos. (2) Promedio de 11 países para los que hay información en 2006 y 2014. El promedio regional en lugares de trabajo incluye solo 10 países para los que hay información en ambos años. Fuente: Barómetro de las Américas.

Fuente: Latinobarómetro, Barómetro de las Américas.

CUADRO 3. CIFRAS DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS, 2005-2014

País	Índice de Percepción de la Corrupción(1)				IMG - Control de la corrupción (2)				Tendencias (3)		
	2005	2010	2014	Variación 2005-2014	2005	2010	2014	Variación 2005-2014	IPC 2005-2014	IMG 2005-2014	Total
Argentina	2.8	2.9	3.4	0.6	-0.431	-0.414	-0.580	-0.149	+	-	?
Bolivia	2.5	2.8	3.5	1.0	-0.762	-0.442	-0.640	0.122	+	+	
Brasil	3.7	3.7	4.3	0.6	-0.170	-0.001	-0.378	-0.208	+	-	?
Chile	7.3	7.2	7.3	0.0	1.453	1.486	1.477	0.024	=	+	?
Colombia	4.0	3.5	3.7	-0.3	-0.117	-0.409	-0.394	-0.277	-	-	
Costa Rica	4.2	5.3	5.4	1.2	0.386	0.648	0.729	0.343	+	+	
Rep. Dom.	3.0	3.0	3.2	0.2	-0.590	-0.808	-0.790	-0.200	+	-	?
Ecuador	2.4	2.5	3.3	0.9	-0.750	-0.861	-0.817	-0.067	+	-	?
El Salvador	4.2	3.6	3.9	-0.3	-0.416	-0.234	-0.390	0.026	-	+	?
Guatemala	2.5	3.2	3.2	0.7	-0.632	-0.481	-0.699	-0.067	+	-	?
Honduras	2.3	2.4	2.9	0.6	-0.742	-0.866	-0.786	-0.044	+	-	?
México	3.5	3.1	3.5	0.0	-0.280	-0.370	-0.733	-0.453	=	-	?
Nicaragua	2.7	2.5	2.8	0.1	-0.606	-0.773	-0.885	-0.278	+	-	?
Panamá	3.5	3.6	3.7	0.2	-0.377	-0.352	-0.355	0.022	+	+	
Paraguay	1.9	2.2	2.4	0.5	-1.406	-0.742	-1.000	0.406	+	+	
Perú	3.5	3.5	3.8	0.3	-0.360	-0.250	-0.592	-0.232	+	-	?
Uruguay	5.9	6.9	7.3	1.4	1.040	1.245	1.352	0.312	+	+	
Venezuela	2.3	2.0	1.9	-0.4	-0.957	-1.207	-1.382	-0.426	-	-	
América Latina (promedio simple)	3.5	3.6	3.9	0.4	-0.318	-0.268	-0.381	-0.064	+	-	?

Notas: (1) En una escala de 0 (más corrupto) a 10 (menos corrupto). (2) En una escala de -2.5 (nota menor) a 2.5 (nota más alta). (3) + tendencia positiva; - tendencia negativa. Las celdas verdes denotan una tendencia positiva consistente; las celdas rojas denotan una tendencia negativa consistente; (?) denota una tendencia incierta. Fuentes: IPC: Transparencia Internacional; IMG Control de Corrupción: Banco Mundial.

Por otra parte, como se muestra en el Cuadro 2, entre las víctimas de sobornos, en casi todos los países latinoamericanos –como en toda la región– los niveles más altos de victimización se han reportado en las interacciones con policías, tribunales y gobiernos locales, característica que se ha mantenido constante en la última década³¹.

31 Si bien la información es incompleta y no totalmente comparable, este patrón se mantiene razonablemente bien en el nivel de percepción. Los datos del Barómetro Global de la Corrupción de TI en 2005 y 2013 muestran que las percepciones de corrupción en América Latina son más altas con respecto a los partidos políticos, seguidas por las

Al evaluar las cifras nacionales de victimización, deben considerarse los niveles de variación subnacional que puedan existir, particularmente en los países más grandes regidos por sistemas federales como Brasil, Argentina y México. En 2010, un estudio de Brasil encontró que la tasa de victimización por corrupción en la región amazónica era del 30%, casi tan alta

legislaturas, la policía y el poder judicial. El sector privado y el sistema educativo son los últimos en los lugares de corrupción considerados en las encuestas. Ver Transparencia Internacional – Barómetro de Corrupción Global.

como la proporción encontrada en Bolivia y Perú, mientras que en los Estados del sur la frecuencia era del 16%, por debajo del promedio latinoamericano. También se encontraron disparidades similares en Argentina³². Incluso en países más pequeños como Nicaragua y Bolivia, las encuestas han detectado una variación regional sustancial en este punto³³.

Para los propósitos de este estudio, resulta importante notar la falta de evidencia sistemática que apunte hacia un deterioro sustancial en toda la región en los niveles de victimización por corrupción durante la última década. Las cifras disponibles son, en gran medida, poco concluyentes, pero puede recogerse una tendencia regional que parece ser positiva: la proporción de latinoamericanos con experiencia directa con la corrupción en cualquier año ha disminuido en la última década.

¿Qué pasa con la percepción de la corrupción? Dado que las percepciones de la corrupción –así como las del crimen– pueden generar efectos reales, tal vez el actual activismo anticorrupción en América Latina esté conectado con percepciones más críticas de la corrupción. En mayor medida que la victimización por la corrupción, las tendencias de las percepciones de corrupción en América Latina son difíciles de reconocer. Sin embargo, algo está claro: hay escasa evidencia de que la gravedad de las percepciones de corrupción presente una transformación trascendental y generalizada durante la última década.

Según el Cuadro 3, la evolución del IPC de TI muestra tendencias positivas en 13 de los 18 países latinoamericanos entre 2005 y 2014. De acuerdo a este indicador, ampliamente utilizado, durante la década pasada se detectaron avances particularmente positivos en Bolivia, Costa Rica y Uruguay, mientras que la ya grave percepción de corrupción de Venezuela parecía haber empeorado visiblemente. El promedio para la región en su conjunto aumentó –es decir, mostrando menos corrupción– de 3.5 a 3.9.

Estas cifras contrastan con los resultados menos positivos detectados por el IMG; los cuales, muestran que el control de la corrupción ha disminuido en 11 de los 18 países, con tendencias particularmente negativas en Venezuela y México, donde el indicador cayó un 8.5% y un 9.1%, respectivamente. Por otra parte, sólo Costa Rica (+ 6.9%) y Paraguay (+ 8.1%) muestran mejoras superiores al 5%. Para la mayoría de los países los cambios registrados por el IMG son muy bajos. El resultado promedio para la región apenas se movió durante la década –reduciéndose en un 1.3%.

CUADRO 4. PORCENTAJE DE LATINOAMERICANOS QUE CREEN QUE LA CORRUPCIÓN ES EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE EN SU PAÍS, 2004-2015

País	2004-2006	2007-2010	2011-2015	Variación 2004-2006/2011-2015
Argentina	8.8	5.5	5.5	-3.3
Bolivia	7.4	5.6	7.2	-0.2
Brasil	10.5	8.0	13.0	2.5
Chile	1.4	1.5	1.4	0
Colombia	2.9	6.9	9.5	6.6
Costa Rica	9.3	7.2	9.9	0.6
Rep. Dom.	2.7	4.8	7.3	4.6
Ecuador	16.9	8.1	4.1	-12.8
El Salvador	2.1	1.5	1.0	-1.1
Guatemala	5.1	2.3	2.6	-2.5
Honduras	6.6	7.3	7.1	0.5
México	9.2	8.0	6.3	-2.9
Nicaragua	8.2	2.1	1.5	-6.7
Panamá	6.8	3.0	5.5	-1.3
Paraguay	8.4	9.0	8.1	-0.3
Perú	4.2	7.6	8.9	4.7
Uruguay	1.1	0.7	0.4	-0.7
Venezuela	1.6	3.5	1.9	0.3
América Latina (promedio ponderado)	8.0	6.8	8.4	0.4

Fuente: Latinobarómetro.

32 Ver Rennó et al. (2010), pp. 85-88, y Lodola y Selligson (2010), pp. 88-90. Para examinar cómo los regímenes federales pueden afectar los mecanismos para facilitar o dificultar la corrupción, ver Macaulay (2011).

33 Selligson (2006), pp. 398-399.

Las tendencias de percepción parecen ser consistentemente positivas entre las diferentes fuentes de información en 5 países (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay), consistentemente negativas en 2 países (Colombia y Venezuela) e inciertas en todas las demás y en la región en su conjunto. En la gran mayoría de los casos, los cambios registrados por ambas fuentes son modestos.

Estos hallazgos son congruentes con otras corrientes de evidencia. Como se observa en el Cuadro 4, la proporción de la población latinoamericana que considera la corrupción como la preocupación más acuciante de su país ha sido bastante baja en el pasado reciente, en prácticamente todos los casos tras otras preocupaciones, como la delincuencia y el desempleo, por grandes márgenes³⁴. Más importante aún, es el hecho que las cifras no sugieren una mayor preocupación en la mayoría de los países. De hecho, en 10 de 18 países el nivel de preocupación detectado en el período 2011-2015 fue menor que en el período 2004-2006. Muy pocos países experimentaron cambios visibles, en algunos casos hacia una mayor preocupación por la corrupción (Colombia), en otros casos hacia una menor ansiedad al respecto (Ecuador y Nicaragua). El promedio ponderado para América Latina cambió levemente: el 8.0% de la población de la región puso la corrupción como la primera de sus preocupaciones en el período 2004-2006, mientras que el 8.4% lo hizo una década más tarde.

Finalmente, las opiniones sobre el éxito de las políticas encaminadas a reducir la corrupción no muestran una tendencia clara (véase el Cuadro 5). Mientras que en algunos países el optimismo ha crecido significativamente sobre la lucha contra la corrupción (El Salvador, Nicaragua, Panamá, Uruguay y sobre todo Ecuador), otros tienen una percepción mucho más sombría de la misma (Colombia, Honduras y Venezuela). La mayoría de los países, así como la región en su conjunto, experimentaron sólo cambios marginales.

34 Según Latinobarómetro, desde 2004 han habido solo 4 casos en la región en los que la corrupción fue la primera en la lista de preocupaciones nacionales: Brasil en 2007 y 2015, México en 2007, y Costa Rica en 2013.

CUADRO 5. PORCENTAJE DE LATINOAMERICANOS QUE CREEN QUE HAY AVANCES EN LA REDUCCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DURANTE LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS POR PAÍS, 2004-2011 (1)

País	2004-2006	2007-2010	2011-2015	Variación 2004-2006/ 2011-2015
Argentina	29.1	17.9	25.9	-3.3
Bolivia	30.8	45.5	34.9	4.1
Brasil	29.8	39.3	27.9	-2.0
Chile	36.7	42.3	33.3	-3.4
Colombia	49.5	50.9	39.9	-9.6
Costa Rica	35.2	42.6	32.9	-2.4
Rep. Dom.	34.2	36.4	37.6	3.4
Ecuador	20.9	45.3	54.2	33.3
El Salvador	21.4	40.5	29.7	8.3
Guatemala	22.7	25.9	24.2	1.5
Honduras	34.9	32.4	26.5	-8.4
México	30.3	32.5	27.4	-2.9
Nicaragua	29.9	38.8	38.1	8.2
Panamá	26.3	42.6	44.1	17.8
Paraguay	23.4	30.6	26.4	3.0
Perú	24.7	23.9	23.8	-0.8
Uruguay	39.6	56.0	47.9	8.3
Venezuela	41.6	40.5	31.9	-9.7
América Latina (promedio ponderado)	31.7	36.4	30.0	-1.7
Notas (1) Incluye solo aquellos que respondieron "se han hecho muchos avances" y "se ha hecho algún avance". Fuente: Latinobarómetro				

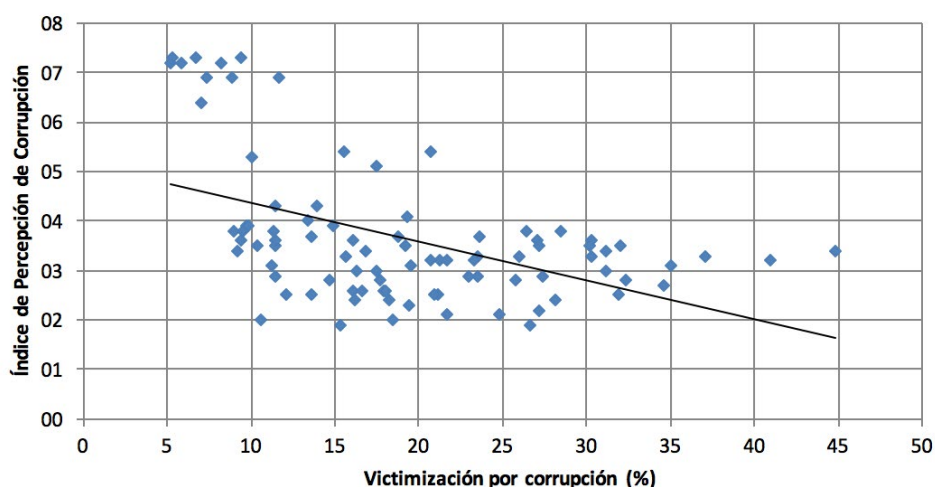
Cabe señalar que muchas de las cifras de percepción mostradas en los cuadros 3 y 5 están, a lo sumo, vagamente relacionadas con la evolución de los niveles de victimización. Por ejemplo, está claro que las tendencias recientes tanto en victimización como en percepción han sido, en gran medida, consistentemente negativas en Colombia y Venezuela. Por el contrario, con algunas calificaciones, Uruguay y Ecuador muestran una evolución marcadamente positiva. Más allá de estos contrastes, la consistencia entre ambas dimensiones del fenómeno de la corrupción es débil en la mayoría de los países. La desconexión entre la victimización y la percepción

se puede comprender mejor con el Gráfico 1, que muestra la asociación entre los resultados de la victimización de BA y el IPC de TI para todos los países latinoamericanos en el período 2006-2014. El gráfico muestra que si bien existe una conexión empírica entre la victimización por corrupción y la percepción en América Latina, esta es débil y se mantiene en mayor parte en el extremo inferior de la escala³⁵.

La escasez de hallazgos de esta sección permite una pausa de reflexión en tres sentidos. Primero, estos hallazgos hacen inevitable la pregunta sobre la idoneidad de América Latina como unidad de análisis en este campo. Las cifras expuestas anteriormente hablan de trayectorias muy divergentes entre países y, en cada país, entre las dimensiones objetivas y de percepción de la corrupción. Esto es crucial por muchas razones; entre otros motivos porque ante esta evidencia, las agencias multilaterales ofrecerían una asistencia inoportuna en caso de diseñar prescripciones regionales contra la corrupción, como sea a un nivel muy general. Más adelante se retomará este punto. En segundo lugar, si hay una nueva intensidad en las reacciones contra la corrupción en la región, parece que sus raíces no se encuentran en un repentino deterioro de los niveles de victimización o percepción. De ser así así, es posible que la clave resida

en los cambios experimentados por el contexto en el que la corrupción ocurre y se percibe en América Latina. En tercer lugar, las cifras reseñadas anteriormente –particularmente las de victimización– difícilmente transmiten el daño que los escándalos de gran corrupción pueden causar al sistema político y a la opinión pública al respecto. Estos escándalos no alteran los niveles de victimización y, a menudo, ni siquiera afectan a las percepciones imperantes de la corrupción, sino que simplemente confirman dichas percepciones. Al hacerlo, pueden provocar una grave indignación y, eventualmente, inclinar a los ciudadanos hacia la movilización. Es aquí donde una pieza interesante de evidencia se vuelve relevante. La gran mayoría de los latinoamericanos siempre han creído que pagar sobornos es inaceptable. Sin embargo, mientras que en 2006 sólo 1 de cada 4 (23.6%) ciudadanos de las Américas³⁶ afirmó que pagar un soborno podría justificarse en ciertas circunstancias, en 2014 la cifra había disminuido a 1 de cada 6 (16.4%). Incluso entre los que pagaron un soborno en 2014, 2 de cada 3 creían que tales actos nunca fueron justificables³⁷. Por tanto, aunque los niveles de victimización y percepción no parecen haber cambiado dramáticamente o de forma uniforme, las opiniones sobre la corrupción parecen haberse endurecido notablemente en la región.

GRÁFICA 1. VICTIMIZACIÓN VS. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA, 2006-2014



Fuentes: Victimización por corrupción (porcentaje de la población que ha pagado soborno en los últimos 12 meses): Barómetro de las Américas; Índice de Percepción de Corrupción: Transparencia Internacional.

35 Sobre la brecha entre ambas dimensiones ver Bohn (2012).

36 Las cifras en este párrafo incluyen no solo los países de América Latina, sino los 28 países de Hemisferio Occidental abordados por BA.
37 Zechmeister (2014), pp. 155-156.

En el apartado siguiente, el informe llevará el análisis de la evidencia empírica un paso más allá. Al examinar algunos de los casos recientes más evidentes de corrupción en los niveles más altos del Estado y al valorar sus principales patrones de comportamiento, se ilustrará mejor la experiencia de la gran corrupción en América Latina y se extraerán algunas lecciones útiles de política pública.

Aunque los niveles de victimización y percepción no parecen haber cambiado dramáticamente o de forma uniforme, las opiniones sobre la corrupción parecen haberse endurecido notablemente en la región

3 Patrones y lecciones de recientes escándalos de corrupción en la región.

Con el fin de identificar algunos patrones y lecciones de los recientes escándalos de corrupción en América Latina, fueron examinados seis países de la región que experimentaron convulsión social por actos, reales o supuestos, de malversación pública en gran escala en el período 2014-2015. Los casos de estudio se basan, en buena medida, en la evidencia periodística, actualizada a mediados de 2016 y sujeta principalmente a investigaciones legales en curso. Por tanto, deben considerarse como una evaluación preliminar y no como un análisis definitivo. Al seleccionar esta muestra de casos, no exhaustiva, se busca equilibrar los países más poblados de la región, Brasil y México, con naciones más pequeñas de diferentes niveles de desarrollo económico: Chile, que es el país más rico del Cono Sur, y tres repúblicas del istmo centroamericano –Guatemala, Honduras y Panamá. A continuación se presentan los “hechos estilizados” de los principales escándalos de corrupción en cada uno de estos países³⁸.

Brasil

El mayor escándalo de corrupción política del país surgió en marzo de 2014, cuando una investigación de la policía federal sobre lavado de dinero llevó a la detención de un exdirector del gigantesco conglomerado brasileño de petróleo, Petrobras. Las revelaciones conseguidas a través de un trato de negociación de condena provocaron una

serie de operaciones policiales realizadas el día 28 en abril de 2016 y dieron lugar a lo que se conoció como el caso de *Petrobrão* o *Lava Jato*. El caso involucra a la mayor empresa corporativa de América Latina, que representa el 10% del PIB de Brasil y se ubicó en 2010 como la cuarta mayor corporación del mundo. Las autoridades estiman que el robo de Petrobras podría haber llegado a US\$ 5.4 billones, de los cuales US\$ 2.7 billones se destinaron a sobornos. Se han realizado numerosos arrestos y acusaciones y nuevos arreglos que han ampliado la investigación aún más. Todo esto ha puesto en exposición, en las palabras del fiscal general de Brasil, una “compleja organización criminal” que involucró a los principales administradores de Petrobras, líderes políticos de 6 partidos diferentes y ejecutivos de las 9 mayores firmas de construcción del país. Los directores ejecutivos y gerentes han sido acusados de establecer un cartel para asegurar los contratos de Petrobras y desviar el 3% de su valor para el financiamiento ilegal de los partidos políticos. Más de 500 personas y empresas han sido sometidas a investigaciones policiales. Entre los detenidos se encuentran directores ejecutivos de las dos mayores empresas constructoras de Brasil (Oderbrecht y Andrade Gutierrez), un destacado banquero, un senador para el gobernante Partido de los Trabajadores (PT) y otros líderes influyentes, como el extesorero del PT y exjefe de gabinete de Lula³⁹.

38 Para las fuentes de los resúmenes de casos, ver el apartado respectivo en la lista de referencias al final de esta publicación.

39 Las investigaciones del caso *Petrobrão/Lava Jato* y sus implicaciones políticas son abordadas brevemente en este apartado hasta mediados de 2016. El caso y sus múltiples ramificaciones son parte de una investigación en curso que perdurará mucho más allá del 2016.

El escándalo de *Petrolão* ha sacudido a la élite política de la nación. A principios de 2016, 49 políticos estaban bajo investigación; entre ellos, 13 senadores, 22 diputados federales, 2 gobernadores, 13 exdiputados federales y 1 exgobernador, incluidos los dirigentes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. El expresidente de la cámara baja, Eduardo Cunha, generó amplia controversia y fue acusado de tomar hasta US\$40 millones del esquema de Petrobras y lavar el dinero a través de una iglesia evangélica y cuentas bancarias suizas. Cunha fue suspendido por la Corte Suprema como presidente de la cámara baja en mayo de 2016 y renunció a su cargo dos meses después, como consecuencia del escándalo de corrupción. En marzo de 2016, los fiscales también procesaron al ex presidente Lula da Silva por vínculos con las empresas constructoras involucradas en el escándalo de *Petrolão*, como resultado de la remodelación de dos propiedades supuestamente vinculadas a la familia de Lula. Un mandato judicial ordenó a la policía federal que detuviera y obligara al expresidente a dar una declaración sobre estos tratos. El posterior intento (fallido) de elevar a Lula como Jefe de Gabinete del Presidente Dilma Rousseff provocó importantes controversias políticas.

Todos estos acontecimientos han alimentado una crisis política sin precedentes en Brasil. Las masivas protestas callejeras se produjeron en 2015 a medida que el escándalo de *Petrolão* se profundizó, provocando solicitudes de la renuncia y acusaciones a la presidenta Rousseff. En marzo de 2015, 2.4 millones de personas marcharon en varias ciudades del país, seguidas por movilizaciones más pequeñas en abril y agosto. Las calificaciones de aprobación de Dilma Rousseff cayeron precipitadamente durante este período, pasando de 41% en febrero de 2014 al 7% en septiembre de 2015, momento en el que sus niveles de rechazo alcanzaron el 71%. El profundo malestar y la incertidumbre política desencadenada por el caso *Petrolão* alimentaron una recesión económica entre 2014 y 2015. El escándalo también ha empañado la reputación de Petrobras y ha llevado a los accionistas minoritarios a demandar a la compañía en tribunales estadounidenses e instar a las agencias gubernamentales de dicho país a investigar sus transacciones. En abril de 2016, la Cámara de Diputados, encabezada por Eduardo Cunha, votó a favor de destituir a la presidenta Rousseff por cargos técnicos de gestión fiscal, que no tenían relación con el escándalo *Lava Jato*. Rousseff y otros detractores han denunciado este acto como un "golpe parlamentario", dando muestra con ello de la profundidad de la crisis política desatada en Brasil.

México

En noviembre de 2014, una agencia de noticias mexicana reveló que el presidente Enrique Peña Nieto y su familia vivían en una lujosa casa de US\$7 millones de dólares construida por una subsidiaria del Grupo Higa, un conglomerado de construcción vinculado a un proyecto ferroviario de alta velocidad de US\$3.7 billones cancelado tres días antes de que se publicara el reportaje. El color de la casa dio al escándalo su nombre, *La Casa Blanca*. El Grupo Higa compró la propiedad y construyó la casa según las especificaciones de la esposa de Peña Nieto, mientras que él era gobernador del Estado de México y tenía contratos en curso con la firma. El presidente negó cualquier acto ilícito. Se afirmó que la Primera Dama estaba pagando por la casa con los ingresos de su carrera como actriz de televisión, pero finalmente anunció que vendería la mansión. Al mismo tiempo, una de las principales emisoras de radio mexicanas despidió a la periodista responsable de la exposición del caso a la prensa. El incidente alimentó protestas y acusaciones de que el medio de comunicación había cedido a una presión gubernamental impropia.

Grupo Higa era parte de un consorcio liderado por empresas chinas que habían asegurado el contrato ferroviario en una licitación no competitiva. Poco después de que estallara el escándalo de *La Casa Blanca*, se reveló que el ministro de Finanzas había comprado una casa de US\$500 mil en un club de golf de moda con una hipoteca pagada por Grupo Higa. Para apaciguar las sospechas, en febrero de 2015, el presidente nombró a su ministro de administración pública para dirigir una investigación sobre los presuntos conflictos de intereses. Los críticos, sin embargo, expresaron su preocupación por la falta de independencia e imparcialidad de la investigación, dada la autoridad directa de Peña Nieto sobre el funcionario a cargo. La decisión del investigador de no investigar o revelar los contratos hipotecarios o cualquier acuerdo realizado antes de la toma de posesión presidencial de Peña Nieto, llevó a muchos observadores a menospreciar la investigación. El informe final, emitido en agosto de 2015, exoneró a Peña Nieto, a su esposa y al ministro de Hacienda, y declaró el caso "legalmente cerrado", después de lo cual el presidente emitió una disculpa pública por la percepción errónea, negando cualquier hecho ilícito.

El episodio de *Casa Blanca*, junto con la desaparición sin resolver de 43 estudiantes en septiembre de 2014, y la huida en la prisión del famoso capo de drogas de México,

“El Chapo” Guzmán, afectaron la imagen pública de Peña Nieto⁴⁰. Entre abril de 2013 y julio de 2015, los niveles de desaprobación del presidente se duplicaron del 30% al 64%.

En medio de todos estos desarrollos, el Congreso comenzó a debatir varias medidas anticorrupción –incluyendo la creación de fiscales y tribunales especializados, la obligación de los funcionarios públicos de declarar sus bienes y conflictos de interés, y el fortalecimiento de las instituciones de auditoría– que eventualmente fueron sancionadas como ley por Peña Nieto después de intensos debates en el parlamento. El resultado fue un amplio Sistema Nacional Anticorrupción (NAS) instituido en 2015 y reforzado en 2016 a través de diversas reformas legales. Los esfuerzos han fortalecido la capacidad del Estado para investigar y procesar actos de corrupción, mediante la creación de un sistema centralizado diseñado para facilitar la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Adicionalmente, la nueva legislación incluye requisitos de revelación de activos y de impuestos para todos los funcionarios públicos, aunque sin asegurar el acceso público a esta información según lo exigen diversos grupos activistas. Distintas organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel clave en el apoyo a estas reformas, en medio de una resistencia considerable, e incluso ayudaron a redactar las nuevas disposiciones legales.

Chile

Una serie de recientes escándalos de corrupción han dañado la imagen de Chile como referencia de transparencia en América Latina. Tres casos en particular –los casos Penta, Soquimich y Caval, que surgieron entre 2014 y 2015– han provocado un debate público sobre los problemas del país con la evasión de impuestos, el financiamiento de campañas ilícitas y el uso indebido de privilegios políticos. El Grupo Penta es uno de los conglomerados financieros más grandes de Chile, con cerca de US\$30 millardos en activos. En agosto de 2014, sus propietarios y altos directivos fueron acusados de fraude fiscal, soborno y lavado de dinero y finalmente condenados en marzo de 2015. El Fiscal Nacional de Chile acusó al Grupo Penta de adoptar una “cultura de evasión fiscal” y generar una “máquina para defraudar” el Estado “a través de facturas y declaraciones falsas, así como de proporcionar fondos ilícitos al partido Unión Democrática Independiente (UDI)”. A octubre de 2015, 21 personas habían sido procesadas, algunas condenadas, por participar en un esquema de evasión de impuestos de US\$ 2.8 millones entre 2009 y 2010. Estos fondos fueron desviados principalmente a 10 campañas electorales, 8 de las cuales

40 Guzmán ha sido arrestado de nuevo por las autoridades mexicanas y está a la espera de la extradición de Estados Unidos.

fueron dirigidas por dirigentes partidarios y legisladores del UDI, el principal partido conservador en Chile.

Poco después, los fiscales descubrieron un engaño similar organizado por la Sociedad Química y Minera de Chile, SA (Soquimich), una firma con un valor de US\$9.200 millones en activos y uno de los mayores productores de fertilizantes y litio en el mundo. Entre 2009 y 2014, Soquimich había canalizado cerca de US\$5 millones en fondos de campañas ilícitas a 8 partidos políticos, cubriendo la amplitud del espectro político de Chile. Estos fondos supuestamente impulsaron las campañas de la presidenta Michelle Bachelet y del expresidente Sebastián Piñera. La investigación condujo a 15 cargos criminales contra líderes prominentes de los dos principales partidos conservadores de Chile y gerentes de alto nivel de Soquimich. Un miembro del gabinete y un embajador vinculado al gobierno de Bachelet renunciaron. En una investigación paralela realizada por el regulador de la Bolsa de Valores de Chile, altos ejecutivos de Soquimich fueron declarados culpables de fijar los precios de las acciones en colusión con la mayor firma de corretaje del país. La estafa, conocida como “La Cascada”, habría generado un dividendo de US\$300 millones entre 2009 y 2011, mientras que los fondos de pensiones privados de Chile (los accionistas minoritarios de Soquimich) sufrieron pérdidas de US\$800 millones. En septiembre de 2015, las autoridades de la bolsa impusieron al presidente de Soquimich y a sus asociados una multa récord de \$164 millones.

El descontento público por estos escándalos aumentó fuertemente en febrero de 2015 tras las noticias de una polémica transacción inmobiliaria llevada a cabo por familiares cercanos de Bachelet. Su empresa, Caval, fue acusada de obtener un préstamo bancario de US\$9.2 millones como un favor al hijo de Bachelet, otorgado al día siguiente de su elección. Caval hizo una rápida ganancia de US\$3.5 millones al invertir en una propiedad rural en un área programada para la rezonificación urbana, situación que provocó cargos de acceso a información privilegiada. Posteriormente, el hijo de Bachelet dimitió de su alta posición en la oficina presidencial, en medio de una investigación legal de sus relaciones y una caída de 9 puntos en la tasa de aprobación de la presidenta. Poco después, Bachelet estableció en marzo de 2015 la Comisión Anticorrupción, independiente y de alto nivel, que presentó 305 recomendaciones de política al respecto⁴¹.

La fuerte respuesta institucional del gobierno chileno fue impulsada por el amplio clamor público y por el importante consenso político sobre la gravedad del problema. A

41 Ver: Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015).

inicios de 2016, la adopción de cambios de gran alcance en la financiación política y en la reglamentación de los partidos, incluida la prohibición de las contribuciones de las empresas y las duras sanciones por violaciones de las leyes de financiación electoral, fueron el comienzo de una amplia agenda anticorrupción que comprendió 21 leyes y 14 medidas administrativas, que abordan desde normas de declaración de activos para funcionarios públicos hasta nuevas reglas de gobierno corporativo⁴².

Guatemala

Las revelaciones de un esquema de sobornos en la agencia de aduanas generaron una serie de exposiciones y olas de protestas cívicas que forzaron a la renuncia y arresto del presidente Otto Pérez Molina a principios de septiembre de 2015. Las revelaciones iniciales de "La Línea", el nombre dado a la estafa después de la línea directa utilizada por sus participantes, fueron hechas en abril de 2015 por la Fiscalía y la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), un organismo respaldado por Naciones Unidas establecido en 2006 para apoyar las investigaciones públicas de grupos criminales establecidos bajo el régimen militar anterior. La Línea ofreció a los importadores derechos de importación reducidos a cambio de sobornos. Las estimaciones basadas en cifras de la CICIG sugieren que US\$35 millones fueron desviados de las arcas estatales cada año y que los estafadores obtuvieron cerca de US\$14.4 millones. Algunos analistas afirman que este esquema tuvo sus orígenes en una red militar criminal formada en los años setenta.

Los hallazgos iniciales implicaron al secretario privado de la vicepresidenta Roxana Baldetti como líder de una asociación criminal compuesta por 64 personas; entre ellas un ejecutivo de medios de comunicación, 28 funcionarios de aduanas, incluido su jefe de oficina y el dirigente sindical de estos trabajadores del sector público. Cerca de 1,000 importadores de empresas participaron en la estafa. Eventualmente, la investigación descubrió pruebas que incriminaron tanto a Baldetti como a Pérez Molina. Otro escándalo revelado en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en mayo de 2015, encontró que su dirigencia había aceptado un soborno de US\$1 millón para comprar suministros médicos defectuosos que produjeron varias muertes. Esto provocó la detención de altos funcionarios conocidos por su cercanía con el presidente Pérez Molina y fue seguido por un informe de la CICIG publicado en julio que reveló que las fuentes primarias del país de la financiación de campañas electorales provenían del narcotráfico y la corrupción.

⁴² Sobre recuentos a detalle de las reformas de financiamiento político adoptadas, ver Casas-Zamora (2016), p. 8.

La CICIG y la Procuraduría General de Justicia de Guatemala desempeñaron un papel crucial en la denuncia de malversaciones y presiones legales. Su independencia y competencia profesional fueron esenciales para ello. Sin embargo, fueron la prensa y las movilizaciones de la sociedad civil las que hicieron que la corrupción, que se creía inevitable, pareciera de repente intolerable. El enfado suscitado por estas fuerzas alimentó un clima de opinión que condujo al desmantelamiento gradual del gobierno de Otto Pérez, con la renuncia seguida de la detención de Baldetti, la salida de la mayor parte del gabinete y la caída del propio presidente. Esta evolución se debió a la persistente movilización de la sociedad civil, en las calles y en redes sociales. Las primeras reuniones públicas fueron hechas en abril en la Ciudad de Guatemala, con cerca de 23,000 manifestantes de clase media, en su mayoría urbanos. En mayo, el número de manifestantes había aumentado a 50,000. A fines de agosto, con la revelación de la participación personal de Otto Pérez en La Línea, cerca de 120,000 personas se unieron para exigir su derrocamiento, en un evento descrito como la mayor protesta de la historia guatemalteca. Esta reunión tuvo lugar en medio de una movilización generalizada, con bloqueos en las principales carreteras del país y una huelga nacional respaldada por la comunidad empresarial, sindicatos laborales y campesinos, grupos indígenas, estudiantes e iglesias.

Después de su elección a fines de octubre de 2015, el presidente Jimmy Morales supervisó una serie de reformas diseñadas para aumentar la transparencia en las finanzas electorales y las contrataciones públicas y modernizar la administración pública y el poder judicial. El avance de estas medidas ha sido lento e inconsistente, pero positivo en su trayectoria. Un gesto de lo anterior se observó en el nombramiento de exfiscales creíbles para dirigir la agencia de impuestos y la oficina de aduanas, ambas instituciones involucradas en el escándalo de La Línea.

Honduras

Una crisis financiera en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) provocó varias investigaciones en 2014 que revelaron el uso indebido de fondos en este sistema de seguro nacional administrado por el gobierno. En febrero de 2014, Interpol emitió una orden de arresto contra el exdirector del IHSS. Sin embargo, no fue sino hasta septiembre que los investigadores revelaron la magnitud de los robos y su modus operandi a través de varias empresas falsas. Los fiscales

estimaron posteriormente que un sindicato del crimen, que podría haber involucrado hasta 400 personas, estafó al IHSS por una cantidad aproximada de US\$350 millones entre 2010 y 2014. Distintos informes periodísticos revelaron cómo los funcionarios de IHSS disfrutaron de un extravagante estilo de vida mientras la institución quebraba, resultando en la muerte de decenas de pacientes por falta de personal y de suministros médicos adecuados.

El escándalo cobró impulso en mayo de 2015, cuando un prominente periodista de televisión reveló documentos que demostraban que el gobernante Partido Nacional había recibido aportes de las empresas implicadas en la estafa IHSS. Se calcula que estas sumas alcanzaron los US\$94 millones y se utilizaron para reforzar la campaña electoral del presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández. El presidente finalmente reconoció que había recibido donaciones de estas compañías, pero negó tener conocimiento de su origen ilícito. La noticia de la conexión del presidente con el caso provocó una serie de manifestaciones públicas en Tegucigalpa y en otras ciudades de Honduras, que movilizaron a más de 60,000 personas en la capital, en julio. Los manifestantes exigieron repetidamente la renuncia del presidente, insistieron en la instalación de una agencia auspiciada por la ONU, similar a la CICIG de Guatemala, para fortalecer la rendición de cuentas, y demandaron mayor transparencia en el financiamiento electoral. En medio de estos acontecimientos, el periodista que expuso las contribuciones de campaña ilícitas fue acusado y condenado por difamación en un caso no relacionado, por la cónyuge de un líder del Partido Nacional –implicado en el escándalo– en una sentencia judicial que fue ampliamente percibida como un acto de represalia. Nadie fue detenido por tomar fondos ilícitos de campaña. Sin embargo, el ex director de IHSS, sus miembros del consejo y 2 exviceministros fueron arrestados.

En septiembre de 2015, la Organización de los Estados Americanos (OEA) acordó con el gobierno hondureño establecer una Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH), basada en el modelo CICIG. Esta agencia proporcionará abogados y fiscales internacionales para supervisar las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de Honduras. Adicionalmente, Honduras adoptó reformas que transparentaron la contratación pública y estableció una comisión especial de la policía para ayudar a depurar y reorganizar la principal fuerza del orden público en este país. Actualmente, en el Congreso se está debatiendo un nuevo proyecto de ley integral que regule las actividades de financiación política.

Panamá

El resultado de la elección presidencial de 2014 disminuyó el poder del presidente saliente, Ricardo Martinelli, y de su partido, y llevó al cargo a uno de sus principales rivales políticos, Juan Carlos Varela. Este cambio en el equilibrio de poder abrió el camino para una serie de investigaciones que expusieron numerosos casos de corrupción bajo la administración de Martinelli. Varios de estos casos estaban relacionados con contratos de adquisiciones excesivamente costosos realizados por el Programa de Ayuda Nacional (PAN), una oficina de bienestar social dirigida por un funcionario nombrado por Martinelli que pagó precios exagerados inflados por la compra de alimentos y suministros escolares. Funcionarios panameños estiman que Martinelli, su familia y asociados, podrían haber desviado cerca de US\$100 millones a través de tales acuerdos. Martinelli y sus hijos también fueron acusados de aceptar un soborno de US\$20 millones de contratistas italianos para construir una prisión en Panamá, junto con otras polémicas transacciones bajo investigación por parte de fiscales italianos.

Martinelli huyó de Panamá en enero de 2015, después de que la Corte Suprema autorizara una investigación sobre sus vínculos con un escándalo del PAN que involucró un contrato de US\$45 millones para alimentos deshidratados. Durante los meses siguientes, la Corte Suprema autorizó tres causas penales adicionales contra Martinelli: un segundo contrato inflado del PAN; la realización de escuchas telefónicas ilegales para espiar a 150 políticos panameños, periodistas, empresarios y líderes civiles; y el otorgamiento de un polémico indulto, justo antes de su partida, que liberó a 353 criminales condenados. Varios miembros y aliados cercanos de la administración Martinelli han sido detenidos, entre ellos el anterior director del PAN, los exministros de Desarrollo Social y de Finanzas, y el expresidente de la Corte Suprema, que fue encontrado culpable de acumular una pequeña fortuna vendiendo resoluciones. Se ha afirmado que la construcción de varios megaproyectos durante el gobierno de Martinelli –un nuevo sistema de metro, autopistas, un gran complejo hospitalario y la expansión del Canal de Panamá– ha creado muchas nuevas oportunidades de corrupción.

Los escándalos atribuidos al gobierno de Martinelli fueron enérgicamente perseguidos por varios medios de comunicación y provocaron protestas callejeras, así como otras manifestaciones de indignación civil. A su vez, los nuevos nombramientos en la Fiscalía General de la Nación significaron una mejora en la eficacia de los procesos judiciales.

Martinelli y sus seguidores han denunciado que tales cargos responden a una “vendetta política”. Distintos analistas, por otra parte, han atribuido este creciente sentimiento público contra la corrupción a un proceso más amplio que abarca el fortalecimiento de la sociedad civil y la generación de nuevas demandas, expectativas y posibilidades que ello depara.

Patrones y lecciones: algunos hallazgos comparados

Del análisis de los casos recién mencionados se desprenden algunas sugerencias y reflexiones sobre las causas y patrones comunes de la corrupción:

- 1) *Principales ejes temáticos de corrupción.* Los contratos públicos estaban claramente en el centro de los escándalos de corrupción en Brasil, México, Honduras y Panamá. Por el contrario, en Chile y Guatemala los principales actos de fraude tuvieron que ver con evasión de impuestos. Los esquemas de financiamiento ilícito de campañas fueron claros en los casos de Brasil, Chile y Honduras, pero parecen haber tenido un impacto en otros casos también.
- 2) *Los escándalos de corrupción no son situaciones aisladas.* Usualmente, estos casos se insertan en patrones más grandes de conductas ilícitas, como se observa en los casos de Panamá, Guatemala y Chile. En casos más amplios de corrupción, como el de *Petrolão* de Brasil, se pueden observar varias “subtramas” y escándalos derivados del original, como en la controversia sobre los pagos ilegales hechos al jefe de la Cámara de Diputados o la detención de un senador y banquero por intentar frustrar investigaciones policiales. Los principales escándalos de corrupción son como los “picos altos” en una cordillera. Un análisis adecuado debe establecer estos “picos” en su contexto real.
- 3) *Los escándalos de corrupción son construcciones políticas.* Estos revelan problemas de malversación pública y el entorno que lo permite. Sin embargo, resulta importante señalar que también son muy ilustrativos sobre los medios por los cuales tales actos se exponen y se convierten en un escándalo. Después de todo, episodios como estos no son acontecimientos espontáneos, sino el resultado de un proceso político que

Cuatro mecanismos interrelacionados están en juego aquí: 1) los actos de malversación pública son desvelados, 2) estos son publicitados en formas que fomentan la conciencia y la condena del público, 3) los actores políticos vinculados al escándalo son individualizados, y recriminados, y 4) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley toman medidas para criminalizar estos delitos.

involucra a numerosos actores, influidos por diferentes disposiciones y capacidades, y moldeados por el contexto institucional y político en el que operan. Esta construcción política explica por qué algunos actos de corrupción pueden convertirse en un gran escándalo, mientras que otros casos –comparables en tamaño y alcance– no lo hacen. Brasil ofrece una perspectiva reveladora al respecto. En marzo de 2015, las autoridades descubrieron un esquema masivo de evasión de impuestos que benefició a las empresas más grandes del país y a varias multinacionales. Fue mediante colusiones con funcionarios de recaudación de impuestos del Ministerio de Hacienda, como estas empresas evadieron hasta US\$4.9 millardos en impuestos durante la década anterior⁴³. Este asunto, sin embargo, fue en gran medida opacado por el escándalo de *Petrolão*, y subestimado por los medios de comunicación.

- 4) *Cuatro mecanismos interrelacionados están en juego:* (1) los actos de malversación pública están expuestos, (2) estos son publicitados en formas que fomentan la conciencia y la condena del público, (3) los actores políticos vinculados al escándalo son individualizados y recriminados y (4) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley toman medidas para criminalizar estos delitos. En otras palabras, los escándalos de corrupción se construyen a través de la exposición, la publicidad, la recriminación política y la criminalización de los funcionarios acusados de mal uso de los recursos públicos. Las variaciones en la intensidad de cualquiera de estos mecanismos afectarán el resultado de un escándalo dado. Resulta oportuno explicar cada uno de ellos:

⁴³ “Taxmen on the take: A scandal at a tax agency may dwarf the one surrounding Petrobras,” *The Economist*, 4/Abril/2015.

- a. La corrupción puede exponerse de cuatro maneras básicas, a través de: (a) informantes, (b) arreglos de condenas, (c) reportes de investigación y (d) investigaciones dirigidas por funcionarios responsables de hacer cumplir la ley. En su lecho de muerte, un denunciante chileno proporcionó información que condujo al escándalo Penta. Las negociaciones de condena y una investigación eficaz dirigida por la policía federal y un equipo de fiscales fueron cruciales para desenterrar el esquema de *Petrobrás* de Brasil. Un equipo mexicano de periodismo investigativo encontró los detalles que activaron el caso de Casa Blanca. En Guatemala, La Línea fue descubierta a través de los esfuerzos de un equipo de investigación profesional dirigido por la CICIG. Las investigaciones criminales oficiales fueron centrales en las revelaciones que generaron los escándalos de corrupción que tuvieron lugar en Brasil, Chile, Guatemala y Panamá. Por otra parte, periodistas independientes desempeñaron un papel fundamental en el descubrimiento de los episodios de corrupción en México y Honduras. Los resultados que siguen de cada trayectoria sugieren que las exposiciones hechas por las autoridades públicas tienen más peso y culminan en una investigación criminal. Por otro lado, una divulgación de la prensa requiere una capa adicional de validación, originada en el Estado, para generar una investigación legal.
- b. La publicidad alrededor de los casos de corrupción fue alimentada, en su mayor parte, por la prensa y ocupó un lugar prominente en la agenda pública a través de protestas masivas. Los medios de comunicación independientes desempeñaron un papel crucial en todos los casos, especialmente en Honduras y México. Las movilizaciones masivas fueron particularmente expresivas en Guatemala, Brasil y Honduras. La huelga nacional de Guatemala en agosto de 2015 fue la más inclusiva y amplia de estas protestas. En Brasil y Honduras, las manifestaciones callejeras se asociaron en gran medida a la oposición política. Además, en Brasil estas actividades exhibieron una mayor presencia de los estratos más ricos de la población. A pesar de un contexto general de libertades políticas en todos los casos de estudio, las protecciones para el periodismo independiente parecieron ser más tenues en algunos países que en otros. Los principales reporteros que expusieron prácticas dudosas en México y Honduras sufrieron lo que muchos percibieron como actos de represalia. Una de ellas fue despedida de su trabajo y el otro fue condenado por cargos no relacionados con su denuncia. No se observaron obstáculos comparables en Brasil y Chile. En Guatemala la prensa desempeñó un rol más ambiguo, dada la implicación del jefe de una corporación local de noticias en La Línea.
- c. La recriminación política debe ser reconocida como una táctica bastante común y motivo estratégico para ventilar un escándalo de corrupción. En Guatemala y Brasil la publicidad alrededor de los principales casos de malversación pública fue alimentada fuertemente por la recriminación política y los esfuerzos para sacar al presidente de su cargo. Una dinámica similar tuvo lugar en Panamá, donde la atención prestada a los cargos de corrupción contra el expresidente y sus aliados cercanos sirvió para desacreditar a su partido político. En comparación, el hecho de que todos los partidos chilenos se hayan beneficiado del esquema ilícito de financiamiento de campañas disminuyó la razón y la posibilidad de recurrir a la estrategia política de recriminar al adversario.
- d. La capacidad institucional y la autonomía de los organismos encargados de hacer cumplir la ley –la policía, la fiscalía, las agencias de auditoría y los tribunales– fueron fundamentales respecto a las posibilidades de criminalizar actos prominentes de corrupción. Brasil, Chile y Guatemala parecen poseer recursos institucionales más sólidos en este sentido. En los tres países, los investigadores fueron capaces de indagar en las acciones de líderes políticos y partidos vinculados al gobierno nacional. Guatemala, sin embargo, requirió de asistencia internacional sustancial para ello, puesta a disposición a través de un organismo auspiciado por la ONU, la CICIG. En Panamá, el hecho de que las medidas contra la corrupción se impulsaron luego de un giro electoral, fomentadas por un contexto de humillación política, sugiere que sus oficinas de aplicación de la ley eran menos independientes que las mencionadas anteriormente. En México, ningún organismo independiente investigó el asunto de Casa Blanca, que concluyó después de una investigación interna. En Honduras, la fragilidad institucional fue tal que una demanda medular de los manifestantes consistió en establecer una agencia internacional similar a la CICIG, un punto reconocido por el gobierno en su acuerdo para establecer una misión apoyada por la OEA contra la corrupción y la impunidad, la MACCIH.

- 5) *La naturaleza de los cargos respecto a cada escándalo de corrupción afectó la probabilidad, el impulso y el resultado de cada investigación criminal.* Los episodios de corrupción relacionados con el enriquecimiento personal parecen generar un nivel adicional de indignación pública, sobre todo si los fondos robados estaban destinados a alimentar a los pobres o cuidar enfermos, como se observa en los casos centroamericanos. Las acusaciones contra los líderes nacionales incrementan la relevancia y los elementos en juego en cualquier investigación. En Guatemala, la renuncia del presidente Pérez Molina ocurrió poco después de que los fiscales demostraran que el gobernante estaba directamente implicado en La Línea. La ausencia de vínculos comparables en el caso brasileño debilitó los argumentos de la oposición en su intento de acusar a la presidenta Rousseff. En México, por contraste, el desafío de lanzar una investigación independiente de las finanzas personales de la pareja presidencial - en un país marcado por una fuerte tradición presidencialista - parece haber tenido un efecto disuasivo en los posibles investigadores.
- 6) Finalmente, *estos escándalos de corrupción han abierto oportunidades de reforma.* En distintos ritmos, prácticamente todos los países han adoptado nuevas medidas anticorrupción a raíz de estos episodios, lo cual es más visible en Chile. Si bien todos los países son vulnerables a la corrupción, una importante prueba de la fortaleza institucional reside en la audacia y profundidad de las reformas anticorrupción adoptadas por los líderes políticos para cerrar lagunas de larga data y revertir prácticas profundamente asentadas. Muchos factores pueden explicar tales diferencias, como el peso de ciertos actores internacionales (CICIG en Guatemala) o el sentimiento de auténtica conmoción -más que un cinismo profundamente arraigado- que sigue a las revelaciones de corrupción en sociedades menos tolerantes a dichas prácticas, como Chile, por ejemplo.
- La repetición de estos escándalos en América Latina -el panorama general de este apartado es simplemente la punta del iceberg- ha sucedido a pesar de que los países de la región han hecho un notable esfuerzo para ajustar sus marcos normativos a la lucha contra la corrupción. De hecho, como se menciona más adelante, estos escándalos pueden haber ocurrido a partir de estos cambios normativos.

4 Medidas anticorrupción en América Latina, 1990 -2015: el surgimiento de un nuevo marco normativo

La reciente ola de escándalos de corrupción en América Latina fue precedida por dos décadas de difusión de nuevas políticas públicas, desarrollo institucional y fortalecimiento de mecanismos de rendición social de cuentas, diseñados para prevenir la corrupción. Estos cambios han tenido lugar en un contexto de nuevas libertades políticas, lo que ha permitido una creciente conciencia y rechazo de prácticas deshonestas realizadas por funcionarios públicos.

Diversas medidas para prevenir la corrupción han sido introducidas en América Latina. Estas incluyen acuerdos internacionales, leyes y políticas nacionales, una serie de estrategias diseñadas a niveles de gobierno subnacional y local, y una amplia gama de iniciativas basadas en la sociedad civil. La creciente antipatía ciudadana y las manifestaciones contra la corrupción han sido influenciadas, de varias maneras, por el desarrollo de estos

elementos innovadores. Aunque son tenues e insuficientes en varios aspectos, los nuevos instrumentos legales, la mayor capacidad estatal y los múltiples esfuerzos de rendición social de cuentas han contribuido a fomentar un nuevo marco normativo. Esto ha elevado los estándares de expectativa con respecto a asuntos básicos de integridad pública y rendición de cuentas. Este proceso ha fortalecido el diálogo público sobre estos fenómenos, generando una corriente subyacente de opinión ciudadana más susceptible a actos de malversación pública y dispuesta a reprenderlos.

El Cuadro 6 ofrece una sinopsis de algunas de las principales medidas anticorrupción adoptadas en América Latina entre 1990 y 2015. En los párrafos siguientes se plantea una visión general y una breve evaluación de estas y otras acciones complementarias.

CUADRO 6. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN CLAVES ADOPTADAS EN AMÉRICA LATINA, POR PAÍS, 1990-2015

Cuadro 6. Medidas anticorrupción claves adoptadas

País	Estándares internacionales			Leyes y			
	OEA CICC ratificada	UNCAC ratificada	Alianza para el Gobierno Abierto	Oficinas de auditoría		Declaración jurada de bienes	Acceso a información pública
				Norma constitucional más reciente	Ley orgánica		
Argentina	1997	2006	2012	1994	-	1999/2013	2003
Bolivia	1997	2005	-	2009	-	1999/2012	2005
Brasil	2002	2005	2011	1988	1992	1992/2005	2011
Chile	1998	2006	2011	1980	1964	2006	2008
Colombia	1998	2006	2011	1991	1993	1995/2004	2014
Costa Rica	1997	2007	2012	1949	1994	2004	2012
Rep. Dom.	1999	2006	2011	1966	2004	2014	2004
Ecuador	1997	2005	-	2008	2002	2003/2008	2004
El Salvador	1998	2004	2011	1983	1995	1959 (2)	2012
Guatemala	2001	2006	2011	1985	2002	2002/2005	2008
Honduras	1998	2005	2011	1964	2002	1999/2004	2008
México	1997	2004	2011	1999 (1)	2000	2002	2006
Nicaragua	1999	2006	-	1987	2009	2002	2007
Panamá	1998	2005	2012	1983 (1)	1984	1999	2002
Paraguay	1996	2005	2011	1992	1994	2013	2014
Perú	1997	2004	2011	1993	2002	2001/2014	2002
Uruguay	1998	2007	2011	1996	1997	1998/2008	2008
Venezuela	1997	2009	-	2000	2001	2003/2014	-

Notas: (1) Reforma de la Constitución de México (1917) y Panamá (1972); (2) La legislación de declaraciones de activos en El Salvador fue Ecuador (2009) y Paraguay (2009); (4) El capítulo de TI en Costa Rica fue disuelto en 2006 y luego refundado bajo el nombre de Costa Rica su red en América Latina. Fuentes: Acuerdos internacionales: OEA (2016a), ONU (2016), Alianza para el Gobierno Abierto (2016). Leyes y International IDEA (2016) e investigaciones realizadas a través de la Internet. Rendición de Cuentas social: Tra

Acuerdos y estándares internacionales

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la OEA, establecida en 1997, abrió el camino para la adopción de una serie de convenios internacionales diseñados para promover la transparencia y combatir el soborno y la delincuencia organizada. La Carta de la OEA fue ratificada por todos los países de la región entre 1997 y 2002. La CICC incorporó el sistema de revisión por pares para evaluar el progreso, intercambiar información, y apoyar acciones para dar cumplimiento a estas reformas legales. Este organismo intergubernamental, denominado Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), fue creado en el marco de la OEA y es dirigido por un comité de expertos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en este proceso brindando informaciones, al igual que sus respectivos Estados. Entre 2002 y 2014, la Secretaría Técnica del MESICIC realizó cuatro rondas de evaluación entre todos los miembros del tratado. Estos procedimientos han conducido a un intercambio sustancial sobre diversos instrumentos para prevenir la corrupción, lo cual puede confirmarse por la calidad sólida de los informes preparados para cada país, en las sucesivas rondas de peritaje⁴⁴.

Adicionalmente, Naciones Unidas ha patrocinado dos convenios diseñados para combatir los sindicatos criminales y fomentar medidas anticorrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, en inglés) fue adoptada en 2000 y ratificada en toda América Latina en 2007. La Convención de la ONU contra la Corrupción (UNCAC, en inglés) fue aprobada en 2003 y sancionada por todos los estados latinoamericanos en el período 2004-2009. Por otra parte, cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, que representan las tres cuartas partes de la población de la región– son signatarios de la Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1999, si bien sólo Chile y México son propiamente miembros de la OCDE.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), lanzado en 2011, ofrece otra plataforma global para promover la transparencia pública y la rendición de cuentas. Esta organización internacional fue establecida por ocho gobiernos –Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos– en colaboración con diversas organizaciones

44 Ver OEA (2016c). Solo Honduras fue inhabilitada de participar en la tercera ronda de evaluaciones debido a la crisis política que atravesó en 2009.

de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como global. Para 2015, 65 países habían optado por unirse a este pacto y, en consecuencia, entregar un plan de acción nacional, participar en un proceso de autoevaluación e involucrar a grupos de la sociedad civil en estas actividades. De los 18 países latinoamericanos, 14 se han sumado al Pacto de la AGA. En 2015, casi todos han completado su segundo ciclo de plan de acción. Las principales organizaciones multilaterales de la región han apoyado los esfuerzos por promover el gobierno abierto en sus Estados miembros, incluyendo el Banco Mundial, el BID, la OEA, el PNUD y la CEPAL⁴⁵.

Finalmente, cinco países latinoamericanos –Perú, Guatemala, Colombia, Honduras y la República Dominicana– se han adherido a la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, en inglés), fundada en 2003 para promover una gestión abierta y responsable de los recursos del petróleo, gas y minerales. La EITI brinda un estándar riguroso para evaluar los niveles de transparencia en pago de impuestos, contratos, licencias y producción de extracción de recursos naturales. Su consejo de administración y proceso de validación involucran a gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Perú y Guatemala han sido aceptados como miembros, mientras que Colombia, Honduras y la República Dominicana siguen siendo candidatos y se encuentran en el proceso de implementación de las normas EITI⁴⁶.

En conjunto, estos esfuerzos globales y una serie de redes internacionales involucradas en diversos temas de transparencia han creado un impulso favorable para la difusión de nuevas políticas públicas y otras medidas de anticorrupción. Todo esto ha fortalecido el marco normativo para la rendición de cuentas y la integridad en toda la región. También ha impulsado diferentes formas de diálogo público sobre estas cuestiones. Todo ello ha legitimado los esfuerzos para introducir e implementar reformas legislativas, y apoyar diversas acciones ciudadanas para promover el *accountability social* (o la rendición social de cuentas).

Leyes, políticas e instituciones nacionales

Durante el último cuarto de siglo, los países latinoamericanos promulgaron una serie de medidas legales diseñadas para frenar la corrupción y mejorar la transparencia. Una muestra de estas normas se presenta en el Cuadro 6. Este incluye información sobre el año en el que cada país adoptó su legislación más reciente (hasta 2015)

45 Ver AGA (2016).

46 Ver EITI (2016).

con respecto a instituciones de auditoría, la declaración jurada de bienes, el acceso a información pública, sistema de compras públicas, gobierno electrónico, lavado de dinero y financiamiento de campañas electorales. Los siguientes párrafos ofrecen un breve resumen de cada una de estas medidas, a la vez que señalan otros acontecimientos que han fortalecido la capacidad del Estado para reducir la corrupción, como las leyes de transparencia fiscal, delación premiada, fortalecimiento de la capacidad investigativa de policías y fiscales, reformas judiciales, y profesionalización de la función pública.

Los organismos de auditoría pública en América Latina han ganado mayor autonomía en las constituciones promulgadas después de los años ochenta. De 1992 a 2009, una oleada de legislación en toda la región mejoró muchas de las funciones que desempeñan estas oficinas. Sólo Chile y Panamá conservaron las leyes establecidas previamente. Ha habido variaciones considerables en la eficacia institucional de estos órganos. Se ha comprobado que los organismos de auditoría de Brasil, Colombia y Chile tienen un desempeño sustancialmente más efectivo que los del Ecuador, Argentina, Perú y México, este último país empero, introdujo reformas importantes en 2016. Estas diferencias están relacionadas con cuestiones de diseño institucional, pero se ven afectadas, fundamentalmente, por cuestiones más amplias que hacen a la economía política del país y sus patrones de gobernanza⁴⁷. Organismos de alto desempeño como el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil han tenido problemas recurrentes de coordinación con las oficinas estatales que forman parte de la red de rendición de cuentas del país⁴⁸.

La declaración jurada de bienes obliga a los funcionarios públicos a revelar el valor de sus activos, pasivos y fuentes de ingresos. Se fundamenta en que dicha transparencia disuadirá los actos de corrupción y colusión. Todos los países de la región, a excepción de El Salvador, han adoptado nuevas leyes sobre estos temas desde los años noventa⁴⁹. Entre 2004 y 2014, varios países –entre ellos Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay⁵⁰– revisaron sus normativas para agregar nuevas disposiciones y ampliar el alcance de legislaciones anteriores. Las leyes de declaración de activos existentes varían en calidad y amplitud. Algunos restringen el acceso público a esta información, tal y como se estipula en la legislación

47 Santiso (2009). También ver Insausti y Velásquez Leal (2014).

48 Speck (2011).

49 La ley de declaración de activos de El Salvador data de 1959 y fue insertada en la Constitución de 1983. En años recientes se han observado varios esfuerzos para aprobar una nueva ley que ampliaría la divulgación de activos. Seis ONG locales formaron una coalición en 2013 para liderar esta campaña. Ver Equipo Gestor de la Ley de Probidad Pública (2016).

50 Banco Mundial (2006). Esta apreciación incluye las reformas realizadas después de 2006.

promulgada en Colombia, Guatemala, México, Panamá y Uruguay; a diferencia de otros países como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. Los debates sobre el alcance de estas leyes continúan en muchas partes de la región, al igual que los cuestionamientos en torno a su aplicación efectiva.

Las normas de *acceso a información pública* se establecieron en toda América Latina desde 2002, excepto en Venezuela. En la mayoría de los países, estas fueron introducidas como reformas legislativas. En otros, como Argentina y Bolivia, se establecieron como reglamentos administrativos y por tanto, un rango legal inferior. Argentina, sin embargo, actualizó estas normas a través de un acto legislativo, que en septiembre de 2016 amplió el alcance de esta legislación. Los efectos reales de estas leyes parecen ser bastante dispares en la región. Muchas de estas dificultades guardan relación con una cultura del secreto que persiste al interior de las burocracias estatales. No obstante, también se presentan obstáculos presupuestarios y operacionales. Chile parece haber establecido un modelo exitoso en cuanto a esta legislación. Este se ha dado a través de la creación de una institución eficaz para implementar la Ley de Transparencia de 2008, el Consejo para la Transparencia y en la inversión de recursos sustanciales para capacitar a los funcionarios públicos en la aplicación de esta nueva normativa⁵¹. También cabe destacar el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México, reconocido como un organismo independiente y respetado en la implementación de normas de transparencia⁵².

Los sistemas de compras públicas se han modernizado considerablemente en toda la región desde principios de los años noventa, tras la promulgación de leyes destinadas a racionalizar e innovar procedimientos. Todos los países, con excepción de Chile, El Salvador y Uruguay, establecieron disposiciones para facilitar la supervisión de la sociedad civil en los procesos de contratación pública. Además, todos los países, excepto Bolivia, Guatemala y Paraguay, han creado organismos para promover un proceso de licitación competitivo. A 2014, todos los gobiernos de la región habían introducido una plataforma electrónica para la contratación pública. Algunos países, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú, ofrecen portales más avanzados en este sentido⁵³. Las normas internacionales promulgadas por la UNCAC y la Convención de la OCDE han desempeñado un papel influyente en la elaboración de las reformas legislativas recientes en esta materia.

51 CAInfo (2011). Respecto a reportes anuales detallados por país en este tema, ver Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2016).

52 Ver UCL-The Constitution Unit

53 SELA (2015).

El *gobierno electrónico* y el esfuerzo por digitalizar los procedimientos burocráticos y el acceso a la información pública se han ampliado considerablemente a lo largo de toda América Latina en un proceso estable aunque parcial. La adopción generalizada de ordenadores personales después de mediados de los años ochenta, el surgimiento de Internet en los años noventa, y su mayor uso en el sector público, impulsaron la adopción de un marco regulatorio para ello⁵⁴. Entre 2001 y 2014, todos los gobiernos nacionales de la región establecieron un plan, crearon una agencia estatal o emitieron instrucciones para establecer un sistema de gobierno electrónico. Al promover la eficiencia y eficacia del sector público, las reformas del gobierno electrónico han contribuido a reducir la discrecionalidad y aumentar la transparencia, en particular mediante las contrataciones abiertas y la difusión de la información pública. Los progresos hacia la adopción general de las políticas de gobierno electrónico han sido, a la vez, consistentes y dispares. Uruguay, Argentina y Chile, seguidos de Brasil, Costa Rica y Colombia, han desarrollado un componente de servicios en línea bastante avanzado, mientras que países como El Salvador, Nicaragua y Honduras han permanecido rezagados⁵⁵.

Las *legislaciones contra el lavado de dinero* fueron introducidas y actualizadas en la región durante las últimas dos décadas. El grueso de estas nuevas leyes fue adoptado entre 1997 y 2004, mientras que Panamá lo hizo recién en 2015. Los esfuerzos por avanzar hacia mejores prácticas han sido apoyados, desde 2000, por el Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT), órgano intergubernamental vinculado al Grupo de Acción Financiera Mundial (GAFI), fundado durante la Cumbre del G7 de 1989. Todos los países de la región, incluyendo Cuba, se han unido a GAFILAT, excepto El Salvador, República Dominicana y Venezuela⁵⁶.

Las *regulaciones en el financiamiento político* han experimentado reformas significativas durante las últimas dos décadas. La notable variedad de normas de financiación política y las diversas condiciones para la competencia electoral pueden complicar la evaluación del valor y el impacto de estas regulaciones. Pero como lo muestran los escándalos recientes, el financiamiento de la política parece ser un factor clave de la corrupción en toda la región. Existen diferentes formas de restringir la financiación de campañas electorales en todos los países de América Latina, con la excepción parcial de El Salvador. Usualmente, estas disposiciones prohíben el uso de recursos gubernamentales y donaciones de fuentes extranjeras. Once países, que representan más del 85% de

la población de América Latina, han establecido límites en la cantidad de dinero que las personas pueden contribuir a una campaña. La mayoría de los países, excepto Bolivia y Venezuela, han establecido mecanismos de financiamiento público directo, y diferentes formas de subsidio indirecto. La complejidad de este marco regulatorio se ve agravada por los diversos procedimientos para regular los gastos de campaña, garantizar la transparencia financiera y aplicar sanciones en caso de incumplimiento. El principal desafío ha sido la aplicación efectiva de estas normas electorales, particularmente en lo que se refiere a fuentes de financiamiento ilícitas, oscuras o dudosas⁵⁷. Sin embargo, en conjunto, estas reformas del financiamiento político reflejan la creciente importancia que este tema tendrá en la agenda anticorrupción de América Latina.

Varias medidas, además de las subrayadas en el Cuadro 6, han sido adaptadas para frenar la corrupción en la región y mejorar la capacidad del Estado para ello. La siguiente sinopsis, da muestra, si algo, de la amplitud de los cambios –a menudo minuciosos y discretos– que han tenido lugar en el paisaje institucional de la región. Varios países, por ejemplo, han introducido *leyes de transparencia fiscal*, como Argentina, Bolivia, Brasil, Panamá y Perú. Es un cambio importante, ocurrido desde mediados de los años noventa, el hecho de que los ministerios de finanzas, instancias de reconocida importancia en los gobiernos de las regiones, hayan ido armando consenso en torno a la importancia de la transparencia fiscal. Como resultado, las normas de transparencia se han convertido, en principio, en parte de la ortodoxia fiscal de la región.

Agregado a lo anterior, cabe destacar que países como Brasil y Chile han adoptado *leyes de delación premiada* para fortalecer la capacidad de los fiscales de reunir pruebas en medio de investigaciones de corrupción. La ley brasileña *delação premiada*, establecida en el Código Penal de 1990 y fortalecida por la legislación posterior, incluida la Ley Anticorrupción de 2013, permitió a los fiscales federales provocar una reacción en cadena que desembocó en el escándalo de *Petrobrás*, la investigación de corrupción en la historia de esta nación⁵⁸.

57 Ver Casas y Zovatto (2015, especialmente pp. 14-37); Briscoe, Perdomo y Uribe Burcher (2014); Griner y Zovatto (2004). Estos estudios muestran como el cumplimiento de tales regulaciones es flojo en buena parte de la región. En Brasil, por ejemplo, hay un uso generalizado de “caixa dois,” o cuentas paralelas que, de acuerdo a estimados académicos, representan al menos la mitad del gasto total de campaña, ver Taylor (2011, p. 167).

58 Dado el impacto que las negociaciones de condena han tenido en los principales escándalos de corrupción recientes en América Latina, el estudio sistemático de sus implicaciones merece una particular atención. La institución de negociación de condena, común en el sistema legal estadounidense, es controversial y su uso ha sido eliminado en varios

54 CEPAL (2013a, 2013b).

55 Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (2016). También ver CEPAL (2013c).

56 GAFILAT (2016).

En Brasil, estas investigaciones fueron apoyadas por la mejora sustancial en la *capacidad de la policía federal*. Después de principios de los años 2000, el presupuesto de esta institución fue casi duplicado, sus equipos fueron ampliamente mejorados, su personal aumentó en un 54% y afianzó su autonomía. Esto permitió a la policía federal impulsar sus actividades de manera sorprendente. Por un lado, el número de operaciones policiales aumentó exponencialmente de un promedio de 6 por año en el período 1995-2002 a 242 operaciones por año en el período 2008-2015⁵⁹. La profundidad sin precedentes de las investigaciones de *Petrolão*, sin duda, es consecuencia de esta importante inversión en la modernización de la policía federal de Brasil y la búsqueda por sostener su independencia. Tales esfuerzos han llevado a la creación de la fuerza policial más eficaz de América Latina para encabezar investigaciones sobre corrupción.

También se han producido avances en el ámbito de la *reforma judicial*. Desde comienzos de los años noventa, el número absoluto de jueces y demás personal jurídico se ha ampliado considerablemente en la mayoría de los países latinoamericanos. Nuevos códigos legales y cambios de procedimiento han sido incluidos. Aunque la demanda de servicios judiciales ha aumentado, estas instituciones están mucho mejor equipadas para administrar disputas en comparación a tres décadas atrás. Además, los fiscales han adquirido un peso considerable en varios países, especialmente en Brasil y Chile y, más recientemente, en algunos de los países de menor rendimiento como Guatemala, gracias al apoyo de la CICIG de las Naciones Unidas⁶⁰.

Finalmente, se han logrado avances considerables en la *profesionalización de la función pública* en América Latina. Un estudio del BID de 16 países de la región encontró que en todos ellos, excepto Bolivia, se presentaban diversos niveles de mejora en la calidad de la meritocracia y de la efectividad de su servicio civil. Los mayores avances, registrados entre 2004 y 2013, se observaron entre los países de menor desempeño, en especial El Salvador, Panamá, Perú, Paraguay y Nicaragua. Chile, y Brasil, y los países de rango medio, encabezados por Costa Rica, Uruguay y Colombia, también exhibieron avances⁶¹.

países. Ver LaSusa (2016), Feeley (1979), Nasheri (1998).

59 Ver Arantes (2011), SINPECPF (2016), Departamento da Polícia Federal (2016), y Agência PT de Notícias (2014).

60 Hammergreen (2007, 2008). Sobre la innovación en el Ministerio Público de Brasil, ver Arantes (2011), y Sadek y Cavalcanti (2003).

61 Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés (2014, pp. 20-58). Este estudio aborda a todos los países de América Latina con excepción de Argentina y Ecuador.

Rendición social de cuentas

Los importantes avances en el desarrollo de la sociedad civil y el *accountability* social en América Latina deben ser contextualizados. El último cuarto de siglo fue una era de libertades políticas sin precedentes y de avances en el desarrollo humano en toda América Latina. Deficiencias notables han continuado deteriorando la calidad de los derechos de la ciudadanía y la eficacia de diversos mecanismos de rendición de cuentas. Esto se debe, en buena medida, a la debilidad histórica del Estado en muchas áreas del continente, a las desigualdades sociales de larga data, y a la heterogénea y muchas veces ineficiente práctica de un Estado de derecho democrático. En medio de estas transformaciones y deficiencias, la sociedad civil latinoamericana se ha expandido y diversificado considerablemente y ha incluido nuevas voces y temas en la agenda pública. Esto ha fortalecido la capacidad de la región para involucrarse en nuevas formas de rendición social de cuentas⁶².

Una gran cantidad de iniciativas cívicas han sido originadas en la demanda de mayor transparencia e integridad pública, principalmente desde los años noventa. Algunas iniciativas han involucrado movilizaciones dramáticas que produjeron la destitución de presidentes en Brasil (1992), Venezuela (1993), Perú (2000) y, posteriormente, Guatemala (2015)⁶³. Otros compromisos han sido más discretos y dispersos. Se han creado decenas de ONG y centros de investigación para abordar cuestiones de corrupción. Muchos de ellos operan a nivel local; otros están conectados a redes nacionales e incluso globales. Por ejemplo, las ONG brasileñas reunidas en una sesión del Foro Social Mundial, en 2009, acordaron establecer una red nacional de lucha contra la corrupción, *Articulação Brasileira Contra a Corrupção e Impunidade* (ABRACCI). En los años siguientes esta red fue capaz de vincular a 58 ONGs locales de 16 estados federales y actualmente es candidata para establecerse como el capítulo brasileño de *Transparencia Internacional*⁶⁴.

Adicionalmente, América Latina ha experimentado un importante aumento en la disponibilidad de noticias y medios en redes sociales, un punto que se retomará posteriormente. La democratización política, el fortalecimiento del mercado de los medios de comunicación, la profesionalización de los periodistas, y la estrecha relación entre periodistas y funcionarios gubernamentales han facilitado el surgimiento del periodismo de investigación. Los medios de comunicación han desempeñado un papel clave en la **información, configuración y amplificación de los escándalos**

62 Carter (2010); Perruzzotti y Smulovitz (2006).

63 Pérez-Liñán (2009).

64 ABRACCI (2016).

de corrupción en toda la región. A menudo, sin embargo, la tendencia de este periodismo de vigilancia ha sido centrarse en detalles sensacionalistas e historias de noticias personales. Esto ha llevado a una representación frecuente de la corrupción como resultado de fallas personales y no de problemas institucionales o estructurales⁶⁵.

Un avance emblemático en la búsqueda de nuevos instrumentos de rendición social de cuentas se concretó en 1993 con la formación de Transparencia Internacional (TI), una ONG global de lucha contra la corrupción, con sede en Berlín, que luego estableció capítulos en casi toda América Latina. El Cuadro 6 muestra el año en que la organización anfitriona de TI inició su funcionamiento en cada país y el año en que se convirtió en un capítulo oficial de TI⁶⁶. En seis países –Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela– las oficinas locales fueron creadas como filiales de TI desde el principio. En otros países, los capítulos surgieron primero como organizaciones locales independientes y luego se unieron a la red global de TI. Estas ONG incluyen Poder Ciudadano en Argentina, FUNDE en El Salvador, Acción Ciudadana en Guatemala, PROÉTICA en Perú, y Participación Ciudadana en la República Dominicana.

La naturaleza de la sociedad civil en América Latina está muy vinculada con la dinámica de cada Estado. Los Estados que actúan de manera más ad hoc y discrecional –a nivel nacional, subnacional o local– socavan reglas predecibles, invitan a arreglos improvisados y aportan una sensación de cambio y confusión recurrente. Los esfuerzos de organización social se vuelven más complicados y menos resilientes en tales contextos. Los Estados en los que la corrupción es más frecuente nutren un ethos oportunista que socava las normas sociales de confianza y cooperación. En estas situaciones, la sociedad civil tiende a reflejar las normas de conducta que se encuentran en el Estado, particularmente en sus manifestaciones de informalidad e improvisación organizacional, liderazgo personalista, faccionalismo interno, nepotismo (basado en lazos de familia, amistad y partido), corrupción y disposición hacia compromisos reactivos en vez de compromisos sostenidos y proactivos⁶⁷.

Los cambios e inconsistencias encontradas en la sociedad civil latinoamericana han obstaculizado los esfuerzos para reafirmar el papel de los grupos de control ciudadano y otros espacios para la rendición social de cuentas. Estas dificultades han sido discernibles en el empeño por construir una red latinoamericana de capítulos de TI. De hecho, algunas de estas ONG resultaron ser de corta duración. En Bolivia, la

65 Porto (2011), Peruzzoti (2006) y Waisbord (2000 y 2006).

66 Uruguay es el único país donde no hay un capítulo de TI formalmente establecido. Sin embargo, Uruguay Transparente, una organización local que ha servido como contacto con TI.

67 Carter (2010 y próximo).

afiliada local de TI, Ética y Democracia, fue disuelta cuatro años después de su creación⁶⁸. Los vínculos oficiales con el capítulo de TI de Brasil finalizaron en 2007 después de una disputa con la sede mundial de TI de Berlín. Los capítulos de Costa Rica (2006), Ecuador (2009) y Paraguay (2009) también fueron disueltos pocos años después de su creación. En Paraguay, esto ocurrió en medio de un escándalo público por presuntas irregularidades cometidas por la oficina local de TI. Estas limitaciones, si algo destacan es la importancia de fomentar una mayor capacidad de vigilancia y defensa de la corrupción desde de la sociedad civil, al tiempo de garantizar una supervisión adecuada de sus actividades.

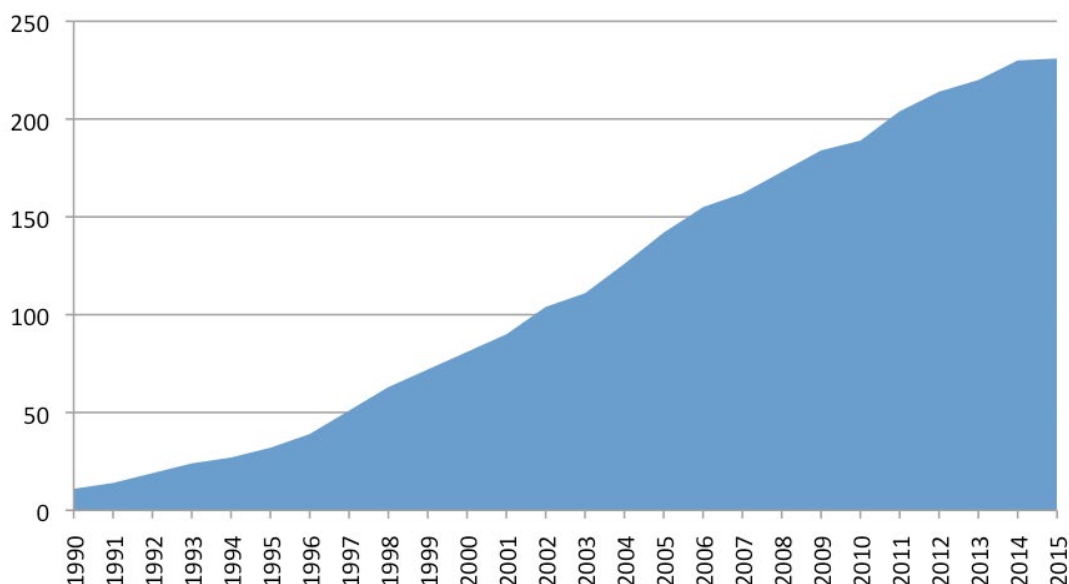
La construcción de una nueva estructura normativa

En toda América Latina en el desarrollo de un nuevo andamiaje legal para prevenir y procesar los actos de corrupción. La creciente atención mundial a esta problemática y mayor demanda interna por la integridad pública, ha impulsado una ola de reformas desde principios de los años noventa. Nuevos acuerdos internacionales, novedosas leyes y políticas públicas fueron adoptadas para mejorar la transparencia gubernamental. Es más, el entorno institucional favorable ha permitido la expansión de múltiples formas de *accountability* social. A pesar de las vulnerabilidades de este proceso, este desarrollo ha ampliado de manera constante las capacidades dentro de la región para disuadir, detectar e incluso enjuiciar a los involucrados en actos de corrupción.

Una ilustración visual de estas mejoras se puede apreciar en el Gráfico 2, que sintetiza todos los datos ofrecidos en el Cuadro 6. El gráfico presenta un agregado, año por año, de algunas de las medidas anticorrupción más importantes tomadas en América Latina entre 1990 y 2015. La llamativa imagen de progreso que se puede observar sugiere que el esfuerzo a largo plazo para elevar la corrupción en la agenda pública y promover iniciativas de transparencia ha generado un desarrollo sin precedentes en América Latina. En efecto, se han puesto en marcha los elementos básicos de una nueva estructura normativa. Este escenario novedoso ha contribuido a elevar los estándares de expectativa en asuntos de integridad pública y a estimular la demanda social por la rendición de cuentas. Por otra parte, ha proveído recursos legales que pueden ser utilizados por ciudadanos, periodistas, fiscales y jueces para revelar informaciones sobre el funcionamiento del sector público y

68 Los intentos de establecer un nuevo capítulo en Bolivia luego de 2008 no lograron prosperar.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN ADOPTADAS POR PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1990-2015



Fuente: basado en información anual presentada en el cuadro 6.

exigir responsabilidad. Por último, en los casos en que este proceso ha implicado el fortalecimiento de las capacidades de investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción, el nuevo marco también ha proporcionado medios institucionales para canalizar el descontento social cuando se exponen actos de malversación.

Las muestras continuas de corrupción en la región, en medio de los considerables progresos mostrados en el Gráfico 2, plantean cuestiones cruciales sobre la efectividad de las reformas legales adoptadas. Como se examina a continuación, hay evidencia de que los sectores públicos en América Latina se están volviendo más transparentes como resultado de estos cambios. Sin embargo, si bien muchas reformas parecen más formalistas que sustanciales, el verdadero desafío radica en la aplicación efectiva y el cumplimiento de las leyes adoptadas.

Esto supone afrontar intereses y hábitos profundamente arraigados de secretismo, discrecionalidad y corrupción. En el contexto latinoamericano, estas iniciativas de

cambio, aunque fragmentadas, pueden ser consideradas como un desarrollo positivo.

A este punto del informe sabemos que, en general, los niveles de corrupción se ven afectados por la robustez de la democracia, la riqueza nacional y la apertura económica, entre una variedad de factores; que la victimización por corrupción y su percepción no han sufrido, en su mayor parte, un cambio sísmico en el pasado reciente; que continúan surgiendo escándalos de gran corrupción en la región, revelando en el proceso el funcionamiento de las transformaciones políticas, sociales e institucionales que median su impacto; y que en las últimas dos décadas, los países latinoamericanos han avanzado considerablemente hacia la introducción de marcos legales para luchar contra la corrupción. Nada de esto es suficiente para explicar por qué la corrupción se ha convertido en un potente problema político precisamente en el contexto actual latinoamericano. Resulta oportuno considerar algunas hipótesis sobre las condiciones precipitantes de los recientes acontecimientos políticos de la región.

5 Algunas hipótesis sobre las recientes reacciones anticorrupción en América Latina

En las páginas siguientes examinaremos cinco conjeturas que pueden explicar la actual ola de activismo anticorrupción en América Latina. Tal como se hará evidente, las cinco hipótesis bajo estudio, y los fenómenos que encarnan, operan en un marco temporal diferente. La percepción profundamente arraigada y generalizada de la injusticia económica y política es un factor a largo plazo que enmarca prácticas corruptas y escándalos, alimentando la indignación social al respecto. A su vez, un conjunto de factores de mediano plazo que parecen haber alcanzado un punto de inflexión (tales como el aumento de la transparencia en el sector público, el cambio en los patrones de acceso a la información y, de forma menos clara, la expansión de las clases medias) facilitan la aparición de la corrupción como un tema político muy potente y la activación correspondiente de las reacciones sociales e institucionales. Por último, pero no por ello menos importante, el quinto factor (la contracción económica) posiblemente provee, a corto plazo, un fuerte impulso a la ira en contra de los titulares del gobierno y exacerba las posibles consecuencias políticas de la corrupción. Examinemos brevemente, en este orden, cada uno de los factores que aparecen en esta historia.

La percepción de injusticia

El primer elemento de nuestra explicación está relacionado con el “pecado original” de la región -la desigualdad- y sus graves consecuencias políticas. Las desigualdades históricas y las percepciones acumuladas sobre la injusticia de los sistemas políticos en América Latina proporcionan el contexto en el cual la corrupción -particularmente la corrupción a gran escala y al más alto nivel- ocurre y es percibida por la población. Las irregularidades que son reveladas al público ayudan a

confirmar la opinión generalizada de que las instituciones trabajan para unos pocos y no para la sociedad en su conjunto. Cuando se combina con otros factores (una desaceleración económica, expectativas económicas cada vez mayores, una ciudadanía cada vez más dotada de información y recursos legales, entre otros), esta percepción puede alimentar una reacción social muy poderosa contra la corrupción.

Sin embargo, no es sólo que las desigualdades y la injusticia constituyen un contexto para la corrupción. La relación de la desigualdad y la corrupción es más profunda, tal como lo demuestra la historia política de América Latina. Como se sabe, América Latina ha sido considerada desde hace tiempo como una de las regiones más desiguales del mundo. Sus grandes asimetrías en la distribución de la riqueza están profundamente arraigadas en la historia del continente y han moldeado sus sociedades de innumerables maneras. Un creciente número de publicaciones ha reforzado nuestra comprensión de los efectos nocivos que tales desigualdades pueden tener sobre las perspectivas de desarrollo económico, social y político. Las inequidades extremas generan condiciones estructurales que socavan el crecimiento productivo y disminuyen la calidad de vida en general, alimentando las tensiones sociales, la delincuencia, la desconfianza y el sentimiento de inseguridad personal. Esta situación obstaculiza el desarrollo de derechos civiles básicos y debilita el capital social y, con ello, acaba entorpeciendo las actividades del mercado y de la sociedad civil, al tiempo de cohibir el funcionamiento de la democracia política⁶⁹.

69 En relación a los efectos adversos de la inequidades agudas en la calidad de vida en general, ver Wilkinson & Pickett (2010). En relación al desprecio de los derechos humanos en sociedades con disparidades extremas de riqueza, ver O'Donnell (1999), y en relación al impacto negativo para el capital social, ver Putman (1993); y Edwards, Foley y Diani (2001).

Las sociedades con severas disparidades de riqueza distorsionan las relaciones de poder y sesgan el acceso a la información y los bienes culturales. Como tales, desnivelan las reglas del juego, y producen distribuciones desproporcionadas de fuerza y representación política. La política y las políticas públicas se configuran así para favorecer los intereses de unos pocos privilegiados; un punto de vista compartido por casi dos tercios de la población de América Latina durante la última década (ver Cuadro 7).

La desigualdad económica engendra el clientelismo y la política de patronazgo, y fomenta la captura de la burocracia estatal por parte de la élite. La búsqueda de rentas (*rent-seeking*) tiende a florecer en estas condiciones de manera que restringen la competencia y la eficiencia del mercado. Este entorno también socava la recaudación de impuestos del Estado al investigar políticas impositivas regresivas y niveles significativos de evasión fiscal. Todo ello alimenta la mala prestación de servicios y reduce las inversiones públicas en salud y educación, debilitando así el desarrollo del capital humano⁷⁰.

A esto se suma el hecho de que los países que presentan profundos desequilibrios sociales y de poder son inhóspitos para el desarrollo de un sistema jurídico basado en la aplicación justa, imparcial e independiente de las normas jurídicas. Las disparidades agudas de la riqueza, según Vieira, “anulan la imparcialidad jurídica, causan la invisibilidad de los más pobres, la demonización de los que desafían el sistema y la inmunidad de los privilegiados”. En tales sociedades, el cumplimiento y respeto de las instituciones legales es socavado por una falta de responsabilidad mutua entre sus miembros. Los desfavorecidos no ven razones para “comportarse de acuerdo con las reglas del juego que perjudican sistemáticamente sus intereses”, mientras que los privilegiados no sienten “restricciones sociales en la maximización de sus intereses”⁷¹.

70 Estos puntos generales se encuentran bien articulados en Adrian (2014), Birdsall y Sabot (1994), Carter (2015), Ferranti, Perry, Ferreira y Walton (2004), Karl (2003), Reich (2012), Rothstein (2011), Rueschemeyer (2005), Stiglitz (2013), Snyder y Samuels (2004), Weyland (1996), PNUD (2010), World Bank (2005), You (2015), You y Khlagram (2005). En general, para más sobre las políticas de desigualdad, ver Chalmers, Vilas, Hite, Martin, Piester y Segarra (1997), Friedman (2002), Tilly (1998); Tokman y O'Donnell (1998); Tulchin (2002), y Whitehead (2006). Sobre las más recientes tendencias en desigualdad en América Latina, ver López-Calva y Lustig (2010).

71 Vieira (2011, pp. 36, 41). También ver Glaeser, Scheinkman y Shleifer (2003).

Las altas disparidades sociales de la riqueza generan conflictos distributivos que pueden fomentar la inestabilidad, corroer la eficacia gubernativa y frustrar la seguridad de los derechos de propiedad. Al ofrecer a sus pueblos una calidad de vida inferior, las naciones desiguales pueden provocar problemas de legitimidad. Estas comodidades políticas, de hecho, son percibidas como corruptas, vistas con gran desconfianza por el pueblo y consideradas potencialmente volátiles⁷².

La desigualdad, por tanto, produce un círculo vicioso que fomenta la corrupción y la exclusión. Permite a los privilegiados subvertir las instituciones políticas, administrativas y jurídicas de la sociedad, y reduce los medios por los cuales los pobres pueden responsabilizar a los poderosos. Esto propaga una cultura de desconfianza que moldea las percepciones de la sociedad sobre las reglas y la legitimidad de las instituciones, y puede habituar normas de corrupción. En las sociedades fuertemente divididas, la gente siente que tiene pocos intereses en común y, por consiguiente, no está dispuesta a adoptar un sentido generalizado de confianza⁷³.

La evidencia de América Latina apoya los principales argumentos expuestos en la nueva literatura sobre desigualdad y corrupción. También explica muchas de las dudas y tensiones que han surgido en toda la región con respecto a prácticas consideradas como corruptas. Según los estándares mundiales, la mayoría de los países latinoamericanos muestran niveles muy altos de disparidad de ingresos. Lo más notable, sin embargo, es que también muestran elevadas medidas de frustración con la forma en que sus sociedades y políticas asignan recursos y preferencias de poder.

El Cuadro 7 a continuación indica una percepción consistente y generalizada de injusticia en toda la región.

72 Sobre el impacto de desigualdad y corrupción en la estabilidad y legitimidad de los regímenes, ver Boix (2003), Galbraith (2012), Muller y Seligson (1987), Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000), y Selligson (2002).

73 Rothstein (2011), Rothstein y Ulsaner (2005), Ulsaner (2008), You (2015), You y Khlagram (2005).

CUADRO 7. DESIGUALDAD, PERCEPCIONES DE INJUSTICIA, CORRUPCIÓN Y LEGITIMIDAD DE RÉGIMEN EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS 2010 - 2015

Cuadro 7. Desigualdad, percepciones de injusticia, corrupción y legitimidad de régimen en América Latina por país, 2010-2015

País	Desigualdad de ingresos 2010-13 (Índice de Gini)	Percepción de injusticia					Percepción de corrupción (1)		% de la población satisfecha con la democracia	
		% de la población que considera que la distribución de riqueza es injusta en sus países			% de la población que cree que el gobierno favorecer a los intereses de los poderosos		Promedio 2010-14	Variación 2010-14	Promedio 2011-15	Variación 2011-15
		Promedio 2010-15	Rango de país	Variación 2010-15	Promedio 2010-15	Variación 2010-15				
Argentina	44.1	77.5	Medio	-9.7	73.2	-4.5	79.0	0.4	54.3	-4
Bolivia	51.5	60.9	Bajo	-18.9	54.1	-15.1	70.1	-6.2	38.0	20
Brasil	53.7	81.6	Alto	16.1	69.5	40.3	65.3	0.4	28.0	-16
Chile	51.5	89.4	Alto	5.3	71.9	19.8	66.0	-3.2	37.7	11
Colombia	54.7	84.1	Alto	1.8	72.9	14.1	79.8	1.6	27.0	1
Costa Rica	49.7	75.4	Medio	8.5	74.3	17.6	75.3	-4.0	41.7	2
Rep. Dom.	46.5	79.8	Alto	-14.4	80.9	-4.6	77.3	-1.3	44.0	21
Ecuador	48.0	48.7	Bajo	-20.4	47.0	-5.9	68.7	-9.8	56.0	11
El Salvador	45.1	72.3	Medio	-2.9	70.4	3.1	66.0	3.1	33.3	-6
Guatemala	54.2	74.7	Medio	-7.2	71.7	9.4	71.6	-5.3	26.3	4
Honduras	57.2	77.9	Medio	-1.3	80.4	2.2	71.5	-3.1	27.0	5
México	48.2	80.4	Alto	-2.6	78.4	3.2	76.0	-1.2	21.0	-4
Nicaragua	43.1	55.8	Bajo	-9.4	51.1	-11.2	65.2	-1.6	46.0	10
Panamá	51.9	61.7	Bajo	-4.6	67.9	11.1	74.7	-6.8	45.3	-16
Paraguay	50.2	79.2	Alto	4.0	80.8	14.1	76.4	-0.6	29.3	-15
Perú	46.7	78.8	Alto	-3.3	79.1	0.8	78.2	-1.2	26.7	-7
Uruguay	43.3	64.5	Bajo	-5.7	36.5	17.0	62.1	0.3	74.7	-2
Venezuela	44.8	61.6	Bajo	14.7	59.2	16.3	77.1	3.9	39.0	-15
América Latina	--	72.5	--	-2.8	67.7	7.0	72.3	-2.2	38.3	-2

Nota: (1) Índice 0-100 (máximo) elaborado por Barómetro de las Américas. Datos no incluyen información para Brasil, Chile y Costa Rica en 2014. Los promedios en estos países están basados únicamente en el período 2010-12. Fuentes: Desigualdad de ingresos: PNUD (2013, 2015); Percepción de injusticia y satisfacción con la democracia: Latinobarómetro; Percepción de corrupción: Barómetro de las Américas.

Casi tres cuartas partes de la población de América Latina considera que su sociedad es injusta y más de dos tercios considera que sus gobiernos tienden a proteger los intereses de unos pocos privilegiados sobre los de la población en general. Este sentimiento de injusticia exacerba las percepciones de corrupción, que son generalizadas en toda la región (72.3 en una escala de 0 a 100, en promedio). El impacto de todo esto sobre la legitimidad de las instituciones políticas latinoamericanas difícilmente puede ser subestimado. Según el Latinobarómetro, entre 2010 y 2015, en promedio, sólo el 38% de la población latinoamericana estaba satisfecha con sus democracias. Todo esto se ve agravado por los bajos niveles de confianza interpersonal que se encuentran en todo el continente, donde, en promedio, sólo uno de cada cinco encuestados cree que puede confiar en la mayoría de la gente⁷⁴.

El Cuadro 8 revela una correlación general entre las percepciones de injusticia, corrupción e insatisfacción con el régimen político prevaleciente.

Este ejercicio agrupa a los países latinoamericanos sobre la base de cómo su población ve a su sociedad. Entre las

seis naciones con menor percepción de injusticia, cinco están vinculadas a países que han experimentado un “giro político a la izquierda” –Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Uruguay, donde las evaluaciones de inequidad han disminuido considerablemente con la excepción de Venezuela, que experimentó un fuerte repunte en 2015. Entre los países con mayores niveles de injusticia percibida destacan Brasil, Chile y Colombia. En 2015, más del 90% de los encuestados en Brasil y Chile consideraban que la distribución de la riqueza era injusta en sus países.

En sólo dos países latinoamericanos –Uruguay y Ecuador–, en los últimos años, más de la mitad de su población ha afirmado que sus gobiernos favorecen a la población general, y no a una minoría poderosa. En 2015, cuatro de cada cinco ciudadanos de la mitad de los países de la región, representando casi el 80% de sus habitantes, sentían que sus gobiernos estaban orientados principalmente a defender los intereses de unos pocos privilegiados. En Brasil y Paraguay, estas cifras subieron hasta 88% y 86% de su población, respectivamente. Las altas percepciones de corrupción en América Latina están, sin duda,

CUADRO 8. DESIGUALDAD, PERCEPCIONES DE INJUSTICIA, CORRUPCIÓN Y LEGITIMIDAD DE RÉGIMEN EN AMÉRICA LATINA, POR GRUPOS DE PAÍSES, 2010-2015

Rango de país (1)	Desigualdad de ingresos 2010-13 (Gini Index)	Percepción de injusticia				Percepción de corrupción (1)		% de la población satisfecha con la democracia	
		% de la población que considera que la distribución de riqueza es injusta en sus países		% de la población que cree que el gobierno favorece a los intereses de los poderosos		Promedio 2010-14	Variación 2010-14	Promedio 2011-15	Variación 2011-15
		Promedio 2010-15	Variación 2010-15	Promedio 2010-15	Variación 2010-15				
Bajo	47.1	58.9	-7.4	52.6	2.0	69.7	-3.4	49.8	1.3
Medio	50.0	75.6	-2.5	74.0	5.6	72.7	-1.8	36.5	0.2
Alto	50.2	81.9	1.0	76.2	12.5	74.1	-0.8	30.5	-1.3

Nota: (1) El rango de países es agrupado sobre la base del porcentaje de su población que percibe la desigualdad de ingresos como injusta, utilizando el promedio 2010-2015. Bajo: Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Panamá, Uruguay; Medio: El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Argentina, Honduras; Alto: Perú, Paraguay, República Dominicana, México, Brasil, Colombia, Chile.
Fuentes: Elaboración del autor basada en el Cuadro 7.

⁷⁴ Como lo demuestran las encuestas de Latinobarómetro, Brasil y México presentan los niveles más bajos de confianza social en la región, con un promedio de 7% y 13%, respectivamente, entre 2003 y 2015. Las mayores medidas de confianza interpersonal en la región se encuentran en Uruguay, con un 27% es menos de la mitad de la que se encuentra en los países escandinavos.

relacionadas con estos sentimientos de injusticia. Estos, a su vez, contribuyen a explicar los bajos niveles de satisfacción con la democracia en gran parte de la región, particularmente en México, Guatemala, Perú, Colombia, Honduras, Brasil y Paraguay, y están involucrados en la crisis de régimen en Venezuela.

El resentimiento acumulado y la frustración derivada de las desigualdades históricas de América Latina, junto con la creciente conciencia social de esta realidad, han ampliado el impacto de recientes escándalos de corrupción. Todo ello ha alimentado las demandas de mayor integridad pública y rendición de cuentas, expresadas a menudo en la expectativa de un gobierno más inclusivo y sensible a las necesidades de la población.

El aumento de la transparencia en el sector público

Aún una narrativa ampliamente aceptada de la injusticia no logra, de por sí, convertir a la corrupción en un tema político potente, capaz de movilizar a la sociedad y activar los recursos institucionales. Para que esto ocurra, deben estar presentes otras condiciones precipitantes.

En el caso de América Latina, el aumento de la transparencia en el sector público es una de esas condiciones, y de hecho es particularmente crucial. Este es nuestro segundo factor explicativo: en la gran mayoría de los países de la región, los gobiernos se han vuelto más transparentes. El Cuadro 9 resume la trayectoria de dos indicadores de transparencia en el sector público: el índice de transparencia de la formulación de políticas gubernamentales del Foro Económico Mundial (uno de los 118 ítems que entran en el Índice Global de Competitividad del FEM) y el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership. Estos indicadores proporcionan información relevante sobre aspectos específicos de la apertura del gobierno. Más importante aún, pueden ser tomados como indicadores indirectos útiles para medir los niveles de transparencia en el sector público en sentido amplio.

En la última década, según las cifras del FEM, la capacidad de las empresas para obtener información sobre cambios en las políticas y regulaciones gubernamentales que

afectan sus actividades aumentó en 12 de los 18 países latinoamericanos, así como en la región en su conjunto. Se detectaron incrementos particularmente significativos en Paraguay, Uruguay y Bolivia, mientras que El Salvador experimentó un marcado descenso. Sin embargo, la región permanece por debajo del promedio mundial (4.12 para 2013-16). La apertura presupuestaria, a su vez, aumentó en 11 de los 15 países latinoamericanos para los que hay información a lo largo de la década 2006-15. La República Dominicana, Nicaragua y Honduras muestran grandes mejoras, mientras que Venezuela experimentó una caída abrupta. El promedio de América Latina, que también subió en el período de estudio, ubica a la región hoy en el 44º lugar entre los 102 países cubiertos por la última iteración del índice, aún dentro de la categoría de “apertura presupuestaria limitada”. Ocho países muestran una mejora en ambos indicadores de transparencia, mientras que sólo tres países (Chile, Colombia y Venezuela) muestran un deterioro en ambas categorías, un hallazgo que en el caso de Colombia y Venezuela encuentra eco con su consistente deterioro en los niveles de victimización por corrupción y la percepción de corrupción.

Estas cifras son indicativas de un doble cambio. En primer lugar, sugieren que, en términos generales, la información disponible sobre lo que ocurre en los sectores públicos de la región ha aumentado considerablemente en la última década. Esto da a ciudadanos, periodistas, fiscales y jueces más material primario, por así decirlo, para hacer preguntas, investigar y ejercer control sobre los funcionarios públicos y exigir responsabilidad de ellos. Este hecho, combinado con nuevos canales de difusión rápida de la información, puede tener un efecto muy poderoso en la transmisión al dominio público de los aspectos del funcionamiento de las instituciones públicas que durante mucho tiempo estuvieron ocultas a los ciudadanos.

Sin embargo, es en el segundo cambio donde estas cifras de transparencia revelan lo que más importa. El hecho de que esta información esté disponible es un síntoma de que todos estos agentes de rendición de cuentas –de los ciudadanos a los magistrados– están dotados de más recursos legales que nunca antes y los utilizan efectivamente. Después de todo, la mayor parte de la información adicional en el dominio público sobre el funcionamiento de las instituciones es probablemente de tipo rutinario y, por lo tanto, irrelevante desde el punto de vista de la integridad de los funcionarios públicos. No obstante el aumento de los recursos legales –como el acceso a las leyes de información, las facultades de negociación o el levantamiento de las normas de

secreto bancario cuando se trata de financiamiento de campañas– que aparentemente son desplegadas por ciudadanos, periodistas y agentes policiales en América

Latina, los han llevado a descubrir información oculta sobre hechos corruptos. En otras palabras, aunque sea importante, no es la información adicional *per se* la que

CUADRO 9. MEDIDAS DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA, POR PAÍS, 2006-2016

País	Transparencia en la formulación de políticas del gobierno (1)			Índice de Presupuesto Abierto (2)			Tendencias		
	2006-2009	2013-2016	Variación 2006-09 / 2013-16	2006-2008	2012-2015	Variación 2006-08 / 2012-15	Transparencia en la formulación de políticas del gobierno	Índice de Presupuesto Abierto	Total (3)
Argentina	2.73	2.99	0.26	47.9	54.6	6.7	+	+	
Bolivia	2.73	3.59	0.86	13.6	14.4	0.8	+	+	
Brasil	3.42	3.35	-0.07	74.1	75.0	1.0	-	+	?
Chile	5.03	5.00	-0.03	72.1	62.2	-9.9	-	-	
Colombia	4.34	3.93	-0.41	58.7	57.6	-1.2	-	-	
Costa Rica	3.92	4.35	0.43	45.0	52.0	6.9	+	+	
Rep. Dom.	3.72	4.18	0.46	11.7	39.9	28.2	+	+	
Ecuador	2.77	2.50	-0.27	35.3	40.4	5.1	-	+	?
El Salvador	4.25	3.53	-0.72	32.6	48.2	15.6	-	+	?
Guatemala	3.92	4.38	0.46	46.2	48.3	2.2	+	+	
Honduras	3.83	3.99	0.16	24.8	48.1	23.2	+	+	
México	3.93	4.05	0.12	52.3	63.6	11.2	+	+	
Nicaragua	3.31	3.63	0.32	19.7	44.1	24.4	+	+	
Panamá	4.11	4.43	0.32	n.a.	n.a.	n.a.	+	n.a.	?
Paraguay	2.89	3.95	1.06	n.a.	n.a.	n.a.	+	n.a.	?
Perú	3.80	3.85	0.05	71.7	65.9	-5.8	+	-	?
Uruguay	4.00	4.74	0.74	n.a.	n.a.	n.a.	+	n.a.	?
Venezuela	2.48	2.25	-0.23	35.5	22.4	-13.1	-	-	
América Latina	3.62	3.82	0.20	42.1	49.1	7.0	+	+	

Notas: (1) Este índice mide en una escala de 1-7 (mejor) los resultados a la siguiente pregunta encuestada: En su país, ¿qué tan fácil es para las empresas obtener información sobre cambios en las políticas y regulaciones gubernamentales que afectan sus actividades? (2) Este índice mide en una escala de 0-100 (mejor) tres aspectos de cómo los gobiernos están manejando las finanzas públicas: transparencia presupuestaria (cantidad, nivel de detalle y puntualidad de la información presupuestaria que los gobiernos están haciendo disponible públicamente), participación en el presupuesto (las oportunidades que los gobiernos están proporcionando a la sociedad civil y al público en general para tomar decisiones sobre cómo se recaudan y gastan los recursos públicos) y la supervisión presupuestaria (capacidad y autoridad de las instituciones formales -como las legislaturas y las instituciones fiscalizadoras supremas- para comprender e influir en cómo se están aumentando y gastando los recursos públicos). (3) Una celda verde denota una tendencia positiva consistente; una celda roja denota una tendencia negativa consistente; (?) denota una tendencia incierta.

Fuentes: Transparencia de la formulación de políticas del gobierno: Reporte de Competitividad Global; Foro Económico Mundial; Índice de Presupuesto Abierto; Asocio Internacional de Presupuestos.

normalmente conduce a la revelación de actos corruptos, sino las prerrogativas y facultades legales que la misma disponibilidad de esa información revela.

En este punto, es útil volver a uno de los argumentos generales que rigen este informe: el despliegue de nuevas facultades legales y la información adicional que estas producen pueden desencadenar grandes cambios políticos incluso si los niveles reales de corrupción no han cambiado en absoluto con respecto al pasado. Más que nunca, el típico ciudadano latinoamericano está en condiciones de conocer mucho más sobre la vida interior de las instituciones y, con toda probabilidad, sabe mucho más sobre ella. Y lo que el público ahora descubre a menudo es una visión no muy bonita. De ello se deriva una implicación política crucial: aunque puedan ser inherentemente deseables, las reformas que aumentan los niveles de transparencia en el funcionamiento de las instituciones pueden tener un efecto ambiguo sobre la legitimidad del sistema político. Cuanto más transparentes se hacen las instituciones públicas y cuanto más información las hace llegar al dominio público, mayor es la probabilidad de que los ciudadanos conozcan los aspectos menos elegantes del funcionamiento del Estado y de la política. A largo plazo, una mayor transparencia puede disuadir la malversación y tener un efecto saludable en la vida pública. En el corto plazo, sin embargo, hay una probabilidad significativa de que las reformas pro-transparencia produzcan una cosecha de escándalos de corrupción, a menudo con consecuencias devastadoras para la legitimidad de las instituciones, que es exactamente lo que estamos viendo en gran parte de América Latina en el momento. Este es un punto que desde hace tiempo se reconoce en la literatura sobre las reformas de las finanzas de campaña⁷⁵.

Cambios en los patrones de acceso a la información

La siguiente condición precipitante de la ola de indignación anticorrupción y de la movilización social que la ha acompañado se refiere a la transformación visible de las formas en que los ciudadanos latinoamericanos, en particular los de estratos medios y altos, adquieren información. Si bien es cierto que el acceso a Internet sigue fuertemente correlacionado con los niveles de ingreso y la residencia urbana en América Latina, en este punto tanto su adopción como la velocidad de su expansión son más que suficientes para impactar de manera decisiva la dinámica social y política. En 2014, poco más del 50% de la población latinoamericana

75 Casas-Zamora (2005), p. 229; Fisher & Eisenstadt (2004), p. 621; Von Biezen (2010), p.77; Scarrow (2007), p. 201.

eran usuarios de Internet, con un aumento del 142% desde 2006⁷⁶. Por tanto, no es sorprendente que, como se muestra en el Cuadro 10, la década pasada vio una disminución en la relevancia de los medios tradicionales (TV, radio y periódicos) y el florecimiento de la web como fuente de información. En esto, América Latina no es diferente del resto del mundo.

Si bien la televisión sigue siendo, en gran medida, la fuente de noticias más importante para la población latinoamericana, en apenas seis años (2005-2011) esta fue reemplazada como fuente de información por un gran número de ciudadanos en la mayoría de los países en la región. En algunos casos su decadencia, como la de la radio y (en menor medida) los periódicos, ha sido precipitada. Esto contrasta con la rápida expansión de la web prácticamente en todas partes. En países como Chile, Costa Rica y Uruguay, la conexión entre ambas tendencias es imposible de perder.

El crecimiento de la web como fuente de información es concomitante a la rápida difusión de los medios de comunicación social en América Latina, y en muchos sentidos impulsada por ella. En 2013, más del 78% de los usuarios de Internet en América Latina estaban activos en las redes sociales, una proporción mucho mayor que en Norteamérica o Europa Occidental⁷⁷. El Cuadro 11 da una idea de lo extendido que es el uso de los medios de comunicación social en la región y, lo que es más importante, de lo rápido que puede crecer incluso en muy poco tiempo.

Para el año 2015, en promedio, el 41% de la población de los países latinoamericanos tenía una cuenta de Facebook, cifra que ya estaba por encima del 50% en siete países de la región. Youtube y Google+ ya fueron visitados regularmente por más de un cuarto de la población latinoamericana. Con la excepción de Twitter, cuyo crecimiento regional es lento en el mejor de los casos, todas las otras redes incluidas en el cuadro se expandieron en los años desde 2013, con Google+ exhibiendo un aumento particularmente explosivo.

Para los propósitos de este estudio, la reciente expansión de Internet y, en particular, de las redes sociales en América Latina es crucial por muchas razones. Para empezar, casi seguramente estos nuevos canales han permitido la circulación -y una circulación mucho más rápida de información que no habría llegado al dominio público de otra manera. Anteriormente, en la sección 4, aludimos al hecho de que el papel de la prensa en los recientes escándalos de corrupción en América Latina fue desigual -positivo en algunos casos, ambiguo o incluso ausente en otros.

76 CEPAL (2015), p. 41.

77 CEPAL (2015), p. 63.

CUADRO 10. FUENTES DE NOTICIAS PARA LA POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA, POR PAÍS, 2005-2011

País	% de la población que mira las noticias al menos una vez por semana			% de la población que escucha las noticias por la radio al menos una vez por semana			% de la población que lee los periódicos al menos una vez por semana			% de la población que obtiene sus noticias por Internet		
	2005	2011	Variación 2005-11 (1)	2005	2011	Variación 2005-11 (1)	2005	2011	Variación 2005-11 (1)	2008	2015	Variación 2008-15 (1)
Argentina	89.4	74.3	-15.1	69.2	49.9	-19.3	56.7	44.5	-12.2	36	48	12
Bolivia	71.3	80.4	9.1	70.0	64.0	-6.0	34.5	44.2	9.7	25	26	1
Brasil	81.1	70.2	-10.9	56.9	37.8	-19.1	34.8	38.7	3.9	28	28 (2)	0
Chile	91.4	75.5	-15.9	54.3	42.3	-12.1	55.8	38.3	-17.5	35	57	22
Colombia	84.8	69.0	-15.8	45.9	41.2	-4.7	27.9	31.2	3.3	27	37	10
Costa Rica	81.7	57.5	-24.2	22.9	19.9	-3.0	37.7	37.5	-0.2	19	40	21
Rep. Dom.	65.2	76.9	11.7	46.3	50.1	3.8	38.8	52.4	13.6	20	25	5
Ecuador	83.4	82.8	-0.7	45.8	39.3	-6.5	45.8	59.7	13.9	16	42	26
El Salvador	67.1	76.0	8.9	29.2	45.3	16.1	32.5	48.1	15.6	12	15	3
Guatemala	79.9	59.5	-20.4	49.1	41.2	-7.9	69.9	43.2	-26.7	10	18	8
Honduras	55.6	52.1	-3.5	57.6	38.4	-19.2	36.7	22.3	-14.4	9	10	1
México	89.3	59.9	-29.4	48.7	29.7	-19.0	56.3	28.3	-28.0	26	22 (2)	-4
Nicaragua	73.6	58.2	-15.4	42.4	41.5	-0.9	25.9	18.8	-7.1	11	15	4
Panamá	78.0	83.6	5.6	49.6	43.6	-6.0	52.9	52.8	-0.1	19	25	6
Paraguay	73.3	78.3	5.1	64.0	51.8	-12.3	30.8	43.3	12.5	14	25	11
Perú	78.1	82.7	4.6	66.3	69.3	3.1	47.7	64.8	17.1	32	34	2
Uruguay	87.3	69.8	-17.5	74.8	50.7	-24.1	31.3	28.6	-2.7	25	52	27
Venezuela	76.7	79.7	3.0	59.7	46.1	-13.6	63.9	73.6	9.7	38	45	7
América Latina	78.6	71.8	-6.8	53.6	44.9	-8.8	43.4	43.0	-0.4	23	29	6

Notas:(1) Una celda verde denota una tendencia positiva; una celda roja denota una tendencia negativa. (2) 2011. Fuente: Latinobarómetro.

Ciertamente, es difícil argumentar que los ciudadanos en América Latina son cada vez más conscientes de la corrupción porque la prensa de la región está más libre que nunca. Eso no es lo que la evidencia sugiere. El Cuadro 12 muestra que en la última década la libertad de prensa se ha reducido drásticamente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, y en algunos casos, como Ecuador, Honduras, México y Bolivia, de manera dramática.

Por consiguiente, es muy probable que si los ciudadanos latinoamericanos se han despertado a la realidad y a las implicaciones de la corrupción, lo deben en gran medida al rápido crecimiento de los canales de información alternativos basados en la web. Esto es cierto para los ciudadanos en muchas partes del mundo, desde el centro de África hasta Rusia e India⁷⁸.

78 Smith (2016); Enkilovop, Petrova y Sonin (2016), Jha (2014).

CUADRO 11. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE USA REDES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS Y POR RED, 2013-2015

País	Facebook			Youtube			Twitter			Google+			Instagram		
	2013	2015	Variación 2013-15 (1)	2013	2015	Variación 2013-15 (1)	2013	2015	Variación 2013-15 (1)	2013	2015	Variación 2013-15 (1)	2013	2015	Variación 2013-15 (1)
Argentina	49.8	54.0	4.3	33.3	34.7	1.3	10.1	10.8	0.7	2.3	39.1	36.8	3.8	5.2	1.4
Bolivia	28.7	33.2	4.6	14.5	17.6	3.1	5.6	6.4	0.8	0.8	30.7	29.9	2.2	2.2	0.0
Brasil	42.8	52.4	9.7	22.6	40.5	17.9	9.9	13.3	3.4	3.6	46.9	43.3	3.3	16.8	13.5
Chile	51.3	58.5	7.3	32.2	39.1	7.0	16.3	12.0	-4.3	0.8	34.0	33.2	2.3	10.5	8.2
Colombia	41.0	45.3	4.3	30.8	36.8	6.0	15.2	15.1	-0.1	0.3	41.9	41.6	2.8	14.4	11.6
Costa Rica	47.9	54.4	6.5	29.2	37.9	8.7	9.4	10.4	1.0	0.0	41.4	41.4	4.3	9.3	5.0
Rep. Dom.	40.7	38.7	-2.0	19.3	20.4	1.1	15.4	16.1	0.7	0.0	23.4	23.4	2.5	10.9	8.4
Ecuador	47.5	59.2	11.7	23.3	30.5	7.2	13.8	13.2	-0.6	0.5	33.6	33.1	2.2	9.7	7.5
El Salvador	25.0	30.6	5.6	11.6	17.1	5.5	8.5	8.9	0.4	0.8	19.9	19.1	2.5	5.1	2.6
Guatemala	29.0	29.4	0.4	14.0	14.7	0.7	9.2	6.8	-2.4	0.0	19.7	19.7	2.8	3.9	1.1
Honduras	19.9	21.2	1.3	8.5	10.2	1.7	4.3	6.5	2.2	0.2	8.5	8.3	1.8	3.0	1.2
México	33.8	n.a.	n.a.	24.5	n.a.	n.a.	9.8	n.a.	n.a.	0.1	n.a.	n.a.	1.9	n.a.	n.a.
Nicaragua	16.7	24.6	7.9	5.7	9.4	3.7	3.3	4.5	1.2	0.1	14.3	14.2	2.3	2.5	0.2
Panamá	44.6	46.2	1.6	25.5	30.4	4.9	17.0	16.9	-0.1	0.0	30.0	30.0	3.5	13.9	10.4
Paraguay	25.7	37.8	12.2	8.7	10.9	2.2	7.5	9.6	2.1	0.0	19.5	19.5	1.6	8.2	6.6
Perú	38.6	46.2	7.6	20.4	26.9	6.5	7.9	10.3	2.4	0.5	31.6	31.1	5.8	3.7	-2.1
Uruguay	42.5	51.4	8.9	27.2	40.2	13.0	6.2	9.8	3.6	1.9	43.2	41.3	3.8	6.9	3.1
Venezuela	45.6	50.2	4.6	25.4	29.8	4.3	22.4	22.3	-0.1	0.3	43.8	43.5	0.9	6.8	5.9
América Latina	37.6	41.1	3.5	21.2	25.2	3.9	10.7	10.8	0.1	0.7	29.8	29.1	2.8	7.4	4.6

Nota: Una celda verde denota una tendencia positiva; una celda roja denota una tendencia negativa.
Fuente: Latinobarómetro.

Utilizando datos de 150 países, Jha y Sarangi (2014) encontraron que tanto la penetración de Internet como el uso de Facebook tienen un impacto causal y negativo en la corrupción. Cualesquiera que sean las fallas del Internet y las redes sociales como fuentes de información –y hay muchas– es innegable que multiplican el volumen de información disponible para los ciudadanos y la velocidad de su circulación. Y en América Latina, por lo menos, han ayudado a contrarrestar las limitaciones importantes que aún marcan el funcionamiento de la prensa tradicional, que van desde leyes restrictivas hasta la concentración de la propiedad de los medios de comunicación o la presencia inminente del crimen organizado.

Igualmente relevante es el efecto de Internet en la movilización de la opinión pública en América Latina, y en algunos casos incluso una movilización física en las calles. Eventos como la Primavera Árabe y la revolución de colores en la antigua Unión Soviética han generado una considerable literatura que examina el impacto de las redes sociales en las protestas a gran escala⁷⁹. Si bien es erróneo pensar en los medios sociales como un factor que puede desencadenar protestas, es difícil negar que los canales de comunicación digital facilitan la erupción del descontento. Para que se desencadenen las protestas, deben existir las demandas

79 Sobre Internet y la Primavera Árabe ver: Howard et al. (2011), Doran (2011), Morozov (2011).

sociales reprimidas. Si están profundamente sentidas y lo suficientemente extendidas, estas pueden generar grandes explosiones sociales, con o sin Internet.

Sin embargo, la web y las redes sociales son herramientas que permiten varias cosas que han sido relevantes en el contexto latinoamericano reciente. En primer lugar, permiten la rápida socialización de una narrativa de descontento, a menudo construida en torno a la corrupción y la injusticia, que puede movilizar a un gran número de personas. En segundo lugar, reducen los costos de transacción para organizar manifestaciones. Tercero, permiten la articulación de movimientos sociales incluso en ausencia de líderes visibles, un cambio crucial de las erupciones del descontento en el pasado. Más del 90% de los participantes en las grandes manifestaciones contra el gobierno en Río de Janeiro en junio de 2013 recibieron su información de las redes sociales, en particular Facebook, un hallazgo que concuerda con las pruebas de las protestas estudiantiles de 2010 en Chile⁸⁰. Al comentar sobre el papel de Twitter en la convocatoria de las manifestaciones que llevaron a la renuncia del presidente Pérez Molina en Guatemala, el sociólogo Carlos Guzmán señaló: "Sería imposible convocar estas manifestaciones sólo a través de la prensa tradicional, manejada por grupos con claros intereses empresariales. Han sido las redes sociales las que han despertado nuestra conciencia"⁸¹.

Las protestas basadas en Internet no reemplazan a los vehículos tradicionales de la política –como partidos y legislaturas– sino que pueden modificar los parámetros de sus decisiones. Estas protestas tienden a ser espasmos de rebeldía, capaces de expresar la oposición a algo o alguien, pero rara vez capaces de articular una agenda clara u homogénea que pueda alterar el sistema político.

80 Magrani y Valente (2013). Sobre Chile: Valenzuela, Arriagada y Sherman (2012).

81 Citado por Elías (2015).

CUADRO 12. ÍNDICE DE LIBERTAD DE PRENSA EN AMÉRICA LATINA, POR PAÍS, 2005-2014 (1)

País	2005	2010	2014	Variación 2005-14 (2)
Argentina	45	51	51	6
Bolivia	33	46	47	14
Brasil	39	44	45	6
Chile	26	29	31	5
Colombia	61	56	55	-6
Costa Rica	18	18	17	-1
Rep. Dom.	37	40	42	5
Ecuador	41	52	64	23
El Salvador	43	42	39	-4
Guatemala	58	59	60	2
Honduras	52	61	68	16
México	48	62	63	15
Nicaragua	44	47	52	8
Panamá	43	44	49	6
Paraguay	57	60	59	2
Perú	39	43	47	8
Uruguay	28	25	24	-4
Venezuela	72	76	81	9
América Latina	43.6	47.5	49.7	6

Notas: (1) El índice oscila entre 0 (libertad de prensa completa) y 100 (no existe la libertad de prensa). (2) Una celda verde denota una tendencia positiva (menos puntos, más libertad de prensa); una celda roja denota una tendencia negativa (más puntos, menos libertad de prensa). Fuente: Freedom House.

Aunque los movimientos carezcan de agenda clara a largo plazo, sí pueden cambiar los parámetros de la discusión pública y colocar ciertas cuestiones, como la educación o la corrupción, en el centro de la agenda política⁸². La experiencia reciente de América Latina lo demuestra. Es difícil imaginar los debates actuales sobre la reforma educativa en Chile sin las protestas estudiantiles recurrentes desde 2010; o la discusión nacional sobre la corrupción en Brasil sin las grandes protestas de 2013; o la decisión del gobierno hondureño de inscribirse en una

82 Arditi (2012).

misión auspiciada por la OEA contra la corrupción sin las manifestaciones populares de los últimos dos años; o la reciente elección del candidato anticorrupción Jimmy Morales como Presidente de Guatemala sin la explosión de ira que envolvió las calles de su país en 2015.

La expansión de la clase media

Nuestro cuarto factor explicativo se ha convertido en un elemento básico de las discusiones sobre el descontento anticorrupción en América Latina y en otros lugares. En un reciente artículo sobre la proliferación de juicios, investigaciones, manifestaciones, condenas y renuncias relacionadas con la corrupción en América Latina, Jorge Castañeda señaló que “los inmensos avances de América Latina en la consolidación de la democracia en los últimos 30 años han hecho poco para erradicar uno de sus los flagelos más antiguos. Pero ahora tiene una renovada fuente de esperanza: su creciente clase media, producto de 15 años de impresionante progreso económico y social. Estas nuevas clases medias están exigiendo una mejor gobernabilidad y no descansarán hasta que lo consigan.”⁸³ No hay nada nuevo en esto. Retrocediendo hasta Aristóteles, los grupos de ingresos medios han sido acreditados como el pilar de la buena gobernanza y su expansión como un objetivo digno. En una declaración típica, Nancy Birdsall ha planteado que “los miembros de la clase media son más propensos a desempeñar el papel político positivo en la provisión de gobierno responsable, por ejemplo en el apoyo al Estado de derecho, los derechos de propiedad y los impuestos para financiar bienes públicos como la educación...”⁸⁴. Esta es una posición que compartimos, aunque no sin reservas.

Nuestras reservas tienen poco que ver con los hechos de la reciente expansión de las clases medias en América Latina, lo cual es un hecho bien documentado. Un informe reciente del Banco Mundial ha demostrado que entre 2003 y 2009 solamente, la proporción de la población latinoamericana que vive en hogares con ingresos per cápita en el rango de

83 Castañeda (2015)

84 Birdsall (2010), p. 8. También Birdsall (2015).

US\$ 10 a US\$ 50⁸⁵ pasó de un poco más de 100 millones de personas a más de 150 millones, un cambio dramático que no fue revertido por la crisis financiera de 2009⁸⁶. Utilizando datos del BID, el Cuadro 13 muestra que la clase media así definida aumentó del 24% de la población de la región en 2005 a más del 38% en 2013. Esta tendencia se observa en casi todos los países latinoamericanos. En 2013, la clase media se había convertido en el mayor grupo de la población en América Latina, por encima de los segmentos pobres (<US\$ 4 por día) y vulnerables (US\$ 4-10 por día)⁸⁷.

Aunque estos cambios son bienvenidos, su conexión con la buena gobernanza y, en particular, con la probidad en el gobierno ha sido muchos veces expresada, pero pocas veces comprobada. El tema ha recibido escasa atención de los investigadores de mentalidad empírica. Utilizando un conjunto de datos que abarcan 128 países y 672 observaciones anuales (38% de América Latina), Loaiza, Rigolini y Llorente (2012) encontraron que una expansión de la clase media tiene un impacto significativo en el aumento de los gastos de salud pública y educación en proporción al PIB, en la calidad de la democracia y en la reducción de los niveles de corrupción, según lo determinado por la Guía Internacional de Riesgo País. Estos resultados controlan el aumento del PIB per cápita.

El problema es que el mecanismo causal sigue siendo poco claro. Tal como Ferreira et al. (2013) señalan, es difícil discernir rasgos normativos distintivos en los grupos de ingresos medios de América Latina que puedan hacerlos particularmente propensos a exigir una mayor probidad en el gobierno. Su análisis muestra que los mayores ingresos se correlacionan con, entre otros, mayores niveles de confianza en las instituciones, una menor alienación política (la percepción de la medida en que las personas en el poder se preocupan por personas similares a los encuestados), menos voluntad de legitimar la violencia política, mayor percepción de oportunidades y, fundamentalmente, mayor probabilidad

85 La definición de clase media es un tema controversial. Ver la discusión en: Ferreira et al. (2013), pp. 29-37; OCDE (2010), pp. 58-60; Birdsall (2010), pp. 4-9.

86 Ferreira et al. (2013), p. 137.

87 Al usar información de encuestas nacionales de hogares, Stampini et al. (2015) se llega a cifras distintas para 2013: 30% para la clase media y baja y 38% para grupos vulnerables.

de voto. Sin embargo, casi todos estos valores y creencias cambian monótonamente con el ingreso, con hallazgos para la clase media aproximadamente entre aquellos para los pobres y los ricos. En su análisis, los efectos específicos de cada país parecen mucho más significativos que los basados en la clase⁸⁸.

Un segundo potencial mecanismo causal es el interés propio, i.e. que los grupos de ingresos medios en América Latina pagan proporcionalmente más impuestos y dependen mucho más de los servicios públicos, creando así un interés en mejorar los niveles de integridad y calidad en el sector público. Sin embargo, la evidencia en ambas cuentas es equívoca.

CUADRO 13. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA PERTENECIENTE A LA CLASE MEDIA, POR PAÍS, 2005-2013 (1)

País	2005	2009	2013	Variación 2005-2013 (5)
Argentina	27.1	51.3	69.7	42.3
Bolivia	22.6	32.0	42.4	19.8
Brasil	29.1	39.2	47.0	17.9
Chile	45.5(2)	49.6	57.5	12.0
Colombia	21.4	27.6	35.1	13.7
Costa Rica	40.8	46.2	48.3	7.5
Rep. Dom.	26.3	28.6	28.4	2.1
Ecuador	22.9	25.5	34.3	11.4
El Salvador	19.4	19.8	24.3	4.9
Guatemala	22.7 (2)	12.9(3)	18.2	-4.5
Honduras	17.1	20.7	15.7	-1.4
México	26.7	26.2(3)	27.6(4)	0.9
Nicaragua	11.9	11.8	16.6(4)	4.7
Panamá	35.7	41.2	48.0	12.3
Paraguay	23.7	26.1	35.1	11.4
Peru	19.5	41.8	41.9	22.4
Uruguay	46.7	56.9	66.2	19.5
Venezuela	25.5	45.4	45.6	20.1
América Latina (promedio de población ponderado)	24.1	31.8	38.3	14.2

Notas: (1) Porcentaje de la población que vive en hogares con un ingreso per cápita entre US\$ 10 y US\$ 50 al día.(2) 2006. (3) 2010. (4) 2012.(5) Una celda verde denota una tendencia positiva; una celda roja denota una tendencia negativa.
Fuente: Banco de Desarrollo Interamericano (2016). Promedio ponderado calculado por los autores.

El crecimiento de la clase media ha convertido a mucha gente de la región en contribuyentes⁸⁹. Desde 2003, el número de brasileños que pagan impuestos sobre la renta aumentó en casi nueve millones. Sin embargo, la contribución de los grupos de ingresos medios a los ingresos tributarios en América Latina es, en el mejor de los casos, decepcionante. La noción frecuentemente repetida de que la clase media tiene el peso de la tributación en la región no es más que un mito. En promedio, Breccera, Rigolini y Saavedra (2008) pusieron en 61% la proporción de impuestos pagados por el quintil de ingreso más rico de América Latina, con el quintil más pobre aportando menos del 3% y los tres quintiles medios al resto. La proporción entre el monto de los impuestos pagados por el quintil más alto y el más bajo es, en efecto, mucho mayor en América Latina (22 a 1) que en el Reino Unido (6 a 1). Es cierto que los impuestos indirectos son mucho más relevantes en América Latina que en los países desarrollados y que estos impuestos pueden tener un impacto significativo en los hogares de ingresos medianos, que ascienden a casi 14% y 10% del ingreso promedio per cápita en Chile y México, respectivamente⁹⁰. Sin embargo, incluso los impuestos indirectos se recogen en gran medida entre los estratos más ricos – el quintil más rico aporta el 53% de los impuestos al valor agregado en América Latina, una proporción mucho mayor que en los Estados Unidos o el Reino Unido⁹¹. En gran medida, estas cifras son simplemente

88 Ferreira et al. (2013), pp. 166-171.

89 Surowiecki (2013).

90 OCDE (2010), p. 163. Cabe hacer notar, sin embargo, que la definición de la OCDE de clase media es distinta a la del Banco Mundial y a la del BID: hogares con ingreso per cápita entre 50% y 150% del ingreso medio.

91 Breccera, Rigolini y Saavedra (2008), p. 15.

el resultado de la enorme concentración de ingresos en las sociedades latinoamericanas. No significa, ciertamente, que los sistemas tributarios de la región sean sólidos o progresivos; en la mayoría de los países el acuerdo sociopolítico tácito es que todos los grupos pagan poco en impuestos, pero que lo que se colecta proviene en gran medida de los bolsillos de los grupos de mayores ingresos.

En cuanto a la intensidad del uso de los servicios públicos, la evidencia apunta hacia la omnipresente deserción de la clase media sobre el Estado. Como Ferreira et al. (2013) señalan, “muchos latinoamericanos de clase media no dependen del Estado para servicios básicos como educación y salud y, en algunos casos, incluso para servicios públicos básicos como el suministro de electricidad y seguridad”⁹². Por ejemplo, más del 40% de los niños de 6 a 12 años pertenecientes a familias de clase media están matriculados en escuelas privadas de Brasil, Chile, Perú y República Dominicana, debido principalmente a la percepción generalizada de la baja calidad de la educación primaria y secundaria pública en la región⁹³. Sin embargo, la confianza de la clase media en los servicios privados tiene algunas excepciones importantes. La educación terciaria pública y los regímenes subsidiados de seguridad social benefician desproporcionadamente a los grupos de ingresos medios⁹⁴. Por otra parte, hay evidencia de que las clases medias preferirían no optar por opciones privadas, lo que explicaría su preocupación, o en realidad ira, con la baja calidad de los servicios públicos. Utilizando los datos del Barómetro de las Américas (2012), Moseley y Layton (2013) encontraron que la insatisfacción con la salud pública y con el estado de las calles y carreteras se correlacionó significativamente con la participación en manifestaciones en las Américas. Así también la pertenencia a la clase media. Su análisis concluye: “Es evidente que los manifestantes de toda la región son ciudadanos más educados y políticamente motivados, quienes probablemente tienen acceso a las herramientas organizativas necesarias para la movilización de la organización. Los manifestantes también parecen ser jóvenes, varones y emergen de la clase media”⁹⁵.

92 Ferreira et al. (2013), p. 171.

93 Ferreira et al. (2013), p. 175.

94 Ferreira et al. (2013), pp. 171-175.

95 Moseley y Layton (2013), p. 5. Ver también Biekart (2015).

La última cita apunta hacia el factor que puede estar en el corazón de esta historia. Sí, la perspectiva normativa de las clases medias no es un apoyo excepcional a la democracia. Tampoco es su interés en una mayor probidad en el gobierno tan claro como se esperaba. Sin embargo, sí sabemos que los grupos medios son más activos políticamente -más probables de votar, en particular- que los grupos vulnerables y de bajos ingresos⁹⁶. Ellos votan más y son menos propensos a participar en prácticas clientelistas que los pobres. Como sugiere la evidencia global del Pew Global Attitudes Project, las clases medias están más preocupadas que los grupos de bajos ingresos con temas como elecciones limpias y libertad de expresión⁹⁷. Su despertar político ocurre cuando gradualmente logran cubrir sus necesidades básicas, a medida que sus expectativas crecen y, a pesar de su deserción de los servicios públicos, a medida que se convierten en contribuyentes.

Por tanto, la expansión de la clase media puede tener un impacto en el activismo anticorrupción, en América Latina y en otras partes, a través de un mecanismo bastante simple: la aritmética. No importa si los valores políticos cambian monótonamente con los niveles de ingreso. Lo que importa es que a medida que crezca la clase media, con el tiempo habrá más ciudadanos políticamente activos que antes, cuando muchos de ellos estaban acosados por la pobreza y preocupaciones más inmediatas. En otras palabras, con la expansión de la clase media habrá más ciudadanos en sintonía con la política en general. Los escándalos de corrupción, en particular en el contexto de una recesión económica, simplemente proporcionan un desencadenante para que esa capacidad expandida de articulación de la demanda y movilización social se manifieste.

Sin embargo, esta interpretación debe tomarse con cautela, porque su ajuste con la evidencia disponible está lejos de ser perfecta. Es cierto que países como Brasil, Chile y Panamá, en donde la corrupción ha estado en el centro de los debates políticos de los últimos tres años, han experimentado un crecimiento significativo de la clase media durante la última década y que, como se mencionó en la Sección 3, la tolerancia de la opinión pública con

96 Ferreira et al. (2013), pp. 169-170; Zechmeister, Sellers y Seligson (2012), p. 76; Weeks (2014).

97 “The new middle classes rise up,” *The Economist*, 3/Septiembre/2011.

la corrupción ha disminuido en toda América Latina. Sin embargo, sólo hay que recordar que Guatemala, Honduras y México, tres de los países donde el descontento con el tema ha sido más visible, están en la parte inferior de la región en términos de la reciente expansión de la clase media.

La recesión económica

El quinto disparador es el más inmediato y, sin duda, el más obvio. Las fuertes reacciones sociales y políticas contra la corrupción se están produciendo en el contexto

de una crisis económica muy grave y generalizada. Como se muestra en el Cuadro 14, las tasas de crecimiento del PIB han disminuido significativamente en la gran mayoría de los países latinoamericanos desde 2010 y, en particular, desde 2013. Sólo en un puñado de países, sobre todo en Centroamérica, las tasas han superado la tendencia regional. La tasa media de crecimiento del PIB de la región en su conjunto ha disminuido del 3.7% en 2005-2009 (que incluye el año de recesión de 2009), al 2.9% en 2010-2012 y al 1.2% en 2013-2015. En 2015, la tasa de crecimiento en toda la región fue menor a -0.4%. Las tasas de desempleo también han crecido, pasando de un promedio regional de 6.3% en 2012 a 7.2% en 2015⁹⁸.

CUADRO 14. CRECIMIENTO DEL PIB PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS, 2005-2015

País	2005-09	2010-12	2013-15	Variación 2005-09 / 2013-15 (1)
Argentina	5.7	6.2	1.8	-4.0
Bolivia	4.7	5.2	5.6	0.9
Brasil	3.6	2.1	-0.2	-3.8
Chile	3.5	4.2	2.7	-0.8
Colombia	4.7	4.5	4.2	-0.5
Costa Rica	4.9	4.0	3.2	-1.7
Rep. Dom.	6.5	5.4	6.2	-0.3
Ecuador	3.8	4.2	2.9	-0.8
El Salvador	1.9	1.9	2.1	0.2
Guatemala	3.8	3.6	3.9	0.2
Honduras	4.1	3.5	3.1	-1.0
México	1.6	3.2	2.0	0.4
Nicaragua	2.8	4.6	4.4	1.6
Panamá	8.2	7.9	6.8	-1.4
Paraguay	3.0	6.3	7.2	4.2
Perú	6.5	5.3	3.7	-2.9
Uruguay	5.7	4.4	3.4	-2.4
Venezuela	6.2	-0.2	-3.3	-9.5
América Latina	3.7	2.9	1.2	-2.5

Nota: (1) Una celda verde denota una tendencia positiva; una celda roja denota una tendencia negativa. Fuente: CEPAL.

Esta desaceleración se produce a raíz de años de éxito notable para América Latina, que no sólo trajeron un crecimiento económico sostenido no visto en casi medio siglo, sino también la estabilidad macroeconómica y reducciones rápidas de la pobreza e incluso la desigualdad de ingresos. Los efectos sociales y políticos de esta carrera muy exitosa fueron múltiples, abarcando la rápida expansión de las clases medias mencionadas anteriormente y el surgimiento de expectativas generalizadas de rápida mejora económica. Estas expectativas han demostrado ser notablemente inelásticas ante el deterioro de las tasas de dinamismo económico. Como se muestra en el Cuadro 15, en 2015 más latinoamericanos estaban convencidos de que su situación económica mejoraría a lo largo del año siguiente que en el año 2010. Incluso en un Brasil devastado por la crisis, el 55% de la población creía que su situación económica sería mejor al año siguiente.

Todo esto sugiere una brecha evidente y creciente entre las expectativas colectivas y el desempeño económico real en toda la región, una brecha que permite reacciones sociales contra los jefes de gobierno. De hecho, como muestra el Cuadro 16, la desaprobación de los presidentes en América Latina ha crecido constantemente desde 2010, muy probablemente debido a la recesión económica.

Sin embargo, los efectos políticos de la desaceleración van más allá de la creciente decepción con los presidentes de turno.

⁹⁸ Las cifras de desempleo son tomadas del Banco Mundial y de CEPAL.

CUADRO 15. EXPECTATIVAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA 2010-2015 (%)

¿Espera que en los próximos 12 meses su situación económica y la de su familia será mucho mejor, ligeramente mejor, igual, ligeramente peor o mucho peor que como es al día de hoy?				
	2010	2011	2013	2015
Mucho mejor	9.1	8.9	11.2	12.4
Ligeramente mejor	35.0	33.1	33.9	37.3
Igual	36.0	37.4	29.0	31.2
Ligeramente peor	9.0	9.6	6.7	8.5
Mucho peor	3.1	3.6	2.2	3.3
Balance ([mucho mejor + ligeramente mejor] – [ligeramente peor + mucho peor])	32.0	28.8	36.2	37.9

Fuente: Latinobarómetro.

De hecho, la combinación de expectativas crecientes y perspectivas económicas limitadas parece afectar negativamente a las instituciones gubernamentales de manera más amplia. Desde 2010, los niveles de confianza en las instituciones han disminuido sistemáticamente en América Latina, particularmente en el caso de aquellas instituciones encarnadas por los políticos titulares - los gobiernos y las legislaturas (ver Cuadro 17).

Por tanto, las recientes reacciones sociales y políticas contra la corrupción tienen lugar en un clima de creciente desconfianza hacia las instituciones y de enojo contra los presidentes, debido al deterioro de las condiciones económicas. Es aquí donde debe recordarse la valiosa visión de Zechmeister y Zizumbo-Colunga (2013): “hay una fuerte razón para creer que los individuos son más punitivos con la corrupción percibida en tiempos económicos malos... (Nosotros) encontramos evidencia sólida de que la economía condiciona el grado en que los ciudadanos retiran el apoyo del ejecutivo en ejercicio cuando perciben altos niveles de corrupción”⁹⁹. No es el estado de la economía el que altera la percepción de los ciudadanos de la corrupción. En la Sección 3 se describió cómo estas percepciones no han cambiado significativamente en América Latina durante la última década, a pesar de la reciente desaceleración económica en gran parte de la región. La clave es que, incluso si las percepciones de corrupción permanecen inalteradas, la sanción política impuesta a los líderes políticos por la corrupción percibida tiende a ser mucho más pesado cuando la economía

⁹⁹ Zechmeister y Zizumbo-Colunga (2013), p. 1208.

empieza a ser peor, como es lo que ha ocurrido en América Latina desde 2010. Los latinoamericanos están generalmente enojados con los presidentes y los escándalos de corrupción descubiertos están proporcionando una narrativa muy poderosa para canalizar y movilizar esa ira.

En este punto, cuando hemos examinado superficialmente nuestras cinco hipótesis, es oportuno hacer una reflexión final. La historia que se ha narrado en esta sección es complicada y combina las causas próximas y lejanas de las reacciones anticorrupción en formas que no son obvias. Tratar de aislar un único factor que explique la reciente erupción de la corrupción como un tema político poderoso en América Latina es, con toda probabilidad, un error. Ciertamente,

ninguno de los factores analizados en este informe podría desencadenar por sí solo los notables acontecimientos presenciados en los últimos años. Más bien, es la convergencia de estos elementos lo que ha desatado una fuerte reacción social y política contra la corrupción en América Latina.

Atribuir los acontecimientos recientes a la presencia de niveles de corrupción sin precedentes en la región es posible pero, a la luz de las pruebas disponibles, casi con toda seguridad equivocado. Hacerlo puede ofrecer un reconfortante atajo intelectual en lugar de una explicación plausible. La explicación de este estudio es menos simple y elegante, pero descifra algunos cambios muy profundos experimentados por las sociedades

CUADRO 16. NIVELES DE APROBACIÓN PRESIDENCIAL PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA, 2010-2015 (%)

¿Aprueba o desaprueba la administración liderada por el Presidente (nombre)?				
	2010	2011	2013	2015
Aprueba	56.2	53.6	43.4	47.1
Desaprueba	36.9	37.2	39.6	45.7
Balance (aprueba-desaprueba)	19.3	16.4	3.8	1.4

Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 17. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA, 2010-2015 (%)

¿Cuánta confianza tiene en la siguiente institución?												
	Gobierno				Congreso				El Estado			
	2010	2011	2013	2015	2010	2011	2013	2015	2010	2011	2013	2015
Mucho	11.7	10.6	11.1	9.5	6.3	5.4	6.1	6.1	8.4	7.1	9.3	7.8
Algo	31.3	29.8	23.9	23.5	27.0	26.3	19.6	20.6	32.4	30.7	28.5	26.6
Un poco	32.2	35.0	28.0	33.3	35.9	38.2	28.9	35.8	34.7	37.9	30.5	37.1
Nada	23.4	23.6	24.7	31.7	26.5	26.5	31.8	34.0	20.6	21.3	19.1	25.8
Balance (mucho - nada)	-11.7	-13.0	-13.6	-22.2	-20.2	-21.1	-25.7	-27.9	-12.2	-14.2	-9.8	-18.0

Fuente: Latinobarómetro.

latinoamericanas en la última generación y su interacción con factores estructurales de larga data, en particular con la desigualdad endémica de la región. Se sostiene que es posible, de hecho probable, que detrás de la reciente explosión del activismo anticorrupción en América Latina esté la combinación de la percepción generalizada de injusticia política y económica; la acumulación paciente de reformas legales pro-transparencia; el surgimiento de los medios de comunicación social como fuente alternativa de información y una herramienta eficiente para la movilización social; y, posiblemente, aunque con menos claridad, la rápida expansión de los grupos de ingresos medios políticamente activos. Algunos de estos

factores están alcanzando su madurez. En el contexto de la creciente ira hacia los jefes de gobierno, todos estos factores se han combinado para exponer actos de malversación y desencadenar una fuerte reacción social contra ellos. Por tanto, han ocurrido dos cosas que explican el reciente giro de los acontecimientos: por un lado, los actos deshonestos se han vuelto más fáciles de descubrir y difundir; y por otro lado, las actitudes sociales frente a ellos son más implacables que nunca.

En la última sección se tratará de identificar algunas lecciones de la compleja historia que emerge de las páginas anteriores.



LECCIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECOMENDACIONES PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Los desalentadores problemas de corrupción de América Latina no son susceptibles de soluciones fáciles o de corto plazo. Sin embargo, las páginas anteriores deben ofrecer razones para la esperanza. Hay cosas muy importantes que están sucediendo en el continente, lo que hace que sea menos complaciente para aquellos que abusan de la confianza pública para su propia ganancia. La corrupción es cada vez más fácil de exponer, divulgar y condenar, así como más susceptible de ser castigada. Las sociedades latinoamericanas están presionando contra la corrupción de manera más fuerte y organizada que nunca.

Si bien el éxito final contra la corrupción depende en gran medida de los cambios culturales a largo plazo, es innegable que las políticas públicas –tanto a nivel nacional como internacional– pueden tener un impacto positivo incluso antes de que llegue el largo plazo. La reciente experiencia de América Latina lo atestigua. Mucho más puede y debe hacerse para comprender mejor, prevenir y castigar la corrupción en la región. Aquí hay algunas lecciones y recomendaciones de políticas que se derivan de las secciones anteriores. A estas le sigue otro conjunto de sugerencias que ayudarán a fortalecer la base de conocimientos sobre la cual construir estas políticas.

1

ENFOCARSE EN LAS TRANSFORMACIONES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES

Es muy importante persistir en los esfuerzos nacionales e internacionales para promover reformas legales e institucionales a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. Es cierto que el éxito contra la corrupción exige la protección de la prensa libre, el empoderamiento de la sociedad civil, la promoción de normas éticas a través de la educación formal, entre muchas otras

transformaciones. Sin embargo, la historia contada en las secciones 4, 5 y 6 sugiere fuertemente que el factor más importante en la demanda sin precedentes de transparencia y rendición de cuentas observadas en América Latina son los significativos cambios normativos que prácticamente todos los países han adoptado, en diferentes grados y con diversos niveles de compromiso. A menudo introducidos bajo influencia externa, estos cambios incluyen la ratificación de convenciones internacionales contra la corrupción, leyes de acceso a la información, regulaciones de financiamiento de campañas, normas contra el lavado de dinero, disposiciones sobre conflictos de intereses, reformas judiciales de diferentes tipos y una larga lista de innovaciones institucionales en favor de la transparencia y la integridad en el sector público. La persistencia de altos niveles de corrupción en toda la región naturalmente genera escepticismo con respecto al impacto de esas reformas. No obstante, hay razones para creer que estos cambios legales e institucionales están progresando lentamente contra los arraigados hábitos de opacidad, patrimonialismo y malversación. Estas reformas han otorgado nuevos poderes a los ciudadanos, a los periodistas, a los fiscales y a los jueces, y han obligado a los funcionarios públicos y a los actores empresariales, al menos, a prestar atención a las normas de conducta más estrictas. Como se mencionó anteriormente, el efecto a corto plazo de muchos de estos cambios normativos sobre la legitimidad democrática puede ser problemático. De alguna manera, América Latina está recogiendo hoy la cosecha del escándalo, que la acumulación de reformas pro-transparencia ha producido. Estas normas, en todo caso, han ayudado a revelar la corrupción, y han permitido que la luz del sol comience a ejercer su poder purificador y curativo.

2 ESCOGER ÁREAS VULNERABLES SIN DEJAR DE PRESTAR ATENCIÓN AL TODO

La evidencia examinada en la Sección 2, así como la muy limitada muestra de casos revisados en la Sección 3, proporcionan algunas pistas sobre áreas que parecen particularmente vulnerables a prácticas corruptas, tanto burocráticas como políticas. La interacción de los ciudadanos con la policía, los tribunales y los gobiernos locales está plagada de la posibilidad de corrupción en gran parte de la región. Del mismo modo, la contratación pública, la recaudación y la evasión de impuestos, y la financiación de campañas electorales son rasgos regulares de los casos de gran corrupción. No todos estos focos de corrupción son relevantes en todas partes, por supuesto, pero con toda probabilidad están en muchos países. Su pertinencia y los matices locales deben ser cuidadosamente desarrollados para que las estrategias políticas tengan éxito. No obstante, cabe señalar que estas áreas merecen atención prioritaria de los reformadores en la lucha contra la corrupción en toda la región. La adopción de soluciones digitales ofrece una verdadera promesa para aportar la transparencia y la eficiencia necesarias a algunos de estos focos de corrupción. Esto es particularmente cierto sobre los gobiernos locales, la contratación pública y la recaudación de impuestos. Los valiosos esfuerzos que las

autoridades nacionales y las organizaciones internacionales han realizado en el ámbito del gobierno electrónico deben ampliarse considerablemente, sabiendo que estos programas son complejos e implican mucho más que la introducción de nuevas tecnologías. De hecho, también implican un proceso de remodelación de estructuras y comportamientos burocráticos. Como tal, las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales harían bien en reconocer el delicado equilibrio que deben lograr entre dirigirse a las áreas vulnerables de la corrupción y fomentar una visión holística de la protección de la integridad en el sector público. De hecho, la reglamentación eficaz de la contratación pública o de la financiación de campañas no es más que una parte de un “ecosistema” de normas de mejora de la integridad, que incluye normas contra los conflictos de intereses, normas relativas a las actividades de cabildeo, y reglas de secreto fiscal, cambios para racionalizar las normas de inmunidad parlamentaria, protecciones para informantes y la libertad de prensa, entre muchos. Si la lucha contra la impunidad y la preservación de la integridad de las instituciones públicas son los objetivos últimos, todas estas reglas variadas deben diseñarse y aplicarse de manera concertada.

3

INVERTIR EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La experiencia reciente de América Latina demuestra el considerable potencial de Internet y de las redes sociales para aportar transparencia y rendición de cuentas al sector público. Estas lo hacen de muchas maneras diferentes. Primero, al permitir que fuentes alternativas de información digital rompan el dominio de los medios tradicionales sobre la opinión pública; en segundo lugar, permitiendo una circulación mucho más rápida de la información en el dominio público; tercero, reduciendo drásticamente los costos de la acción colectiva para los ciudadanos. Todo esto ha demostrado ser crítico en el actual contexto latinoamericano. Invertir fuertemente en la democratización del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación -notablemente los teléfonos inteligentes y la banda ancha- es esencial por muchas razones; entre ellas, ayudar a mantener a los gobiernos honestos. Por supuesto, esto no es una consecuencia inevitable de la expansión de Internet y las redes sociales. Muchos ejemplos en el mundo pueden ser citados como evidencia contra esta conexión. La clave es si tal expansión tiene lugar en un ambiente verdaderamente abierto y democrático. Afortunadamente, este es el caso en América Latina, en donde ningún gobierno (con la excepción de Cuba), hasta ahora, ha adoptado medidas ostensibles para restringir la circulación de información en la web. Sin embargo, el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones no es más que una parte del reto. Aumentar la capacidad de los medios digitales para generar y difundir información de alta calidad sobre las políticas y decisiones de los gobiernos sería una valiosa inversión en la lucha contra la corrupción en América Latina.

4

PROMOVER POLÍTICAS PRO-EQUIDAD

La desigualdad socioeconómica aguda ha tenido y continúa teniendo múltiples efectos corrosivos sobre las sociedades latinoamericanas. Como se ve en la Sección 5, la corrupción generalizada es a la vez una causa y un síntoma de la alta desigualdad. El perverso clientelismo, la búsqueda de rentas y la impunidad tienen su marca. Además, la desigualdad genera un conjunto de percepciones de injusticia política que erosionan la legitimidad democrática. Los escándalos de corrupción ofrecen la confirmación ostensible de la noción de que las instituciones políticas existen para favorecer el interés de los ricos y políticamente vinculados. La promoción de políticas pro-equidad es una de las claves para la consolidación y desarrollo democrático de América Latina y es una de las claves para una mayor probidad de parte del gobierno. Una sociedad que tome en serio el ethos igualitario que sustenta la democracia ofrece uno de los más poderosos obstáculos contra la corrupción, posiblemente más poderoso que cualquier marco normativo. Debe haber muchas razones que explican por qué las sociedades nórdicas están en la cima de casi todos los indicadores de la integridad pública que conocemos. Casi con seguridad, uno de ellos es que sus ciudadanos ven la corrupción no sólo como una falta legal o un asalto patrimonial, sino como la transgresión de un contrato social que trata a todos los ciudadanos como iguales en derechos y obligaciones. Por lo tanto, esforzarse por crear sociedades más equitativas y mejor integradas, donde cada persona es cada vez más consciente de sus derechos fundamentales, es también una forma de luchar contra la corrupción.

5

RECOMENDACIONES PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Estas son sólo sugerencias generales que requieren mucha más investigación y discusión si se van a traducir en políticas concretas. En términos generales, este informe apunta firmemente a la necesidad de un esfuerzo empírico a gran escala dirigido a llenar las lagunas considerables que quedan en nuestro conocimiento del fenómeno de la corrupción en América Latina. Dada la evidente relevancia de la cuestión y los mensajes positivos que están surgiendo de la región a favor de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, la realización de un programa de investigación riguroso y orientado a las políticas sobre la corrupción aparece como lo más oportuno. Esta agenda de investigación debe incluir un esfuerzo para:

1. Recolectar mejor información sobre la corrupción. La lucha contra la corrupción necesita mejor información sobre la prevalencia real de la corrupción, en lugar de

su prevalencia percibida. Lo declaramos con pleno conocimiento de las dificultades inherentes a este esfuerzo y plenamente conscientes de los enormes avances que se han hecho en el pasado reciente para medir los niveles de corrupción, incluso aproximadamente. Sin embargo, una revisión superficial de la evidencia disponible para América Latina muestra que, a pesar de la sofisticación de las muchas medidas disponibles de corrupción basadas en la percepción, la brecha entre la percepción y la realidad de la corrupción a veces simplemente refleja apogeos temporales o prejuicios arraigados. Basar las estrategias anticorrupción en esos indicadores puede ser la mejor opción disponible, pero es insuficiente. Las encuestas de victimización son una adición bienvenida a nuestro conocimiento sobre los niveles reales de corrupción, pero ofrecen sólo los más remotos de los indicadores indirectos sobre la existencia de la gran corrupción, el tipo más destructivo de todos para la democracia. La información disponible sobre la corrupción a gran escala en América Latina, por el contrario, es incompleta en el mejor de los casos y se deriva casi exclusivamente de fuentes periodísticas. Por lo tanto, cuatro pilares importantes de una agenda de investigación podrían ser los siguientes:

- Un programa sistemático de investigación dirigido a documentar y comprender el modus operandi de la corrupción de alto nivel en diferentes ambientes y los factores sociales, políticos y jurídicos que ayudan a descubrir y castigar estos casos, profundizando en el papel preciso de la prensa, instituciones policiales y mecanismos de control político. La sección 3 de este informe no es más que un ejemplo limitado del trabajo empírico que debe hacerse a una mayor escala¹⁰⁰.
- Un esfuerzo para aclarar el impacto de los muchos cambios institucionales pro-transparencia, pro-responsabilidad y pro-integridad introducidos en América Latina en la generación pasada. Estamos convencidos de que el impacto agregado de esas reformas ha sido en gran medida positivo e incluso esencial para la reacción anticorrupción que estamos experimentando en la región. Pero tendríamos dificultades para explicar en detalle cuál ha sido el impacto real de cada uno de los cambios legales. Una perspectiva comparativa sería particularmente ventajosa aquí, con el fin de estudiar las diferencias y encontrar patrones comunes de éxito y fracaso. Estas evaluaciones deben incluir una comparación exhaustiva de la calidad de las normas legales mismas, basadas en estándares de evaluación claros y consistentes.
- Un esfuerzo sustancial y comparativo para evaluar el impacto de varios foros

de rendición de cuentas, incluyendo los medios de comunicación y las redes sociales. Esto debería tener en cuenta algunas de las tendencias preocupantes en la región, incluidas las limitaciones a la libertad de prensa y las amenazas al pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

- Explorar los vínculos empíricos entre corrupción y características estructurales y las tendencias de las sociedades latinoamericanas, tales como la omnipresente desigualdad o la expansión actual de las clases medias o la inserción de la región en la economía global, las cuales hasta ahora han recibido escasa atención de los investigadores.

2. Descomponer América Latina en subpartes. A lo largo de este informe nos hemos esforzado por proporcionar una visión de la corrupción en toda la región y de los factores que probablemente están generando insatisfacción y enojo en América Latina. Sin embargo, se ha hecho evidente que basarse en América Latina como unidad de observación es altamente inadecuado. Si bien hemos podido recoger algunas tendencias que se aplican en promedio a la mayoría de los países de la región, es evidente que las tendencias de la corrupción y su percepción, las vulnerabilidades, el progreso legal y el contexto social que rodea a la corrupción son enormemente diversos entre los países latinoamericanos. Los problemas de integridad que importan y que llevan a la gente al teclado o a la calle en Chile o Uruguay son difícilmente comparables a los de Venezuela u Honduras. Por tanto, volvemos por un camino diferente al mismo punto planteado: necesitamos un conocimiento mucho más específico y detallado de la corrupción que descomponga no sólo a la región, sino también a los propios países, especialmente a los más grandes. Después de todo, es de esperar que las características de la corrupción en el pobre estado brasileño de Alagoas, de menor desarrollo, difieran considerablemente del rico estado industrial de Sao Paulo. Lo que se necesita no es simplemente desagregar la unidad de análisis a fin de generar mejor información cuantitativa sobre la corrupción a nivel nacional y subnacional; también necesitamos detallados estudios cualitativos sobre las costumbres sociales que rodean las prácticas corruptas, condicionando la vulnerabilidad de una comunidad dada a la corrupción y su reacción ante ella. Sugerir remedios políticos en ausencia de este conocimiento contextual es un esfuerzo arriesgado. El punto es simple: para elaborar una estrategia anticorrupción eficaz para América Latina, no es suficiente pintar con una brocha amplia a toda la región.

Esto es lo que sabemos: por más urgentes que parezcan, las estrategias eficaces contra la corrupción no surgen fácilmente ni inevitablemente. Que lo hagan en América Latina dependerá de nuestra capacidad para juntar la presión social sostenida y la voluntad política con la producción de conocimiento sofisticado del tipo descrito anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (2000). "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results." En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, eds., *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Wilson Center.
- Andrain, Charles F. (2014). *Political Power and Economic Inequality: A Comparative Policy Approach*. Lanham: Rowman y Littlefield Publishers
- Agência PT de Notícias (2014). "Governos do PT promoveram maior número de ações de combate à corrupção no Brasil." Agência PT de Notícias, 4/Septiembre/2014. Fuente: <http://www.pt.org.br/governos-do-pt-promoveram-maior-numero-de-acoes-de-combate-a-corrupcao-no-brasil/>
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2016). "Saber Más." Fuente: <http://www.alianzaregional.net/contenidos/saber-mas/>
- Andvig, Jens; Fjeldstad, Odd-Helge; Amundsen, Inge; Sissener, Tone y Søreide, Tina (2000). *Research on Corruption: A Policy-oriented Survey*. Oslo: NORAD, Chr. Michelsen Institute (CMI) y Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Fuente: http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf
- Arnold, Jason Ross (2012). "Political awareness, corruption perceptions and democratic accountability in Latin America." *Acta Politica*, Vol. 47, No. 1, pp. 67-90.
- Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade, ABRACCI (2016). Fuente: <http://www.abracci.org.br/index.php>
- Aranes, Rogério B. (2011). "The Federal Police and the Ministério Público." En Timothy Power y Matthew Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 184-217.
- Arditi, Benjamin (2012). "Insurgencies don't have a plan – they are the plan: Political performatives and vanishing mediators in 2011." *Journal of Journalism, Media and Cultural Studies*, No. 1 (Junio). Fuente: www.cardiff.ac.uk/jomec/jomecjournal/1-june2012/arditi_insurgencies.pdf
- Asocio de Gobierno Abierto. Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/>. Acceso: Enero 28, 2016
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2001). "Strengthening a systemic framework against corruption for the Inter-American Development Bank." IADB Strategy Document, 28/2/2001. Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=815064>
- (2016). "% Middle Class People." Fuente: <http://data.iadb.org/ViewIndicator/ViewIndicator?languageId=es&typeOfUrl=C&indicatorId=1743>
- Banco Mundial (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC: Banco Mundial.
- (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- (2006). *Income & Asset Disclosure Requirements for Heads of State and Governments*. Washington, DC: Banco Mundial.
- (varios años). *Worldwide Governance Indicators*. Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/IMG/index.aspx#home>
- Barómetro de las Américas (varios años). Fuente: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/about-americasbarometer.php>
- Bello, Akeem Olajide (2014). "United Nations and African Union Conventions on Corruption and Anti-corruption Legislations in Nigeria: A Comparative Analysis." *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22, No. 2, pp. 308 - 333.
- Biekart, Kees (2015). "The choice of the new Latin American middle classes: Sharing or self-caring" *European Journal of Development Research*, Vol. 27, No. 2, pp. 238-245.
- Birdsall, Nancy (2010). "The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries; or, The Rich and the Rest, not the Poor and the Rest." Center for Global Development, Working Paper 207 (Marzo).
- (2015). "Does the rise of the middle class lock in good government in the developing world?" *European Journal of Development Research*, Vol. 27, No. 2, pp. 217-229.
- Richard Sabot (1994). "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America." *Development Policy*, Banco Interamericano de Desarrollo, 3: 3 (Septiembre): 1-5

- Bohn, Simone R. (2012). "Corruption in Latin America: Understanding the Perception-Exposure Gap." *Journal of Política in Latin America*, Vol. 4, No. 3, pp. 67-95.
- Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Boswell, Nancy Zucker (1999). "The Law, Expectation, and Reality in the Marketplace: The Problems of and Responses to Corruption." *Law & Policy in International Business*, Vol. 30, pp. 139-145
- Breceda, Karla; Rigolini, Jamele y Saavedra, Jaime (2008). "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation." Banco Mundial, Policy Research Working Paper 4604 (Abril).
- "Bribery in Mexico: Contrasting corruption," *The Economist*, 20/Mayo/2011.
- Brunetti, Aymo y Weder, Beatrice (2003). "A free press is bad news for corruption." *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 1801-1824.
- Briscoe, Ivan; Perdomo, Catalina y Uribe-Burcher, Catalina (2014). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional/NIMD.
- Canache, Damarys y Allison, Michael E. (2008). "Perceptions of political corruption in Latin American democracies." *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 3, pp. 91-111.
- Carter, Miguel (2010). "Democracia, Sociedad Civil y Participación Popular en América Latina." *Miríada*, Vol. 3, No. 6, pp. 7-45.
- ed. (2015). *Challenging Social Inequality: The Landless Rural Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil*. Durham: Duke University Press.
- (próximo). *Stroessner Vive: Legados Autoritarios y Democracia en el Paraguay*. Asunción: DEMOS/ServiLibro.
- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- (2016). "The state of political finance regulations in Latin America." Stockholm, International IDEA, Discussion Paper 12/2016.
- Daniel Zovatto (2015). *El Costo de la Democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. México, DF: UNAM – International IDEA – OAS.
- Castañeda, Jorge (2015). "Latin America's anti-corruption crusade." *Project Syndicate*, 28/Julio/2015.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, CAInfo (2011). *Venciendo la Cultura del Secreto: Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*. Montevideo: CAInfo.
- Chalmers, Douglas A., Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds. (1997). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press.
- Colizingari, Silvia y Rose-Ackerman, Susan (1998). "Corruption in a paternalistic democracy: Lessons from Italy for Latin America." *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 3, pp. 447-470.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2013a). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013b). *Estrategias de TIC ante el desafío del cambio estructural en América Latina y el Caribe: Balance y retos de renovación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013c). *Monitoreo del Plan de Acción eLAC 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015). *La nueva revolución digital: De la Internet del consumo a la Internet de la producción*. Santiago de Chile: CEPAL. Fuente: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/1/S1500587_es.pdf
- (2016). CEPALSTAT. Fuente: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015), *Informe Final*. Fuente : http://consejoanticorruccion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorruccion.pdf.

- Cortázar Velarde, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario, eds. (2014). *Al Servicio del Ciudadano: Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2010). *United Nations E-Government Survey: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: United Nations.
- (2016). *United Nations E-Government Survey: E-Government for the Future We Want*. New York: United Nations.
- Departamento da Polícia Federal (2016). "Agências de Notícias. Estatísticas: Operações." Fuente: <http://www.pf.gov.br/agencia/estatisticas/operacoes/>
- DeShazo, Peter (2007). "Esfuerzos contra la corrupción en América Latina." *Documentos de Política sobre las Américas*, Vol. XVIII, Estudio 2 (Septiembre).
- Doran, Michael S. (2011). "The impact of the new media: The Revolution will be tweeted." In Kenneth M. Pollack et al., *The Arab Awakening: American and the Transformation of the Middle East*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Edwards, Robert; Foley, Michael y Diani, Mario, eds. (2001). *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. London and Hanover: University Press of New England.
- Elías, José (2015). "Guatemala se rebela en Twitter." *El País Internacional*, 26/Mayo/2015.
- Enikolopov, Enikolopov; Petrova, Maria y Sonin, Konstantin (2016). "Social media and corruption: Evidence from a Russian blog." *VOX – Centre for Economic Policy Research's Policy Portal*, 20/Junio/2016. Fuente: <http://voxeu.org/article/social-media-and-corruption>
- Equipo Gestor de la Ley de Probidad Pública (2016). "Exijamos cuentas claras, es nuestro derecho ciudadano!" Fuente: <http://probidadelsalvador.org/ciudadano/>
- Extractive Industry Transparency Initiative (EITI). "History of EITI" y "EITI Countries" Fuente: <https://eiti.org/>
- Feeley, Malcolm M. (1979). "Perspectives on plea bargaining." *13 Law and Society Review*, No. 199 (Invierno).
- Ferreira, Francisco; Messina, Julián; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis Felipe; Lugo, Maria Ana y Vakis, Renos (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferranti, David de, Guillermo E. Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Fisher, Justin y Eisenstadt, Todd (2004). "Introduction: Comparative party finance – What is to be done?" *Party Politics*, Vol. 10, pp. 619-626.
- Freedom House (2016). "Freedom of the Press." Fuente: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VvmmK0lrKUK>
- Friedman, Steven (2002). "Democracy, Inequality, and the Reconstruction of Politics." En Joseph S. Tulchin, ed., *Democratic Governance and Social Inequality*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 13-40.
- Galbraith, James K. (2012). *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Gantz, D. A. (1998). "Globalizing Sanctions Against Foreign Bribery: The Emergence of a New International Legal Consensus." *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol 18, No. 2 (Invierno), pp. 457-497.
- Glaeser, Edward; Scheinkman, José y Shleifer, Andrei (2003). "The Injustice of Inequality," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 50, No. 1 (Enero), pp. 199-222.
- Griner, Steven y Zovatto, Daniel, eds. (2004). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.
- Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT). "El organismo internacional." Fuente: http://www.gafilat.org/content/quienes/#las_actividades
- Guerzovich, F. (2012). "Effectiveness of International Anticorruption Conventions on Domestic Policy Change in Latin America." *Latin America Program: Open Society Foundations*. Fuente: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/international-anticorruption-conventions-20120426.pdf>.

- Giraudy, A. (2011). "The Political Economy of Sustainable Reforms: The How to Sequence". Fuente: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1853666.
- Hammergren, Linn (2007). *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park: Penn State Press.
- (2008). "Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues." *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 9, No. 1 (Invierno/Primavera), pp. 89-104.
- Hellman, Joel S.; Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel (2003). "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies." *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No. 4, pp. 751-773.
- Henning, P. J. (2001). "Public Corruption: A Comparative Analysis of International Corruption Conventions and United States Law." *Arizona Journal of International and Comparative Law* 793.
- Howard, Philip; Duffy, Aiden; Freelon, Deen; Hussain, Muzzamil; Mari, Will y Mazaid, Marwa (2011). "Opening closed regimes: What was the role of social media during the Arab Spring?" *Project on Information Technology and Political Islam, Working Paper 2011.1*
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Insausti, Mariam Beatriz y Velásquez Leal, Luis Fernando (2014). *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas: Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*. Bogotá: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- International IDEA (2016). "Political Finance Database." Fuente: <http://www.idea.int/political-finance/>
- Jha, Chandan K. (2014). "Can social media and the internet reduce corruption?". Blog – International Growth Center. Fuente: <http://www.theigc.org/blog/can-social-media-and-the-internet-help-reduce-corruption/>
- Sarangi, Sudipta (2014). "Social media, internet and corruption." *Louisiana State University – Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 2014-03*. Fuente: <http://africmil.org/wp-content/uploads/2014/08/Social-Media-Internet-and-Corruption.pdf>
- Karl, Terry Lynn (2003). "The Vicious Cycle of Inequality in Latin America." En Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, eds., *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, pp. 133-157.
- Kaufmann, Daniel (2005). "Myths and realities of governance and corruption." In *Global Competitiveness Report 2005-2006*. Ginebra, Foro Económico Mundial, pp. 81-98.
- Vicente, Pedro C. (2011). "Legal Corruption." *Economics & Politics*, Vol. 23, No. 2 (Julio), pp. 195-219.
- Key, V. O. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ladipo, O.; Sanchez, A. y Sopher, J. (2009). "Effective and Transparent Governance of Public Expenditures in Latin America and the Caribbean - Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement". Washington DC: Brookings Institution. Fuente: <http://resultsfordevelopment.org/sites/resultsfordevelopment.org/files/reFuentes/Effective-and-Transparent-Governance-of-Public-Expenditures-in-LAC-pdf.pdf>.
- LaSusa, Mike (2016). "Plea bargains in Brazil corruption case generate controversy." *InSight Crime*, 18/Enero/2016. Fuente: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/plea-bargains-in-brazil-corruption-case-generate-controversy>
- Latinobarómetro (varios años). Fuente: www.latinobarometro.org
- Layton, Mathew (2014). "The World Cup and Protests: What ails Brazil?" *LAPOP, AmericasBarometer Insights*, No. 106.
- Loayza, Norman; Rigolini, Jamele y Llorente, Gonzalo (2012). "Do Middle Classes Bring Institutional Reform?" *IZA Discussion Paper No. 6430* (Marzo).
- Lodola, Germán y Selligson, Mitchell A. (2010). *Cultura Política de la Democracia en Argentina, 2010: Consolidación democrática en tiempos difíciles*. Nashville: LAPOP/Vanderbilt University.
- López-Calva, Luis F. y Lustig, Nora, eds. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* New York/Washington, DC: United Nations Development Program/Brookings Institution Press.

- Macaulay, Fiona (2011). "Federalism and State Criminal Justice Systems." En Timothy Power y Matthew Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 218-249.
- Magrani, Eduardo y Valente, Mariana (2013). "Internet y democracia: Las manifestaciones de junio en Brasil." Digital Rights LAC. Fuente: www.digitalrightslac.net/es/internet-y-democracia-las-manifestaciones-de-junio-en-brasil/
- Maldonado, P. y Berthin, G. D. (2004). "Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America." *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 10, pp. 243-261.
- Manzetti, Luigi (2000). "Market reforms without transparency." En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, eds., *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Wilson Center.
- Mauro, Paolo (1994). "Corruption and the composition of government expenditure." *Journal of Public Economics*, Vol. 69, pp. 263-279.
- Montinola, Gabriella R. y Jackman, Robert W. (2002). "Fuentes of corruption: A cross-country study." *British Journal of Political Science*, Vol. 32, pp. 147-170.
- Morozov, Evgeny (2011). "Facebook and Twitter are just places revolutionaries go." *The Guardian*, 7/Marzo/2011.
- Morris, Stephen D. y Klesner, Joseph L. (2010). "Corruption and trust: Considerations and evidence from Mexico." *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 10, pp. 1258-1285.
- Moseley, Mason y Layton, Matthew (2013). "Prosperity and Protest in Brazil: The Wave of the Future for Latin America?" *LAPOP, AmericasBarometer Insights*, No. 93.
- Muller, Edward N. y Seligson, Mitchell A. (1987). "Inequality and Insurgency." *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 2.
- Nasheri, Hedieh (1998). *Betrayal of Due Process: A Comparative Assessment of Plea Bargaining in the United States and Canada*. Lanham, MD: University Press of America.
- Nieto, Francisco (2004). "Desmitificando la corrupción en América Latina." *Nueva Sociedad*, No. 194 (Noviembre-Diciembre), pp. 54-68.
- Nye, Joseph E. (1967). "Corruption and political development: A cost-benefit analysis." *American Political Science Review*, Vol. 61 (Junio), pp. 417-427.
- O'Donnell, Guillermo (1999). "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion." En Juan E. Mendez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, eds., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, pp. 303-337.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2004a). *United Nations Convention against Corruption*. Fuente: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.
- (2004b). *United Nation Convention against Transnational Organized Crime*. Fuente: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>
- (2016). "United Nations Treaty Collection." Fuente: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en
- Organización de los Estados Americanos, OEA (1996) *Inter-American Convention against Corruption*. Fuente: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>.
- (2016a). "Signatories and Ratification: Inter-American Convention Against Corruption." Departamento de Derecho Internacional, OEA. Fuente: <https://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>
- (2016b). "Acceso a la Información: Base de Datos de Derecho Comparado." Departamento de Derecho Internacional, OEA. Fuente: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais.asp
- (2016c). "What is the MESICIC?" Departamento de Cooperación Legal, OEA. Fuente: http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_intro_en.htm Acceso: Enero 25, 2016
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE (2010). *Latin American Economic Outlook 2011 – How Middle Class is Latin America?* Paris: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- (2011). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*. Fuente: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

- (2014). OCDE Foreign Bribery Report – An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials. Paris: OCDE.
- Parker, Norma; Berthin, Gerardo; De Michelle, Roberto y Mizahi, Yemile (2004). *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Alexandria: Casals & Associates.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Perruzzotti, Enrique (2006). "Media Scandals and Social Accountability: Assessing the Role of the Senate Scandal in Argentina." En Enrique Perruzzotti y Catalina Smulovitz, eds., *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, pp. 249-271.
- Perruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Porto, Mauro P. (2011). "The Media and Political Accountability." En Timothy Power y Matthew Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 103-126.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2003). *Lecciones contra la Corrupción*. New York: PNUD.
- (2010). *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the Future: Breaking the Intergenerational Transmission of Inequality*. New York: PNUD.
- (2013). *Human Development Report 2013: The Rise of the South – Human Progress in a Diverse World*. New York: PNUD.
- (2015). *Human Development Report 2015: Work for Development*. New York: PNUD.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950 – 1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reich, Robert B. (2012). *Beyond Outrage: What Has Gone Wrong With Our Economy and Our Democracy, and How to Fix It*, edición ampliada. New York: Random House.
- Red de Gobierno Electronico de America Latina y el Caribe (REDGEALC). Fuente: <http://redgealc.org/ilda/seccion/1114/es/>
- Reisman, W. M. (1979) *Folded Lies: Bribery, Crusades and Reforms*. New York: Free Press.
- Rennó, Lucio R., Amy E. Smith, Matthew Layton y Federico Batista (2010). *Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. Nashville: Vanderbilt University.
- Reporters Without Borders (2015). *World Press Freedom Index*. Fuente: <https://index.rsf.org/#/>
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- (2000). "Is leaner government necessarily cleaner government?". En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, eds., *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Wilson Center.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ulsaner, Eric M. (2005). "All for All: Equality, Corruption and Social Trust," *World Politics* 58 (Octubre), pp. 41-72.
- Rueschemeyer, Dietrich (2005). "Addressing Inequality." En Larry Diamond y Leonardo Morlino, eds., *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 47-61.
- Sadek, María Teresa y Rosângela Batista Cavalcanti (2003). "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability." En Scott Mainwaring y Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford and New York: University of Oxford Press.
- Saha, Shrabani; Gounder, Rukmani y Campbell, Neil (2014). "Democracy and corruption: a complex relationship." *Crime, Law and Social Change*, vol. 61, pp. 287-308.

- Santiso, Carlos (2009). *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. New York: Routledge.
- Scarrow, Susan E (2007). "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, pp. 193-210.
- Schapper, Paul y Malta, Joao Veiga (2011). "Public procurement reform in Latin America and the Caribbean." Banco Mundial, Working Paper 66426. Washington, DC: Banco Mundial.
- Seligson, Mitchell A. (2002) "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries," *Journal of Politics*, Vol. 64, pp. 408-433.
- (2006). "The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America." *World Development*, Vol. 34, No. 2, pp. 381-404.
- Shen, Ce y Williamson, John B. (2005). "Corruption, democracy, economic freedom, and state strength: A cross-national analysis." *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 46, No. 4, pp. 327-345.
- Sindicato Nacional dos Servidores do Plano Especial de Cargos da Polícia Federal, SINPECPF (2016). "Sala de Imprensa: Quantitativo dos Servidores." Fuente: <http://www.sinpecpf.org.br/noticias/estrutura.php?id=15>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA (2015). *Public Procurement as a Tool for Development in Latin America and the Caribbean*. Caracas: SELA.
- Smith, Ellie (2016). "In central Africa, citizens are using social media to build democracy. Here's how." *Washington Post*, 6/Abril/2016. Fuente: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/06/in-central-africa-citizens-are-using-social-media-to-build-democracy-heres-how/>
- Snyder, Richard y David J. Samuels (2004). "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives." En Edward L. Gibson, ed., *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 131-172.
- Soltes, K. (2012). "Facilitating Appropriate Whistleblowing: Examining Various Approaches to What Constitutes 'Fact' to Trigger Protection under Article 33 of the United Nations Convention Against Corruption." *American University International Law Review*, Vol. 44, No. 7, pp. 925-956.
- Speck, Bruno (2011). "Auditing Institutions." En Timothy Power y Matthew Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 127-161.
- (2013). "Brazil: Crime meets Politics". En Kevin Casas-Zamora, ed., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Stampini, Marco; Robles, Marcos; Sáenz, Mayra; Ibararán y Medellín, Nadin (2015). "Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, BID Working Paper Series No. 591 (Mayo)
- Stiglitz, Joseph E. (2013). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: W. W. Norton & Company.
- Surowiecki, James (2013). "Middle-class militants." *The New Yorker*, 8/Julio/2013.
- "Taxmen on the take: A scandal at a tax agency may dwarf the one surrounding Petrobras." *The Economist*, 4/Abril/2015.
- Taylor, Matthew M. (2011). "The Federal Judiciary and Electoral Courts." En Timothy Power y Matthew Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 162-183.
- "The new middle classes rise up." *The Economist*, 3/Septiembre/2011.
- Theobald, Robin (1990). *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press.
- Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Tokman, Víctor E. y Guillermo O'Donnell, editors (1998). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Transparencia Internacional (2000). *Transparencia Internacional Fuentebook 2000*. London: Transparency International.

- (2004). *Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press.
- (2014). "Using the UN Convention against Corruption to advance Anti-Corruption Efforts – A Guide." Fuente: <https://www.unodc.org/documents/NGO/uncac-advance-anti-corruption-efforts-guide-en.pdf>.
- (2016). "Our chapters." http://www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters/0/
- (varios años). *Corruption Perception Index*. Fuente: <http://www.transparency.org/research/cpi/>
- (varios años). *Global Corruption Barometer*. Fuente: <http://www.transparency.org/research/gcb/>
- Treisman, Daniel (2000). "The causes of corruption: A cross-national study." *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 399-457.
- Tulchin, Joseph S., ed. (2002). *Democratic Governance and Social Inequality*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- & Espach, Ralph H., eds., *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Wilson Center.
- Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos. "Base de Datos de Corrupción: 1998-2008." Fuente: <http://www.cdh.uchile.cl/corrupcion/>
- University College London (UCL) – The Constitution Unit (n.d.). "Freedom of Information and Data Protection – Mexico – International Focus". Fuente: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/mexico>
- Uslaner, Eric M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. New York: Cambridge University Press.
- Valenzuela, Sebastián; Arriagada, Arturo y Sherman, Andrés (2012). "The social media basis of youth protest behavior: The case of Chile." *Journal of Communication*, Vol. 62, No. 2 (Abril), pp. 299-314.
- Van Biezen, Ingrid (2010). "Party and campaign finance." In Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, eds., *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century*. London: Sage Publications.
- Vieira, Oscar Vilhena (2011). "Desigualdad estructural y Estado de Derecho." In César Rodríguez Garavito, ed., *El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores, pp. 25-46.
- Vlassis, D. (2012). "The United Nations Convention against Corruption: A successful example of international action against economic crime." *Temida*, Vol. 15, No. 2, pp. 61-70.
- Waisbord, Silvio R. (2000). *Watchdog Journalism in South America*. New York: Columbia University Press.
- (2006). "Reading Scandals: Scandals, Media and Citizenship in Contemporary Argentina." En Enrique Perruzzotti y Catalina Smulovitz, eds., *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, pp. 272-303.
- Webb, P. (2005). "The United Nations Convention against Corruption – Global Achievement or Missed Opportunity?" *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 1, pp. 191-229.
- Weeks, Daniel (2014). "Why are the poor and minorities less likely to vote?" *The Atlantic*, 10/Enero/2014. Fuente: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896/>
- Weyland, Kurt (1996). *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Whitehead, Laurence (2000). "High-level political corruption in Latin America: A 'transitional' phenomenon?". En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, eds., *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Wilson Center.
- (2002). *Democratization: Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press.
- (2006). *Latin America: A New Interpretation*. London: Palgrave Macmillan.
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett (2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.
- You, Jong-Sung (2015). *Democracy, Inequality and Corruption: Korea, Taiwan and the Philippines Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanjeev Khlagram (2005). "A Comparative Study of Inequality and Corruption," *American Sociological Review* 70 (Febrero), pp. 136-157.

Zechmeister, Elizabeth J., ed. (2014). *The Political Culture of Democracy, 2014. Democratic Governance across 10 Years of the Americas*. Nashville: LAPOP/Vanderbilt University.

----- Sellers, Laura y Seligson, Mitchell (2012). "Assessing the impact of the new middle class on politics and democracy." *Americas Quarterly*, Otoño 2012, pp. 74-76. Fuente: http://americasquarterly.org/charticles/charticles_fall2012/charticle_new_middle_class/Charticle-fall2012.pdf

----- Zizumbo-Colunga, Daniel (2013). "The varying political toll of concerns about corruption in good versus bad economic times." *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 10, pp. 1190-1218.

Zhaobin, P. (2014). "Overview of Recovery of Illegal Proceeds of Corruption Crime Stipulated in the UNCAC." *US-China Law Review*, Vol. 11, No. 6, pp. 696-700. Fuente: <file:///C:/Users/Simone/Documents/Corruption%20in%20Latin%20America/1019792014060566903729.pdf>.

BIBLIOGRAFÍA PARA ESTUDIOS DE CASOS

"#LACASABLANCADEEPN," *Aristegui Noticias*. Fuente: <http://aristeguinoticias.com/tag/lacasablancadeepn/>

Anderson, Perry. "Crisis in Brazil." *London Review of Books*, Vol. 38, No. 8, 21/Abril/2016. Fuente: <http://www.lrb.co.uk/v38/n08/perry-anderson/crisis-in-brazil>

Barreto, Bill. "Informe fiscal sobre La Línea del Caso SAT: Negocios, traiciones y la voluntad de monopolizar el fraude," *Plaza Pública*, 10/Junio/2015. Fuente: <http://www.plazapublica.com.gt/content/negocios-traiciones-y-la-voluntad-de-monopolizar-el-fraude>

Beltrán, Adriana. "Guatemala's Anti-Corruption Fight Goes On, Despite Morales' Flaws," *World Politics Review*, 8/Agosto/2016. Fuente: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/19595/guatemala-s-anti-corruption-fight-goes-on-despite-morales-flaws>

Berry, Brianna y Natera, Laura V. "Honduras Breaks the Silence: Protests Persist Against Corruption," *Council on Hemispheric Affairs, COHA*, 22/Julio/2015. Fuente: <http://www.coha.org/honduras-breaks-the-silence-protests-persist-against-corruption/>

Bonnefoy, Pascale. "Executives Are Jailed in Chile Finance Scandal," *The New York Times*, 7/Marzo/2015. Fuente: http://www.nytimes.com/2015/03/08/world/americas/executives-are-jailed-in-chile-finance-scandal.html?_r=0

----- "Four Prominent Chilean Politicians Are Charged With Tax Fraud," *The New York Times*, 22/ Junio/2015. Fuente: <http://www.nytimes.com/2015/06/23/world/americas/four-prominent-chilean-politicians-are-charged-with-tax-fraud.html>

"Brazil and its president. Dealing with Dilma: Many Brazilians are fed up with their president. But impeaching her would be a bad idea," *The Economist*, 28/Marzo/2015.

"Brazilian politics. Gone to pot: A sprawling corruption case poses a threat to badly needed economic reforms," *The Economist*, 9 Marzo 2015.

Brodzinsky, Sibylla. "'Our Central American spring': protesters demand an end to decades of corruption," *The Guardian*, 14/ Agosto/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/14/honduras-guatemala-protests-government-corruption>

"Business corruption in Chile Nitrate nightmare: Chile's stockmarket regulator dishes out huge fines over a series of illegal share trades," *The Economist*, 15 Septiembre 2014.

Canepa, Marco. "Caval, Penta-SQM, Forwards, Fraude al FUT, Cascadas ... desenredando la madeja," *El Definido*, 3/ Abril/2015. Fuente: <http://www.eldefinido.cl/actualidad/pais/4792/Caval-PentaSQM-Forwards-Fraude-al-FUT-Cascadas-desenredando-la-madeja/>

Cardiel, Victoria Isabel. "Martinelli contrata abogado defensor en Italia," *La Prensa (Panama)*, 15/Octubre/2015. Fuente: http://www.prensa.com/mundo/Martinelli-contrata-abogado-defensor-Italia_0_4323317854.html#sthash.oDTJWDQD.dpuf

Cernas Benítez, Juan Francisco. "Monstruoso saqueo tiene en agonía al Seguro Social de Honduras," *La Prensa (Honduras)*, 7/Noviembre/2014. Fuente: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/546493-98/monstruoso-saqueo-tiene-en-agonia-al-seguro-social-de-honduras>

"'Cerrado', el tema de la casa blanca: Virgilio Andrade," *Aristegui Noticias*, 27/Octubre/2015. Fuente: <http://aristeguinoticias.com/2710/mexico/cerrado-el-tema-de-la-casa-blanca-virgilio-andrade/>

- Cochez, Guillermo A. "Panamá y la lucha contra la corrupción," *El País Internacional*, 10/Marzo/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/10/actualidad/1425945416_822554.html
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG. Informe: El Financiamiento de la Política en Guatemala. Guatemala: CICIG, 16/Julio/2015.
- "Conflict of interest in Mexico. A false start: Mixed messages in a new anti-corruption campaign," *The Economist*, 6/Febrero/2015.
- "Conozca los casos de corrupción de Ricardo Martinelli," *TeleSurTV*, 29/Enero/2015. Fuente: <http://www.telesurtv.net/news/Conozca-los-casos-de-corrupcion-de-Ricardo-Martinelli-20150129-0014.html>
- "Corruption in Latin America. Democracy to the rescue? Despite an epidemic of scandal, the region is making progress against a plague." *The Economist*, 14/Marzo/2015. Fuente: <http://www.economist.com/news/americas/21646272-despite-epidemic-scandal-region-making-progress-against-plague-democracy>
- "Corruption in Mexico. The right place to start: In a crackdown, the president targets himself first," *The Economist*, 7/Febrero/2015.
- Craze, Matt y Quiroga, Javiera. "SQM's Ponce Fined \$70 Million in Record Chile Sanctions," *Bloomberg Business*, 2/Septiembre/2014. Fuente: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-09-02/sqm-s-ponce-fined-70-million-in-record-chile-sanctions>
- Daugherty, Arron. "Guatemala's Big Corruption Scandal, Explained," *InSight Crime*, 20/Julio/2015. Fuente: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/guatemala-la-linea-customs-scandal-explained>
- "Diputados mexicanos cierran período extraordinario con medidas anticorrupción," *Agencia EFE*, 17/Junio/2016. Fuente: <http://www.efe.com/efe/america/mexico/diputados-mexicanos-cierran-periodo-extraordinario-con-medidas-anticorrupcion/50000545-2960113>
- "El caso PAN," *La Prensa (Panama)*. Fuente: http://www.prensa.com/tema/programa_de_ayuda_nacional_pan/
- "El Paro nacional: Guatemala, 27 de agosto 2015," *Prensa Comunitaria Km 169*, 8/Septiembre/2015. Fuente: <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/09/08/el-paro-nacional-guatemala-27-de-agosto-2015/>
- Elías, José y Meléndez, José. "Una ola de protestas sacude los gobiernos de Honduras y Guatemala," *El País Internacional*, 14/Junio/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/14/actualidad/1434303266_370487.html
- Engel, Eduardo. "From Corruption Scandals to Reforms: The Work of Chile's Anti-Corruption Commission," presentation at the Wilson Center (Washington, DC), 7/Septiembre/2016. Fuente: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/engel_2016_09_06_wilson_center_ppt.pdf
- "Entenda a Operação *Lava Jato*," *Globo.com* Fuente: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/entenda-operacao-lava-jato-da-policia-federal.html> Acceso: Noviembre 8, 2015
- Figuroa, Jessica. "Hay 400 implicados en el saqueo al Seguro Social de Honduras," *La Prensa*, 11/Septiembre/2014. Fuente: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/745201-98/hay-400-implicados-en-el-saqueo-al-seguro-social-de-hondura>
- Fleischer, David. *Brazil Focus: Weekly Report*, 20-26/Junio/2015 y 12-18/Septiembre/2015.
- "Former Panama president Ricardo Martinelli to be charged with political espionage," *The Guardian*, 14/Octubre/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/15/ricardo-martinelli-former-panama-president-to-be-charged-political-espionage>
- "Graft in Guatemala. Ten-pin bowling: United Nations-led investigations are toppling the country's leaders," *The Economist*, 30/Mayo/2015.
- "Guatemala's president. Not so serene: In a regional breakthrough, a leader is forced out by charges of graft," *The Economist*, 5/Septiembre/2015.
- "Honduras protesters stage biggest march yet to demand president resign," *The Guardian*, 3/Julio/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/04/honduras-protesters-stage-biggest-march-yet-to-demand-president-resign>
- Isaacs, Anita. "Guatemala's Fragile Progress," *The New York Times*, 14/Septiembre/2016. Fuente: http://www.nytimes.com/2016/09/15/opinion/guatemalas-fragile-progress.html?_r=0

"Justice in Central America. Parachuting in the prosecutors: Two failing states in Latin America have turned to outsiders for help. We report first from Guatemala, on a UN effort to fight organised crime," *The Economist*, 15/Octubre/2011.

Kamm, Thomas. "Making sense of Brazil's *Lava Jato* scandal." Brunswick Group São Paulo, Abril 2015. Fuente: <https://www.brunswickgroup.com/media/532645/Brunswick-Analysis-Lava-Jato.pdf>

"La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)," *Aristegui Noticias*, 9/Noviembre/2014. Fuente: <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

"La corrupción y la impopularidad presidencial," *Grupo Reforma - Encuestas*, 11/Octubre/2015. Fuente: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=38>

Lakhani, Nina. "Guatemalan president's downfall marks success for corruption investigators," *The Guardian*, 9/Septiembre/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/09/guatemala-president-otto-perez-molina-cicig-corruption-investigation>

Lakhani, Nina. "How hitmen and high living lifted lid on looting of Honduran healthcare system," *The Guardian*, 10/Junio/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/10/hit-men-high-living-honduran-corruption-scandal-president>

Main, Alexander. "An Anti-Corruption Charade in Honduras," *The New York Times*, 15/Febrero/2016. Fuente: <http://www.nytimes.com/2016/02/16/opinion/an-anti-corruption-charade-in-honduras.html>

Martínez Ahrens, Jan. "La caída del presidente de Guatemala: 'Esto apenas empieza'," *El País Internacional*, 5/Septiembre/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441331512_015429.html

"Brazil: Digging deeper into corruption scandals," *Maryknoll Office for Global Concerns, NewsNotes*, Mayo-Junio 2015. Fuente: <http://maryknollogc.org/article/brazil-digging-deeper-corruption-scandals> Acceso: Noviembre 7, 2015

"Mass protest in Brazil. The endangered Dilma Rousseff: Impeachment would be a difficult feat, but some are pushing for it," *The Economist*, 19/Marzo/2015.

Meléndez, José. "El cerco sobre Martinelli se estrecha con el arresto de otro exministro," *El País Internacional*, 13/Mayo/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/13/actualidad/1431486842_921125.html

----- "La indignación arrecia en Honduras: Con el empuje de Guatemala, los indignados exigen la renuncia del presidente Hernández," *El País Internacional*, 5/Septiembre/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/05/actualidad/1441479011_724212.html

"México aprueba un nuevo sistema legal para combatir la corrupción," *El País Internacional*, 19/Julio/2016. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/19/mexico/1468897437_825087.html

"Mexico's leadership crisis. From bad to worse: Questions about the financing of President Peña's house add to his woes," *The Economist*, 15/Noviembre/2014.

Montes, Rocío. "Bachelet no logra superar el escándalo de los negocios de su hijo," *El País Internacional*, 23/Marzo/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/22/actualidad/1427063983_537022.html

----- "Las claves del 'caso Penta'," *El País Internacional*, 6/Marzo/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/05/actualidad/1425595703_447403.html

----- "Un caso de presunta financiación ilegal abre en Chile una grave crisis," *El País Internacional*, 7/Abril/2015. Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/07/actualidad/1428367077_358333.html

Palencia, Gustavo y Farías, Manuel. "Condenan a periodista que denunció corrupción que salpicó a presidente de Honduras," *Reuters*, 13/Noviembre/2015. Fuente: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKCN0T22G220151113?sp=true>

"PAN. La compra de granos ocasionó un perjuicio al Estado de \$12.3 millones: Contraloría," *La Prensa (Panamá)*, 25/Noviembre/2015. Fuente: http://www.prensa.com/judiciales/granos-ocasiono-perjuicio-millones-Contraloria_0_4354814689.html#sthash.sbHrE1UK.dpuf

"Panama Court Opens 2 New Corruption Cases Against Ex-President," *TeleSurTV*, 24/Septiembre/2015. Fuente: <http://www.telesurtv.net/english/news/Panama-Court-Opens-2-New-Corruption-Cases-Against-Ex-President-20150924-0006.html>

"Panama to launch corruption inquiry into former president," *The Guardian*, 29/Enero/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/29/panama-corruption-inquiry-ex-president-ricardo-martinelli>

- Polanco, Rubén. "Corte abre cuarto proceso penal a Ricardo Martinelli, La Prensa (Panamá), 18/Septiembre/2015. Fuente: http://www.prensa.com/locales/Nuevo-caso-Martinelli-compra-granos_0_4303069830.html#sthash.qItsiA2d.dpuf
- "President Michelle Bachelet proposes ambitious political reforms for Chile after receiving proposals from Presidential Advisory Council that included the participation of International IDEA," International IDEA, 11/Mayo/2015. Fuente: <http://www.idea.int/americas/andean/president-michelle-bachelet-proposes-ambitious-political-reforms-for-chile.cfm>
- "Protesters across Honduras take on alleged social security embezzlement," The Guardian, 1/Junio/2015 Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/honduras-protests-social-security-embezzlement>
- "Protests in Honduras and Guatemala. A Central American spring? Fury at corruption sparks mass demonstrations," The Economist, 15/Agosto/2015. Fuente: <http://www.economist.com/news/americas/21661036-fury-corruption-sparks-mass-demonstrations-central-american-spring>
- Ramírez, Pedro. "Platas negras de SQM: el pulpo que puso sus tentáculos en todos los sectores políticos," Centro de Investigación Periodística, CIPER, 7/Septiembre/2015. Fuente: <http://ciperchile.cl/2015/09/07/platas-negras-de-sqm-el-pulpo-que-puso-sus-tentaculos-en-todos-los-sectores-politicos/>
- Rios, Viridiana. "Mexico Wins: Anti-Corruption Reform Approved," Forbes, 18/Julio/2016. Fuente: <http://www.forbes.com/sites/themexicoinstitute/2016/07/18/mexico-wins-anti-corruption-reform-approved/#7d07add556e6>
- Robins, Day y Greaney, Wren. "Humiliating Corruption Charges Against the Martinelli Administration In Panama," Council on Hemispheric Affairs, COHA, 1/Julio/2015. Fuente: <http://www.coha.org/humiliating-corruption-charges-against-the-martinelli-administration-in-panama-coha-calls-for-international-condemnation/>
- Rodríguez, Dagoberto. "Red de crimen organizado fraguó saqueo del IHSS," La Prensa (Honduras), 1/Septiembre/2015. Fuente: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/743473-98/red-de-crimen-organizado-fragu%C3%B3-saqueo-del-ihss>
- Rodríguez, Olmedo. "Acusan a Mario Martinelli y a otras siete personas por compra de 600 mil mochilas," La Prensa (Panamá), 31/Julio/2015. Fuente: http://www.prensa.com/judiciales/Acusan-Mario-Martinelli-personas-mochilas_0_4266323499.html#sthash.U20V2Vlg.dpuf
- Romero, Simon y Thomas Jr, Landon. "Brazil's Star, Petrobras, Is Hobbled by Scandal and Stagnation," The New York Times, 15/Abril/2014. Fuente: <http://www.nytimes.com/2014/04/16/business/international/brazils-star-petrobras-is-hobbled-by-scandal-and-stagnation.html?action=click&contentCollection=International%20Business&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article>
- Segal, David. "Petrobras Oil Scandal Leaves Brazilians Lamenting a Lost Dream." The New York Times, 7/Agosto/2015. Fuente: <http://www.nytimes.com/2015/08/09/business/international/effects-of-petrobras-scandal-leave-brazilians-lamenting-a-lost-dream.html?smid=fb-share>
- Tabory, Sam. "OAS to Create Honduras Anti-Corruption Body," InSight Crime, 29/Septiembre/2015. Fuente: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/oas-to-create-honduras-anti-corruption-body>
- "The big oily: The Petrobras scandal explained," The Economist, 3/Enero/2015.
- "The Mexican morass: A president who doesn't get that he doesn't get it," The Economist, 24/Enero/2015.
- "Todos os estados e o DF têm protestos contra o governo Dilma." Globo.com Fuente: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/manifestantes-protestam-contra-o-governo-dilma-em-cidades-do-brasil.html> Acceso: Noviembre 20, 2015
- "Top Mexican journalist says president's office backed her firing," The Guardian, 20/Marzo/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/mexican-journalist-carmen-aristegui-mvs-radio-president-enrique-pena-nieto>
- Tuckman, Jo. "Guatemalan president faces growing threat of impeachment amid scandal," The Guardian, 27/Agosto/2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/27/guatemala-president-impeachment-threat-protest>
- "Mexican president cleared of wrongdoing in mansion purchase," The Guardian, 21/Agosto/ 2015. Fuente: <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/21/mexican-president-cleared-wrongdoing-mansion-contractor>
- Wilkinson, Tracy. "In Panama, corruption inquiries grow after president's tenure ends," Los Angeles Times, 23/Mayo/2015. Fuente: <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-panama-corruption-20150523-story.html> 1801-1824.



THEDIALOGUE

Leadership for the Americas

www.thedialogue.org

Inter-American Dialogue

1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005

Tel: 202-822-9002

Email: iad@thedialogue.org

Web: <http://www.thedialogue.org/agenda/programs/pdbrol/>

Con el apoyo de:



**Fundación Hanns Seidel
Oficina para Centroamérica y el Caribe**

Avenida La Capilla No. 559 | Casa 4
Colonia San Benito
San Salvador, El Salvador
Tel: +503 2243 3162
Email: ZAK@hss.de
Website: www.hss.de



**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo
Económico y Social, FUSADES
Departamento de Estudios Políticos**



Edificio FUSADES, Bulevar y
Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Apartado Postal 01-278, tel: +503 2248 5600
www.fusades.org