

# Agendas anticorrupción y la brecha entre la demanda de políticas públicas y la oferta académica

Eduardo Engel

Aniversario 25 del CEA  
Octubre 25, 2017

## Punto de partida

He presenciado una impresión generalizada en el mundo de las políticas públicas de que la academia tiene poco que aportar a las políticas anticorrupción.

Mucho más allá de lo que sucede en otras áreas de política pública.

Una impresión que comparto.

Una ocasión para pasar de una impresión a algo más objetivo

## Definición de Corrupción

Definición tradicional:

***Abuso de un cargo público para beneficio privado***

Definición actual de Transparencia Internacional incluye al sector privado:

***Mal uso del poder encomendado para obtener beneficios personales***

Definición más amplia, que se centra en el impacto sobre políticas públicas (influencia indebida de ciertos intereses creados):

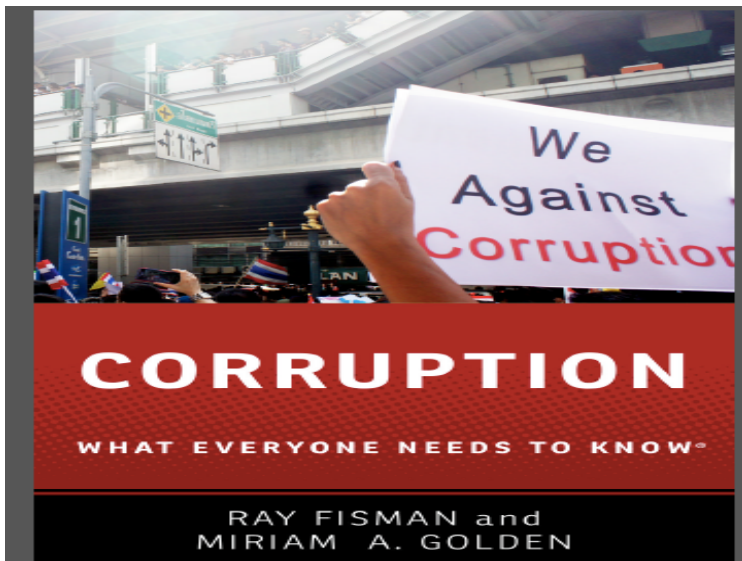
***Privatización de la política pública***

Usaremos la segunda definición.

# ¿Dónde está Chile?



## ¿Dónde está la academia?



## Del prólogo

*“We are two scholars who have each studied corruption for many years. Miriam, a political scientist [...] Ray, an economist [...] We are both committed to close and careful review of the best evidence available, and both interested in how new research techniques—especially experimental research—can be brought to bear on the questions that concern us. Finally, we are both cautious about drawing overly strong conclusions that go beyond what the data and evidence support—cautious but not, as we will confess momentarily, immune to the temptation.”*

# Una buena fuente

Daron Acemoglu:

*"To tackle corruption we need to recognize that it is a symptom of a society in which incentives are distorted, control mechanisms are absent and norms are mis-calibrated. Anyone planning to delve into these issues would be well served by first studying what Fisman and Golden have to say."*

Tyler Cowan:

*"The importance of understanding corruption has never been as important as right now. This is the new go-to book on the topic."*

# Un Tabla de Contenido Prometedora

1. Introduction
2. What is Corruption?
3. Where is Corruption Most Prevalent?
4. What Are the Consequences of Corruption?
5. Who is Involved in Corruption and Why?
6. What are the Cultural Bases of Corruption?
7. How Do Political Institutions Affect Corruption?
8. How Do Countries Shift From High to Low Corruption?
9. What Can Be Done to Reduce Corruption?



Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

**Modelo**

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

## Modelo: Becker y Stigler (1974)

Autoridad corruptible (policía, auditor, etc.)

Salario:  $w$ . Opción externa:  $v$ .

Si recibe una coima:

- si es detectado (prob.  $p$ ) recibe  $v$
- si no es detectado (prob.  $1 - p$ ) recibe  $w + b$

Salario de equilibrio tal que está indiferente entre recibir y no recibir coima:

$$w = pv + (1 - p)(b + w)$$

de modo que

$$w = v + \frac{1 - p}{p} b.$$

$w$ : salario de eficiencia

## Equilibrios múltiples

Fijamos  $w$  y suponemos que  $p$  es decreciente en la fracción de  $c$  de la población que es corrupta.

Concretamente:  $p = 1 - c$ .

Sustituyendo, se obtiene

$$w = v + \frac{c}{1-c} b,$$

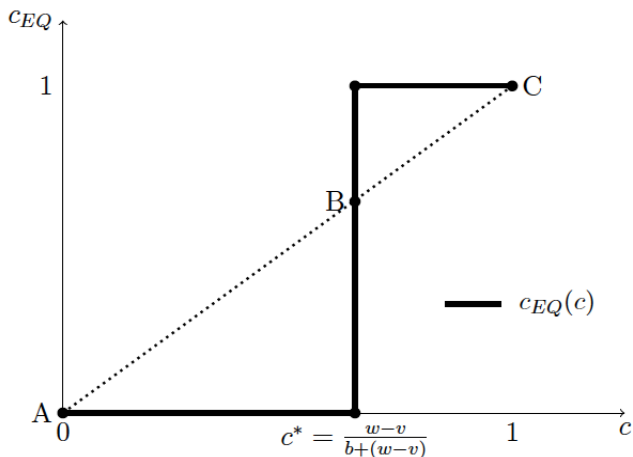
de donde el valor de  $c$  que lleva a estar indiferente entre aceptar y no aceptar coimas es

$$c^* = \frac{w - v}{b + w - v} \in (0, 1).$$

$c < c^* \implies$  no aceptar

$c > c^* \implies$  aceptar

## Exp. raciales: Equilibrios múltiples



# Equilibrios múltiples: Consecuencias

Consecuencias:

- un incremento transitorio de  $w$  o una campaña anticorrupción (también transitoria) puede llevar a un equilibrio mejor y tener un efecto permanente

Parámetros claves: cuando sube la probabilidad de detección

- ¿cuánto cae la corrupción?
- ¿sustituyen los burócratas corruptos en otros márgenes?
- ¿lleva a mayor eficiencia o es sólo una transferencia?

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión



Motivación

**Modelo**

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

**Reformas: Descriptivo**

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

## ¿Cómo suceden las reformas?

1. ¿Por qué los votantes reeligen políticos corruptos?
2. Factores externos que gatillan reformas
3. Liderazgos políticos que gatillan reformas

## ¿Por qué son reelectos políticos corruptos?

Encuestas sugieren que la inmensa mayoría de los ciudadanos del mundo considera la corrupción un gran problema

Italia: durante más de cuatro décadas (hasta 1994) reeligieron centenares de políticos investigados por corrupción.

Japón: 62% de políticos condenados por corrupción entre 1947 y 1993 fueron reelegidos.

Dos hipótesis:

- problemas de información
- problemas de coordinación

## Problemas de información

- Ferraz y Finan (2008): auditorías de 376 municipios en Brasil ✓
- Chong et al. (2015): elecciones en Jalisco ✗
- ¿Determinantes de cuándo funciona?

## Problemas de coordinación

- Coordinación para sacar a políticos corruptos
- Efecto avalancha y conocimiento común: Mani Pulite
- “The potential importance of an external actor in inducing a change in equilibrium is inherent to the very concept of equilibrium: in equilibrium, no one wants to change her behavior, given the status quo, so an external jolt may be needed in order to bring about change.”
- ¿Cómo hacerlo?

## Factores externos que gatillan reformas

Guatemala (2015); Creación del CICIG en 2006 al amparo de Naciones Unidas.

Hong-Kong en los '70: El caso Godber y la creación del ICAC al amparo del gobierno del Reino Unido.

Requiere condiciones muy especiales para que un gobierno acepte ceder soberanía a este tipo de comisiones

## Liderazgos políticos gatillando reformas

El caso de Georgia:

- Mikheil Saakashvili
- Del lugar 133 al 50 en el ranking de TI entre 2003 y 2014.

El caso de Singapore:

- Lee Kuan Yew
- Uno de los países menos corruptos del mundo
- “In general, if an autocratic regime is truly committed to reducing corruption, it is more likely than a democracy to have the means to succeed.”
- “Relatively enlightened leaders who decide to commit their countries to strong economic growth and low-corruption are rare; far more common are autocrats who regularly steal public funds and ship them out of the country.”



Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

**Reformas: Descriptivo**

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

**Reformas: Propositivo**

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

# Qué se puede hacer para reducir la corrupción

1. ¿Cuáles políticas?
2. Reformas graduales vs. big-bang
3. ¿Cuánto contribuyen los medios?
4. Liderazgos políticos

## ¿Cuáles políticas?

- Mejores salarios para el sector público
- Mayor monitoreo y fiscalización
- Mayor transparencia

## La lección principal

*“There is a bigger lesson to the preceding discussion: we should resist the notion that there’s a silver bullet that will end corruption, or even that a given intervention, like raising salaries, will have the same effect when applied in different circumstances. Transparency, enforcement, cultural change, higher wages—they’re all potentially important tools in fighting corruption, but they interact with one another in complex ways and their effects depend on preexisting circumstances.”*

## Lecciones específicas

Es más probable que incrementos salariales de funcionarios de gobierno reduzcan la corrupción si van acompañados de una fiscalización más rigurosa o iniciativas para cambiar normas permisivas.

Existen varios motivos por los cuales un enfoque de big-bang en reformas anticorrupción será más exitoso que una aproximación gradual. Reformas graduales dan tiempo para que los intereses afectados se reorganicen y encuentren nuevas formas de robar del gobierno. El enfoque de big-bang sirve para cambiar las expectativas.

Combatir la corrupción mediante una fiscalización y monitoreo más estricto plantea la interrogante de cómo asegurar que quienes fiscalizan y monitorean no sean corruptos. Agencias autónomas dedicadas exclusivamente a combatir la corrupción han sido promisorias cuando van acompañadas de apoyo popular aun en países con altos niveles de corrupción.

## Lecciones específicas (cont.)

Tecnologías como la identificación biométrica son prometedoras para evitar la corrupción en programas de gobierno y elecciones. Sin embargo, el impacto de estas tecnologías puede ser minado por quienes pierden producto de ellas.

Una prensa libre es útil para exponer la corrupción y como catalizador del apoyo ciudadano a reformas. Pero en buena parte del mundo los gobiernos son dueños de los medios o los controlan por otras vías.

Las redes sociales ('social media') son particularmente prometedoras para crear conocimiento común y coordinar cambios desde abajo hacia arriba.

Liderazgos efectivos pueden ser muy importantes para combatir la corrupción desde arriba hacia abajo.



Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

**Reformas: Propositivo**

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

**Infraestructura: Renegociaciones**

Conclusión

## Una historia personal

1995 en adelante: Trabajo junto a Ronald Fischer y Alexander Galetovic en concesiones de infraestructura.

1995: Una reunión en el CEP

EFG (1996): “Licitación de carreteras en Chile”.

*“Las firmas dispuestas a ofrecer los mejores términos en la licitación a menudo esperan renegociar el contrato una vez ganada la concesión. En tal caso no gana la empresa más eficiente sino aquella con mayor capacidad para renegociar en forma ventajosa en caso de un escenario adverso.”*

2007: Una defensa de tesis en la Sorbona

## Un modelo sin datos

EFG (2008): “Renegotiation and corruption”.

Modelo donde países con mayor propensión a renegociar atraen concesionarias mejores en renegociar y menos eficientes

Firmas caracterizadas por dos parámetros:  $(\theta, \rho)$  que capturan eficiencia y capacidad renegociadora.

- $\theta$ : costo de proveer la infraestructura
- $\rho$ : capacidad renegociadora

Dos tipos de firmas:  $(\theta_1, \rho_1)$  y  $(\theta_2, \rho_2)$  con  $\theta_2 > \theta_1$  y  $\rho_1 < \rho_2$ .

Es decir, suponemos que las firmas menos eficientes son mejores renegociando y viceversa

## Modelo: Licitación y renegociación

$W$ : disposición a pagar por los servicios de la obra

$R$ : oferta ganadora en la licitación, corresponde al pago que recibe la firma ganadora por construir la infraestructura

Luego de elegida la firma ganadora de la licitación, viene una renegociación

- $V \equiv W - R$ : beneficio social **antes** de la renegociación
- $\alpha(W - R)$ : fracción del beneficio ex-ante que está “sobre la mesa” en la renegociación
- $\alpha \in [0, 1]$ : parámetro exógeno que denota **propensión a renegociar del país** donde se licita la obra
- es decir, una firma  $(\theta, \rho)$  recibe  $\rho\alpha(W - R)$  producto de la renegociación

## Resultados

Se define:

$$\bar{\alpha} = \frac{\theta_2 - \theta_1}{\rho_2(W - \theta_1) - \rho_1(W - \theta_2)}.$$

Tanto si hay muchas firmas de cada tipo como si hay solo una firma de cada tipo:

*En países con  $\alpha > \bar{\alpha}$  las licitaciones las ganarán firmas del tipo ineficiente.*

Intuición: El mecanismo de disipación de rentas—es decir, la licitación—está sesgado a favor de las firmas con una ventaja comparativa en renegociar.

Extensión: Creación endógena de firmas.

## Modelo en busca de datos

Esfuerzos varios a lo largo de una década.

Contraparte empírica de  $\alpha$ : ✓

¿Estimaciones de costos de las firmas?

¿Estimaciones de lobby que hacen las firmas?

Sin éxito.

Hasta febrero de 2017.



## Caso Odebrecht y América Latina

Fuente: Acuerdo entre Odebrecht y Depto. de Justicia de EE.UU. que incluye una relación detallada de coimas que pagó Odebrecht en A.Latina

País	Coimas (MM USD)	Valor contratos (MM USD)	Coimas/Valor %	CoC	Período
ARG	35	278	12.6	-0.463	2007-14
BRA	349	1900	18.4	-0.049	2004-12
COL	11	50	22.0	-0.355	2009-10
ECU	34	116	29.3	-0.774	2007-16
GUA	18	34	52.9	-0.663	2013-15
MEX	11	39	28.2	-0.476	2010-14
PAN	59	175	33.7	-0.356	2010-14
PER	29	143	20.3	-0.328	2005-14
RDOM	92	163	56.4	-0.672	2001-14

Correlación(Coimas/Valor , CoC): -0.61

Elemento clave: **renegociación de contratos**

## Renegociaciones en Colombia

Marzo 30, 2017: Se conoce la respuesta que en 2013 dio el Consejo de Estado a la entonces Ministra de Transportes respecto de una pregunta sobre adiciones de nuevas obras a contratos de concesión:

*“Si el objeto de un contrato de concesión es la construcción, mantenimiento y operación de un corredor vial entre los puntos A y B, es claro que cualquier obra que esté por fuera de los límites espaciales de dicho corredor, como su extensión hasta un punto geográfico C, no podría pactarse ni ejecutarse como una adición al contrato de que se trate”.*

No obstante la respuesta anterior, el gobierno de la época aprobó agregar a la concesión Ruta del Sol II, adjudicada a fines de 2012 a Odebrecht, la construcción del tramo adicional de Ocaña a Gamarra.

Acusaciones de pagos de sobornos a autoridades de la época.

## ¿Modelo y datos?

Emerge un nuevo problema.

Título del paper: “Renegotiation and corruption”.

¿Dónde está la corrupción en el modelo?

Se necesitan predicciones sobre los montos de sobornos para testear el modelo.

Incluimos la corrupción en el título, pero no en el modelo.

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

**Infraestructura: Renegociaciones**

Conclusión

Motivación

Modelo

Reformas: Descriptivo

Reformas: Propositivo

Infraestructura: Renegociaciones

**Conclusión**

# Conclusión

Una brecha grande entre las respuestas que tenemos y las respuestas que necesitamos.

¿Cuáles son los determinantes de dónde nos situamos en el tradeoff entre rigor y relevancia?

- incentivos académicos
- demandas de políticas públicas

¿Opciones para llenar el vacío?

# Agendas anticorrupción y la brecha entre la demanda de políticas públicas y la oferta académica

Eduardo Engel

Aniversario 25 del CEA  
Octubre 25, 2017