

# Corrupción a nivel local en Brasil: ¿la descentralización como un obstáculo?

## Corruption at the local level in Brazil: decentralization as a pitfall?

**Ana Luiza Melo Aranha\***

Universidad Federal de Minas Gerais

Fecha de recepción: 12 de mayo

Fecha de aceptación: 16 de mayo

**ISSN: 2219-4142**

Melo, Ana. «Corrupción a nivel local en Brasil: ¿la descentralización como un obstáculo?». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 6, primer semestre, N° 10: pp. 61-83.

\* Candidata a PHD por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) Brasil. Agradece a los profesores Mark Warren (UBC) y Fernando Filgueiras (UFMG). Este paper fue financiado por Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Capes). Las opiniones expresadas en esta investigación pertenecen únicamente al autor. Email: aninha-aranha@gmail.com

## Resumen

Recientemente, Brasil ha experimentado procesos de descentralización que podrían haber fortalecido el nivel local en términos democráticos. No obstante, los resultados de estos procesos no han sido consensuados y la corrupción ha persistido como una característica del nivel local en este país.

El presente artículo se centra en la conducta corrupta de autoridades municipales que se ocupan de los fondos federales transferidos por el gobierno central. La información obtenida forma parte del perfil de corrupción en ciudades supervisadas por el Poder Ejecutivo federal. Asimismo, revela cómo este fenómeno se distribuye en función de las áreas gubernamentales y qué posibles factores pueden explicar la presencia de corrupción en los gobiernos locales brasileños.

Este artículo se ocupa de la corrupción, entendida como el mal uso de fondos por parte del sistema político, en las municipalidades de Minas Gerais, uno de los 26 estados de Brasil. El argumento se centra en la conducta de las autoridades municipales que se encargan de los fondos federales. Para llevar a cabo este estudio, se utilizaron los informes del Programa de Inspecciones por Sorteos Públicos elaborados por la Oficina de Contraloría General (CGU). En primer lugar, se construyó un perfil general de la situación de las ciudades encuestadas por la CGU en relación a la incidencia de irregularidades. Al hacerlo, se destacaron las áreas gubernamentales que estarían en una situación más crítica. Estas irregularidades, a su vez, fueron tomadas como indicadores indirectos de incidencia de la corrupción de dos maneras diferentes. Por un lado, de acuerdo a la cantidad de irregularidades encontradas –que incluían todo tipo de irregularidades, desde errores formales hasta sobrefacturación– se aplicaron pruebas estadísticas con el fin de establecer qué factores podían ser tomados como limitaciones de la corrupción a nivel local. Se identificaron características políticas, sociales, económicas y demográficas, asociadas con la corrupción. Por otro lado, se definió la corrupción de una manera más estricta, tomando en cuenta solo los casos que involucraban grandes cantidades de recursos y se dejó de lado las irregularidades formales.

Se demostró que no todos los factores relacionados con la corrupción en su sentido más amplio (tamaño de la población, características de las transferencias, características municipales relacionadas con los ingresos, educación y control) se mantienen significativamente asociados a la incidencia de irregularidades más graves. Se busca así contribuir al debate sobre si el nivel local es más susceptible o no a la corrupción, lo cual significa discutir también si la descentralización puede ser entendida como un obstáculo.

**Palabras claves:** *Descentralización, Corrupción, Gobierno Local, Administración Pública, Brasil.*

## Abstract

Recently, Brazil has undergone decentralization processes that could have strengthened the local level in democratic terms. Notwithstanding, the results of these processes were not consensual, and corruption persisted as a feature of the Brazilian local level.

This paper focuses on the corrupt conduct of municipal public officials who deal with federal funds transferred by the central government. The information collected is part of a profile of corruption in the cities monitored by the federal Executive, revealing both how this phenomenon is distributed in terms of areas and which possible factors can explain the occurrence of corruption in the Brazilian local governments. This paper deals with corruption in the municipalities of Minas Gerais - one of the 26 Brazilian states - from a conception of corruption as the misuse of funds by the political system.

The argument focuses on the conduct of municipal public officials who deal with federal funds transferred to Minas Gerais' municipalities. In order to conduct this study, we used the reports from the *Program of Inspections from Public Lotteries* produced by the Office of the Comptroller General (CGU). First, we built a general profile of the situation in those cities surveyed by the CGU regarding the incidence of irregularities. By doing so, we highlighted which governmental areas would be in a more critical situation. These irregularities, in turn, were taken as proxies for the occurrence of corruption in two different ways. In the first place, according to the amount of irregularities found – which included all kind of irregularities, from formal mistakes to overbilling –, statistical tests were performed in order to establish which factors could be taken as constraints of corruption at the local level. We identified political, social, economic and demographic characteristics that were associated with corruption, in its petty form. On the other hand, we also categorized corruption in a more strict way, considering only the cases in which larger amounts of resources were involved and leaving out the formal irregularities.

We demonstrated that not all factors related with corruption in its broader sense (population size, the characteristic of the transfers, municipal characteristics related to income, education and control) kept significantly associated with the incidence of more severe irregularities. We seek to contribute to the debate about whether or not the local level is more susceptible to corruption, which means discussing if decentralization can be understood as a pitfall.

**Keywords:** *Decentralization, Corruption, Local Government, Public Administration, Brazil.*

## Introducción

Este artículo se basa en la premisa de que estudiar la corrupción es de gran importancia en Brasil. En los últimos años, a pesar de que el gobierno de este país ha mejorado los mecanismos de control para prevenir la corrupción, en especial a través de la creación de instituciones de investigación y sanción, Brasil continúa experimentando escándalos en torno a este tema.

«Corruption is a troubling constant in the Brazilian political system, with instances of corrupt behavior readily apparent at the federal, state, and municipal levels and across all branches of government. Although the transition to democracy in 1985 raised expectations of increased transparency and accountability, each of the five postauthoritarian presidential administrations has been sullied by accusations of corruption [...], with important consequences in terms of both the policy-making process and public views of democracy» (Power y Taylor 2011:1).

En relación a Latinoamérica, hay una relativa falta de atención a la corrupción. Existe una impresión generalizada que sostiene que la corrupción se está extendiendo por toda la región (Weyland 1998). Esta impresión se incrementó después de que los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción y el Latinobarómetro fueron emitidos, lo cual confirma lo que la mayoría sospecha: la corrupción se encuentra profundamente arraigada y es resistente al cambio. En este escenario, estudiar uno de los países de Latinoamérica puede ofrecer respuestas a una región que ha sufrido históricamente con este fenómeno y en donde aún falta investigación y datos sobre el particular (Morris 2006). Por lo tanto, este artículo puede ser utilizado como un estudio de caso de las experiencias de los latinoamericanos, en la medida en que aporta nuevas preguntas y perspectivas al estudio de la corrupción en la región.

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, entre los países de América, Brasil ocupa la décimo octava posición de un total de 32. Curiosamente, los rankings internacionales sobre corrupción en Brasil resultan más optimistas que la percepción de los propios ciudadanos brasileños. El Barómetro Global de la Corrupción señala que, entre todas las nacionalidades representadas, los brasileños fueron los de mayor preocupación total frente a la corrupción (Transparencia Internacional 2004).<sup>1</sup>

Este fenómeno está presente en todas las esferas de la vida pública de Brasil y, sin embargo, el sistema político no ha desarrollado aún mecanismos eficientes para su control. La creación de la Oficina de la Contraloría General (CGU) fue un intento de iniciar este desarrollo. En este sentido, la CGU ha hecho grandes esfuerzos para luchar contra la corrupción, incluso en el nivel local. Sus inspecciones buscan estimular tanto las prácticas de control rigurosas como la correcta aplicación de recursos en los diferentes niveles gubernamentales.

Para los fines de este artículo, interesa analizar los resultados del Programa de Inspecciones por Sorteos Públicos de la CGU, el cual audita los fondos federales transferidos a municipalidades brasileñas con menos de 500 000 habitantes. Actualmente, 5560 municipalidades reciben en promedio \$35 mil millones al año por parte del gobierno federal, lo cual representa aproximadamente el 15% de los ingresos de este último. Como comparación, la descentralización fiscal en el mundo representa, en promedio, el 6% (Ferraz y Finan 2005).

1 El IPC proporcionado por Transparencia Internacional es en gran parte una medida subjetiva del nivel de corrupción, ya que capta la opinión de expertos. Además, es una medida agregada que no encaja con el estudio de la corrupción a nivel local. En este trabajo, tratamos de seguir lo que la literatura llama medidas «objetivas» de corrupción, que se adecúan al estudio de municipios. Para una discusión sobre los inconvenientes del IPC como medida de corrupción ver Avritzar (2008), e Ivanyina y Shah (2011)

Utilizar los datos de este programa permite determinar la incidencia de corrupción a nivel local, dado que los reportes de la CGU comprueban si las acciones de los funcionarios públicos o actores políticos son (o no) de conformidad con la ley. Las violaciones a las normas del sector público, reveladas por los auditores en el curso de sus investigaciones, son nuestra medida de corrupción. De este modo, el fenómeno es entendido a partir de una de sus dimensiones, la malversación de fondos públicos por parte del sistema político. El enfoque sobre la corrupción política se encuentra en la conducta ilícita de políticos o funcionarios públicos.

El propósito de este trabajo es analizar el fenómeno de la corrupción en gobiernos locales de Minas Gerais que han sido investigados por el CGU entre los años 2003 y 2009.<sup>2</sup> La propuesta es trazar un perfil de la situación general de estos municipios y articular este marco con ciertas características políticas, económicas y sociales. Nuestra idea es capturar los factores discutidos por la literatura que pueden ser tomados como limitaciones de la corrupción a nivel local.

Enfocarnos en Minas Gerais se justifica, en primer lugar, porque es el estado con el número más alto de municipalidades y mayores diferencias entre ellas. Al igual que en todo el país, Minas Gerais tiene una región sur rica y una región central poderosa, que incluye su principal ciudad y una de las producciones de hierro y otros minerales más grandes de Brasil. En el oeste, hay una rica producción ganadera. Geográficamente, a medida que se avanza hacia las regiones norte y noroeste del estado, los indicadores económicos y de educación comienzan a caer y aparecen poblaciones y gobiernos pobres que dependen casi exclusivamente de las transferencias gubernamentales federales. Por lo tanto, este estado puede ser visto como un pequeño retrato de Brasil, pues refleja sus disparidades regionales, económicas y sociales, incluidas las desigualdades sociales familiares.

Además, según la literatura, es un estado brasileño donde se puede encontrar prácticas históricas y profundamente arraigadas ligadas al clientelismo y corrupción.<sup>3</sup> Una data del *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*<sup>4</sup> mostró que, entre 2000 y 2004, 155 políticos brasileños fueron inhabilitados debido a que compraron sus votos. Minas Gerais, con 29 casos, fue el estado que encabezó la lista. A esto se suma que, en 2004, de acuerdo a una encuesta publicada por el Tribunal Superior Electoral (TSE), el estado de Sao Paulo tenía el número más alto de candidatos a alcaldes «bajo juicio», lo cual significaba que sus votos eran inválidos. Con 52 candidatos, Minas Gerais era el segundo estado en la lista.

A parte de ello, este estado muestra una relación clara entre el nivel de desarrollo y la incidencia de la corrupción. Desde 2002, las 81 ciudades de Minas Gerais con los peores niveles de desarrollo económico —que representa casi el 10% de sus municipios— fueron objeto de operaciones de la Policía Federal. Estas incluían una operación para desarticular un plan de fraude en licitaciones para comprar ambulancias, una operación para desbaratar los planes de venta de sentencias para la liberación de recursos federales y una operación para investigar las irregularidades en obras de construcción llevadas a cabo con los recursos de las enmiendas parlamentarias federales que incluían 114 gobiernos de las ciudades.<sup>5</sup>

Este artículo inicia con un análisis teórico de la corrupción, que explica algunos de los principales enfoques que tratan este fenómeno. En la siguiente sección, abordamos la hipótesis sobre los factores que pueden influir en la incidencia de corrupción en base a la literatura enfocada en el caso de Brasil. Finalmente, nos ocupamos de la construcción de la base de datos y presentamos los principales resultados con respecto a las hipótesis de la literatura que busca entender el comportamiento corrupto.

2 Estos años fueron escogidos debido a que 2003 fue el primer año del Programa; mientras que 2009, el último año con información disponible mientras la base de datos estaba siendo trabajada.

3 Ver, por ejemplo, Schwartzman (1988).

4 <http://www.mcce.org.br>.

5 2009. Estado de Minas Diario. 30 de agosto.

## Enfoques teóricos sobre corrupción

El fenómeno de la corrupción en el siglo XX era primordialmente analizado desde dos enfoques. El primero, derivado de los estudios de los años 50 y 70, veía a la corrupción a través de una perspectiva estructural-funcionalista, relacionándola con el problema de la modernización. El segundo, el cual dominó la literatura en los años 90, hizo hincapié en una perspectiva económica y se preocupaba por los costos y las externalidades generados en un contexto de más amplia corrupción (Filgueiras 2006).

El primer enfoque, también llamado teoría de la modernización, se preocupaba de cómo la corrupción podía contribuir o empeorar el desarrollo político y económico de un país. Nye (1967), por ejemplo, sostiene que la corrupción puede generar ganancias agregadas al sistema en la medida en que contribuye a la formación de capital privado y puede ayudar a superar las barreras burocráticas e integrar élites. De esta manera, la corrupción contribuye al desarrollo, pues fuerza la modernización.

Este enfoque se centra principalmente en los esfuerzos por entender cómo las instituciones pueden transformar las consecuencias de la corrupción en un resultado positivo en términos de orden político. No obstante, los estudios contemporáneos sobre corrupción ya no la consideran como beneficiosa para el desarrollo político y económico. «An ample consensus exists that corruption does not grease the wheels of developing economies but rather creates distortions in policy choices, worsens the investment climate, and reduces overall societal well-being» (Rose-Ackerman 1999:150). Aunque no estamos de acuerdo con que la corrupción puede ser positiva, reconocemos que entender los factores relacionados con el desarrollo pueden ayudar a explicar el fenómeno.

A pesar de los avances tecnológicos traídos por este enfoque, es interesante notar que en el escenario actual, el fenómeno de la corrupción se encuentra también presente en muchos países desarrollados. En este sentido, no es solo un problema de países en desarrollo o economías en transición. Esta percepción trajo estructuras institucionales en el debate de posibles mecanismos explicativos. El punto de inflexión de los estudios se encuentra en los 90, cuando la corrupción es examinada en términos de costos a la economía de mercado, basada en supuestos de la teoría de la elección racional y el nuevo institucionalismo.

Los autores de este nuevo enfoque insisten en que la corrupción no será frenada a través del incremento del poder burocrático. Al contrario, esto resultará más bien en un mayor poder discrecional y un mayor incentivo para sobornos. Según este enfoque, en lugar de mayor burocracia, la solución es el mercado, una arena de constante negociación de los intereses de agentes políticos y económicos. Rose-Ackerman (1999) sostiene que la corrupción es estimulada cuando hay fallas de mercado en la arena política. Esto, a su vez, anima a los actores a la captación de rentas; es decir, a maximizar sus ingresos privados y bienestar económico decidiendo seguir o no las reglas. De esta manera, la causa de la corrupción es la existencia de monopolios y privilegios en el sector público, que crean incentivos a los agentes para maximizar sus rentas a través de sobornos privados.

La hipótesis de este enfoque se refiere a las estructuras institucionales capaces de garantizar derechos políticos y civiles, libertad de prensa y sistemas electorales competitivos. Estas condiciones permitirán habilitar mecanismos de rendición de cuentas que se activen de manera efectiva por los votantes y las instituciones. En este trabajo, ponemos a prueba si las reglas electorales afectan o no el nivel de corrupción de las municipalidades. En otras palabras, probamos si la posibilidad de reelección causa que los representantes municipales estén más preocupados por la opinión de sus electores, y por ende, impide su participación en conductas corruptas.

Sin embargo, hay otros enfoques que buscan expandir el alcance del concepto de corrupción. Algunos estudios demuestran que la percepción de la corrupción socava los fundamentos

básicos de confianza sobre los cuales la democracia debe descansar (Warren 2004). Otros creen que la corrupción depende de concepciones normativas sobre las instituciones políticas y sociales, así como de valores que definen lo que es el interés público. Para Bignotto (2006), la inconformidad que domina la sociedad brasileña no se limita a quejas contra la ineficiencia de los mecanismos legales de sanción. Por lo tanto, la corrupción no se limita a problemas dentro de la máquina pública, sino también se encuentra conectada a valores sociales. Nuestra hipótesis no agota el fenómeno de la corrupción debido a que se encuentra también conectada con las prácticas culturales y los valores sociales.

Esta literatura demuestra que existe un campo teórico en disputa en la ciencia política. No hay un consenso exacto sobre lo que la corrupción es y cómo debe ser estudiada. Hay quienes enfatizan aspectos institucionales o del desarrollo, el Estado de derecho o la creación de un mercado competitivo para inhibir la corrupción. Otros están más preocupados por el concepto de corrupción y la vinculación con sus aspectos culturales. En este artículo, cuando discutimos nuestra hipótesis, ponemos a prueba aquellas ideas ligadas principalmente a la definición de corrupción como comportamiento ilegal de quienes juegan un rol central en la administración municipal, como las autoridades municipales y los alcaldes. No obstante, reconocemos que apoyarnos en otros enfoques puede resultar útil y contribuir a entender este fenómeno.

### **Corrupción y descentralización: un debate sin resolver**

Este artículo trata la corrupción encontrada en los gobiernos locales de Brasil. Sin embargo, este tipo de problema no es exclusivo de ese país. En el contexto latinoamericano, según el reporte de la OECD (2005), la malversación de fondos y los precios excesivos de los bienes y servicios son algunas de las formas más comunes a través de las cuales los políticos se apropian de fondos públicos. Otras irregularidades frecuentes son las obras públicas inconclusas (pagadas pero no terminadas) y el uso de facturas falsas y empresas fantasmas (Santiso 2007). No obstante, hay pocos estudios sobre gobiernos locales y se ha prestado escasa atención a la implementación de políticas a nivel local. Además, las contadas investigaciones internacionales sobre la relación entre el nivel local y la corrupción no han llegado aún a una respuesta consensuada.

Por un lado, una parte de la literatura y algunos organismos internacionales de financiación consideran a la descentralización como una estrategia anti-corrupción. En general, la descentralización es defendida como una manera de acercar al gobierno a la población, lo cual promovería una mayor inclusión y control del uso de los recursos públicos. Sin embargo, esta literatura no es consensuada en sus conclusiones sobre sus efectos en frenar la corrupción. Por ejemplo, la corrupción a nivel local en los Estados Unidos y Europa es más alta que a nivel federal (Treisman 2000). Otros argumentan que el efecto de la descentralización en la reducción de las prácticas locales corruptas depende, en realidad, de un sistema de control llevado a cabo por el gobierno central (Verón et al 2006; Lessmann y Markwardt 2010).

Siguiendo esta línea, tiene sentido estudiar la corrupción a nivel local debido a que los funcionarios públicos «frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos, lo que los lleva a optar por la corrupción» (Warren 2005:137). Esto ocurriría también en el contexto brasileño, donde la mayoría de políticas públicas se elaboran a nivel local aun cuando en este nivel las capacidades burocráticas y gerenciales están menos desarrolladas (Abrucio 2007: 81).

Los recientes procesos de descentralización y democratización experimentados en Brasil en 1988 fortalecieron el poder político y los recursos financieros de los gobiernos municipales. Las municipalidades son ahora parte del pacto federal y tienen sus propias constituciones, lo cual indica una relativa autonomía política y legal. También han adquirido un relativo margen de li-

bertad para determinar la asignación, financiación y gestión de sus propios recursos, lo cual refleja una cierta autonomía tributaria (Souza 1997). Pero los resultados de estos procesos no han sido entendidos por completo ni medidos hasta ahora.

Existe un intenso debate sobre los efectos del proceso de descentralización iniciado a partir de la nueva constitución. Este proceso pudo haber democratizado los gobiernos locales, haciéndolos más autónomos y responsables. Esto, a su vez, pudo haber limitado las oportunidades de corrupción en esta esfera. Sin embargo, los resultados no son consensuados, lo cual demuestra que el debate sobre la descentralización como medida anticorrupción no se ha resuelto internacionalmente ni en la propia literatura brasileña. Este es nuestro punto de partida para entender por qué escogimos estudiar el nivel local y cuál es la importancia de nuevos estudios sobre la corrupción en países descentralizados. Por ello, nos enfocamos en las municipalidades brasileñas que dependen en gran medida de transferencias federales, y analizamos la incidencia de corrupción en ellas, teniendo en mente que el reciente proceso de descentralización puede no haber tenido el poder suficiente para frenar este fenómeno a nivel local.

### **Estudios brasileños sobre corrupción**

Como parte de una reciente campaña anti-corrupción, el gobierno brasileño comenzó a revisar el gasto municipal de fondos federales transferidos. De esta manera, la CGU ha revelado información objetiva sobre la corrupción ejecutada por los municipios en relación a recursos federales. Estos reportes fueron usados en este artículo con la intención de proveer un marco general de corrupción en las municipalidades investigadas en el estado de Minas Gerais. Además, fueron tomados en cuenta en un intento por encontrar posibles condicionantes al comportamiento corrupto. Así, en base a la literatura que explica la corrupción en Brasil y que ha usado los reportes de la CGU, elaboramos cuatro grupos iniciales de variables que pueden explicar la corrupción.

El primer grupo, llamado «circunstancias electorales», postula que cualquier estudio de los diferentes niveles de gobierno en Brasil debe tomar en cuenta los efectos e incentivos incluidos en la posibilidad de reelección para un segundo período.<sup>6</sup> Algunos analistas son conscientes de que este incentivo cambia las opciones de los gobernantes, incluyendo la opción de involucrarse en una actividad corrupta. Mientras tanto, a través del ejercicio del voto, el elector recompensaría la «buena administración» para continuar por otro periodo. En consecuencia, se entiende que las reelecciones incentivan un comportamiento más responsable y menos corrupto.

Ferraz y Finan (2005), por ejemplo, investigaron las diferencias en el comportamiento entre alcaldes elegidos para el primer y el segundo periodo usando reportes de la CGU. Concluyeron que los alcaldes que están en su segundo y último periodo son significativamente más corruptos que aquellos que están en el primero. En particular, los alcaldes reelectos desvían en promedio R\$188,431.40 más que los primerizos, lo cual es aproximadamente 4% del monto total transferido a las municipalidades. En este artículo examinaremos esta hipótesis: los alcaldes en su segundo periodo (imposibilitados de reelección) tienden a ser más corruptos. Mientras que, quienes están en su primer periodo, se preocupan por su futuro electoral y, por lo tanto, desean preservar su imagen política y futura elegibilidad.

Una crítica dirigida al estudio de Ferraz y Finan puede ser encontrada en Leite (2010). De esta manera, cuando ambos autores comparan la actuación de los alcaldes en sus primeros y segundos periodos, están comparando municipalidades con características muy distintas. El grupo de alcaldes en el segundo periodo tuvo que tratar con menor alfabetización y menores ingresos, ambas

6 Los estudios concentrados en cómo los incentivos de reelección afectan la corrupción política fueron posibles en Brasil solo después de 1998, cuando una enmienda constitucional permitió a los alcaldes presentarse para un segundo periodo consecutivo.

variables asociadas generalmente con niveles más altos de corrupción. Entonces, la mayor corrupción puede no resultar necesariamente de incentivos de reelección, sino de características socioeconómicas. A la luz de esta crítica, introducimos un segundo grupo de variables explicativas tratadas como potenciales determinantes de corrupción: «las características de las municipalidades».

Investigadores contemporáneos ven al desarrollo económico como fuerte predictor de corrupción a nivel mundial (Power y Gonzalez 2003). Manteniendo esta línea, los economistas y politólogos a menudo citan el nivel de desarrollo económico como una variable explicativa importante. Por su parte, Treisman (2000) señala que el desarrollo económico promueve la alfabetización, la educación y la expansión de relaciones no-personalistas, incrementando la posibilidad de que la corrupción sea reconocida y tratada.

Siguiendo esta tendencia, Fernandes, Sousa y Ramos (2008) buscaron establecer relaciones entre factores socioeconómicos y corrupción en los estados brasileños. Estos encontraron una asociación negativa significativa entre el nivel educativo de los adultos y la incidencia de irregularidades. Entonces, cuanto más alto sea el promedio de años de escolarización, más baja será la incidencia de comportamiento corrupto. La explicación es que niveles más altos de educación reducen la asimetría informacional entre los ciudadanos y sus representantes políticos.

De acuerdo con la literatura que emplea las características de las municipalidades como variables explicativas, la corrupción en los gobiernos locales varía de acuerdo a los niveles de alfabetización, desarrollo económico o desigualdad socio-económica. Por ejemplo, Albuquerque y Ramos (2006) verificaron la influencia de las características municipales como nivel de educación y patrimonio municipal (PBI) en el comportamiento corrupto. Siguiendo su hipótesis, las poblaciones más ricas y más educadas controlan a sus representantes municipales, lo cual limitaría la corrupción.

Zamboni Filho y Litschig (2006) abordaron el tercer grupo de variables explicativas: «el control municipal». De acuerdo con ellos, las municipalidades en donde existe presencia local del Poder Judicial y la Fiscalía tienen 15% menos incidencia de irregularidades en la implementación de recursos federales. Es más, la presencia de los medios de comunicación (en este caso, estaciones de radio) reduce la corrupción. Otro factor que favorece acciones corruptas es la distancia de la municipalidad en relación a la capital del estado. Cuando la distancia se incrementa, las agencias controladoras y sancionadoras también se vuelven más distantes. En resumen, este estudio muestra la importancia de tomar en cuenta factores tales como la presencia judicial local, los medios de comunicación y la distancia entre la municipalidad y la capital.

Además de estos autores, Bardhan (2002) señala que, en países democráticos, los gobiernos centrales se enfrentan a instituciones que limitan sus oportunidades de búsqueda de rentas, tales como los medios de comunicación y las agencias regulatorias. No obstante, estas no solo tienden a ser menos efectivas sino también a estar ausentes a nivel local. Entonces, su ausencia da menos visibilidad a los casos de corrupción e incentivaría este tipo de prácticas.

El estudio de Ferraz y Finan (2005) también encontró que los efectos de la reelección varían con la provisión de información. Esto significa que la posibilidad de reelección como disuasivo de prácticas corruptas tiene mayor preponderancia en las municipalidades con presencia de medios de comunicación locales.

Finalmente, Fernandes, Sousa y Ramos (2008) encontraron una asociación positiva y significativa entre la cantidad de transferencias federales y la incidencia de corrupción. De esta forma, nuestra investigación ve un cuarto grupo de variables consideradas como «las características de las transferencias federales». La idea es explorar si el incremento en los fondos transferidos expande las oportunidades para la corrupción. Adicionalmente, Albuquerque y Ramos (2006) plantean la hipótesis de que los alcaldes tienden a desviar un monto más grande de recursos cuando se enfrentan a transferencias considerables. El argumento es que una mayor cantidad de recursos incrementaría los beneficios potenciales del mal uso del cargo público.

El objetivo de este artículo es ir más allá de estos estudios empíricos tradicionales y distinguir entre las limitaciones relacionadas con diferentes tipos de corrupción. Parte de la dificultad de estudiar este fenómeno recae en la variedad de actividades que pueden ser calificadas como corrupción: coimas, sobornos, extorsión, contribuciones no declaradas en las campañas políticas, nepotismo, clientelismo, etc.

De esta manera, la mayoría de discusiones contemporáneas optan por la división entre corrupción en pequeña y gran escala, basadas en el nivel jerárquico de los participantes y en la cantidad de recursos involucrados (Uslaner 2008). La primera consiste en menos cantidad monetaria e intercambio de favores entre los poderosos y los ciudadanos ordinarios: pequeñas compensaciones, clientela, regalos. Estas son prácticas diarias que se producen habitualmente en organizaciones donde los funcionarios tratan con el público durante los servicios administrativos. Por otro lado, la gran corrupción implica el enriquecimiento o el intercambio de favores entre unas pocas personas poderosas. Este sería el tipo de corrupción que involucra a los partidos políticos, los funcionarios públicos de alto rango y poderosos intereses privados que hacen esfuerzos para mantener en secreto sus transacciones.

Con esto en mente, en nuestra base de datos pudimos distinguir entre dos tipos diferentes de corrupción. En primer lugar, tenemos niveles bajos, por lo general relacionados con irregularidades más formales, que denominamos «pequeña corrupción». En segundo lugar, conocidas como «gran corrupción», están las irregularidades que implican mayor cantidad de dinero e influencia. Por lo tanto, examinamos si la pequeña y la gran corrupción en ambos niveles pueden ser aplicados los mismos factores explicativos. Esto es importante porque la corrupción es considerada un asunto tan preocupante en Brasil que a veces se la percibe como una «enfermedad natural». En nuestra opinión, tenemos que tomar una tarea más proactiva y empezar separando diferentes tipos de corrupción y buscando soluciones adecuadas a los diferentes escenarios.

## **La CGU y sus reportes de auditoría**

### ***El programa de Inspecciones por Sorteos Públicos***

Con una serie de escándalos de corrupción a nivel federal que han salido a la luz pública, incluyendo la denuncia a un expresidente, gran parte de nuestra comprensión sobre la corrupción y sus fuentes institucionales en Brasil se ha limitado a la escala nacional (Ferraz y Finan 2005). Mientras tanto se ha dejado de lado el nivel local, donde la corrupción ha aumentado sustancialmente como resultado de la descentralización en el país.

Los informes de la CGU nos ayudan a llenar este vacío y a empezar a proporcionar posibles explicaciones para la incidencia de la corrupción en el nivel local. Nuestra atención se centra en los municipios de Minas Gerais supervisados por la CGU en su Programa de Inspecciones por Sorteos Públicos, desde su creación en 2003 hasta 2009, cuando los reportes estuvieron disponibles desde el primer dibujo hasta el 29°. Queremos crear, a través de los informes de auditoría, un perfil del fenómeno de la corrupción en estas municipalidades y tratar de resaltar algunas de las variables que influyen sobre este fenómeno.

Cada mes, la CGU envía aproximadamente 10 auditores para 60 municipalidades seleccionadas al azar a lo largo de los 26 estados, con el fin de examinar la asignación de fondos federales transferidos, inspeccionar la calidad y la finalización de las obras de construcción pública, y llevar a cabo entrevistas con miembros clave de la sociedad civil. Los auditores buscan irregularidades que afectan a los recursos federales ocurridas hasta dos años antes de la visita. Cada visita dura usualmente siete días y resulta en un reporte de auditoría que documenta cualquier irregularidad asociada, ya sea a las transferencias federales o a programas sociales financiados

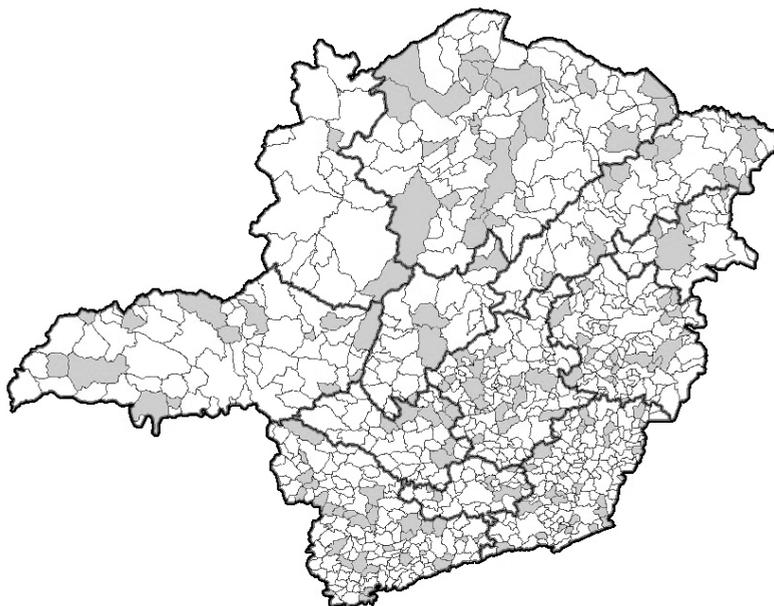
por el gobierno federal. Los reportes se envían posteriormente al sistema judicial federal para un posible enjuiciamiento. Cada informe contiene el monto total de fondos federales transferidos a la actual administración, así como una lista que describe cada irregularidad y en qué sector se le ocurrió (salud, educación, etc.).

Los reportes muestran que la corrupción municipal en Brasil asume varias formas. Las prácticas ilegales de contratación, el desvío de fondos, y la sobrefacturación de bienes y servicios son algunas de las formas más comunes que los políticos locales encuentran para apropiarse de recursos. Si bien la ley brasileña requiere de un proceso de licitación pública con al menos tres participantes para cualquier proyecto que cueste más de R \$ 80.000 por año, los alcaldes locales suelen manipular el proceso de contratación. En una municipalidad, por ejemplo, un alcalde publicó el llamado a licitación solo una hora antes de su fecha límite y, sorprendentemente, solo una empresa –propiedad del hermano del alcalde– publicó su oferta dentro del plazo. Otra forma común de corrupción es que los alcaldes desvían fondos de educación y salud para la compra de automóviles, combustible y apartamentos para sus amigos y, en algunos casos, para ellos mismos. Es con estos reportes que construimos nuestros indicadores de corrupción política.<sup>7</sup>

### *La Data*

En nuestra base de datos usamos todos los informes de la CGU centrados en 169 municipalidades de Minas Gerais.<sup>8</sup> Estas municipalidades cubren todo el estado, tal como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1 – Municipalidades de Minas Gerais monitoreadas por la CGU entre 2003 y 2009**



<sup>7</sup> Ver la traducción de un extracto de informe de auditoría en el Apéndice I

<sup>8</sup> El objetivo de nuestro análisis es tratar de ampliar las conclusiones extraídas de estos casos al estado de Minas Gerais. Nuestra población de referencia son todas las municipalidades de Minas Gerais con menos de 500.000 habitantes que podrían haber sido supervisadas por la CGU.

Comenzamos nuestro análisis contando cuántas irregularidades ocurrieron en cada municipalidad, tomándolas como indicadores indirectos de corrupción, ya que muestran cierta desviación a la ley. Sin embargo, a medida que leemos los reportes, de cada una de ellas se presentan diferentes niveles de corrupción. Con esto en mente, creamos otra variable: la existencia de casos severos de corrupción –lo que la literatura llama gran corrupción. Estos casos incluyen fraude, coacción, sobrefacturación, alta ausencia de documentos, dirección interesada de licitaciones, investigaciones realizadas por los fiscales o por la Policía Federal, anulación de los mandatos de alcaldes y/o procesos especiales de investigación cuyo objetivo es cuantificar débitos e identificar a los responsables de los daños al Tesoro Federal.

La creación de esta nueva variable tiene su propia base en la literatura que utiliza los reportes de la CGU. Ferraz y Finan (2005), por ejemplo, distinguen entre las irregularidades relacionadas con la corrupción y aquellas que simplemente indican una mala administración. Estos autores relacionan la corrupción política con el fraude en licitaciones, malversación de fondos públicos y sobrepuestos. Por su parte, Zamboni Filho y Litschig (2006) señalan que los reportes de la CGU muestran irregularidades que van desde la presentación impropia de información financiera hasta la falta de supervisión en la implementación de proyectos (desde el uso indebido hasta el robo real de los recursos públicos). Es importante, tener en cuenta que cuando nos referimos a la cantidad de irregularidades estamos tratando con un amplio espectro de corrupción que incluye desde los casos más severos (gran corrupción) hasta irregularidades menos graves (pequeña corrupción).

Por lo tanto, estas dos variables –la cantidad de irregularidades y la existencia de casos severos de corrupción– nos ayudan a empezar la construcción de un marco general del fenómeno en las municipalidades de Minas Gerais.

De acuerdo con la Tabla 1, se encontró un total de 14 860 irregularidades, con un promedio de 87.93 en cada municipalidad. En la mayoría de ellas, es posible hallar un rango entre 50 a 150 irregularidades. De este total, 2.258 (14,4%) representan problemas asociados a licitaciones. En un informe de la revista Agência Brasil (27/09/2004), se reportó que los procesos de licitación estuvieron a la cabeza de las evidencias de fraude en los municipios auditados por la CGU. Sin embargo, en nuestro análisis, este número no fue tan alto.

La Tabla 1 también muestra que un total de 4 483 inspecciones fueron llevadas a cabo, con un promedio de 26.53 en cada municipalidad. La mayoría recibió entre 10 y 40 inspecciones.

**Tabla 1: Resumen Estadísticos de las irregularidades e inspecciones, MG, 2003-2009**

	<i>Irregularidades</i>	<i>Irregularidades en licitaciones</i>	<i>Inspecciones</i>
Media	87,93	13,36	26,53
Desviación Estándar	38,26	13,84	10,96
Mínimo	7	0	6
Máximo	211	83	84
Total	14860	2258	4483

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU.

Estas irregularidades coinciden con la definición propuesta en este artículo que afirma que la corrupción es cualquier tipo de acción que no sigue la ley. Sin embargo, como ya se ha mencionado, no todas las irregularidades corresponden a casos severos. En 104 municipalidades (61,5%) no encontramos gran corrupción referida a fondos federales transferidos, sino que los problemas se refieren a niveles «inferiores».

### Corrupción por áreas gubernamentales

Con el fin de crear un perfil de la incidencia de irregularidades en las municipalidades de Minas Gerais, trasladamos nuestro enfoque a las áreas gubernamentales responsables de la implementación de programas federales. ¿Cómo es la distribución de las irregularidades por área gubernamental? Para responder a esta pregunta hay que tener en cuenta dos cosas: no todas las municipalidades recibieron la misma cantidad de inspecciones y no todas las áreas fueron inspeccionadas en todas las municipalidades. Por lo tanto, ponderamos la cantidad de irregularidades encontradas por el número de inspecciones en cada área gubernamental.

A continuación, presentamos un mapa de cómo la corrupción se distribuye según las áreas gubernamentales en las municipalidades de Minas Gerais auditadas por la CGU entre 2003 y 2009. La Tabla 2 muestra las áreas y el nivel de corrupción (bajo, medio y alto) tomando en cuenta la cantidad de irregularidades encontradas, que luego fue ponderada según el número de inspecciones.

**Tabla 2: Incidencia de la corrupción en áreas gubernamentales, basado en la cantidad de irregularidades por inspección, MG, 2003-2009**

Incidencia de corrupción	Áreas gubernamentales	Irregularidades por inspección
Alta	Salud	5,7
	Trabajo social	4,4
	Ambiente	4,1
	Educación	2,97
Mediana	Integración Nacional	2,9
	Deportes	2,6
Baja	Cultura	2,27
	Desarrollo, Industria y Comercio Internacional	2,0
	Ciudades	1,99
	Economía	1,7
	Turismo	1,57
	Desarrollo Agrario	1,37
	Seguridad Social	1,1
	Energía	1,1
	Trabajo y empleo	0,9
	Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	0,85
Comunicación	0,6	

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

Este análisis pone de manifiesto que las áreas con mayor incidencia de corrupción (mayor número absoluto de irregularidades, más alto promedio de irregularidades por municipalidad, menor ocurrencia de no irregularidades encontradas) son, en su mayor parte, precisamente aquellas áreas que reciben más inspecciones de la CGU. La excepción sería el área de Medio Ambiente. De un total de 4 483 inspecciones, el área de Educación recibió el 16%, Trabajo Social recibió el 14,5% y Salud recibió el 25,7%. En conjunto, estas tres áreas suman el 56% del total de las ins-

pecciones del CGU. Según estos datos, se podría concluir erróneamente que la alta incidencia de corrupción se deriva de la mayor cantidad de inspecciones. Aunque encontramos una asociación estadísticamente significativa entre el número de irregularidades y el número de inspecciones, estas tres áreas siguen mostrando una mayor incidencia de irregularidades, incluso cuando se controla por la cantidad de inspecciones. El área de Salud presenta la situación más crítica en términos de corrupción.

Por otro lado, las irregularidades en el área de Medio Ambiente van desde problemas en las licitaciones hasta la ausencia de inspección de vertederos o suministros de agua en los parques nacionales. Pocas municipalidades recibieron inspecciones en esta área, pero cada vez que hubo una inspección se encontró un promedio de cuatro irregularidades.

Las otras tres áreas (Educación, Trabajo Social y Salud) son las que tienen más programas y actividades financiadas por el gobierno federal, lo cual se debe en gran medida al proceso de descentralización ocurrido en Brasil (Leite 2010). El considerable esfuerzo de descentralización en Brasil se basó en la idea de que el gobierno local puede ser más democrático, más participativo, más susceptible al control y, por lo tanto, menos corrupto. A pesar de este esfuerzo, las desviaciones y la corrupción se mantienen. Como resultado, se puede afirmar que aun con la descentralización hay corrupción, y desafortunadamente ocurre más en las áreas que son prioritarias para superar las desigualdades sociales en Brasil.

### **Incidencias de corrupción en Minas Gerais**

Para entender algunas de las limitaciones de corrupción a nivel local, es necesario analizar los factores que podrían ser responsables de fomentar o restringir las decisiones de los administradores municipales. A partir de la literatura sobre limitaciones a la corrupción en Brasil, presentamos las siguientes hipótesis generales:

- 1) Las circunstancias electorales influyen en la incidencia de la corrupción, y los alcaldes en el primer período, preocupados por su futura elegibilidad, son menos propensos a participar en prácticas corruptas.
- 2) Las características sociales, económicas, educativas y demográficas de la municipalidad pueden influir en la incidencia de corrupción. Si la población se vuelve más rica, más educada y urbanizada, tenderá a controlar a sus representantes y, por lo tanto, la incidencia será menor.
- 3) La presencia de instituciones de control, como los medios de comunicación, tiende a disminuir la corrupción en las municipalidades. Por el contrario, un aumento en la distancia de las principales instituciones de supervisión y control, que normalmente se encuentran en la capital del estado, tiende a aumentarla.
- 4) Si más fondos federales son transferidos a las municipalidades, mayor es la incidencia de corrupción.

Para obtener información sobre estas cuatro características, hemos utilizado datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). La Tabla 3 presenta las variables que fueron examinadas y cuyas asociaciones con el número de irregularidades fueron estadísticamente significativas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Para medir la asociación con variables categóricas (posibilidad de reelección y presencia de medios de comunicación) se utilizó la prueba de chi-cuadrado entre ellas y la variable «número de irregularidades» categorizada (grado de incidencia de irregularidades: muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo).

**Table 3: Asociaciones estadísticamente significativas, MG, 2003-2009**

	Variable	Nivel de significancia	Coefficiente de Pearson
	PBI per capita	0,10	-0,14
	Tasa de analfabetismo	0,01	0,24
	Tamaño de la población	0,01	0,23
Correlaciones con la cantidad de irregularidades	Índice de Desarrollo Humano	0,05	-0,19
	Coefficiente de Gini	0,01	0,19
	Porcentaje de indigentes	0,01	0,22
	Distancia a la capital	0,01	0,21
	Cantidad de recursos auditados	0,05	0,17
Asociación entre el grado de incidencia de las irregularidades y la aparición de la corrupción "grave"	Región	0,01	No aplicable

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

A partir de los resultados iniciales, podemos sacar algunas conclusiones. La primera hipótesis no fue corroborada. Esto significa que la posibilidad de reelección no está asociada, en las municipalidades de Minas Gerais, con la incidencia de irregularidades. Consecuentemente, contradice los argumentos presentes en la literatura respecto a la importancia de incentivos a la reelección para reducir la corrupción.

Por otro lado, la hipótesis referente al segundo grupo fue confirmada. Primero, la región está asociada con la ocurrencia de irregularidades.<sup>10</sup> En Minas Gerais, las regiones menos desarrolladas (como el Norte y Jequitinhonha) tienden a tener más corrupción, mientras que en regiones más desarrolladas (como el Sur y el centro) suelen verse menos casos.

Respecto a la significancia de las correlaciones encontradas entre el PBI *per cápita*, la tasa de analfabetismo, el Índice de desarrollo humano, el Índice Gini, el porcentaje de indigentes y la cantidad de irregularidades, podemos decir que estas variables también están relacionadas al desarrollo de indicadores hasta cierto punto. Mientras más alto el PBI *per cápita*, más alto será el desarrollo humano, menor será la cantidad de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza, analfabetismo y desigualdad, y menos serán las irregularidades. Por tanto, estos resultados refuerzan la percepción de que niveles más bajos de corrupción están relacionados a un nivel más alto de desarrollo.

Tomando en cuenta el tercer grupo de hipótesis, no se encontró asociación alguna entre la presencia de los medios (periódicos locales y radio) y la incidencia de la corrupción. Esto contradice la literatura actual. Una posible explicación para este hecho es que los medios locales están usualmente controlados por grupos poderosos en las municipalidades.

Sin embargo, la distancia de la capital sí ha probado ser relevante por sí sola. En otras palabras, la proximidad a las instituciones centrales afecta la incidencia de irregularidades. A mayor distancia de la capital, menor será la influencia de las unidades de control y regulación. En este sentido, la distancia podría estimular a los oficiales de las municipalidades a actuar de manera corrupta al no tener miedo a ser atrapados.

10 Minas Gerais está dividida en 12 regiones: Central, Zona da Mata, Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Triângulo Mineiro, Campo das Vertentes, Norte, Noroeste, Sul, Alto Paranaíba, Centro-Oeste.

Finalmente, mientras una mayor cantidad de recursos son transferidos a los gobiernos centrales, los actores políticos pueden pensar que las desviaciones no serán percibidas, lo cual puede llevar a encontrar más irregularidades. Si el gobierno de la ciudad tiene acceso a una menor cantidad de recursos, cualquier desviación de fondos puede ser percibida por el público e incluso por los órganos de control. Sin embargo, cuando la cantidad transferida de fondos es mayor, se vuelve más fácil desviar dichos fondos sin atraer mucha atención.

A través de estos hallazgos buscamos capturar la extensión del impacto de las variables sobre la incidencia de las irregularidades mediante un análisis de regresión. Sin embargo, antes de analizar la data mediante este tipo de análisis, es importante reconocer que muchas de estas variables miden la misma dimensión del problema. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo y el índice de desarrollo humano están altamente correlacionados. Con el fin de resolver este problema y sintetizar la data, hemos llevado a cabo un análisis factorial con componentes principales de extracción como medio para establecer si existe un patrón en la relación entre nuestras variables independientes originales y poder agruparlas en un solo factor. Los resultados de esta prueba se encuentran en la Tabla 4.

**Tabla 4: Análisis factorial de componentes principales, MG, 2003-2009**

	1	2	3	4
Tasa de analfabetismo	,954	-,111	,104	,104
Porcentaje de indigentes	,941	-,019	-,033	,163
Índice de Desarrollo Humano	-,936	,200	,041	-,092
Tamaño de la población	-,194	,913	-,132	,017
Cantidad de recursos auditados	-,044	,929	-,038	,006
Región	-,146	-,220	,822	,038
Distancia a la capital	,522	,069	,674	-,098
Coefficiente de Gini	,107	,180	,227	,811
PBI per cápita	-,151	,179	,316	-,730

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

Nota: Los factores de los componentes principales de análisis (PCR) con rotación Varimax y Kaiser normalizados.

Se destacan variables con factores superiores a 0,6.

El modelo de este análisis factorial incluye las variables que estaban estadísticamente asociadas con la incidencia de irregularidades. Con un poder explicativo equivalente al 83% de la varianza, la matriz resultante resaltó cuatro factores latentes.<sup>11</sup> El primer factor fue formado por el índice de desarrollo humano, el número de indigentes y la tasa de analfabetismo (con un peso mayor a 0.9). Nosotros entendimos este factor como relacionado al nivel de desarrollo humano. El segundo agrupaba el tamaño de la población y la cantidad transferida a las municipalidades. Estos dos factores eran los más significativos (mayor varianza explicada: 30.5% y 27.5% respectivamente). El tercer factor agrupaba variables geográficas: región y distancia de la capital. Final-

11 La prueba de KMO tuvo un puntaje de 0.657, que nos permite concluir que el análisis factorial es apropiado. Adicionalmente, la prueba de esfericidad de Bartlett fue estadísticamente significativa, permitiéndonos concluir que las variables se correlacionan y pueden agruparse en factores.

mente, el último factor estaba formado por las características económicas: riqueza municipal (PBI *per cápita*) y el grado de desigualdad (coeficiente de Gini). El porcentaje de varianza explicado por los factores 3 y 4 permaneció alrededor de 12%.

Recogimos información sobre 169 municipalidades de Minas Gerais, teniendo en cuenta los cuatro grupos de hipótesis presentados previamente. Algunas fueron confirmadas y otras rechazadas. Sin embargo, después de realizar un análisis factorial, las variables estadísticamente asociadas con la ocurrencia de irregularidades fueron agregadas dentro de los cuatro nuevos factores. Estos factores apuntaron que las características municipales, incluidas en nuestro segundo grupo de hipótesis, deberían estar divididas en al menos dos factores diferentes: humano y desarrollo económico. En segundo lugar, la geografía de Minas Gerais debería ser considerada como un factor separado por regiones y por la distancia de la capital. Finalmente, tenemos un factor de tamaño, que combina a la población y la cantidad de recursos monitoreados.

Dada esta información, ahora nos preguntamos cuál es el impacto de cada factor en la incidencia de irregularidades en las municipalidades de Minas Gerais. Para responder esta pregunta, condujimos múltiples análisis de regresión lineal usando el modelo OLS. La cantidad de irregularidades es nuestra variable dependiente y una variable de cada uno de los cuatro factores se convirtió en independiente.<sup>12</sup> También agregamos variables de hipótesis previas, las cuales no fueron incluidas en estos factores, como la posibilidad de reelección y la existencia de radios locales. Las Tablas 5 y 6 muestran algunos resúmenes estadísticos de nuestras variables independientes.

**Tabla 5: Estadísticos descriptivos, MG, 2003-2009**

	Población	PBI <i>per cápita</i> (R\$)	Distancia a la capital (Km)	Tasa de analfabetismo (%)	Cantidad de transferencias (R\$)
Media	21964,75	8069,47	271,26	22,70	3599086,15
Desviación Estándar	41992,56	15946,62	148,15	11,50	8888755,50

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

**Tabla 6: Tabla de Frecuencia de las Radios Locales y la reelección, MG, 2003-2009**

	Radios Locales		Posibilidad de reelección	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	43	25,4	42	24,9
Sí	126	74,6	127	75,1
Total	169	100,0	169	100,0

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

Nota: La variable de reelección significa si el alcalde a cargo puede ser reelegido (0 para No, 1 para Sí).

12 En el factor de Desarrollo Humano, escogimos la tasa de analfabetismo; en el factor geográfico, la distancia de la capital; y en el factor económico, el PBI *per cápita*. El motivo de selección fue facilitar la interpretación de los estimadores. En el factor tamaño, no pudimos hacer una declaración específica sobre qué variable deberíamos escoger. Por tanto, probamos dos modelos de regresión, uno incluyendo el tamaño de la población y otro incluyendo la cantidad de recursos. El propósito fue someter nuestros resultados a una prueba de robustez y mostrar que son consistentes con los cambios hechos dentro del mismo factor.

**Tabla 7: Resultados de la estimación principal, MG, 2003-2009**

	Variable dependiente: cantidad de irregularidades		Variable dependiente: aparición de una corrupción severa	
	(1) OLS	(2) OLS	(3) Logística	(4) Logística
PBI <i>per cápita</i>	-0,00032* (0,00018)	-0,00032* (0,00018)	,999 (,000)	0,999 (,000)
Distancia a la capital	0,045** (,023)	0,042* (,023)	1,001 (,001)	1,001 (,001)
Tasa de analfabetismo	0,62** (0,304)	0,55* (,354)	1,011 (,019)	1,004 (,019)
Radio locales	6,72 (6,49)	10,02 (6,43)	1,544 (,404)	1,563 (,403)
Posibilidad de reelección	7,33 (6,47)	8,15 (6,46)	1,194 (,392)	1,237 (,391)
Tamaño de la población	0,00018*** (,000)		1,000011*** (,000)	
Cantidad de recursos auditados		0,000000078*** (,000)		1,00000011** (,000)
Constante	47,861*** (10,108)	50,232*** (10,05)	0,220*** (,694)	0,251** (,691)
Adj, R-cuadrado	0,175	0,139		

Fuente: Elaborada desde los reportes de la CGU

Notas: Los errores estándares robustos se reportan entre paréntesis.

Para los modelos 3 y 4, informó el Beta exponencial.

En los niveles de significación se informa de la siguiente forma: \* Para una significancia del 90%, \*\* Para una significancia del 95%, \*\*\* Para una significancia del 99%

Métodos de estimación: las columnas 1 y 2 de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), columnas 3 y 4 de regresión logística binaria

Observaciones (N): 169

Los resultados principales en relación a nuestras estimaciones están presentados en la Tabla 7. Los primeros dos modelos de regresión estiman el impacto de nuestras cuatro variables en la incidencia de una medida de corrupción más grande. El nivel de educación, el PBI *per cápita*, el tamaño de la población, la distancia de la capital y la cantidad de transferencias federales están relacionadas con la incidencia de irregularidades y con las direcciones esperadas. Considerando la relevancia de la educación y sus indicadores, esto significa que la disminución en la tasa de analfabetismo de 10% (significando un incremento en los años de educación adulta) actúa como disuasión a la corrupción; el número de irregularidades se redujo a 6,2. La distancia de la capital también resultó ser relevante cuando se trata de la incidencia de irregularidades. Un incremento en 100 Km incrementaría el número de irregularidades en 4,5. Asimismo, el total de fondos transferidos tiene una significancia positiva en relación a la corrupción. Esto significa que, *ceteris paribus*, para una cantidad más grande de transferencias federales a municipalidades, un número mayor de irregularidades es esperado. Por otro lado, la variable económica fue solo marginalmen-

te significativa en los dos primeros modelos; por lo que es difícil afirmar que la distribución de ingreso es relevante cuando se trata de una mayor cantidad de casos de corrupción. La existencia de radios y la posibilidad de la reelección no fueron significativas.

Por tanto, desde una medida de corrupción que incluye un espectro de irregularidades más grandes, concluimos que los cuatro factores impactan en el nivel de corrupción de las municipalidades de Minas Gerais. La falta de educación –nuestra medición de desarrollo humano– tiene un impacto positivo en la corrupción: mientras un mayor porcentaje de la población sea analfabeta, mayor es la incidencia de comportamientos de corrupción. Además, un incremento en el tamaño de la población y en la cantidad de recursos auditados aumenta la incidencia de irregularidades. La distancia de la capital –asociada tanto a la geografía como al control– tiene impacto sobre las posibilidades de una mayor corrupción. Con menos confianza podemos afirmar que el nivel económico impacta negativamente la corrupción: si la municipalidad tiene un mayor PBI *per cápita*, uno encontrará menores niveles de corrupción. Esta data corrobora teorías concernientes con el impacto del desarrollo de un comportamiento corrupto.

También es importante notar que el coeficiente de determinación ( $R^2$ ) de ambos modelos (1 y 2) es bajo. Esto significa que nuestros modelos no están explicando la variación en la incidencia de irregularidades en su totalidad. Esto puede indicar un problema de omisión de variables sesgadas. Hemos buscando ser parsimoniosos al no incluir todas las variables iniciales y, por tanto, optamos por incluir en nuestro modelo solo una variable por factor, y algunas otras variables que la literatura señala como claves. Sin embargo, debería notarse que podría haber otros factores que nos ayuden a explicar la incidencia de irregularidades.

Nuestra primera medida de corrupción (la cantidad de irregularidades) se refiere a un nivel más grande. Lo que estamos midiendo con la cantidad de irregularidades puede también ser entendido desde la perspectiva de «falta de capacidad». En este sentido, administradores municipales y alcaldes pueden no tener la capacidad necesaria para gobernar y pueden extraviarse en medio del trabajo burocrático. La cantidad de normas y leyes con las que tienen que lidiar pueden inmovilizarlos y, para poder actuar, puede resultar necesario pasar las reglas por alto.

También deberíamos hacer un esfuerzo por estudiar casos severos de corrupción profundamente y separarlos de las malas acciones del día a día. Esto es exactamente lo que hicimos en los modelos 3 y 4, y llevó a conclusiones chocantes. Por ejemplo, cuando analizamos nuestros factores explicativos, la única variable estadísticamente significativa fue el «tamaño» (en población o cantidad de recursos auditados). Esto puede significar que la gran corrupción no puede ser explicada por temas de desarrollo, y puede que esté más relacionado a la hipótesis del «tamaño»: mientras más grande es la población o mayor la cantidad auditada, mayor será la incidencia de corrupción. Educación, ingresos y geografía perdieron su significancia y fueron movidos de casos generales de corrupción a casos más severos.

El punto que queremos establecer es que la corrupción debería ser entendida como un fenómeno complejo y no deberíamos tratar de hallar soluciones finales. Factores relacionados pueden variar de acuerdo a la dimensión de la severidad. De esta manera, la corrupción pequeña y la corrupción grande son dos fenómenos diferentes y deberían ser tratadas como tales.

## Conclusión

Nuestro punto de partida es que deberíamos tratar de comprender la corrupción para ayudar a la construcción de mecanismo que la prevengan. Hemos concluido que las áreas gubernamentales en peor situación en relación a la corrupción municipal de Minas Gerais son: Salud, Ambiente, Trabajo Social y Educación.

Como medida, hemos usado los reportes de auditoría de la CGU y la atención estuvo enfocada en la relación entre la corrupción y factores políticos y socioeconómicos. Nuestros resultados empíricos, sin embargo, no corroboraron todas las asunciones previamente establecidas. La reelección y la presencia de los medios no estuvieron asociadas a la ocurrencia de corrupción. Contrario a artículos anteriores que presentaban los efectos de la reelección y los medios en la corrupción, hemos demostrado que en el caso de Minas Gerais esto no aplica. Como Leite (2010) ya ha señalado, aspectos de desarrollo como la economía y la educación son los responsables por la incidencia de casos de corrupción, al menos en un sentido general.

No obstante, el desarrollo no fue el único predictor de corrupción. El PBI *per cápita* fue asociado con la cantidad de irregularidades medidas en una sola correlación –Pearson– pero siendo solo marginalmente significativo cuando controlamos otros factores. En términos de geografía, mientras más lejos del control central –usualmente ubicado en la capital– la corrupción es mayor. Sin embargo, más importante que el desarrollo y los aspectos geográficos, es el factor tamaño. Poblaciones más grandes y mayores cantidades de recursos están asociadas a una mayor incidencia de corrupción. Pero cuando excluimos la irregularidades conectadas a la falta de capacidad de administración y tomamos en cuenta solo los casos severos, los factores que explican la corrupción no son los mismos. Cuando hablamos en términos de gran corrupción se mostró que solo el factor tamaño sigue siendo significativo.

Comprender la corrupción nos ayuda a pensar cómo podemos construir un sentido más fuerte de lo «público» en los gobiernos locales de Brasil, marcados por estándares de clientelismo y patrimonialismo. El hecho de que la corrupción esté dispersa en los gobiernos locales también nos ayuda a relativizar el mito de que el nivel local es particularmente virtuoso o que cuando los ciudadanos participan más activamente, los recursos están mejor administrados. Los muchos ejemplos descritos aquí ofrecen un escenario menos optimista: el nivel local puede ser virtuoso, pero este puede no ser necesariamente el caso. En otros escenarios, la descentralización puede llevar a menos corrupción, pero no en Brasil.

Este artículo usa data de la CGU para abordar el fenómeno de la corrupción. Esto significa que la entendemos como aquellas prácticas ilegales llevadas a cabo por agentes políticos locales, en su sentido más general y más estrecho (corrupción grande y pequeña). Sin embargo, también es importante reconocer que el fenómeno de la corrupción no está completamente explicado por este enfoque. Por tanto, las relaciones entre las variables listadas aquí no son exhaustivas: hemos sido capaces de construir un perfil únicamente sobre lo que puede ser alcanzado mediante el análisis de los reportes de CGU.

Finalmente, aunque reconocemos las limitaciones del análisis presentado aquí, tenemos la esperanza de que este artículo arroje luces sobre aspectos principales y sobresalientes del fenómeno de la corrupción. Esperamos que este artículo lleve a la construcción de más y mejores mecanismos que realmente hagan frente a este tipo de prácticas en nuestro estado y nuestro país. Creemos que mientras más sabemos de corrupción, más posible es que no se naturalice como un irredimible mal de Brasil o América Latina.

## Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz. 2007. «Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas». *Revista de Administração Pública* vol. 1, No: 67-74.
- Albuquerque y F. Ramos. 2006. «Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal». Conferencia: XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Salvador. (2 de febrero de 2013) <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/a06a030.pdf>
- Avritzer, Leonardo. 2008. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bardhan, P. 2002. «Decentralization of Governance and Development». *The Journal of Economic Perspectives* vol. 16, No-4: 185-205.
- Bignotto, Newton. 2006. «Corrupção e Estado de Direito». *Reforma Política no Brasil*. Eds. Avritzer y Anastasia. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD.
- Fernandes, Sousa et al. 2008. «Are the Law, Democracy and Socioeconomic Factors related to the level of Corruption in Brazilian States?». Conferencia: XXXVI Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Salvador.
- Ferraz y F. Finan. 2005. «Reelection incentives and political corruption: evidence from Brazil's Municipal Audit Reports». Conferencia: American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Rhode Island.
- Filgueiras, Fernando. 2006. «A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas». *Cadernos Cedes, IUPERJ* vol. 5, No: 1-29.
- Fisman y Gatti. 2002. «Decentralization and Corruption: Evidence across countries». *Journal of Public Economics* vol. 83, No-2.
- Ivanyina y Shah. 2011. «Decentralization and corruption: new cross-country evidence». *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 29, No: 344-362.
- Leite, Adailton. 2010. *Descentralização, responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros* (tesis doctoral en Ciencias Políticas). Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Lessmand y Markwardt. 2010. «One Size Fits All? Decentralization, Corruption and the Monitoring of Bureaucrats». *World Development* vol. 38, No-4.
- Morris, Stephen. 2006. «Corruption in Latin America». *The Latin Americanist*, University of South Alabama.
- Nye, Joseph. 1967. «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis». *American Political Science Review* vol. 61, No-4.
- OCDE. 2005. *Public Sector Integrity: A framework for assessment*. Paris: OCDE.
- Power y Gonzalez. 2003. «Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial». *Revista Sociologia e Política* No-21. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200005&lng=en&nrm=iso).
- Power y Taylor. 2011. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Santiso, Carlos. 2007. *Auditing for accountability: the Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies* (tesis doctoral en Ciencias Políticas). Washington, DC: Johns Hopkins University.
- Schwartzman, Simon. 1988. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- Souza, Celina. 1997. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: MacMillan.
- Transparency International. 2004. Informe global sobre corrupción. <http://www.transparency.org>
- Treisman, D. 2000. «The Causes of Corruption: A Cross-National Study». *Journal of Public Economics* vol. 76, No-3: 399-457.
- Uslaner, E. 2008. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Véron, René et al. 2006. «Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India». *World Development* vol. 34, No-11: 1922-1941.
- Warren, Mark. 2004. «What Does Corruption Mean in a Democracy?». *American Journal of Political Science* vol. 48, No: 328-343.
- . 2005. «La democracia contra la corrupción». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* vol. 47, No-193: 109-141.
- Weyland, Kurt. 1998. «Politics of Corruption in Latin America». *Journal of Democracy* vol. 9, No-2: 108-121.
- Zamboni Filho y Litschigz. 2006. «Law enforcement and local governance in Brazil: evidence from random audit reports». Conferencia: Northeast Universities Development Consortium Conference. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=NEUDC2006&paper\\_id=247](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2006&paper_id=247)

## Apéndice 1: Un ejemplo de un reporte de auditoría (Ferraz y Finan 2005)

### Programa Nacional para el desarrollo de la agricultura

**Actividad:** Ayuda financiera para la infraestructura municipal y proyectos de servicio público.

**Objetivo:** Soporte financiero para gobiernos municipales con miras a implementar, modernizar, ampliar, racionalizar y reubicar infraestructura relacionada al desarrollo económico en pequeña escala.

**Órdenes de Inspección:** 149529 y 149532.

**Objetos inspeccionados:** Electrificación rural, desagüe y sistema de transportes.

**Agente ejecutor local:** rama ejecutiva del gobierno.

**Tipo de transferencia:** Contrato N° 105034-13.

**Recursos transferidos:** R\$ 163.127,92.

**Alcance de la inspección:** Cantidad total.

### Irregularidad en la contratación relacionada con el proyecto de electrificación

#### Hecho:

De tres firmas que participaron en el concurso, dos de ellas estaban representadas por el mismo ingeniero que escribió las especificaciones del proyecto. Esto va en contra del art. 9, de la ley n° 8.666/93, que prohíbe la participación de autores del proyecto en el concurso, y reduce la competencia efectiva, que es contraria a § 1.o, art. 3°, de la misma ley.

**Evidencia:** Análisis relacionado a documentación de adquisición.

**Justificación del alcalde:** Sin comentarios.

**Conclusión del auditor:** Irregularidad mantenida.