

**LA CORRUPCIÓN DESDE
UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA***

Raimundo Soto

Este trabajo presenta una reflexión, desde un punto de vista económico, acerca de las distintas formas que adopta la corrupción, e indaga en las posibles situaciones que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la corrupción también tiene implicancias éticas, políticas y sociales y puede ser analizada desde esas perspectivas. No obstante, se sostiene en estas páginas, el análisis de la corrupción desde una óptica económica aporta elementos para el diseño de estrategias que permitirían combatirla y mitigar sus efectos más dañinos.

RAIMUNDO SOTO. Profesor del Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.

*El autor agradece los comentarios de H. Beyer, F. Gallego y G. Wagner a una versión preliminar de este trabajo.

1. Introducción

La corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político de los países latinoamericanos (Banco Mundial, 1997)¹. No existe, sin embargo, una visión unitaria sobre este problema. Para algunos, la corrupción generalmente reduce la efectividad y calidad de las políticas económicas y la calidad de las mismas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones, y entorpece y ensucia el accionar de la justicia (Transparency International, 1999). Investigaciones realizadas en un vasto número de países sugieren que la corrupción puede tener un importante efecto negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Para otros, por el contrario, la corrupción permite aceitar el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca el accionar de la empresa privada o cuando las normas han sido mal dictadas (Lui, 1985). Finalmente, algunos autores señalan que la corrupción resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico de un país. Cuando las economías comienzan a enriquecerse, aparecen primeramente las rentas que justifican la corrupción y, posteriormente, cuando el costo alternativo es muy alto, se desarrollan las instituciones que inhiben y sancionan la corrupción (Bayley, 1966). En este sentido, el hecho de que la corrupción se haya expandido de manera alarmante en los países ex socialistas ha llevado a algunos autores a conjeturar que las economías de mercado podrían tener una tendencia hacia mayores niveles de corrupción y que las recientes reformas económicas han favorecido su expansión.

En consecuencia, pareciera no existir consenso en la literatura económica respecto de, al menos, tres elementos importantes:

1. ¿Es la corrupción buena, mala o irrelevante para el proceso de desarrollo?
2. ¿Es posible erradicar la corrupción en cualquier momento o sólo se la puede eliminar después de que los países han alcanzado un alto nivel de ingreso per cápita?
3. ¿Son las reformas de mercado causa de la corrupción o pueden ser su cura?

La corrupción es ciertamente un problema complejo en el que intervienen numerosas fuerzas que son difíciles de describir y evaluar. Entre ellas, factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos.

¹ Este trabajo se concentra en el problema de la corrupción en el sector público. La corrupción existe y es también un problema en actividades privadas que no envuelven en forma alguna al sector público.

La corrupción, sus formas y maneras no son privativas de ningún país. La corrupción en América Latina, donde muchos burócratas han comercializado sus poderes administrativos, no es diferente a la existente en Europa, donde algunos funcionarios públicos obtienen grandes comisiones en proyectos de obras públicas y contratos de defensa.

Sin embargo, los problemas y las soluciones serán distintos según se trate de una sociedad en que sólo hay casos aislados de corrupción o de una sociedad en que la corrupción es generalizada. La corrupción en Canadá no es igual a la de México, no sólo por una cuestión de grado sino también de causas y efectos diferentes. De ahí que el uso de la misma palabra para dos situaciones completamente distintas genere confusión. Para evitar esto hay que distinguir entre los casos en que la corrupción es marginal y los casos en que la corrupción es generalizada. La corrupción, como la enfermedad, se encuentra en todas partes del mundo. Sin embargo hay tiempos, organizaciones o países con epidemias y otros con una situación controlada. En algunos países como Argentina, Venezuela y en la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, la epidemia es la situación natural.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas de la corrupción desde un punto de vista económico e indagar en las posibles situaciones que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la corrupción también tiene implicancias éticas, políticas y sociales y puede ser analizada desde esas perspectivas. No obstante, el análisis de la corrupción desde una óptica económica aporta elementos para el diseño de estrategias que permitan combatirla y mitigar sus efectos más dañinos. Asimismo, el análisis económico nos advierte acerca de qué condiciones pueden fomentar el surgimiento o la generalización de prácticas corruptas.

No existe aún un cuerpo de estudios suficientemente desarrollado, con modelos bien fundados, que permita un análisis sistemático y consistente del fenómeno de la corrupción. Las principales contribuciones se concentran en analizar casos de equilibrios múltiples en contextos dinámicos (Lui, 1985), la existencia de persistencia e histéresis como resultado de efectos de reputación (Tirole, 1996), la dinámica de tipo agente-principal (Eskelund y Thiele, 1999), y el papel que juegan las jerarquías y el poder monopólico (Shleifer y Vishny, 1993; Carbonara, 2000). Por ello, este trabajo se propone discutir de manera crítica las principales hipótesis que se han formulado en esta materia y los resultados de los estudios empíricos disponibles.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 analiza las distintas definiciones de corrupción en la literatura. No existe una defi-

nición precisa y universalmente utilizada de la corrupción, siendo ésta frecuentemente definida en función de las prácticas corruptas. Pero dichas prácticas difieren de un país a otro y están determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada sociedad. Aun cuando ello hace difícil la comparación de corte transversal de los datos disponibles, para efectos del análisis económico, sin embargo, la mayoría de las definiciones propuestas da una noción que, sin ser exhaustiva, resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos.

La sección 3 presenta un análisis de la corrupción en América Latina en comparación con otras regiones del mundo, utilizando un conjunto de indicadores sobre percepción de corrupción y sus principales determinantes. Aquí se advierte una diversidad en los niveles de corrupción, así como en las características institucionales, legales y judiciales de los distintos países.

En la sección 4 se evalúa la importancia relativa de las distintas causas de la corrupción. Sin entrar en detalle en cada teoría, se discuten sus fundamentos lógicos y, cuando es posible, se presentan los resultados de los análisis empíricos. Es preciso señalar que hay pocos modelos analíticos formales; la mayor parte de la literatura describe los posibles determinantes de la corrupción utilizando instrumental económico sin recurrir a modelos analíticamente rigurosos.

La sección 5 revisa los principales efectos de la corrupción. Aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción genera un costo social en la medida en que funcionarios públicos adoptan decisiones por motivos distintos al interés público y de manera arbitraria, sin tomar en cuenta las posibles consecuencias adversas que esas decisiones tienen sobre la comunidad. Los efectos de la corrupción pueden agruparse, en breve, en tres categorías: impacto económico, impacto político e impacto social.

Finalmente, la sección 6 discute de manera genérica el tipo de soluciones aplicables al problema de la corrupción. Resulta elemental señalar que no existe una cura conocida para la corrupción y que los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas estrategias al mismo tiempo. El éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de los elementos de dichas estrategias, en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que caracterizan a cada sociedad.

La sección 7 recoge las principales conclusiones del trabajo.

2. El concepto de corrupción

Definir qué constituye exactamente corrupción es una tarea compleja y no existe una acepción general del término. Las distintas sociedades tienen diferentes visiones morales, políticas y administrativas sobre qué prácticas son corruptas. No obstante, para efectos del análisis económico, la mayoría de las definiciones propuestas da una noción que sin ser exhaustiva resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos. Bayley (1966) señala que la corrupción, que frecuentemente se refleja en actos de soborno, es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias. Werlin (1973) define corrupción de manera más restringida como el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados. Van Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común sino de las condiciones del mercado y de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso, el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta. Friedrich (1990) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado atribuciones para cumplir un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.

Otros autores, como Harch (1993), llevan la definición a un terreno más práctico y la definen mediante una serie de acciones que son corruptas. Entre ellas el robo abierto, la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, y el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales. Se puede extender la definición de Harch para incluir el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el *lobby* y otras actividades para influir en el sistema político de modo tal de obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Resulta notable que estas definiciones de corrupción únicamente consideren situaciones en las que interactúan servidores públicos y distintos grupos o individuos de la sociedad. Pareciera, aparentemente, que con ello se niega que la corrupción exista en el sector privado. Pero ello no es así. Sin embargo, hay muchos actos de agentes privados que afectan negativamente a la sociedad, como sucede, por ejemplo, cuando algunas empresas

se conciertan para elevar precios. Estas acciones debieran estar tipificadas y ser sancionadas por los reguladores de los mercados o directamente por el sistema judicial. Por ello, éstas no constituyen corrupción sino más bien actos ilegales (faltas o delitos).

No obstante, hay acciones corruptas que ocurren exclusivamente en el sector privado y no causan una externalidad a la sociedad (un ejemplo muy simple de éstas es dar propinas a un mozo para conseguir la mejor mesa en un restaurant). En este caso resulta difícil justificar la acción del Estado pues ellas sólo implican transferencias de rentas entre agentes privados. Como en este caso las pérdidas económicas que sufre alguna de las partes son únicamente privadas, existen todos los incentivos para evitar la corrupción sin que se requiera mayor intervención del Estado. Por ejemplo, es responsabilidad del dueño de una empresa velar por que su patrimonio no se vea perjudicado por actos de corrupción de sus empleados. No obstante, debe reconocerse que en una sociedad en la que existe un sólido código ético en el sector privado, habrá menores incentivos a corromper funcionarios públicos para obtener rentas ilícitas y un ambiente de negocios más sano. Valdés (2000) explora la responsabilidad que le cabe al sector privado en lo que respecta al alcance y profundidad del problema de la corrupción, y analiza el valor privado que tiene la probidad.

Es importante también separar el concepto de corrupción de aquellos actos que son simplemente ilegales o inmorales de acuerdo a algún código de conducta. No todas las acciones ilegales son corruptas (por ejemplo, el robo) y no todas las prácticas corruptas son ilegales. Como señala Wagner (1994), lo que caracteriza a la corrupción es que el intercambio es voluntario entre ambas partes —corruptor y corrupto—. En el caso de un crimen, naturalmente, la víctima no participa voluntariamente del “intercambio”. Por otro lado, en muchas sociedades la costumbre de que los funcionarios públicos acepten regalos o dádivas es legalmente tolerada hasta ciertos niveles, como atestigua la existencia de regulaciones respecto del valor máximo permitido para ellas. Es igualmente importante distinguir entre actos de corrupción e inmoralidad, pues si bien la corrupción tiene una sanción social, hay muchos actos de inmoralidad que no son corruptos.

Por estas razones, en este trabajo la corrupción se entenderá como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad. Resulta difícil especificar claramente los límites de esta definición, pues debe reconocerse que hay actividades en las que la genuina labor de un funcionario público puede confundirse con el interés personal (por ejemplo, para obtener su reelección). En general, se consideran actos de corrupción el abuso de funciones,

el cobro de comisiones y obsequios ilegales, la exacción de contribuciones ilegales para financiar a los partidos políticos, la evasión o fraude total o parcial de los impuestos, el cohecho, el soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público, y el nepotismo.

A un nivel más profundo, la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular de su capacidad de gobernabilidad. Si la estructura institucional fuese efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y, a la vez, las normas rápidamente serían adaptadas para inhibir los actos de corrupción. Bajo esta óptica, algunos autores distinguen dos categorías de corrupción (Maegher, 1996). La primera categoría comprende situaciones en que las instituciones funcionan de manera ineficiente por efecto de la corrupción, pero los actos de corrupción son esporádicos, aislados, o de impacto restringido. La segunda categoría comprende situaciones en que las instituciones son inoperantes debido a que la corrupción es la norma de comportamiento dominante y el principal objetivo de los funcionarios es obtener rentas. En este último caso, típicamente, parte sustancial de los trabajadores no acude al trabajo o sólo lo hace por pocas horas, la mayor parte de los ingresos del individuo provienen de prácticas corruptas, no existen mecanismos de control y el sistema de incentivos se encuentra gravemente distorsionado.

Alternativamente, otros autores distinguen aquellos actos de corrupción que se cometen “de acuerdo con las reglas” de las acciones que se desarrollan “en contra de las reglas” (Transparency International, 1996). En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.

Finalmente, es importante separar la corrupción política de la corrupción burocrática. La primera se refiere a las actividades de corrupción de entes políticos que mediante el cohecho, la adulteración de registros de votantes y la falsificación de resultados electorales consiguen cuotas ilegítimas de representación y poder. A través de ellas, estas élites obtienen beneficios y, frecuentemente, inducen la corrupción burocrática descrita más arriba (Goodman, 1990).

3. La corrupción en América Latina

Cuantificar los niveles de corrupción es una tarea compleja pues —aparte del secreto en el que ésta opera— no existe un indicador que sirva de denominador común para hacer comparaciones en el tiempo o entre

países. Incluso si existiesen estadísticas oficiales sobre el volumen de actos o denuncias de corrupción, éstas podrían ser de escaso valor en la medida que los países difieren frecuentemente en su interpretación sobre cuáles actividades constituyen prácticas corruptas. Una medida monetaria, por otro lado, podría ser inadecuada porque en muchos países pobres la corrupción puede ser generalizada aun si los niveles de intercambio monetario son ínfimos comparados con los casos de gran corrupción en un país de ingreso medio o alto.

Es por ello que los indicadores disponibles se basan en el uso de encuestas estandarizadas sobre percepciones de niveles de corrupción. Esos indicadores, por lo mismo, deben ser considerados únicamente como indicativos de los verdaderos niveles existentes. Aunque la calidad de la información no es la óptima, muchos autores confían en que el contenido de información es suficiente como para permitir un análisis riguroso (Lambsdorff, 1999; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999). Los indicadores de corrupción combinan resultados obtenidos de dos tipos de instrumentos. Primero, entrevistas estandarizadas a expertos en corrupción. Éstas tienen la debilidad de representar las opiniones de unos pocos individuos, pero son muy precisas y permiten la comparación entre países. Segundo, encuestas a empresarios e inversionistas, que si bien son menos precisas pues dependen de condiciones locales, tienen la ventaja de ser masivas y más representativas de la opinión general.

El Cuadro N° 1 presenta algunas mediciones de corrupción y de variables institucionales asociadas para 100 países, agrupados por región geográfica. Aparte del índice de corrupción elaborado para 1999 por Transparency International, se adjuntan mediciones de participación ciudadana y rendición de cuentas de los funcionarios públicos (*accountability*), estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, respeto por las leyes y esfuerzos de control de la corrupción estimadas por Kaufmann, Kray y Zoido-Lobaton (1999).

El problema de la corrupción en América Latina es bastante grave. Los niveles de corrupción son altos comparados a los de otras regiones en desarrollo y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Aunque los indicadores de participación y rendición de cuentas (*accountability*) son mayores en América Latina que en el resto de los países en desarrollo, su situación no es mejor que la de los tigres asiáticos —que podrían ser un referente de interés para la región—. Por otro lado, los niveles de inestabilidad política y violencia son sólo comparables a los de África y el Medio Oriente, lo que sugiere el enorme riesgo y conflicto social que enfrenta la población. Desde un punto de vista económico, ello

CUADRO N° 1: INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN 100 PAÍSES*

(1 = más, 0 = menos)

	Índice de corrupción	Participación y dar cuenta (<i>accountability</i>)	Estabilidad política y ausencia y de violencia	Efectividad del gobierno	Calidad de la regulación	Respeto por las leyes	Control de la corrupción
Países desarrollados	0,21	0,92	0,84	0,81	0,88	0,82	0,82
América Latina	0,65	0,52	0,39	0,35	0,75	0,26	0,25
África	0,66	0,41	0,39	0,28	0,57	0,32	0,25
Economías en transición	0,68	0,50	0,48	0,29	0,47	0,33	0,23
Asia (tigres)	0,58	0,44	0,56	0,48	0,67	0,48	0,38
	(0,43)	(0,55)	(0,68)	(0,67)	(0,80)	(0,71)	(0,57)
Oriente Medio	0,55	0,39	0,42	0,47	0,69	0,54	0,39

* Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Botswana, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Kenya, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, Albania, Armenia, Azerbaijjan, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Kazakhsan, Kyrgyzstan, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldovia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania, Uzbekistán, Yugoslavia, China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Pakistán, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Taiwan, Tailandia, Vietnam, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Inglaterra, Estados Unidos, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Túnez, Turquía.

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

se traduce en un fuerte desincentivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ambos indicadores sugieren que existe una apreciable distancia entre los objetivos declarados de participación y apego a la legalidad y la situación efectiva de inestabilidad, violencia política y transgresiones a la ley. Es importante notar el desarrollo en esta área de los tigres asiáticos, que están más cerca de los países desarrollados que del promedio de los países en desarrollo (0,45).

La efectividad del gobierno es también muy baja (0,35), casi la mitad de la de los países de crecimiento sostenido del mundo. Éste es un problema sustancial pues revela problemas de inconsistencia en la aplicación de las políticas públicas y en su capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la población. Ello, a pesar de que en América Latina se cuenta con un desarrollo del aparato estatal de mayor antigüedad al de muchos de los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente que dejaron de ser colonias europeas sólo después de la Segunda Guerra Mundial. Este

resultado contrasta con los indicadores de calidad de la regulación, donde América Latina alcanza un nivel de desarrollo comparable al de los países desarrollados y los tigres asiáticos. Aunque ello revela el esfuerzo de renovación regulatoria en América Latina, debe tenerse en cuenta que los niveles de modernización de la regulación en muchos países europeos son aún incipientes. Las reformas en el área de regulación en América Latina han sido pioneras en el mundo y esta mejor plataforma institucional es una importante ventaja inicial para enfrentar la corrupción. Sin embargo, la baja efectividad del gobierno señala que la implementación de dichos marcos regulatorios no ha alcanzado aún su maduración².

Tal vez uno de los problemas más serios en América Latina es que el respeto a las leyes es sorprendentemente bajo, incluso por debajo del nivel africano, lo que revela el grave problema de gobernabilidad. Dada la existencia de marcos regulatorios adecuados, el problema de la corrupción no parece provenir de la falta de leyes sino de su escasa aplicación. Ello es consistente con la virtual inexistencia de medidas de control de la corrupción en la región, como se aprecia en la última columna del Cuadro N° 1. En ambas áreas, la distancia con los países del sudeste asiático es abismal pese a que existe una imagen de que estos últimos son muy corruptos; mientras dichos países se encuentran cerca de los países desarrollados, América Latina está en el punto más bajo de la escala.

El Cuadro N° 2 presenta información sobre corrupción en América Latina a nivel de países. Como se puede observar, hay bastante heterogeneidad en el nivel de corrupción de los países latinoamericanos. Sólo algunos países están en el rango de los países desarrollados, mientras que en otros la corrupción alcanza proporciones epidémicas sólo comparable a la de los países africanos. Los índices de corrupción de Chile y Costa Rica se encuentran dentro del rango de los países desarrollados, mientras que los niveles de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela están entre los más altos del mundo. Por otro lado, la inestabilidad política —que es un factor determinante de la corrupción— afecta severamente a la región. Sólo Costa Rica alcanza niveles de país desarrollado, reflejo de una larga tradición democrática y pacifista. Los casos más dramáticos de inestabilidad son Colombia (el país más violento de toda la muestra junto con Yugoslavia), Guatemala y Paraguay, cuyos niveles son más del doble del promedio de la región.

² Los diversos indicadores de gobernabilidad del Cuadro N° 1 están, naturalmente, correlacionados entre sí. Por ejemplo, en aquellos países donde la estabilidad política es baja, también la efectividad del gobierno es baja. Dicha correlación no invalida su uso, pero sugiere ser cauteloso en la interpretación de los resultados.

CUADRO N° 2: INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA
(1 = más, 0 = menos)

	Índice de corrupción	Participación y rendir cuenta (accountability)	Estabilidad política y no violencia	Efectividad del gobierno	Calidad de la regulación	Respeto por las leyes	Control de la corrupción
Argentina	0,70	0,61	0,62	0,47	0,79	0,48	0,26
Bolivia	0,75	0,58	0,41	0,32	0,87	0,27	0,21
Brasil	0,59	0,63	0,35	0,32	0,60	0,31	0,36
Chile	0,31	0,65	0,60	0,73	0,88	0,72	0,66
Colombia	0,71	0,42	0,04	0,37	0,66	0,14	0,19
Costa Rica	0,49	0,89	0,75	0,55	0,89	0,55	0,52
Ecuador	0,76	0,54	0,31	0,22	0,69	0,16	0,09
El Salvador	0,61	0,42	0,45	0,31	1,00	0,18	0,23
Guatemala	0,68	0,27	0,21	0,32	0,71	0,04	0,09
Honduras	0,82	0,44	0,35	0,27	0,58	0,10	0,05
Jamaica	0,62	0,70	0,35	0,25	0,83	0,15	0,31
México	0,66	0,42	0,34	0,44	0,77	0,23	0,26
Nicaragua	0,69	0,48	0,35	0,23	0,52	0,15	0,08
Paraguay	0,80	0,32	0,27	0,06	0,69	0,16	0,05
Perú	0,55	0,23	0,29	0,44	0,79	0,22	0,28
Uruguay	0,56	0,70	0,57	0,57	0,89	0,46	0,47
Venezuela	0,74	0,51	0,38	0,14	0,58	0,17	0,12

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

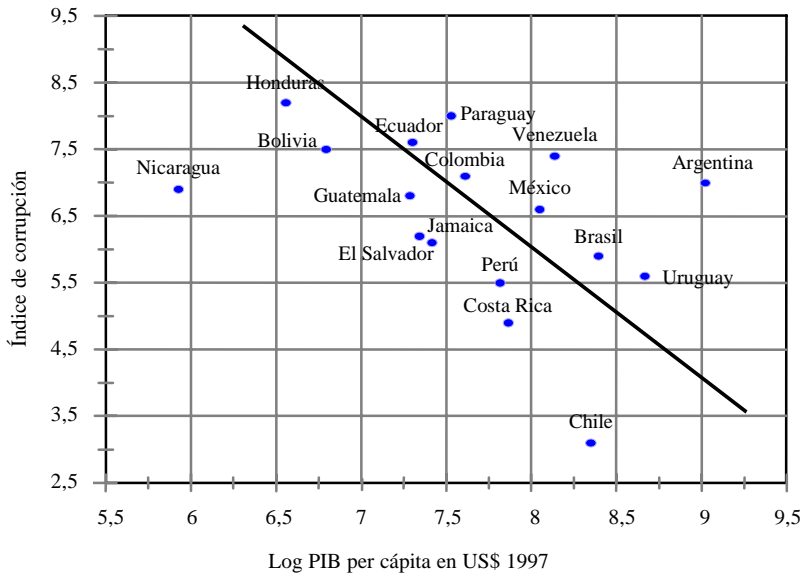
Por otra parte, como se señaló, América Latina tiene una vida independiente mucho más larga que la mayoría de los países en desarrollo. Ello, no obstante, no ha llevado a la consolidación de gobiernos eficientes. Sólo Chile presenta niveles que lo ubican entre los más ineficientes de los países desarrollados (Grecia, Italia y Francia), pero por encima de todos los tigres asiáticos con la excepción de Hong Kong. Entre los países con peor gestión de gobierno, Paraguay y Venezuela se comparan únicamente con países africanos cuyo nivel de desarrollo es sustancialmente menor o con países de igual grado de desarrollo pero donde la corrupción está generalizada (Nigeria, Kenya).

La dimensión más grave de la situación latinoamericana es —como se señaló— la ausencia de respeto a las leyes y la falta de medidas de control de la corrupción. Cinco países se encuentran entre aquellos donde es más grave la situación a nivel mundial (Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), en tanto que sólo tres países presentan indicadores aceptables, pero no buenos, en ambas categorías (Chile, Costa Rica y Uru-

guay). Es notable que los países con mayores niveles de riqueza —Argentina, Brasil, México y Venezuela— se encuentran entre aquellos con problemas profundos de respeto a las leyes.

Otras fuentes de información confirman que este panorama sombrío se arrastra por un largo período de tiempo. Mauro (1995) reporta datos para el período 1980-83, según los cuales la corrupción en 55 países se asocia con altos niveles de tramitación burocrática e ineficiencia de los sistemas legales. Las áreas más afectadas por la corrupción son los servicios públicos, las licitaciones y adquisiciones públicas, la recaudación de ingresos fiscales (impuestos, aduanas), el nombramiento de funcionarios y la administración de gobiernos locales. La correlación entre los índices de corrupción y tramitación burocrática alcanza en América Latina a 56%, en tanto que a nivel mundial alcanza al 85%. Por el contrario, la correlación entre los índices de corrupción y la ineficiencia del sistema legal en América Latina es virtualmente nula (2%), en tanto que a nivel mundial ésta alcanza a 80%. Éste es un elemento distintivo del caso latinoamericano, que podría ser reflejo de la tradición legalista española y que sugiere que una posible fuente de control de la corrupción y mayor eficiencia económica radique en reformar el sistema legal.

FIGURA N° 1: ÍNDICE DE AUSENCIA DE CORRUPCIÓN Y PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA



Finalmente, se ha señalado que podría existir una asociación negativa entre nivel de desarrollo económico y grado de corrupción (Treisman, 2000). A nivel internacional, los países menos desarrollados muestran los más graves niveles de corrupción. Si bien más adelante se ahonda en los fundamentos de esta hipótesis, baste decir que América Latina no escapa a dicho fenómeno, como se muestra de manera simple en la Figura N° 1. Los únicos países que se apartan de la tendencia común son Chile y Nicaragua —que presentan un menor nivel de corrupción respecto de lo que sería esperable dado su nivel de ingreso per cápita— y Argentina que, lamentablemente, presenta el fenómeno inverso.

4. Las causas de la corrupción

Como es comprensible, hay una gran variedad de teorías sobre las causas y determinantes de la corrupción. No obstante, la mayoría de ellas aún no han sido formalizadas de un modo tal que podamos entender cabalmente sus implicancias y proposiciones³. La escasez relativa de modelos de corrupción, sin embargo, se compensa con un creciente volumen de estudios empíricos de casos o comparados.

Algunos autores señalan que el origen de la corrupción es la excesiva —y, frecuentemente, incorrecta— regulación de los mercados por parte del Estado. La excesiva regulación les permite a los funcionarios públicos capturar las cuasi-rentas que se derivan de las restricciones impuestas por las regulaciones. Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Bajo estas condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos (Leff, 1964; Huntington, 1968).

Lui (1985) desarrolla más formalmente el argumento anterior haciendo un paralelo con una situación de colas de espera: del mismo modo que un individuo con alto costo del tiempo está dispuesto a pagar por evitarse la cola de espera, las empresas más eficientes son las que tienen el mayor incentivo a incurrir en actos de corrupción para evitarse los costos impuestos por una regulación en un mercado. El argumento, que presenta evidentes limitaciones, intenta asociar a la corrupción el elemento de negociación a la Coase que permite asignar eficientemente los recursos en un

³ Algunos autores desarrollan modelos formales siguiendo típicamente teorías de agente principal, jerarquías, o juegos con información asimétrica (por ejemplo, Shleifer y Vishny, 1993; Wagner, 1994; Carbonara, 2000 y Carrillo, 2000).

mercado. No obstante, se olvida en primer lugar que frecuentemente las distorsiones son impuestas para conseguir rentas en la forma de corrupción y no son exógenas y, en segundo lugar, que como mecanismo de asignación de recursos, las colas de espera y la corrupción no son necesariamente los más eficientes en un contexto dinámico. Por ejemplo, la presunta ventaja depende de si los agentes envueltos en la corrupción son suficientemente “honestos” para no defraudar a su contraparte una vez hecho el pago. No obstante, como los “contratos” de corrupción no pueden ser llevados a una corte de justicia si no son cumplidos, existen asimetrías e ineficiencias que hacen que los pagos de sobornos no puedan ser considerados como un pago eficiente a la Coase (Shleifer y Vishny, 1993).

Osterfeld (1992) extiende el argumento anterior —pero no subsana sus problemas— señalando que en una economía demasiado regulada la corrupción toma dos formas. Corrupción expansiva (que incluye actividades para aumentar la flexibilidad y competitividad de la economía) y corrupción restrictiva (que limita las oportunidades de intercambio y beneficio social). Mientras la segunda es directamente causa de ineficiencias y distorsiones en la economía que reducen el bienestar, la primera sería positiva al “engrasar las ruedas” de la economía. Entre las prácticas identificadas por Osterfeld como ejemplos de corrupción expansiva se encuentra el soborno de jueces, políticos o burócratas por parte del sector privado.

Naturalmente, Osterfeld olvida que posiblemente las firmas que más interesadas están en pagar un soborno son aquellas que más se benefician de la corrupción y el *rent seeking* y no las más eficientes desde un punto de vista productivo (Goodman, 1990, presenta evidencia empírica de este fenómeno). En este contexto, mediante la corrupción los empresarios privados son capaces de capturar y mantener posiciones de privilegios —frecuentemente monopolísticas— en la economía. Al mismo tiempo, los políticos corruptos se sirven de los recursos que colectan de la corrupción para continuar monopolizando la generación de regulaciones (Mbaku, 1996). Un segundo problema del argumento es que olvida que la corrupción requiere que los funcionarios públicos puedan ejercer poder discrecional para capturar las oportunidades de enriquecimiento ilícito. De hecho, incluso una regulación relativamente simple puede ser motivo de corrupción si los funcionarios públicos no son adecuadamente controlados y no se les hace responsables de su accionar.

Desde un punto de vista empírico, esta hipótesis ha sido ampliamente estudiada tanto a nivel internacional como al interior de Estados Unidos al comparar la situación entre estados. LaPalombara (1994) encuentra evidencia de que el tamaño del gasto fiscal como porcentaje del PIB en un

corte transversal de países está positivamente correlacionado con la corrupción. La Porta *et al.* (1999) encuentran una mayor correlación entre el indicador del grado de corrupción y el monto de transferencias y subsidios otorgado por el Estado como porcentaje del PIB. La falta de un tratamiento econométrico consistente es, sin embargo, una debilidad en estos estudios y estas correlaciones son poco robustas. De hecho, Elliott (1997) encuentra en una muestra de 83 países que la corrupción depende negativamente del tamaño del Estado y que lo importante es la composición del gasto público.

Hellman *et al.* (2000) separan la corrupción por parte de las empresas en dos tipos: la captura del regulador y la corrupción del fiscalizador. La primera —que reflejaría mejor el argumento de aceptar la economía— permite a la firma modificar en su favor la regulación; la segunda le permite inhibir los costos de no cumplir con la regulación. Usando evidencia para 22 países en transición encuentran que, si bien la captura es beneficiosa para la firma en el corto plazo, ella no es sostenible en el largo plazo. Peor aún, los costos sociales de operar en un mercado donde el regulador es capturable son altos, crecientes en el tiempo y regresivos, pues las firmas menos eficientes son las que tienen más incentivos a capturar al regulador. En contraste, todas las firmas tienen incentivos a corromper al fiscalizador, no existiendo un *trade-off* de corto plazo.

Teorías menos simplistas del rol de la corrupción sugieren la necesidad de abandonar el paradigma de óptimo implícito en esta literatura y moverse hacia teorías de segundo mejor (*second best*) y de interacción estratégica.

Partiendo del análisis de costo-beneficio a nivel individual, resulta natural entender la corrupción como el resultado de comparar el pago recibido y el costo esperado de ser descubierto. Este último es una combinación de la probabilidad de ser descubierto y la magnitud del castigo. Los potenciales beneficios serán mayores en la medida que el tamaño y el grado de intervención del Estado en la economía sea mayor. Tanzi (1998) describe de manera extensa los modos mediante los cuales la sobrerregulación produce espacios para la corrupción. Los costos, por otro lado, dependen de la eficiencia del sector público para descubrir y sancionar a los corruptos y de la actitud de los afectados de denunciarlos.

Una hipótesis frecuentemente escuchada es la de que este problema se refuerza en aquellas economías en que los servidores públicos son relativamente mal pagados, pues es frecuente que una parte sustancial del ingreso provenga de exacciones que siendo legales no tienen como contrapartida servicios gubernamentales, o abiertamente de prácticas indebidas. A pesar de la evidencia circunstancial de este último fenómeno, La Porta *et al.*

(1999) y Treisman (2000) no encuentran evidencia econométrica consistente que apoye esta hipótesis.

Mbaku (1996) señala por otro lado que en sociedades donde las relaciones raciales, religiosas, de castas o tribales son importantes (por ejemplo, en África), los funcionarios públicos suelen estar obligados a repartir los ingresos de las oficinas públicas entre los miembros de su grupo de referencia. Ello lleva en su etapa más elemental a prácticas de nepotismo. En países donde los partidos políticos son fuertes y representan intereses de grupos sociales o regiones, el comportamiento de los servidores públicos tiende a estar determinado por estas lealtades desarrollándose una forma bastante extendida de corrupción a través del clientelismo.

Aparte de los incentivos individuales a la corrupción, a nivel colectivo se requiere además un análisis de la forma en que cada sociedad enfrenta el problema y cómo éstas reaccionan frente a ella cuando aumenta su intensidad. Ello lleva a estudiar el papel que les cabe a los sistemas de administración pública, político y legal en inhibir la corrupción. En términos generales, los siguientes elementos favorecen la aparición de la corrupción y están presentes en buena parte de los países en desarrollo:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional,
- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.

La cultura legal de una sociedad es una forma importante de delimitación de lo público y lo privado. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos” fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. A su vez, la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. Algunos autores proponen que los sistemas institucionales y legales basados en la jurisprudencia sajona tienden a delimitar de manera más precisa los límites entre propiedad privada y pública (La Porta *et al.*, 1999). Treisman (2000) señala que hay evidencia empírica de que los países que fueron colonia de Inglaterra tienen niveles de corrupción sustancialmente menores que el resto aun cuando se toma en consideración el efecto de otros determinantes.

Las recientes reformas en los países en desarrollo, por otro lado, han dejado al descubierto que la corrupción puede ser una respuesta al conflicto que se produce cuando formas de organización y de sistemas normativos tradicionales se enfrentan a un orden económico moderno. Frecuentemente,

se producen brechas sustanciales entre los requerimientos impuestos por la dinámica del mercado y la capacidad de intervención pública, entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Rubio (1999) plantea que pareciera existir un dilema de política entre la modernización y desarrollo reciente de las economías de América Latina y la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales muy distintos a los de la región (extranjerizantes).

No obstante, éste es un falso dilema, pues, objetivamente, los sistemas de administración pública empleados en los países desarrollados han sido ampliamente superiores a los empleados en los países en desarrollo. Así, independientemente del tipo de organización que se dé el Estado, la mejor calidad de dicha administración incide positivamente en el control de la corrupción y reduce sus efectos adversos sobre el bienestar social.

Una muestra tradicional de la mala calidad de administración es la capacidad de las empresas de obtener beneficios por *lobby* o influencia en la regulación. Kaufmann y Wei (1999) usan información recogida a partir de encuestas sobre el costo en tiempo en que incurren las empresas haciendo *lobby* y negociando con funcionarios públicos. Ellos no sólo encuentran una correlación alta y positiva entre el grado de corrupción y el tiempo dedicado al *lobby*, sino además que la corrupción depende de cuánto las regulaciones afectan la competitividad del mercado y de en qué medida las regulaciones son imprecisas o mal aplicadas.

En muchos países, las reformas económicas, además, han significado un gran costo social en la forma de menores salarios reales, menores recursos para la gestión pública y fiscalización. A la vez, se han abierto nuevos desafíos en las áreas de provisión de bienes públicos y regulación que han significado sustanciales poderes para el reformador. En este contexto, los incentivos a la corrupción han aumentado enormemente. Pero la capacidad del Estado para controlar el problema de la gestión no se ha desarrollado a la par: el sistema de incentivos para los funcionarios públicos continúa siendo débil de modo tal que los buenos empleados no son recompensados y los malos no son castigados, los mecanismos de información y evaluación son caros y se usan de manera aislada, y el desarrollo de instituciones que permitan verificar el uso del poder político y sirvan de balance a su accionar se ha retrasado notablemente. Más aún, algunos gobiernos enfrentan pocas restricciones para financiar su ineficiencia debido a la presencia de transferencias hechas por la ayuda externa, lo que a su vez incentiva la corrupción. Existe, por tanto, una brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Ello permite que se mantenga la brecha entre la impunidad real y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Evidentemente, resulta difícil evaluar el grado de participación de la sociedad en el sistema político pues éste depende de complejos mecanismos institucionales, políticos y constitucionales vigentes en cada país. En principio, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común. La literatura económica tiende a asociar regímenes democráticos con mayores niveles de participación ciudadana. En este contexto, en sociedades no democráticas los burócratas están menos restringidos en su capacidad de usar recursos públicos en beneficio propio o de grupos de interés y para perpetuarse en sus cargos mediante lobby. En tal caso, los incentivos a la corrupción son más altos que en sociedades más democráticas, donde las instancias de verificación por parte de los ciudadanos son mayores, la prensa es libre y donde la alternancia en el poder permite que se destruyan más fácilmente círculos de corrupción enquistados en la maquinaria estatal.

No hay evidencia empírica sólida que respalde estas opiniones. Treisman (2000) encuentra que los países que han tenido democracias duraderas (50 años) presentan claramente menores niveles de corrupción. Sin embargo, el efecto es cuantitativamente pequeño y, algo sorprendentemente, no encuentra efecto alguno de la inestabilidad política sobre la corrupción.

Probablemente, una de las dimensiones menos exploradas en la literatura de corrupción es el papel que puede tener la libertad de prensa en reducir los niveles de corrupción. Brunetti y Weder (1998) proveen evidencia econométrica de que hay una correlación negativa entre índices de libertad de prensa y varios indicadores de corrupción. Los índices de libertad de prensa incluyen leyes y regulaciones que influyen en el contenido de la información, influencia política y económica en la prensa, y actos represivos, compilados por Freedom House.

Como en casi todas las aristas del problema de la corrupción, la causalidad no es clara. Por un lado, es posible que la mayor libertad de prensa reduzca la corrupción al permitir revelar e informar sobre actos corruptos, aumentando la probabilidad de un castigo para los culpables. Es posible, por otro lado, que gobiernos donde hay mayor corrupción tiendan a poner mayores restricciones a la libertad de información o que se corrompa directamente a los mismos periodistas.

5. Los efectos de la corrupción

Aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico cada acto de corrupción provoca un costo social en la

medida en que las decisiones sean tomadas por funcionarios públicos de acuerdo a motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias adversas (externalidades negativas estáticas y dinámicas) que ellas tienen sobre la comunidad. Cuando la corrupción es generalizada, ello significa una distorsión grave para el funcionamiento de una sociedad desde un punto de vista político, social y económico tanto en el corto como largo plazo. Los efectos son, evidentemente, demasiado numerosos para describirlos detalladamente y algunos de ellos ya han sido esbozados más arriba. Por ello, hemos agrupados sus impactos de manera general en tres categorías: impacto económico, impacto político, e impacto social.

5.1. Impactos económicos

Los impactos económicos de la corrupción se ramifican en muchas áreas del sistema económico. La primera área que se ve afectada son las decisiones de los productores respecto del esfuerzo productivo y el tipo de objetivos de producción que se persiguen. Adicionalmente, como se describe más abajo, se distorsionan las decisiones de inversión y la producción de largo plazo. Una segunda área afectada es el funcionamiento administrativo del Estado, pues los funcionarios corruptos desarrollan mecanismos de preservación que erosionan la capacidad de gestión pública. Más aún, la corrupción incide en los procesos de toma de decisiones del Estado distorsionando la asignación de recursos.

La corrupción distorsiona los incentivos con los cuales opera la empresa privada reduciendo la eficiencia económica. Cuando se percibe la posibilidad de corromper a un funcionario público, hay un desvío de recursos desde actividades netamente productivas hacia aquellas denominadas de *búsqueda de renta* ('rent seeking'), las que no aumentan el bienestar de la sociedad. Así, los negocios más productivos no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones respecto a la regulación o el destino de los fondos públicos.

El estudio de Kaufmann y Wei (1999), como se dijo, demuestra que hay evidencia de una relación positiva entre el alcance de la corrupción y el tiempo que dedican los empresarios a tratar con los funcionarios públicos. Se encontró que las firmas que realizaban grandes pagos en sobornos gastaban, además, tres veces más tiempo (en horas hombre) que aquellas que pagaban sobornos pequeños. Esto hace, a su vez, que el costo de hacer negocios (costo de capital e inversión) sea sustancialmente más alto, tanto

por la exacción en sí misma que significa la corrupción como por el hecho que más recursos deben ser dedicados a actividades no productivas. Más aún, los funcionarios corruptos tienen el incentivo a aumentar la tramitación de los permisos, solicitudes, etc. —y con ello el costo de hacer negocios— a la espera de aumentar la probabilidad de conseguir un soborno.

Es frecuente que en economías con alta corrupción se desarrollen y perpetúen *estructuras monopolísticas* u oligopólicas en los mercados. En particular cuando las economías son pequeñas o cerradas al comercio internacional. Esto se debe, por un lado, a que el corruptor debe recuperar a través de mayores precios los costos asociados a la corrupción y, por otro lado, porque el oficial corrupto reduce su riesgo de detección si negocia siempre con las mismas empresas. Una visión opuesta es la de Leff (1964) que señala que la corrupción podría introducir un elemento de competencia en mercados monopolísticos si es que potenciales entrantes sobornan a los oficiales para entrar al mercado y capturar parte de la renta monopolística. Debe reconocerse que el argumento es débil porque es más probable que el mismo monopolista use parte de dicha renta para evitar que alguien entre al mercado⁴.

Los problemas de corrupción derivados de rentas monopolísticas podrían ser mitigados si se abre la economía al comercio externo y éste actúa como un elemento disciplinador de la competencia y, por esta vía, reductor de las eventuales cuasi-rentas de la corrupción. Ades y Di Tella (1997) usan como indicador de la apertura comercial la razón importaciones sobre el PGB y encuentran que entre 55 países, aquellos más abiertos tienden a tener menores niveles de corrupción. Un problema evidente de este indicador, sin embargo, es que en los países más grandes el comercio exterior es menos importante por razones de mercado que no están relacionadas con la corrupción. Treisman (2000) documenta este problema y señala que el efecto disciplinador es en cualquier caso menor.

Adicionalmente, la corrupción deteriora el ambiente de negocios en el cual actúa el sector privado, lo que deriva en la búsqueda de ganancias rápidas y excesivas en momentos de incertidumbre (*rentismo*). En muchos casos, el rentismo ha significado un aumento en los niveles de endeudamiento de los países, con su consiguiente mayor costo en el servicio del crédito, en la medida en que los beneficios de actividades corruptas han sido depositados en el extranjero. Particularmente, a principios de los años 1980 la fuga de capitales fue una dramática secuela de la corrupción en la región.

⁴ Hay numerosos trabajos que demuestran la existencia de significativos costos en eficiencia en mercados en los que —por razones ideológicas o prácticas corruptas— se permite que una firma privada opere como monopolista (Viscusi *et al*, 1994).

Mercados que operan en ambientes marcados por la corrupción tienen incentivos a proveer *bienes y servicios en cantidades insuficientes, de menor calidad o más costosos*. El costo de producción se encarece de manera directa cuando la corrupción se vuelve necesaria para adquirir un insumo productivo. Debido a que los “contratos” con sobornos no pueden ser reclamados a través del sistema judicial, existe un mayor riesgo y costo por cuanto un funcionario corrupto puede negar el trato después de haber recolectado el soborno. Ello es reforzado por el hecho de que la corrupción se usa muchas veces para evitar regulaciones de calidad mínima o de condiciones de producción y venta seguras.

La corrupción reduce el crecimiento económico al *reducir los incentivos a la inversión*. Este mecanismo opera en varias formas. Primero, los negocios hechos sobre la base de sobornos son más riesgosos que los proyectos legales porque no hay derechos de propiedad legales y por lo tanto la cartera de inversiones de la economía tiene mayores niveles de riesgo del óptimo. Segundo, si los negocios se obtienen por conexiones o pagos ilegales, se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados —en particular, los inversionistas extranjeros—. De hecho, la calidad de los potenciales entrantes se deteriora precisamente porque los únicos interesados son aquellos que tienen mayores habilidades para la corrupción y no los más eficientes⁵. Tercero, los proyectos corruptos se convierten en competidores de, y frecuentemente desplazan a, los otros proyectos de inversión disponibles. En particular, las actividades de *rent-seeking* se hacen relativamente más atractivas que los proyectos productivos que maduran más lentamente.

La evidencia empírica presentada por Mauro (1995), basada en una muestra de 68 países en el período 1970-85, señala una relación significativa y robusta entre mayor corrupción y menor inversión doméstica. En términos cuantitativos, un país corrupto podría tener niveles de inversión hasta 5% del PIB menor que países sin corrupción, lo que se traduce, a su vez, en pérdidas de crecimiento de largo plazo de 0,5% del PIB por año. De aquí se concluye que la corrupción afecta negativamente el crecimiento económico a través de su impacto sobre la inversión. Wei (1999), por otro lado, encuentra evidencia de que la corrupción reduce la inversión extranjera directa, actuando como un impuesto equivalente de hasta 20% sobre el retorno de un proyecto.

⁵ En algunos países desarrollados hay un creciente cuestionamiento ético y legal a la participación de empresas transnacionales en actos de corrupción por las externalidades negativas sobre el ambiente de negocios internacional y no sólo del país que sufre la corrupción (Rose-Ackerman, 1999).

Un efecto derivado del anterior, pero tan importante como éste, es que la corrupción actúa como un *freno a la innovación* y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, el desarrollo de nuevas ideas debe pagar el impuesto del soborno para ser implementado (permisos, patentes, etc.), y las firmas prefieren invertir sobornos para mantener su competitividad (por ejemplo, consiguiendo protección arancelaria o créditos subvencionados) que para desarrollar nuevos productos o procesos productivos. Los innovadores son presa fácil de los funcionarios públicos corruptos porque nuevos productos suelen requerir patentes o permisos de funcionamiento.

El análisis de la corrupción, mirado desde la óptica del sector público, frecuentemente olvida que la corrupción representa un *robo de recursos públicos*. No es inusual encontrar análisis que igualan la corrupción a un impuesto. En primer lugar, aunque tanto los impuestos como la corrupción imponen mayores costos al productor, la recaudación de esta última es “privada” y, por lo tanto, se pierde el potencial uso de dichos recursos en fines socialmente más productivos. En segundo lugar, la corrupción es costosa para la sociedad por el hecho mismo de ser ilegítima. Por un lado hay recursos destinados a evitar la corrupción y sancionarla, y por otro lado, quienes participan en actos corruptos deben destinar recursos a evitar ser descubiertos. La necesidad de mantener en secreto la corrupción hace que se deban gastar más recursos para recolectar un cierto monto de “recaudación” que si se usa directamente un impuesto. Peor aún, a diferencia de un impuesto, la corrupción genera distorsiones sociales y políticas potencialmente mucho más graves que las inducidas por un impuesto.

Un elemento crucial en el análisis de los costos de la corrupción es que el *daño hecho* usualmente es considerablemente superior al monto del soborno mismo. Frecuentemente, la recaudación de sobornos es sólo una fracción menor de lo que la sociedad paga por la práctica corrupta tanto en ineficiencia como en extracción directa de rentas. Evidentemente, la corrupción representa un aumento en el precio de la administración porque el contribuyente que se somete al pago de sobornos tiene que pagar varias veces por el mismo servicio. Adicionalmente, la sociedad paga por las externalidades asociadas a la corrupción que ya hemos descrito. Es por ello que el argumento de que un soborno podría favorecer el desarrollo económico está viciado, aún en el contexto de que éste sea usado para evitar regulación inadecuada o excesiva. “El problema de la corrupción en México”, comentó un funcionario público, “es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil” (Transparency International, 1999). La sociedad paga

el costo alternativo de dichos recursos —que depende de las necesidades de la comunidad y no del funcionario corrupto— y, en aquellas sociedades donde la corrupción es generalizada, enfrenta mayores riesgos de inestabilidad macroeconómica.

La *toma de decisiones* en el sector público puede ser dramáticamente adulterada cuando los servidores públicos son corruptos. Por un lado, la corrupción suele conducir a la aprobación de proyectos públicos basados en la capacidad que tiene el funcionario corrupto de extraer beneficios del mismo y no en su necesidad social. Prueba de ello es la tendencia en los países en desarrollo a financiar megaproyectos de infraestructura de dudoso valor social, usualmente llamados “elefantes blancos”. Ello lleva a decisiones de inversión y tecnología inadecuadas. Por otro lado, cuando las decisiones no son honestas, se tiende a una falsificación de la información y los datos que hace difícil la planificación e implementación de las políticas económicas. En último lugar, la corrupción lleva una pérdida de confianza en la capacidad del gobierno para implementar las políticas económicas. La población acepta y apoya políticas públicas cuando los funcionarios públicos son competentes, imparciales y actúan de manera honesta. Por el contrario, cuando el Estado es corrupto, apoyar una política o cumplir una normativa es generalmente menos beneficioso para los individuos que pagar un soborno. Se produce, así, un equilibrio de no-cooperación entre los individuos, en el que para todos es más beneficioso individualmente aceptar la corrupción.

Así, por ejemplo, mientras mayor sea la posibilidad de recibir sobornos, es posible que se realice un mayor número de proyectos de inversión pública que lo razonable, que éstos sean más grandes que el óptimo —pues ello maximiza la probabilidad de obtener pagos ilegales en la forma de incentivos (*kickbacks*), sobrefacturación, uso de materiales de mala calidad, etc.— y que los proyectos se retrasen como resultado de funcionarios públicos que aumentan la tramitación de los mismos para incentivar dichos pagos. Adicionalmente, los gobiernos deben gastar mayores sumas para detectar e inhibir la corrupción.

Finalmente, Mauro (1995) encuentra evidencia de que la corrupción puede llevar a distorsionar la asignación del gasto público porque se observa que países más corruptos tienden a gastar menos en educación pública, es decir, se desincentiva la formación de capital humano. Éste es un canal adicional por el cual la corrupción reduce la tasa de crecimiento de una economía.

5.2. Impacto político

El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. La desigualdad económica y política se refuerza al producir una asignación socialmente injusta de los bienes y servicios provistos por el Estado. La clase política consolida su accionar sobre la base del clientelismo olvidando su papel como intérprete de las necesidades de toda la sociedad. Cuando la corrupción se generaliza, se deslegitima el sistema político.

La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos. Cuando los funcionarios públicos persiguen sus propios intereses entran en conflicto rápidamente con los intereses de la sociedad y de la gestión pública. Ello produce un desbalance de autoridad entre instituciones públicas, en primera instancia, y entre el Estado y la sociedad civil, en segunda instancia. Estos conflictos llevan a deslegitimar el gobierno y, en el caso extremo, a la desobediencia civil y violencia que caracteriza muchos regímenes latinoamericanos. Un corolario frecuente de la delegitimización política es el populismo y la aparición, típicamente fugaz, de caudillos redentores. Además, se desincentivan las decisiones políticamente costosas. La corrupción hace posible que se institucionalice la ilegalidad. Esto conduce inevitablemente a litigios y cargos calumniosos por lo cual hasta funcionarios honestos pueden ser chantajeados.

Adicionalmente, la corrupción desgasta los valores democráticos y la igualdad política, porque discrimina en contra de los grupos más pobres que no pueden pagar sobornos a los funcionarios corruptos. Algunos autores sugieren que la corrupción es sólo un reflejo de esta desigualdad y no su causa. Kaufmann (1999) presenta evidencia en contrario al estudiar la experiencia de los países en transición que tenían, debido a su pasado socialista, niveles de desigualdad comparativamente bajos, pero en los cuales la corrupción ha florecido recientemente con la consiguiente exclusión de los grupos de menores ingresos o sin capacidad de *lobby*.

5.3. Impacto social

Algunos investigadores argumentan que la corrupción puede tener ciertos efectos benéficos desde un punto de vista social, tales como el acceso no-violento a los asuntos gubernamentales cuando los canales políticos están bloqueados, o la reducción de tensiones entre el servidor público

y el político a través de los vínculos desarrollados por medio de una cadena de intereses comunes. Sin embargo, el principal argumento para rebatir este tipo de propuestas radica en que la corrupción posibilita mantener la situación social a corto plazo, pero imposibilita el desarrollo y consolidación de un régimen democrático y económico adecuado.

De hecho, la corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción —a la que tienen menos acceso por falta de recursos— los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios de gestión profesional, destruyéndose los incentivos a desarrollar carreras funcionarias basadas en el mérito y, consecuentemente, reduciéndose el valor social de la formación de capital humano y valores sociales tales como la honestidad.

Como hemos señalado, es muy probable que sean los más ricos de una sociedad quienes más se beneficien de la corrupción. Si ello sucede, la corrupción debiese inducir mayores niveles de desigualdad. Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) encuentran una correlación positiva entre ambas variables al hacer un estudio de corte transversal en 37 países, aunque la evidencia no es muy robusta, tal vez porque el indicador de desigualdad (coeficiente de GINI) suele tener poca variabilidad. Estos autores también encuentran que la corrupción afecta negativamente el ingreso del 20% más pobre de esas economías. Ciertamente esta evidencia no es concluyente —aunque sí sugestiva— pues la causalidad podría ser inversa; mayores niveles de desigualdad inducen mayores niveles de corrupción.

Una última característica social de la corrupción que la hace tan peligrosa es que se retroalimenta. En la medida que se observa corrupción aumenta la percepción de permisividad, lo cual incentiva a otros a realizar actos de corrupción (Aedo, 1995).

6. Medidas de control y reducción de la corrupción

Resulta elemental reconocer que no existe una cura conocida para la corrupción. Los numerosos trabajos descritos en las secciones 4 y 5 atestiguan que éste es un fenómeno complejo y multifacético y que los expertos aún no encuentran una estrategia efectiva de control o reducción de la corrupción. En esta sección, se presentan los enfoques conceptuales de

control, de los cuales se derivan las medidas específicas que muchos países hoy emplean. Muchas de estas medidas forman parte de las llamadas reformas del “servicio civil”, es decir, reformas en los incentivos y mecanismos de control que buscan que el cuerpo de servidores públicos sea capaz de proveer bienes y servicios públicos de manera eficiente, efectiva y con un arraigado sentido ético (véase Schiavo-Campo *et al.*, 1997). Un tema que se analiza en detalle es el de las potenciales bondades de la descentralización administrativa, financiera y operacional del Estado en provincias o municipios.

6.1. Estrategias de combate de la corrupción

Los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas medidas al mismo tiempo. Mbaku (1996) señala que la literatura económica y política tradicional identifica cuatro tipos de estrategias para minimizar o eliminar la corrupción: social, legal, política y de mercado. Naturalmente, cada una de ellas nace de distintas perspectivas sobre los orígenes y efectos de la corrupción pero eso no las hace excluyentes. De hecho, en cada sociedad hay componentes de estas estrategias operando en distinto grado y, posiblemente, una estrategia global exitosa requiera utilizar de manera simultánea elementos de cada una de ellas. En particular, el éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de dichos elementos en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que caracterizan a cada sociedad.

Las estrategias sociales ponen énfasis en establecer estándares de ética común para (y por) la sociedad contra los cuales se evalúen prácticas y comportamientos corruptos. Obviamente, se requiere que la sociedad desarrolle tanto mecanismos de vigilancia como la capacidad de educar a sus miembros respecto de dichos estándares, su importancia y beneficios para la comunidad y los costos individuales y colectivos derivados de transgredir estas normas. En este sentido, las normas anticorrupción forman parte del “capital social” de una economía. Aunque ésta es una dimensión fundamental del control de la corrupción, no debieran esperarse efectos de control de la corrupción en el corto plazo. La inversión en capital social es un proceso lento de educación, mediante el cual se adquieren, desarrollan y consolidan hábitos sociales positivos.

Las estrategias legales se basan en la noción de que el comportamiento corrupto puede verse restringido por la estricta aplicación de la ley. Frente a hechos de corrupción ocasional operarían los mecanismos previstos en la ley, en tanto que para situaciones inusuales, se designarían comités

de fiscalización o fiscales especiales serían escogidos para investigar actividades de individuos o grupos de interés. Las sanciones, cuando correspondan, serían determinadas principalmente por el sistema judicial. Resulta evidente que la aplicación estricta de la ley tiende a reducir de manera apreciable los casos de corrupción aislados. La evidencia presentada en los Cuadros N° 1 y 2 así lo sugiere. No obstante, debe reconocerse que la estrategia legalista queda sobrepasada si la corrupción es generalizada y, en particular, si el poder judicial es fácilmente capturable.

Las estrategias políticas, finalmente, se basan en la noción de que la corrupción proviene principalmente de la concentración del poder en manos de unos pocos políticos y sin el adecuado monitoreo por parte de los beneficiados o afectados por las políticas públicas. Por ello, se enfatiza la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y, en particular, los mecanismos de asignación de fondos públicos. Usualmente se señala que es necesario, junto con la descentralización, un sinceramiento de las remuneraciones de los funcionarios públicos para evitar la captura por parte de grupos de interés locales (Wade, 1985). Este punto, que se discute en detalle más abajo, es controvertido y no existe evidencia sólida para rebatirlo o apoyarlo.

Adicionalmente, se debe ser cuidadoso en el uso de argumentos políticos para justificar o apoyar procesos de control de la corrupción. En algunas ocasiones, los políticos ven en un esfuerzo de control de la corrupción la oportunidad de eliminar rivales políticos, en particular cuando se trata de una sociedad no democrática o donde la democracia es débil. Un ejemplo de este problema se da con las comisiones que investigan administraciones pasadas tras derrocamientos o golpes de Estado, que típicamente terminan siendo un mecanismo de desacreditación del depuesto régimen. Objetivos simplemente monetarios o de ambición también pueden ser disfrazados como impulsos políticos de eliminación de la corrupción.

Las estrategias de mercado se derivan directamente de la creencia de que es el exceso de regulación por parte del Estado el que produce estructuras de mercado inadecuadas y corrupción. El remedio, en este contexto, es liberar el mercado de restricciones y permitir que el mercado provea la disciplina necesaria (Bayley, 1966; Rose-Ackerman, 1978). Como es evidente, la optimalidad derivada del mercado sólo se puede obtener si las reglas generales en las cuales dichos mercados operan son las adecuadas, si los comportamientos desviados de los agentes se pueden identificar, y si se puede probar fehacientemente que dichos comportamientos son oportunistas. Es por ello que la liberalización de regulaciones exige típicamente la

redefinición del esquema de reglas en que opera el mercado y la creación de organismos antimonopolios y de defensa de la competencia.

La literatura moderna de control de la corrupción se centra más profundamente en este último punto. Brennan y Buchanan (1985) argumentan, con razón, que el comportamiento de los individuos —incluyendo los actos corruptos— dependen en gran medida del conjunto de reglas que ellos enfrentan. Son los incentivos implícitos en dichas reglas, su consistencia interna, el grado de cumplimiento impuesto por las autoridades y el modo como se resuelven los conflictos los que determinan en gran medida la existencia y gravedad de la corrupción. Así, sólo entendiendo a cabalidad estos componentes es posible diseñar programas exitosos de control de la corrupción basados en el cambio de dichas reglas. Es fundamental recordar que las reglas existentes en determinado momento en una sociedad incluyen no sólo aquellas explícitas (por ejemplo, la constitución, los códigos legales, los reglamentos), sino además aquellas basadas en la tradición, las costumbres, y la historia, todas las cuales conforman el capital social de un país.

Muchos de los esfuerzos de control de la corrupción, aún si ellos son bien intencionados, se enfrentan a la restricción de que son implementados dentro de un conjunto de reglas que resulta inconsistente con el objetivo. Frecuentemente, se entiende por control de corrupción el incremento de los niveles de vigilancia o represión, y aunque éstos aumentan el costo esperado para el funcionario corrupto, no afectan radicalmente la otra variable clave del problema que es la presencia de rentas potencialmente apropiables. En términos prácticos, dichos esfuerzos se llevan a cabo sobre la base del trabajo de la policía, aduanas y el poder judicial, que son las instituciones más frecuentemente expuestas al problema de corrupción debido a que atienden directamente al público y sus funcionarios son relativamente mal pagados. Más aún, estos programas se implementan dentro del mismo conjunto de reglas que permitieron la aparición de la corrupción en primer lugar. Y no es inusual que los mismos burócratas corruptos sean aquellos encargados de llevar a cabo los programas de limpieza. Así, los programas de control de la corrupción debieran empezar por una reforma de los incentivos y reglas de operación de las distintas instituciones para eliminar las fuentes de oportunismo.

De esto se desprende que el control de la corrupción requiere en primer lugar un ajuste institucional. Tradicionalmente, los enfoques de ajuste institucional se han concentrado en estrategias del tipo “más de lo mismo”; más entrenamiento, más recursos, más infraestructura, más coordinación, más planificación central, más ayuda técnica y más promesas

políticas. Por lo general, estas estrategias no modifican —sino que refuerzan— algunas de las causas de la corrupción. Una estrategia alternativa debiera atacar la fuente del problema. Klitgaard (1990) establece de manera simplificada que si la corrupción es el resultado de la presencia de rentas monopólicas (de la capacidad de asignar estas rentas de manera discrecional) y de la ausencia de rendición de cuentas (*accountability*), precisamente sobre estas variables se debiera orientar la acción pública. Los problemas pueden ser enfrentados mediante el establecimiento de procedimientos y estándares de operación claros e informados, el diseño e implementación de mecanismos de contención de la discrecionalidad del funcionario público, el establecimiento de sistemas de incentivos adecuados, el desarrollo de mecanismos de información expeditos y confiables, y la introducción de competencia.

No es necesario llevar a cabo una reforma demasiado profunda para reducir una de las formas más comunes de corrupción identificadas más arriba: el pago por obtener un beneficio que el gobierno debe proveer obligatoriamente. Una gestión pública eficiente debiera reducir de manera apreciable el problema de aquellos funcionarios públicos cuya fuente de recursos corruptos es el entorpecer el funcionamiento de las instituciones públicas. Ello, ciertamente requiere de cambios en el manejo del personal público que liguen de manera más directa deberes y recompensas y, a la vez, de diseñar e implementar algunas medidas de transparencia como se discute en la sección 6.2. No obstante, en el caso de la corrupción que se deriva del interés de los agentes privados de evitar el pago de costos o de obtener beneficios fraudulentos, las rentas monopólicas son mucho más difíciles de manejar.

Una manera directa de hacer disminuir la presencia de rentas monopólicas es abrir la economía al comercio exterior, desregular los mercados y privatizar las empresas públicas bajo un esquema de regulación moderna efectiva. Ello reduce de manera sustantiva los incentivos a la corrupción tanto en el manejo de dichas empresas como en otras áreas del sector público (por ejemplo, aduanas). La competencia, sin embargo, requiere de una institucionalidad adecuada para poder desarrollarse, incluyendo no sólo el marco regulatorio, sino además el respeto a la propiedad privada, la legalidad y la estabilidad macroeconómica y política.

Otro tanto puede hacerse con mecanismos de concesión y licitación de actividades estatales típicamente corruptas, como son la construcción de infraestructura (carreteras, puertos, etc.) y el manejo de contratos bajo subsidio. En general, resulta más fácil controlar y, eventualmente, sancionar a los responsables del mal manejo de un contrato de concesión para una

actividad tercerizada que monitorear a un grupo numeroso de funcionarios públicos a cargo de producir directamente el bien o servicio tercerizado. Naturalmente, esto supone que el Estado tiene la intención de diseñar un proceso de adjudicación del contrato de concesión o privatización de manera de evitar la corrupción.

No obstante, no todas las actividades del sector público se pueden descentralizar o concesionar y es inevitable que en ellas continúe existiendo poder monopólico. En tal caso, se requiere elaborar estrategias para reducir el poder de discreción de los funcionarios públicos. La reducción de la discrecionalidad puede lograrse mediante el diseño de instituciones que realicen funciones similares y que provean de elementos de competencia subrogada (*yardstick competition*). Una forma de realizar esto es mediante la descentralización, que se presenta en mayor detalle en la sección 6.3, pues es posible comparar el funcionamiento de unidades regionales o locales y descubrir más fácilmente la corrupción. El fraccionamiento del poder central reduce, también, el tamaño del potencial beneficio de la corrupción.

Es innegable que para decisiones de gran importancia resulta conveniente la concurrencia y aprobación de varias instituciones públicas, pues ello reduce la probabilidad de que se tome una mala decisión por inoperancia o corrupción. Este principio puede ser extendido, cuidando de evitar la excesiva burocratización, a otros niveles de la administración pública. No obstante, esta estrategia está limitada por la tendencia a que la participación múltiple genere niveles excesivos de ineficiencia burocrática.

Una alternativa más atractiva —y tal vez el más grande desafío de las reformas institucionales en países en desarrollo— consiste en involucrar a los usuarios en la toma de decisiones de gran envergadura, por ejemplo mediante el fomento de la participación de representantes de asociaciones de consumidores en los procesos de fijación de tarifas públicas, permitir que individuos accedan a la información necesaria para demandar y llevar a juicio a los responsables de malas administraciones de bienes públicos, la discusión pública previa de los proyectos de ley y decisiones de inversión, etc. (Kaufmann, 1998). La participación de la comunidad en la toma de decisiones produce una serie de efectos beneficiosos no sólo para el control de la corrupción, sino para el proceso de asignación de recursos y el crecimiento en general.

- Permite que la población tome conciencia de la importancia que tiene la participación y, por esta vía, se deslegitima la corrupción como un comportamiento aceptable. En muchas sociedades la pasividad de la población es tal vez el más importante aliado de los funcionarios corruptos. El primer y más importante paso en el con-

trol de la corrupción es que los mismos afectados levanten su voz y denuncien el problema.

- Crea la necesidad de especificar criterios claros de manejo de las instituciones públicas, contra los cuales se evalúa el desempeño sus funcionarios. En muchos casos, la corrupción se alimenta de la inexistencia de criterios que delimiten responsabilidades y del caos administrativo del Estado.
- Permite que se puedan proponer mejoras en su funcionamiento y que éstas tengan apoyo de la población. No es inusual que en audiencias públicas propongan solucionar los usuarios afectados que son mucho más efectivas que las diseñadas por los funcionarios públicos. Más aún, decisiones tomadas con la participación de la comunidad tienen un mayor nivel de compromiso y apoyo de la población.
- Permite, paradójicamente, que desde el interior de instituciones aquejadas por la corrupción se produzca un proceso de renovación. En muchas de estas instituciones hay individuos honestos y con vocación de servicio público que, con un adecuado estímulo y apoyo, pueden convertirse en importantes agentes controladores de la corrupción.

Una tercera solución que resulta efectiva es que se abandone la práctica de encubrimiento de los déficits presupuestarios (*soft budget constraints*). En primera instancia, ello exige aumentar los niveles de eficiencia del sector público y reduce los espacios en los que la corrupción se refugia. Así, se requiere identificar aquellas áreas donde es más posible que se dé la corrupción, es decir, aquellos sectores de la administración pública donde es más fácil que se de la combinación de rentas y discrecionalidad. Transparency International (1996) identifica como las principales áreas la provisión de bienes y servicios públicos, la zonificación de la tierra, recolección de impuestos, nombramientos de cargos públicos y los gobiernos locales. Posteriormente, se deben fijar objetivos alcanzables de común acuerdo con los funcionarios y mejorar los estándares de información sobre rendimientos contra los cuales se harán las evaluaciones ex post. En algunos países, se han otorgado con éxito mejoras en las condiciones laborales contra determinados objetivos de ajuste institucional y productividad.

6.2. Sinceramiento de las remuneraciones del sector público

Aunque la evidencia empírica no es concluyente en el sentido que los bajos salarios del sector público fomentan la corrupción, es necesario

reconocer que en muchos países existen profundas distorsiones en las estructuras de esfuerzo-recompensa que enfrentan los funcionarios públicos. Aedo (1995) señala la necesidad de “sincerar” los salarios públicos y ése es probablemente el concepto correcto. En algunas sociedades, los salarios públicos son excesivamente bajos por lo que para ellos la corrupción se convierte en la única alternativa de supervivencia. En estas situaciones tendemos a reaccionar con cierto grado de compasión e incluso podemos justificar al funcionario corrupto sosteniendo que “de alguna forma tiene que obtener un salario justo”. Un ejemplo típico de un acto contrario a las normas de probidad, aunque no de corrupción en el sentido usual del término, es el uso de vehículos públicos para fines particulares. Frente a esta situación tendemos a pensar que el uso del vehículo es parte de la remuneración. En otros países, los salarios son excesivamente altos, de modo tal que los funcionarios públicos tienden a no incurrir en actos de abuso para evitar perder sus privilegios.

Una posible solución sería intensificar las prohibiciones, invertir más en fiscalización y aumentar las sanciones. Esta solución podría ser muy costosa y tener efectos secundarios indeseables en la calidad del servicio y en el ambiente laboral del sector público. Una alternativa más conveniente es equiparar las remuneraciones con aquellas del sector privado para cargos similares. Esto puede traducirse en mayores remuneraciones “transparentes” del sector público, un mayor incentivo a trabajar en el sector, menores incentivos a dedicar esfuerzos a actividades ilegítimas y mayor productividad.

En muchos países, sincerar las remuneraciones públicas requiere importantes ajustes en el número de servidores públicos, eliminando empleos innecesarios, reduciendo las rigideces para la contratación y despido en el sector público, y estableciendo una correlación efectiva entre el esfuerzo individual y la recompensa recibida. La inamovilidad laboral del empleado público debe ser removida si se desea minimizar las oportunidades de corrupción, aunque la medida sea políticamente costosa. Eskelund y Thiele (1999) demuestran que no es posible eliminar la corrupción si los administradores están demasiado restringidos al dar incentivos e imponer penalidades. Aumentos indiscriminados de salarios llevan a mayores costos que beneficios si junto con las mejores remuneraciones no se aumenta la penalidad para los funcionarios corruptos. Junto con la eliminación de excesivas rigideces laborales, para avanzar en el sinceramiento de las remuneraciones del sector público es necesario acotar la discusión sobre los aspectos distributivos de los salarios. Si toda la estructura de remuneraciones del sector público se construye a partir de la noción que no debiesen existir

desigualdades de salarios —como sucede en muchos países—, sin duda no quedará mucho espacio donde dar los incentivos correctos. Utilizar las remuneraciones del sector público para solucionar problemas de distribución de ingresos no facilita el combate a la corrupción.

Aun si las remuneraciones del sector público están en línea, no debe desconocerse que hay muchos incentivos a que se produzca comportamiento deshonesto. Por ejemplo, es usual que los funcionarios estatales tomen decisiones sobre montos considerables de recursos (por ejemplo, decisiones de infraestructura, subsidios nacionales, etc.) o que afecten de manera importante el patrimonio de agentes del sector privado (por ejemplo, regulación financiera). En ambos casos se producen tentaciones e incentivos a dejarse capturar por el sector privado. Se requieren, entonces, mecanismos eficientes de información y evaluación del desempeño que reduzcan las oportunidades de potencial beneficio de un funcionario corrupto. Pero, además, es necesario tomar medidas decisivas tendientes a darles la mayor transparencia posible a los actos de la administración pública.

En esta línea de pensamiento, existen numerosas medidas simples de control que pueden ser utilizadas para aumentar la transparencia. Entre ellas están, por ejemplo, la exigencia a los funcionarios públicos de declarar su patrimonio e intereses y la publicidad de todos los actos de la administración del Estado. Este tipo de medidas apunta a facilitar el control interno y externo de los funcionarios y sin duda es fundamental para evitar la corrupción. De hecho, sería conveniente extender estas medidas de transparencia hacia el poder legislativo y judicial. Por ejemplo, parece indispensable considerar la obligación de que los políticos den cuenta de las contribuciones económicas que reciben para financiar sus campañas (Aedo, 1995). Otro tipo de normas apunta a establecer restricciones a los actos de funcionarios una vez que éstos abandonan el servicio público. Por ejemplo, la prohibición temporal para que ingresen a trabajar en áreas del sector privado con las que han mantenido contacto significativo en su cargo público (por ejemplo, dejar de trabajar en el ente regulador para trabajar en la empresa regulada). Esta restricción permite reducir un tipo de corrupción que es difícil de detectar en el momento en que ocurre, ya que la compensación que recibe el funcionario corrupto es un buen empleo futuro en la empresa favorecida. Sin embargo, un problema de este tipo de medidas restrictivas es que, para ser efectivas, deben implementarse conjuntamente con una mayor capacidad de fiscalización, lo cual involucra costos adicionales y desincentiva el empleo de personal calificado en el sector público.

6.3. ¿Puede la descentralización reducir la corrupción?

Durante los últimos años ha habido un activo debate sobre los méritos de la descentralización y en particular sobre sus posibles efectos en mejorar la eficiencia del Estado y reducir la corrupción. Desde el trabajo de Tiebout (1956), ha habido una corriente de opinión que sugiere que es económicamente eficiente que la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios de alcance local sea descentralizada y decidida a nivel local pues ello lleva a una mayor variedad de bienes y, de esa forma, se satisface de mejor manera las necesidades de la población.

Un contraargumento evidente es que puede haber imperfecciones en la provisión local de bienes y servicios que pudieran inhibir los beneficios de la descentralización (Tanzi, 1996). Entre ellas, la ausencia de capital humano a nivel local, las deseconomías de escala, y el diferente acceso que tienen las autoridades locales a la burocracia del gobierno general. Un mejor contraargumento es que posiblemente los niveles de responsabilidad y *accountability* a nivel local difieren de los del gobierno central y que ello es fundamental para controlar la corrupción. Desde un punto de vista analítico, Bardhan y Mookherjee (1998) sugieren que no es fácil determinar qué nivel de gobierno provee una mejor defensa contra la corrupción. Una burocracia centralizada, señalan, presenta incentivos a desviar recursos hacia los grupos ricos a nivel nacional ya que éstos pueden pagar los sobornos. Por otro lado, los gobiernos locales tienen el problema de que pueden ser capturados por los grupos ricos a nivel local. En cuál situación la población queda más desprotegida es ambiguo y sólo puede ser respondido, en el mejor de los casos, de manera empírica.

Existen muchos estudios de casos que arrojan luz sobre las condiciones que son más o menos propicias para que la corrupción se dé a nivel local o centralizadamente. Los trabajos de alcance general son ostensiblemente menos. Huther y Shah (1998) encuentran una relación negativa entre corrupción y descentralización de los recursos fiscales, aunque la evidencia no es robusta pues se trata sólo de una correlación incondicional sujeta al problema de variables omitidas. Treisman (2000), por su parte, encuentra que los países con estructura administrativa federal tienen mayores niveles de corrupción. El análisis empírico es más robusto que el anterior, pero el uso de una variable muda como indicador puede reducir la pertinencia de la evidencia.

Fisman y Gatti (1999) examinan de manera más cuidadosa la evidencia entre descentralización fiscal y corrupción en una muestra de corte transversal de 57 países. Encuentran evidencia sistemática de que en aque-

Los países donde la corrupción es más baja, la proporción del gasto fiscal que es realizado por los gobiernos locales es mayor. El resultado es estadísticamente significativo y robusto a varias especificaciones. Adicionalmente, encuentran que este efecto se potencia cuando se incluye como determinante de la corrupción el tipo de sistema legal imperante en cada país. Los países cuyo sistema legal es de origen sajón (*common law*), tienden a tener mayores niveles de descentralización.

6.4. El papel de los políticos

En los países en desarrollo no existe una cultura de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que promueva un ejercicio adecuado y vigilado de la autoridad pública. Tampoco existe la noción de que los funcionarios públicos deban dar cuenta de su desempeño (*accountability*) y tampoco ellos están sujetos a la remoción por desconfianza (*recall*). En un régimen democrático, la creación de una institucionalidad en la que estos tres conceptos se apliquen de manera sistemática dependerá de la voluntad de los políticos. A ellos les cabe, además, una responsabilidad particular, pues esta “voluntad” les significa usualmente una disminución importante de su propio poder en beneficio de la comunidad.

La experiencia demuestra que para abordar el problema de la corrupción el compromiso de los políticos es fundamental. En aquellas sociedades donde no existe este compromiso, la corrupción se institucionaliza (Mbaku, 1996; Kaufmann, 1999). En muchas ocasiones, las agencias anticorrupción creadas con gran alboroto público, ven sus fondos reducidos y su independencia coartada cuando tratan de llevar a cabo su mandato. Por ello, es necesario que los planes anticorrupción consideren reformas institucionales que fortalezcan desde un punto de vista constitucional a las agencias o entidades que tienen a su cargo las medidas anticorrupción.

7. Conclusiones

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas de la corrupción desde un punto de vista económico e interiorizarse en las posibles causas que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la óptica económica no es la única pues la corrupción tiene a su vez implicancias éticas, políticas y sociales. No obstante, la discusión desde una óptica

económica aporta elementos para diseñar mecanismos de contención de la corrupción y mitigar sus efectos más dañinos. Asimismo, el análisis económico nos advierte acerca de qué condiciones pueden fomentar el surgimiento o la generalización de prácticas corruptas.

Como no existe una literatura analítica desarrollada sobre corrupción, con modelos bien fundados que permitan un análisis sistemático y consistente de este fenómeno, la mayor parte de nuestro conocimiento sobre sus determinantes y consecuencias procede de estudios empíricos con muestras grandes de países. Por ello, este trabajo se concentra en discutir de manera crítica las principales hipótesis que se han propuesto, y en describir los resultados empíricos disponibles.

La primera dificultad que se debe superar es la ausencia de una definición universal del concepto de corrupción. Ésta es frecuentemente definida en función de prácticas corruptas, las que difieren entre países y están determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada sociedad. Ello hace difícil la comparación de corte transversal de los datos disponibles. Para efectos del análisis económico, en este trabajo se define la corrupción como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la comunidad.

La cuantificación de la corrupción se realiza utilizando un conjunto de indicadores sobre percepción de corrupción y sus principales determinantes. La principal conclusión es que el panorama en los países en desarrollo —y en América Latina en particular— es desconsolador. Los niveles de corrupción son comparativamente muy altos y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Este problema va de la mano con otros flagelos como los altos niveles de inestabilidad política y violencia y el casi inexistente respeto por las leyes, lo que revela graves problemas de gobernabilidad.

Hay numerosas hipótesis respecto a las causas de la corrupción que son exploradas en el trabajo desde un punto de vista lógico y sobre la base de la evidencia empírica recogida en varios estudios. Según estas hipótesis, la corrupción: (1) se deriva de la excesiva y frecuentemente incorrecta regulación de los mercados por parte del Estado, (2) es sólo el resultado de la decisión de un individuo que compara el potencial beneficio de un soborno y el costo esperado de ser descubierto, (3) se debe a que los servidores públicos son mal pagados, (4) refleja fallas en delimitar lo público y lo privado, por la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional y/o por la inoperancia práctica de las instituciones públicas, (5) florece al existir un conflicto entre la modernización y

la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales extranjerizantes, (6) se deriva del costo social de las reformas económicas que han significado menores recursos para la gestión pública y la fiscalización, (7) se origina en la ausencia de mecanismos democráticos generalizados, lo que conduce a un debilitamiento de la idea de nación y de una solidaridad fundada en el bien común, y (8) resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico, porque cuando las economías comienzan a enriquecerse aparecen las rentas que justifican la corrupción y sólo cuando son más ricas se desarrollan las instituciones que la sancionan.

La literatura provee poca evidencia sólida respecto de estas hipótesis, aunque muchos estudios obtienen resultados muy sugerentes. La mayor debilidad radica en que los trabajos presentan correlaciones y que, por tanto, no se puede asegurar cuál es el hilo causal de los resultados. Ello impide discernir causa de efecto y, lo que es peor, no permite estructurar la secuencia de políticas para enfrentar el problema de la corrupción.

La principal conclusión obtenida es que, aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción tiene un costo social en la medida en que los funcionarios públicos adopten decisiones guiándose por motivos ajenos al interés público y no tomen en cuenta las posibles consecuencias adversas de esas decisiones para la comunidad. Estos efectos adversos se manifiestan en: (1) se distorsiona el esfuerzo productivo y los objetivos de producción de los productores, los que se orientan a la búsqueda de rentas, el oportunismo y las ganancias excesivas, (2) se desarrollan y perpetúan estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados, (3) se proveen bienes y servicios en cantidades insuficientes, de menor calidad o más costosos, (4) se reducen los incentivos a la inversión debido a los mayores niveles de riesgo, (5) se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados, en particular los inversionistas extranjeros, (6) se frena la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, (7) la corrupción representa un robo de recursos públicos cuyo costo social es considerablemente mayor que el beneficio que provee para el funcionario corrupto, (8) se distorsiona la toma de decisiones en el sector público respecto a los servicios e inversiones que debe efectuar el Estado.

Finalmente, el trabajo discute de manera genérica el tipo de soluciones aplicables al problema de la corrupción, partiendo de la base de que no existe una cura conocida y que los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas estrategias al mismo tiempo. El éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de elementos en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que carac-

terizan a cada sociedad. Las medidas deben propender al desarrollo de una cultura de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que permita un ejercicio adecuado y vigilado de la autoridad pública, en la cual los funcionarios públicos deban dar cuenta de su desempeño (*accountability*) y queden sujetos a la remoción por desconfianza (*recall*).

REFERENCIAS

- Ades, A. y Rafael Di Tella. (1997). "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic". *The Economic Journal*, 107: 1023-1042.
- Aedo, C. "Reflexiones sobre la Corrupción". Serie Ensayo N° 17, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, 1995.
- Banco Mundial. *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University Press, 1997.
- Bardhan, Pranab. "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, 35 (1997): 1320-1346.
- Bayley, D. H. "The Effects of Corruption in a Developing Nation". *Western Political Science Quarterly*, Vol. 19, N° 4 (1966): 719-32.
- Carbonara, E. "Corruption and Decentralisation". Mimeo, Wadham College, University of Oxford, 2000.
- Carrillo, J. D. "Graft, Bribes, and the Practice of Corruption". *Journal of Economics and Management Strategy*, 9 (2000): 257-286.
- Elliot, Kimberly Ann (ed). "Corruption and the Global Economy". Washington DC; Institute for International Economics, 1997.
- Eskelund, G. y H. Thiele. "Corruption under Moral Hazard". Mimeo, Banco Mundial, 1999.
- Friedrich, C. J. "Corruption Concepts in Historical Perspective". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Goodman, M. "Preserving Privilege in Yucatan". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine, (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Harch, E. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa". *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, N° 1 (1993): 31-48.
- Hellman, J.; G. Jones, y D. Kaufmann. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition". Mimeo, Banco Mundial, 2000.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts". *Foreign Policy*, 1997 (verano).
- Kaufmann, Daniel. "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development". En P. Cornelius y P. Lenai (eds.), *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*. Fondo Monetario Internacional: Washington, 1997.
- Kaufmann, Daniel y Jeffrey Sachs. "Determinants of Corruption". Harvard University, por publicarse (1998).

- Kaufmann, D. y S. J. Wei. "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce". NBER Working Paper 7093, 1999.
- Kaufmann, D., A. Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. "Aggregating Governance Indicators". Working Paper 2195, Banco Mundial, 1999.
- Kaufmann, Daniel, Sanjay Pradhan y Randi Ryterman. "New Frontiers in AntiCorruption Empirical Diagnostics: From In-Depth Survey Analysis to Action Programs in Transition Economies". Banco Mundial, por publicarse (1998).
- Kaufmann, Daniel y Shan-Jin Wei. "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce". Trabajo presentado en la reunión de la American Economic Association, Chicago, IL., 1999.
- Kaufmann, Daniel, y Pablo Zoido-Lobaton. "Unpredictability and Corruption". Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, documento de trabajo no publicado, 1998.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lambsdorff, J. G. "Corruption in Empirical Research. A Review". Transparency International Working Paper, 1999.
- LaPalombara, J. "Structural and Institutional Aspects of Corruption". *Social Research*, LXI (1994): 325-350.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15 (1999): 222-279.
- Leff, N. H. "Economic Development through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, N° 3 (1964): 8-14.
- Lui, Francis. "An Equilibrium Queuing Model of Bribery". *Journal of Political Economy*, 93 (1985): 760-781.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110, N° 3 (1995).
- Mbaku, John Mukum. "Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups". *Cato Journal*, Vol. 16, N° 1 (primavera-verano 1996).
- Maegher, P. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reforms and Informal Sector, University of Maryland, 1996.
- Osterfeld, D. *Prosperity Versus Planning: How Government Stifles Economic Growth*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York: Academic Press, 1978.
- Rubio, L. "Introducción: ¿Es Posible Modernizar el Estado?" En R. Lüders y Luis Rubio (eds.), *Estado y Economía en América Latina: Por un Gobierno Efectivo en la Época Actual*. Santiago: CINDE, 1999.
- Shleifer, A. y R. Vishny. "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (1993): 599:617.
- Schiavo-Campo, S., Giulio de Tommaso y A. Mukherjee. "Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience". Working Paper Series 1771, Banco Mundial, 1997.
- TASC. "Análisis Económico de la Corrupción". Informe N° 76, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, 1997.
- Tanzi, V. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cure". Working Paper WP/98/63, Fondo Monetario Internacional, Washington, mayo 1998.

- Tanzi, V. y H. Davoodi. "Corruption, Public Investment, and Growth". Working Paper WP/97/139, Fondo Monetario Internacional, 1997.
- Tirole, J. "A Theory of Collective Reputation with Application to the Persistence of Corruption and to Firm Quality". *Review of Economics Studies*, 63 (1996): 1-22.
- Transparency International. *The Transparency International Source Book*. Berlín, 1996.
- Transparency International. *La Hora de la Transparencia en América Latina*, webpage, 1999.
- Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study". *Journal of Public Economics*, 2000.
- Valdés, S. "Probidad: Tarea de Empresarios y Ejecutivos". *Revista de Administración y Economía*, otoño 2000, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Van Klaveren, J. "The Concept of Corruption". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Visusi, K.; J. Vernon y J. Harrington. *The Economics of Regulation and Antitrust*. MIT Press, 1994.
- Wagner, G. "Corrupción y Modernización del Estado". Documento de Trabajo N° 174 (1994), Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Werlin, H. H. "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience". *Political Science Quarterly*, Vol. 88, N° 1 (1973): 71-85. □