

Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias

Por Boris Begovic

DOCUMENTOS

SUMARIO

Definición de corrupción

Tipos básicos de corrupción

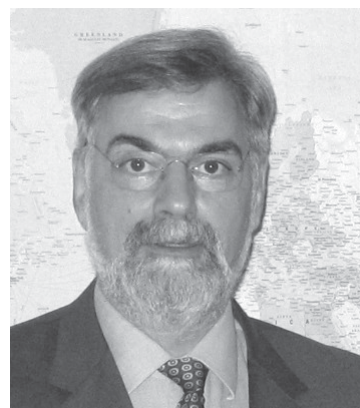
Causas básicas de corrupción

Consecuencias de la corrupción

Bibliografía

El presente Documento forma parte de un programa de actividades entre el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y el Center for Liberal-Democratic Studies (CLDS), que cuenta con el apoyo del Center for International Private Enterprise (CIPE).

Boris Begovic es Vicepresidente del Center for Liberal-Democratic Studies (CLDS) y profesor de economía en la Escuela de Derecho de la Universidad de Belgrado, Serbia & Montenegro. Estudió en la Universidad de Belgrado, en London School of Economics y en JFK School of Government, Harvard University. Ha publicado numerosos artículos en publicaciones nacionales e internacionales, dos libros: *Economic Approach to Optimal City Size* (1991) y *Economic of Town Planning* (1995) y ha contribuido en la edición de numerosos volúmenes incluyendo: *Corruption in Serbia* (2001) y *Corruption in Judiciary* (2004).



Definición de corrupción

¿Qué es la corrupción? Hay varias respuestas a esta pregunta. Hablando en términos analíticos, la respuesta más prometedora es la propuesta por Vito Tanzi (1995): “Corrupción es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas.” Hay tres elementos básicos en esta definición. El primero se refiere al incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad, en el sentido de que exige que las relaciones personales o de otro tipo no deberían jugar ningún papel en las decisiones económicas que involucren a más de una parte. La igualdad de tratamiento para todos los agentes económicos es esencial para el buen funcionamiento de la economía de mercado. La preferencia hacia algunos agentes económicos definitivamente viola el principio de imparcialidad e implica una condición necesaria para la corrupción. Sin preferencia, no hay corrupción.

Hay dos condiciones necesarias adicionales para la corrupción, mejor dicho, condiciones que deben cumplirse para la mencionada preferencia (“el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad”) para poder hablar de corrupción. La primera condición es que esa preferencia debe ser intencional – la violación accidental del principio de no discrecionalidad debido a, por ejemplo, información imperfecta, no implica corrupción. En segundo lugar, debe haber cierta ventaja para quien comete la violación del principio de no discrecionalidad; sino, no hay corrupción. Violar la imparcialidad, por ejemplo, puede implicar racismo, pero eso no es corrupción.

Obtener alguna ventaja, o alcanzar algún beneficio para el agente económico corrupto, puede tener diferentes formas. Está bastante generalizada la noción de que la corrupción es recibir dinero (esta forma de corrupción es generalmente llamada soborno), pero algo similar pueden implicar regalos costosos u otros favores. Obsequiar joyas caras para la esposa de la persona que violó el principio de imparcialidad y le dio un puesto bien remunerado (con poco trabajo) a su hijo definitivamente es corrupción.

Alcanzar algún beneficio, u obtener alguna ventaja, pueden realizarse en forma simultánea al violar el principio de imparcialidad, pero esas acciones pueden realizarse en momentos diferentes. Es decir, el comportamiento preferencial del corrupto conlleva una obligación informal, pero a veces vinculante, de la otra parte a devolver o pagar el favor, y esa obligación no tiene vencimiento para que el corrupto pueda obtener su beneficio en el futuro. Si el favor a cambio es un puesto bien remunerado para el hijo, y el hijo acaba de ingresar en la universidad, resulta obvio que hay un espacio temporal entre los dos actos. Más aún, al formular un contrato de corrupción, el favor a cambio muchas

veces no está especificado, sino que sólo se asume la obligación.

Hay una definición alternativa de corrupción frecuentemente utilizada por el Banco Mundial que especifica a la corrupción como “el abuso del funcionario público para beneficio privado”. Esta definición considera como causa de la corrupción a la autoridad pública y su abuso, y necesariamente vincula la corrupción con el Estado, sus actividades, la intervención estatal en el mercado y la existencia del sector público. En otras palabras, el uso de esta definición excluye la posibilidad de corrupción en el sector privado, y se centra exclusivamente en la corrupción en el sector público. Esta definición es consistente con la afirmación del premio Nobel Gary Becker que “si abolimos el Estado, abolimos la corrupción”.

El problema con esta definición alternativa es que no todos los abusos de la función pública implican corrupción. Algunos de ellos son directamente robo, fraude, malversación, o cuestiones similares, pero no corrupción. Si un funcionario de gobierno de alto rango sencillamente se apropia ilegalmente de una suma de dinero del presupuesto sin dar ningún favor a nadie, eso no es corrupción – es un crimen, pero de otro tipo. Es socialmente inaceptable, pero aún así no es corrupción, o sea, la corrupción no es lo único socialmente rechazado e ilegal. Además, la extorsión es algo que implica el incumplimiento intencional del principio de imparcialidad, pero como no hay ventaja alguna para la víctima de la extorsión (un juez o un fiscal, por ejemplo) una violación de este tipo no es corrupción. Esta distinción entre corrupción y otras actividades ilegales es muy importante debido a que los factores de corrupción y las políticas para combatirla generalmente son o pueden ser muy diferentes a los factores y las políticas contra otros tipos de actividades ilegales.

Desde el punto de vista de su aplicación, la corrupción es un contrato. Es un contrato informal porque es ilegal – ningún tribunal del mundo lo defendería si hubiese un problema en su cumplimiento. Por el contrario, un tribunal que funcione correctamente procesaría a la corrupción como una ofensa criminal. Esta característica específica de la corrupción como contrato ilegal genera sustanciales costos de transacción. El costo de transacción más importante de los contratos de corrupción puede ser: encontrar la contraparte, formular el contrato (particularmente tomando en cuenta todas las contingencias previsibles e imprevisibles), controlar el contrato y forzar su cumplimiento. Esto no implica que los contratos legales comunes estén libres de costos de transacción, sino que debido a la característica ilegal del contrato de corrupción sus costos de transacción se multiplican. La característica de costo de transacción de la corrupción es muy importante y debe tenerse en cuenta cuando se analizan las consecuencias de la corrupción.

Desde el punto de vista de su fuente, la corrupción es, en la mayoría de los casos, la consecuencia de la apropiación de rentas. La renta es el factor de ingreso que está por encima de los retornos del factor. Los ingresos competitivos son aquellos que se logran en el mercado competitivo; por ende, en el mundo del mercado perfectamente competitivo no habrá rentas. La corrupción es sólo una forma de apropiación de la renta y su disipación, es decir, una situación en la cual los agentes económicos están dispuestos a pagar un soborno para ser incluidos en el esquema de apropiación de renta – pagan para obtener cierta renta. Siempre habría que tomar en cuenta este origen de la corrupción cuando se discuten los factores de la corrupción. Los factores que crean renta son aquellos que generan el terreno fértil para la corrupción.

Cabe agregar algunas palabras acerca de los aspectos éticos de la definición de corrupción. Para la gran mayoría de las personas la corrupción es algo moralmente inaceptable – es el mal contra el cual hay que luchar porque su existencia va contra principios básicos morales. El análisis de la corrupción que sigue a continuación es moralmente neutro. La cuestión de la moral es irrelevante para las consideraciones de este Documento. En este sentido la definición de corrupción de Tanzi es moralmente neutra.

Tipos básicos de corrupción

Los tipos de corrupción están estrictamente vinculados a la visión teórica de la corrupción. La teoría económica desarrolló dos posturas básicas acerca de la corrupción. Una está dentro del marco de la teoría principal-agente. Esta aproximación se basa en el supuesto de que existe una asimetría de información entre los principales (políticos o tomadores de decisiones) y los agentes (funcionarios civiles o burócratas). En este sentido, los políticos benévolo sencillamente no están informados sobre los delitos menores de sus subordinados. Esta aproximación es analíticamente muy clara, está muy bien desarrollada, y los modelos teóricos basados en esta idea son analíticamente ricos, es decir, pueden explicar un amplio rango de comportamiento de los funcionarios civiles, incluyendo la corrupción administrativa. Sin embargo, este acercamiento no puede explicar la corrupción política. De acuerdo con el principal supuesto el Estado es benévolo, así que no hay posibilidad para la corrupción política. Sólo la corrupción administrativa (corrupción de los funcionarios civiles) puede ser explicada y prevenida. Dado que la lista de políticos corruptos y de escándalos políticos asociados es bastante larga prácticamente en todos los países del mundo, parece que no sólo los supuestos del modelo no son realistas, sino que sus predicciones relativas a la corrupción política están equivocadas. La corrupción política simplemente no puede explicarse dentro de este marco metodológico.

La característica principal de esta visión es que la corrupción es exógena al proceso político, por ende las relaciones

principal-agente (y la escala y esfera de información asimétrica) no están tan influenciadas por el proceso político y las constelaciones políticas como por los resultados de ese proceso. En otras palabras, la corrupción no es institucionalizada.

De todas formas, si la corrupción es considerada endógena al proceso político, la corrupción es institucionalizada y su nivel y clase dependen de la constelación política, es decir, del régimen político en el país. La corrupción no es más que una consecuencia del proceso político. El gran salto metodológico fue recientemente realizado por Carap y Harms (1999). La aproximación metodológica está basada en las recientes contribuciones de la literatura sobre la economía del conflicto y la apropiación, la economía del crimen organizado, y la política económica de dictaduras.

Dentro de este marco, la corrupción es considerada como una forma de apropiación de renta por parte del dirigente. La corrupción es la respuesta al problema de cohesión interna de los equipos rapaces. Los funcionarios civiles corruptos aparecen para satisfacer el deseo de fomentar la lealtad a través del padrino. El servicio civil corrupto no es más que la extensión de la eficiente apropiación de renta del dirigente. La renta surge de las ventas de un número limitado de permisos y licencias para la actividad económica. Más aún, dotar sólo a unos pocos funcionarios con el poder de otorgar licencias les permite el desvío del resultado del licenciamiento del presupuesto hacia beneficios privados. Finalmente, los funcionarios civiles cooperan porque reciben su parte en el reparto. La corrupción sirve como mecanismo rehén para minimizar la probabilidad de defección o insurrección de integrantes de bajo nivel del servicio civil corrompido: están efectivamente constreñidos, debido a su participación, de recurrir al público para denunciar al sistema. Los dictadores pueden, cuando y de ser necesario, encontrar una razón por la cual el funcionario que no coopera sea hallado culpable de corrupción. Así es que están ambos, la zanahoria y el palo que fortalecen la lealtad.

Esta aproximación es tentadora porque brinda una base para entender y explicar la relación entre corrupción y proceso político. De todas formas, este marco metodológico no provee un marco analítico claro para un nivel dado de consideración y estructura de la corrupción. El principal problema es que no explica la estructura de incentivos de los decisores políticos y el cambio de esa estructura, por lo que no tenemos información sobre la fuerza conductora del cambio, a pesar de que el modelo provee información sobre la estructura de incentivos para la apropiación de renta.

En general, entre una y otra postura teórica, se identifican tres tipos básicos de corrupción. El primero es la corrupción por lograr o acelerar la materialización de algún derecho

específico del ciudadano o la entidad legal - corrupción sin robo, como sugieren Shleifer y Vishney (1993). Si una persona soborna a un funcionario público a cambio de que le otorguen el pasaporte (al cual el corruptor tiene derecho, es decir no hay barrera legal para que se le otorgue el pasaporte), es precisamente el primer tipo de corrupción. Su versión específica y más agresiva es sobornar a funcionarios para saltar una fila para recibir un servicio que es absolutamente legal. En otras palabras, los funcionarios son corrompidos para hacer su trabajo o para hacerlo más rápido de lo que acostumbran. La frecuencia de esta clase de corrupción es un buen indicador de la capacidad y la efectividad de la administración del país, es decir, sus pobres capacidades administrativas y/o pobre provisión de servicios administrativos. Deberíamos tener en cuenta que la falta de provisión de servicios administrativos puede generarse en forma deliberada, con el objetivo de crear la renta y su redistribución vía corrupción.

La segunda clase de corrupción es una corrupción que viola las reglas legales o la aplicación parcial de éstas. Es una corrupción administrativa y es la clase más modelada – la vasta mayoría de contribuciones teóricas en este campo son acerca de la corrupción administrativa. Esto se debe a motivos e incentivos muy claros para cada agente económico y relaciones muy claras entre ellos. Esta clase de corrupción corresponde al modelo principal-agente de corrupción, en la medida en que la provisión total de corrupción (demanda para el soborno que apunta a la violación de reglas) la brindan los funcionarios civiles. La consecuencia directa más importante de esta clase de corrupción es que la legislación y las políticas públicas sencillamente no son aplicadas. Un acercamiento cínico a la cuestión es que algunas políticas públicas en países con corrupción generalizada son tan malas que es mejor para la sociedad que no sean aplicadas. En este sentido, la corrupción es considerada como una “segunda mejor” (second best) solución. Sería mejor que estas políticas no hubiesen sido aplicadas. De todas formas, como el proceso político resultó en malas políticas (y no se avisan alternativas posibles a ese proceso político en el futuro), la corrupción es vista como una manera de escapar a las malas políticas públicas. De todas maneras, habría que tener en cuenta los costos de la corrupción en sí misma, y particularmente los costos de la corrupción como método de sortear las malas políticas públicas.

Finalmente está la “captura del Estado” – la corrupción orientada a cambiar las reglas y regulaciones en reglas y regulaciones que favorezcan el interés del corruptor. El concepto de captura del Estado fue desarrollado por el Banco Mundial y se utilizó inicialmente para explicar la vida política de las economías en transición. El supuesto latente es que la legislación (leyes y regulaciones), es decir, las políticas públicas son decisivamente influenciadas por el soborno de legisladores

en manos de unos pocos oligarcas – empresarios muy poderosos. En otras palabras, las políticas públicas son formuladas inevitablemente a favor de los oligarcas, y no del público. Si bien no cabe ninguna duda de que ese proceso existe, y que esta clase de corrupción puede explicar algunos elementos de las políticas públicas en varios países (no sólo aquellos en transición), el concepto de “captura del Estado” carece de claridad analítica. El principal problema es que los grupos de interés parciales influyen la toma de decisiones de los legisladores en todos los países. El cabildeo fuerte es una actividad enteramente legal y legítima en democracias maduras. El problema analítico crucial del concepto de “captura del Estado” es especificar la línea de corte entre el lobby político legítimo, y la “captura del Estado” creada por la corrupción. El Estado puede ser capturado tanto sea por el cabildeo agresivo como por la corrupción efectiva. Subsecuentemente, la pregunta crucial es: ¿hasta qué punto los resultados de las políticas públicas surgidas del lobby legítimo y de la corrupción ilegal son diferentes, particularmente si las políticas públicas diseñadas por el lobby son superiores a aquellas diseñadas mediante la corrupción? Además, la cuestión es si los costos sociales (en términos de costos de oportunidad de los recursos utilizados) del lobby son mayores o menores en comparación con los costos sociales de la corrupción. En resumen, si bien la clase de corrupción que influye sobre las políticas públicas es muy importante de considerar, el marco analítico de la “captura del Estado” no debería ser sustancialmente mejorado para obtener la explicación crucial relativa a los mecanismos y para mejor entendimiento del proceso.

La otra distinción importante en el caso de la corrupción es su organización industrial, tal como lo analizaron profundamente Shleifer y Vishney (1993), enfatizando la característica centralizada (monopolizada) vs. descentralizada de la corrupción. El prerrequisito esencial para la corrupción centralizada es la capacidad de implementar una ganancia conjunta en la recolección de sobornos. Está cercanamente vinculada al problema de implementar la connivencia en un oligopolio. Se ha destacado que cuando el gobierno tiene un aparato efectivo de implementación de control de la acción de los funcionarios públicos, como la KGB en la ex Unión Soviética, la corrupción en el país es centralizada. Dentro del marco metodológico del Estado benévolo, el análisis de la organización industrial no puede responder la cuestión de por qué algunos gobiernos (benévolos) están equipados con agencias como la KGB y otros no. Además de los prerrequisitos para una distintiva organización industrial de corrupción, la distinción crucial es la de los costos de transacción. En la corrupción descentralizada un único corruptor enfrenta múltiples contratos (transacciones) de corrupción, por lo cual los costos de transacción se multiplican. En otras palabras, la clase de corrupción

monopolizada es superior a la descentralizada en lo que se refiere a la escala de costos de transacción.

Causas básicas de corrupción

Todos los agentes económicos maximizan su utilidad individual, es decir, su bienestar personal (riqueza). En este sentido, el interés egoísta de los agentes económicos es el motivo básico para las transacciones económicas entre ellos. Los recursos son asignados a las actividades que proveen los mayores beneficios de esa inversión (decisión de asignación). En resumen, la gente en cualquier condición concebible se comporta en términos económicamente racionales.

Tal como se describió más arriba, la renta es un factor de ingreso por encima de los ingresos competitivos (costos de oportunidad) del factor. Debido a eso, es decir, debido a que la apropiación de la renta maximizará la utilidad individual (bienestar), los agentes económicos se involucran en procesos de búsqueda de renta, el proceso de creación y distribución (apropiación) de renta. En teoría, la renta puede crearse de pocas formas muy distintivas, pero en la realidad la mayor generadora de rentas significativas es la intervención gubernamental, es decir la violación del funcionamiento del libre mercado. Con frecuencia el sinónimo utilizado para ese tipo de intervención gubernamental es la regulación. En otras palabras, en lugar de permitir que el libre mercado regule las relaciones y transacciones entre los agentes económicos en el mercado, por cualquier motivo que fuera, el gobierno se mete y regula estas relaciones.

La mayor parte de la intervención gubernamental en el mercado es prohibitiva, o sea, los agentes económicos son impedidos de hacer algo a menos que el gobierno explícitamente permita que algunos lo hagan. La regulación típica de esta clase son las licencias de importación. Sólo aquellas firmas que han obtenido licencias de importación pueden importar ciertos productos y no más de la cantidad especificada por la licencia. Inevitablemente esto generará escasez en el mercado; la oferta no será formulada según los costos (marginales) del productor/importador, sino por la cantidad administrativamente especificada. En esa cantidad el precio determinado por la demanda (es decir la cantidad de dinero que los consumidores están dispuestos a pagar por una unidad adicional del bien) será sustancialmente mayor que los costos de su producción/importación. Esa diferencia es la renta económica que será distribuida, o sea apropiada al final del día. Al pagar un soborno para obtener una licencia de importación, parte de la renta es apropiada por el corruptor y la parte restante es apropiada (en la forma de soborno) por el corrupto. De más está decir, si no hubiera licencias de importación no habría renta y no habría corrupción. Existen algunos casos de corrupción que no están vinculados a la renta, pero las formas de corrupción más significativa, más comunes y, en lo que respecta a sus consecuencias, más

peligrosas, están vinculadas al comportamiento de búsqueda de renta.

En este sentido, a mayor regulación gubernamental *ceteris paribus* (manteniendo el resto sin cambio), menos operaciones de libre mercado, y por lo tanto mayor corrupción. De todas formas, además del contenido de legislación que introduce regulaciones gubernamentales, resulta muy importante cómo se especifican estas reglas y cómo se especifica su proceso de aplicación. En lo que respecta a la especificación de las reglas, para su aplicación eficiente, éstas deberían ser simples, claras y fácilmente comprensibles para todos. Cuanto más complicadas, poco claras y ambiguas sean las reglas, mayor será la oportunidad de corrupción. El ejemplo típico de esto es la situación de una amplia variedad de tasas arancelarias aduaneras diferentes en general y para productos bastante similares en particular. Si el arancel aduanero para un producto es de 3 por ciento y para otro producto similar es de 30 por ciento, hay fuertes incentivos para la corrupción apuntando a la mala clasificación de los bienes y reduciendo ilegalmente la exigencia al aplicar la tasa menor.

Más aún, la legislación procedimental, es decir, las reglas acerca de la aplicación de reglas y regulaciones es muy importante para la corrupción. La legislación complicada y poco transparente que especifica el procedimiento lento (a veces incluso sin especificar procedimientos temporales, o sea, sin indicar fechas máximas), con amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos en la aplicación del proceso crea amplias oportunidades para la corrupción. No sólo es que esa clase de legislación crea incentivos para la corrupción, sino que además disminuye la probabilidad de detección, haciendo que la amenaza a los corruptores y corruptos sea menos creíble.

El análisis de los factores de corrupción es un prerrequisito para una estrategia efectiva de lucha contra la corrupción, dado que la estrategia debería tomar en cuenta y dirigirse a las principales fuentes de corrupción. Teniendo en cuenta que la renta es la fuente más importante de corrupción y la intervención gubernamental que crea la renta es el factor más importante de corrupción, el elemento crucial para cualquier estrategia eficiente de lucha contra la corrupción es la desregulación. Desregular significa abolir la intervención prohibitiva del gobierno, permitiendo así que las fuerzas de mercado funcionen eficientemente. Las fuerzas del mercado en el libre comercio llevarán todos los factores de ingresos a su nivel competitivo y no habrá renta por la intervención gubernamental, por ende no habrá ninguna fuente para ese tipo de corrupción. No habrá escasez en el mercado, ni largas filas para obtener bienes cuya oferta se encuentre limitada, ni mercado negro y tampoco ninguna renta generada y apropiada por las largas filas y el mercado negro.

Desde otro punto de vista, la desregulación reducirá y en algunos casos eliminará la corrupción debido a la falta de poder discrecional de los funcionarios públicos. Entonces no habrá incentivo alguno para que las partes privadas sobornen a funcionarios, porque los burócratas no estarán en posición de ofrecer ningún favor al corruptor. Por ejemplo, no habrá ninguna licencia de importación porque cualquiera podrá importar lo que desee en la cantidad que crea conveniente o buena para el negocio. No habrá ninguna barrera para el ingreso que tenga que ser rubricada por un certificado emitido por un funcionario público, etc. Los burócratas perderán su poder para influenciar decisivamente la fortuna de los empresarios y los ciudadanos.

Desregular y reducir el rol del gobierno tiene sus límites. La razón básica para que exista el gobierno es proveer estado de derecho. Para los agentes económicos el aspecto más importante del estado de derecho es la protección de los derechos de propiedad privada a través del cumplimiento forzoso de los contratos. En el caso del estado de derecho, el poder gubernamental no debería ser reducido, por el contrario debería ser reforzado – no hay espacio para que el gobierno salga de esta área como elemento clave para una estrategia anticorrupción. Por el contrario, el estricto estado de derecho es uno de los elementos para una estrategia efectiva de lucha contra la corrupción. En este sentido, todas las medidas que mejoren el estado de derecho contribuirán definitivamente en la lucha contra la corrupción. Uno de los elementos primordiales en el fortalecimiento del estado de derecho es la creación de reglas simples, claras y transparentes que sean comprendidas por todas las partes involucradas. Tales reglas de juego – y el nombre del juego es competencia de mercado – minimizarán las disputas referidas a su aplicación, cosa que reducirá la incertidumbre de los agentes económicos y disminuirá sustancialmente cualquier espacio para la corrupción.

Hacer más eficiente la legislación procedimental y hacerla más sencilla y transparente también es muy importante porque minimiza la incertidumbre de los agentes económicos, reduce el poder discrecional de los funcionarios públicos e incrementa la visibilidad de los casos de corrupción, es decir, las situaciones en las cuales la legislación procedimental es violada. Semejante marco aumenta la probabilidad de detección de los actos de corrupción y de aprehensión de los funcionarios corruptos. El aumento en la probabilidad de aprehensión y castigo crea un disuasivo para que los burócratas acepten sobornos, por ende reduce los incentivos para la corrupción.

El aumento salarial de los funcionarios públicos es otro importante segmento en la estrategia de lucha contra la corrupción. De todas formas, este elemento de la estrategia debería ser considerado dentro del marco de disuasión, es decir, junto con el castigo. Parte del castigo por corrupción

debería ser la expulsión del funcionario de su puesto de trabajo que brinda mayores salarios que los del mercado laboral, es decir, los salarios en el sector privado. En este sentido, los altos sueldos del servicio civil (más altos que en el sector privado) puede servir de incentivo para no aceptar sobornos sólo si existe un riesgo sustancial de aprehensión y castigo que involucre una reducción en sus futuros ingresos (esperados). Al mismo tiempo, el esquema salarial como segmento de la estrategia anti-corrupción siempre debería considerarse junto con la probabilidad de aprehensión. Más aún, salarios excesivamente altos en el sector público pueden tener un efecto adverso en la asignación de la fuerza laboral dado que el talento se puede ir del sector privado de valor agregado.

De todas formas, el prerrequisito más importante para estrategias anti-corrupción efectivas es una fuerte e irrestricta voluntad política. Dicha voluntad puede generarse identificando las consecuencias más significativas de la corrupción. Si existe esa voluntad, el gobierno debe enviar una señal inequívoca y creíble a todas las partes interesadas que está comprometido a luchar contra la corrupción. Para obtener credibilidad se necesitan palabras fuertes, pero eso no es suficiente. Estas palabras deben estar seguidas por acciones y logros en políticas y reforma institucional junto con las líneas sugeridas como así también la acción en el área de la persecución penal de la corrupción.

Consecuencias de la corrupción

Respecto a las consecuencias de la corrupción, habría que reconocer que el soborno mismo no es más que una redistribución de ingresos. En otras palabras, el soborno no es una pérdida de bienestar – la escala de bienestar social no cambia, sino sólo su distribución. Si bien esto es cierto, poner énfasis sólo en los aspectos distributivos de la corrupción es una de las principales falacias en la investigación en la materia.

La primera razón es la existencia de enormes costos de transacción de la corrupción. Tal como se ha señalado, la corrupción es un contrato ilegal, y por lo tanto sus costos de transacción son masivos. Y los costos de transacción son costos reales: los costos de oportunidad de recursos involucrados en las actividades de transacción. Según algunas estimaciones (Tanzi), los principales ejecutivos en países con corrupción generalizada gastan alrededor de veinte por ciento por su tiempo de trabajo negociando corrupción y en la aplicación de contratos de corrupción; esta es la suma de costos de transacción en términos de los costos de oportunidad de trabajo altamente calificado.

Existe una noción bastante generalizada de que el ingreso por corrupción de los funcionarios corruptos provee una compensación por sus bajos salarios. Por ende no existe necesidad de un aumento salarial ni de aumentar la carga

impositiva. En otras palabras, la carga de corrupción es una suerte de “carga impositiva” que, según esta visión, permite que la carga impositiva apropiada se reduzca. Sin embargo, los impuestos apropiados (junto con la administración eficiente de los impuestos) reduce la incertidumbre y los costos de transacción. O sea, la carga de la corrupción es menor en términos de eficiencia económica.

Además, quedó demostrado que las actividades de búsqueda de renta están cercanamente vinculadas a la corrupción. El origen de la búsqueda de rentas son las políticas públicas que estimulan la intervención gubernamental e inutilizan el funcionamiento del mercado. Estas políticas públicas pueden perseguirse deliberadamente específicamente porque crear renta, es decir, estas políticas pueden ser influenciadas (más allá de que se haga mediante el lobby legítimo o mediante la corrupción ilegítima de “captura del estado”) por parte de grupos con intereses ocultos en la creación y apropiación de rentas. Si bien estas políticas públicas están a favor de esos grupos de interés, están absolutamente equivocadas respecto de la maximización de la eficiencia económica y el bienestar social, es decir, no están a favor del interés público.

La corrupción viola el estado de derecho, y el estado de derecho es un prerrequisito de la economía de mercado. Si no existe estado de derecho, no hay protección de los derechos de propiedad privada ni cumplimiento de los contratos. Hay poco intercambio entre los agentes porque no hay incentivos para el comercio debido a la mala protección de los derechos de propiedad y al inadecuado apoyo a los contratos. Debido al poco intercambio entre las firmas, todas las empresas producen la mayoría de sus materias primas internamente, en lugar de comprarlas en el mercado. Dado que no hay especialización, queda ausente una importante fuente de incrementar la eficiencia económica. Esta es la manera indirecta en la cual la corrupción reduce la eficiencia económica y en consecuencia el bienestar social.

La corrupción aumenta la incertidumbre empresaria básica, en especial respecto a la protección de los derechos de propiedad. Esta clase de incertidumbre reduce la tasa de ganancia esperada para los potenciales inversores. Los inversores, que toman sus decisiones basándose en la tasa

de ganancia esperada (ingresos), es menos probable que inviertan cuando los ingresos son menores que los esperados. Esto es particularmente cierto para los inversores extranjeros directos que comparan entre los ingresos esperados, es decir, el flujo de capital esperado para inversiones en varios países y deciden invertir su capital en el país con los mayores ingresos posibles. Como la corrupción reduce los ingresos esperados, los países corruptos reciben menos inversiones extranjeras directas y en consecuencia registran menores tasas de crecimiento.

Hay otra razón para que los países con mucha corrupción no puedan esperar altas tasas de crecimiento que están directamente relacionadas con el emprendimiento empresario y la innovación. Tal como sugiere Baumol, el emprendimiento empresario es un recurso que puede ser alternativamente asignado a actividades productivas o a actividades improductivas y destructivas. Se dirigirá a la actividad que le permita al emprendedor los mayores ingresos posibles en su actividad. La corrupción es una actividad definitivamente improductiva, y a veces incluso destructiva. Si la corrupción es generalizada, es decir, si los mayores ingresos posibles están en el área de la corrupción, los emprendedores, en lugar de centrarse en actividades productivas de generación de riqueza se orientarán hacia la corrupción, redistribuyendo actividades y asignando sus talentos a eso. Como consecuencia, otros recursos serán asignados a actividades redistributivas. Las innovaciones que son resultado del emprendimiento serán asignadas a la redistribución y la corrupción. En lugar de nuevos productos y nuevos métodos de producción, se presentarán nuevos métodos de corrupción.

Este es un crucial dilema para toda nación: ¿los recursos existentes se asignarán a crear riqueza o meramente a su redistribución? La corrupción generalizada es síntoma de una sociedad severamente enferma con una mayoría de recursos e innovación asignada al área de la redistribución. La corrupción no se trata de una cantidad de dinero que cambia de manos o acerca de “grasa en las ruedas de los negocios.” Es acerca del futuro de la nación. Y es la nación la que debe tomar algunas decisiones difíciles al respecto.

Bibliografía

- Baumol, W.J. (2002): *The Free-market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Charap, J. and Harm, C. (1999): Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, *IMF Working Paper*, WP/99/91, Washington: International Monetary Fund
- Shleifer, A. and Vishney, R.W. (1993): Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, pp. 599-617
- Tanzi, V. (1995): Corruption: Arm's-length Relationships and Markets, en: Fiorentini, G. y Pelzman, S.M (eds.): *The Economics of Organised Crime*, Cambridge: Cambridge University Press



MISIÓN

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación y difusión a través de dos proyectos especiales y de la implementación de varios programas en cuatro áreas: Política Latinoamericana, Fortalecimiento Democrático, Economía y Estado de Derecho, y Desarrollo y Comunicación Institucional.

ORÍGENES

La interpretación de la crisis argentina del 2001/2002 y su impacto regional, las debilidades institucionales en varios países y, en general, el clima de opinión pública anti-mercado en Latinoamérica luego de las reformas económicas de las décadas de los 80 y 90, fueron algunos de los motivos que llevaron a la constitución del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. También se tuvo en cuenta la inexistencia de una ONG pro democracia y mercado que trabaje combinando análisis, investigación y difusión sobre temas políticos y económicos con una visión regional.

CONTRAPARTES

Las siguientes entidades colaboran en la realización de las actividades de CADAL: Asociación Interamericana de Periodistas de Economía y Finanzas (Capítulo Uruguayo), Atlas Economic Research Foundation (Estados Unidos), Center for Democratic-Liberal Studies (Serbia), Center for International Private Center (Estados Unidos), Comisión Argentina Pro Derechos Humanos en Cuba (Argentina), Directorio Democrático Cubano (Estados Unidos), Facultad de Comunicación de la Universidad Austral (Buenos Aires, Argentina), IDEAR Mendoza (Argentina), Instituto de Ciencia Política (Colombia), Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (Buenos Aires, Argentina), Konrad Adenauer Stiftung (Representación en Argentina), People In Need Foundation (República Checa), Probidad (El Salvador), Timbro (Suecia) y Universidad ORT (Uruguay)

AUTORIDADES Y STAFF

CONCEJO DE ADMINISTRACIÓN

Presidente: Pedro Isern Munné. Secretaria: María Reviriego. Tesorera: Emilce Grimi.

COMITÉ EJECUTIVO

Director General: Gabriel Salvia. Subdirector: Hernán Alberro.

CONSEJO ACADÉMICO

Carlos Gervasoni (Universidad de Notre Dame, Estados Unidos), Isidoro Hodara (Universidad ORT, Uruguay), Jorge Marshall (Expansiva, Chile) y Mauricio Rojas (Instituto Timbro, Suecia).

STAFF

Área Fortalecimiento Democrático: Fernando Ruiz, Mariel Julio, Mercedes Llano y Alexander Güvenel.

Área Política Latinoamericana: Matías Franchini, Santiago Alles y Verónica Domínguez Pousada.

Área Desarrollo y Comunicación Institucional: Antonela Scocco.

Representante en Uruguay: Nelson Fernández

Coordinador de Programas en Uruguay: Carlos Alvarez.

Área Administración y Finanzas: Marisa Divitto.

Webmaster: Sergio Casais.

*Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
(C1035AAO) Buenos Aires - Argentina
Tel/Fax: (54-11) 4343-1447
centro@cadal.org - www.cadal.org*