

La anatomía de la corrupción





Indice

La anatomía de la corrupción	
El mito de la cultura	50
Tipos de soborno	50
Corrupción e ineficiencia del mercado	52
Transiciones a la democracia y a una economía del mercado	53
EXTRACTOS DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA	
Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupcion	55

La anatomía de la corrupción

Las burocracias están diseñadas para llevar a cabo tareas públicas. Pero en el momento en que se establece una burocracia, desarrolla una vida espiritual autónoma y ve al público como el enemigo.

Brooks Atkinson, "September 9", Once Around the Sun (1951)

Aunque la corrupción se define como "el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados", también se puede decir que representa el incumplimiento del principio de "mantener cierta distancia", según el cual ninguna relación personal o de parentesco debe estar presente en la toma de decisiones económicas, ya sea por parte de actores económicos o de funcionarios de gobierno.

Una vez que se viola el principio de mantener cierta distancia y se hacen distinciones con base en las relaciones personales o de parentesco, surgirá, con frecuencia, la corrupción. Ejemplos de esto son las situaciones de conflicto de intereses y el nepotismo. Se considera que el principio de mantener cierta distancia es fundamental para el funcionamiento eficaz de cualquier organización.¹

Un supuesto clave, aunque no mencionado, en el que se basa el trabajo teórico sobre el papel del sector privado es que los funcionarios del sector público (tanto quienes formulan las políticas como los servidores públicos) actúan con conocimiento, neutralidad e imparcialidad en la búsqueda del bienestar social.² Pero, ¿es cierto? Según los funcionarios, ¿qué constituye el bienestar social y qué consideran que constituye "corrupción"? Y ¿qué hay de su disposición, o de su falta de la misma, para tomar medidas en contra de la corrupción? Estas preguntas se hacen con demasiada poca frecuencia.

En 1994, un proyecto de investigación en New South Wales, Australia, llevado a cabo por la Comisión Independiente contra la Corrupción, buscó determinar el tipo de conductas que los empleados del sector público considerarían corruptas, e identificar aquellos factores que podrían dificultar que los empleados tomaran medidas en su contra. Se hizo una encuesta para la cual se les pidió a los servidores públicos encuestados que evaluaran doce escenarios, en términos de:

- qué tan deseable es el comportamiento,
- qué tan dañino es,
- qué tanto se justificaba, según ellos, y
- qué harían al respecto.

Además, se les pidió a los encuestados que declararan si, y qué tanto, estaban de acuerdo o en desacuerdo con doce descripciones de actitudes.³

1. *Vito Tanzi en Corruption, Governmental Activities and Markets, Documento de trabajo del FMI, agosto de 1994.*

2. *Ibid.*

3. *Estas descripciones y otros detalles aparecen en la sección de Casos Exitosos de la versión para Internet de este Libro de Consulta: www.transparency.org.*

Las respuestas individuales fueron muy distintas en cuanto a sus visiones de lo que es o no es “corrupto”. Como lo menciona el informe, “es importante que todos aquellos que están interesados en minimizar la corrupción, se den cuenta de que los colegas de un empleado del sector público quizás no tengan la misma idea que él en cuanto a lo que consideran “corrupto”. Esta falta de consenso en cuanto a lo que se entiende por corrupción dificulta aún más la lucha en su contra.

La encuesta mostró que la disposición para tomar medidas contra la corrupción dependería de una variedad de factores, incluyendo la relación entre hacer algo y qué tan dañino, indeseable o injustificado se consideraba que era cada escenario. Entre los factores que reducen la disposición para tomar medidas se encuentran:

- la creencia de que el comportamiento se justificaba dadas las circunstancias;
- la actitud de que informar sobre casos de corrupción es inútil, dado que no se puede hacer nada al respecto;
- la creencia de que el comportamiento no era corrupto;
- un temor a las represalias tanto personales como profesionales;
- una posición relativamente baja dentro de la organización;
- la percepción de los empleados de su relación con quien incurrió en la corrupción y con el supervisor;
- la preocupación sobre pruebas insuficientes.⁴

Queda claro, entonces, que las perspectivas personales de quienes están en puestos de confianza o de autoridad deben ser el punto de partida de cualquier trabajo serio sobre la contención de la corrupción. Como lo mostró el estudio australiano, el combate contra la corrupción debe comenzar por aumentar la conciencia de lo que constituye el límite del comportamiento aceptable, y extender la información sobre los costos de la corrupción.

Una encuesta muy distinta sobre la experiencia de los capítulos de Transparencia Internacional, llevada a cabo en 1995, sugirió que la corrupción en el sector público aparece en gran medida de la misma manera y afecta las mismas áreas en un país en desarrollo que en uno desarrollado. Las áreas de actividad gubernamental más vulnerables a la corrupción resultaron ser:

- la contratación pública;
- la redistribución de la tierra;
- la recaudación de impuestos;
- los nombramientos gubernamentales; y
- el gobierno local.

Los métodos para llevar a cabo la corrupción también eran muy similares, incluyendo:

- el amiguismo, las conexiones, los miembros de la familia y los parientes;
- la corrupción política, mediante donaciones a campañas políticas, etc.;

4. *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action, ICAC Research Report Number 1, Comisión Independiente Contra la Corrupción (NSW), abril de 1994.*

- las comisiones informales sobre los contratos gubernamentales (y consultorías subcontratadas); y
- fraude de todo tipo.

Dentro del servicio público (incluyendo tanto a los funcionarios electos y nombrados como a los políticos) a menudo se llevan a cabo los siguientes tipos de actividad:

- los ministros “venden” sus poderes discrecionales. En New South Wales, Australia, por ejemplo, se condenó y encarceló al Ministro de Servicios Correccionales por vender a narcotraficantes liberaciones anticipadas de prisión;
- los funcionarios toman un porcentaje de los contratos gubernamentales, que a menudo es depositado en cuentas bancarias extranjeras;⁵
- los funcionarios reciben demasiada “hospitalidad” de parte de los contratistas gubernamentales, así como beneficios en especie (por ejemplo, becas para que los hijos estudien en universidades extranjeras);
- los funcionarios se contratan ellos mismos para llevar a cabo negocios gubernamentales, ya sea mediante compañías que sirven como fachadas y “socios” o abiertamente, auto-nombrándose “consultores”;
- los funcionarios viajan al extranjero deliberadamente para poder reclamar viáticos que ellos mismos determinan, a niveles extravagantes;
- los partidos políticos usan la perspectiva del poder, o de su continuación, para cobrarles grandes rentas a las empresas internacionales en particular, a cambio de contratos gubernamentales (que pueden disfrazarse de “donaciones” a una “obra de caridad” o a un “hospital” designados de antemano). En Kenia, por ejemplo, durante los años de Kenyatta, el vehículo fue el Hospital de las Fuerzas Armadas de Gatundu, que era el “beneficiario” forzoso de “donaciones caritativas” hechas por todos los que querían hacer negocios con el régimen. Si este hospital realmente hubiera sido el destinatario último del dinero, podría haber sido un gran hospital universitario, en vez de un hospital relativamente modesto en la tierra tribal del antiguo Presidente;⁶
- los funcionarios fiscales practican la extorsión, amenazando a los contribuyentes o a las empresas importadoras con cargos adicionales, a menos que paguen un soborno; en cuyo caso se elaboran declaraciones fiscales bajas, que no se justifican, o entran bienes de importación sin pagar ningún derecho de aduana. Por ejemplo, la recaudación de impuestos en Tanzania se redujo dramáticamente en 1994-95. En Italia, donde la práctica supuestamente también es extendida, los contribuyentes, las grandes empresas en particular, acusan a la ‘policía financiera’ de extorsionarlos, aunque falta comprobar en procesos legales hasta qué grado estas empresas se resisten a pagar por reducciones ilícitas en sus declaraciones fiscales;
- los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley exigen dinero para su propio beneficio, amenazando con poner multas de tránsito a menos que se les paguen sobornos (a menudo un poco menores que la multa por la falta, si es que llegara a una corte);

5. *Las maneras de hacer esto, incluyendo burlar las reglas sobre contratación pública establecidas por instituciones de crédito internacionales, se describen en el libro de George Moody-Stuart, Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries (WorldView Publishing, Oxford, 1997). El Sr. Moody-Stuart es Director del capítulo británico de Transparencia Internacional. Su manuscrito original circuló de manera privada en 1993 y contribuyó mucho a que se rompiera, en círculos de negocios, el tabú que impedía discutir el problema de la corrupción.*

6. *Los acontecimientos contemporáneos en Europa han revelado lo extendida que es esta práctica en la mayor parte de las democracias de Europa Occidental (por ejemplo, Italia, Austria, Francia, España y Bélgica; véase la mayoría de los boletines de TI).*

- algunos proveedores de servicios públicos (por ejemplo, licencias de manejo, permisos para puestos en el mercado, controles de pasaporte) insisten en que se pague por los servicios para agilizar el proceso o para evitar retrasos. En América Latina, esta práctica se ha institucionalizado, tanto que ha surgido toda una profesión para “ayudar” a quienes quieran hacer trámites con una agencia de gobierno;⁷
- quienes ocupan cargos superiores en el servicio público les cobran “rentas” a sus subordinados, obligándolos a juntar montos fijos cada semana o mes y transferirlos hacia arriba. En la Ciudad de México, se desarrolló una práctica mediante la cual un policía que patrulla las calles debía pagar renta por su automóvil de patrulla, su arma y su trabajo; cada renta se pagaba a los distintos funcionarios responsables de transporte, armas y supervisión; y
- se crean “fantasmas” para rellenar las nóminas y listas de pensionados, o para crear instituciones ficticias que, si existieran, tendrían derecho a recibir fondos estatales. En Uganda, se identificaron enteras “escuelas fantasmas” durante una auditoría sorpresa llevada a cabo en el contexto de un proyecto de reforma del sector público. En el país vecino de Tanzania, la Comisión Warioba encontró muchas instancias de este tipo. Incluso Francia no ha sido inmune. Se descubrió que un encargado de pagos del ejército había creado unidades ficticias dentro del Ejército Francés con el fin de generar pagos privados.

La corrupción, en todas sus formas, no se limita a ningún país en particular. La corrupción en China, donde los burócratas han “comercializado su poder administrativo”,⁸ realmente no es distinta de aquella que hay en Europa, donde los partidos políticos han recibido enormes comisiones informales para proyectos de obras públicas (en Italia, el costo de la construcción de carreteras ha disminuido más de veinte por ciento desde el ataque a la corrupción denominado “Manos Limpias”). Se han establecido fondos irregulares en cuentas bancarias suizas para el financiamiento ilícito de partidos políticos, y se sospecha que estos fondos se han “filtrado” hacia bolsillos privados. También se han pagado sobornos a los partidos políticos por el trámite de contratos en el sector de la defensa. Las compañías han ofrecido cenas, entretenido y sobornado a los funcionarios, sobre todo cruzando fronteras internacionales, para obtener negocios de manera ilegal e injusta y, a menudo, con consecuencias desastrosas.

En Gran Bretaña, escándalos sobre conflictos de interés involucraron a miembros del parlamento hasta tal punto que sólo 11 por ciento del público creía que generalmente se podía confiar en que los ministros “dijeran la verdad” (el porcentaje era de 84 por ciento para doctores y maestros, y de 72 por ciento para locutores de noticias en televisión). Mientras que la mayor parte de los grupos ocupacionales habían mejorado su reputación en los últimos diez años, la reputación de los ministros y de los políticos en general, ya

Las consecuencias de aceptar sobornos. Gordon Foxley, un servidor público del Ministerio de Defensa británico, estuvo cuatro años en prisión por aceptar al menos \$2.25 millones de dólares en sobornos. Sin embargo, de acuerdo con un análisis llevado a cabo para el capítulo británico de TI, Foxley causó un daño financiero de hasta 200 millones de dólares. Esto incluye el costo de los empleos perdidos en la fábrica británica que no obtuvo los contratos, la pérdida de ganancias que disminuyó los valores disponibles para proyectos de privatización, la pérdida de capacidades muy desarrolladas, el precio innecesariamente alto que se pagó, y la compra, en al menos un caso, de una espoleta inútil, puesto que era “ineficaz en condiciones prácticas de batalla”.
“MoD arms chief's greed cost 130 million pounds” Observer (UK), 16 de octubre de 1994.

7. Estos “profesionales” han sido cooptados por el sistema hasta tal punto que pueden llevar los papeles al frente de una fila y lograr que se tramiten de inmediato, o tramitarlos ellos mismos. Algunas alcaldías incluso les proporcionan una oficina a estos individuos. No obstante, políticos reformadores los han echado (por ejemplo, Ronald McLean Abaroa, el primer alcalde electo de La Paz, Bolivia). Se puede argumentar que la familiaridad de estos individuos con el sistema burocrático es un apoyo positivo para la administración pública, y que proveen un servicio genuino. Este argumento podría ser válido si no fuera por el hecho de que los sistemas mismos parecen depender de, y estar apoyados por el ingreso que estos individuos extraen del público y transfieren a los funcionarios. Referencia: conversaciones con Ronald McLean Abaroa y Valeria Merino Dirani.
8. Véase Yufan Hao y Michael Johnston, *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Colgate, Hamilton, NY, enero de 1995.

baja, disminuyó aún más. La reacción de la prensa sugiere que el cinismo público en Gran Bretaña, en todo caso, ha crecido considerablemente desde 1993, cuando se hizo la encuesta.⁹

Los políticos británicos generalmente han caído a causa de errores de juicio más que por actos criminales;¹⁰ sin embargo, en Europa continental, incluyendo Bélgica, Italia, Austria, Francia y España, se ha investigado y enjuiciado activamente a las figuras políticas por abuso de confianza. En cualquier momento, numerosas figuras políticas están bajo investigación en Estados Unidos. En Australia, se ha encarcelado a ministros, y en Nueva Zelanda, un Contralor General, mientras aún estaba desempeñando su cargo, fue acusado y encarcelado por haber desviado fondos públicos.¹¹ Sin embargo, en una encuesta de TI realizada en 1995, Nueva Zelanda se situó nuevamente como el país menos corrupto de los 41 países en donde se realizaron encuestas de opinión entre empresarios que llevan a cabo transacciones internacionales.

El mito de la cultura

Queda clara una lección: muy poca gente está en posición de criticar a los demás en cuanto al tema de la corrupción. Inclusive en Singapur, posiblemente uno de los países con gobierno menos corrupto, existe la corrupción, aun cuando sea en un grado mínimo. De aquí se deriva la segunda lección: la corrupción afecta hasta a los gobiernos más limpios, y se debe mantener una actitud alerta frente a ella.

Tipos de soborno

Hay un consenso general en torno a las situaciones que son especialmente susceptibles a la corrupción. No obstante, un esfuerzo eficaz para poder hacerle frente a la corrupción debe comenzar con sus causas básicas. Necesitamos entender los incentivos que motivan tanto a los sobornadores potenciales como a quienes resultan afectados por la corrupción de los demás. Se pueden distinguir cuatro grandes categorías:

Categoría (1): se pueden pagar sobornos para (a) obtener acceso a un beneficio escaso, o (b) evitar un costo.

Categoría (2): se pueden pagar sobornos para recibir un beneficio (o evitar un costo) que no es escaso, pero sobre el cual los funcionarios del estado deben ejercer un poder discrecional.

Categoría (3): se pueden pagar sobornos ya no para obtener un beneficio público en sí mismo, sino para obtener servicios vinculados con la obtención de un beneficio (o con el hecho de evitar un costo): por ejemplo, para agilizar un servicio o para obtener información privilegiada.

Categoría (4): se pueden pagar sobornos para (a) evitar que otros compartan un beneficio o (b) imponerle un costo a otra persona.

La categoría (1) incluye cualquier decisión burocrática en la que una ganancia para el sobornador representa una pérdida para otra persona: por ejemplo, el acceso a permisos de importación o exportación; las divisas; un

9. MORI hizo la encuesta. A los periodistas les fue peor, ya que su posición pasó de 19 a 10 por ciento, ilustrando la crisis en los medios públicos británicos. Véase *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life Vol. I: Report*, (HMSO, Londres, 1995), p. 107. La encuesta se encuentra en la sección sobre Casos Exitosos de la versión electrónica de este Libro de Consulta: www.transparency.org.

10. Un antiguo ministro, Jonathan Aitken, fue encarcelado por perjurio después de que hubiera tratado de fabricar pruebas para ganar un litigio de difamación en contra del periódico *The Guardian*, que había documentado reuniones secretas con traficantes de armas del Medio Oriente mientras era Ministro de Defensa. No se ha revelado exactamente qué estaba pasando, ni si la conducta fue apropiada.

11. *Boletín de TI*, junio de 1997.

contrato o una franquicia gubernamental; concesiones para explotar el petróleo u otros minerales; la asignación de tierra pública; la compra de una empresa recién privatizada; acceso a fondos de capital escasos bajo control estatal; una licencia para operar un negocio cuando hay un número total de licencias fijo; acceso a servicios públicos como la vivienda popular; insumos subsidiados; o mayor protección policiaca para una empresa. En todos estos ejemplos quizás haya competencia entre los sobornadores, que los burócratas y los políticos pueden manipular o incluso crear. Si los servidores públicos tienen poder discrecional para diseñar proyectos, podrían crear una escasez para su propio beneficio monetario, o asignar recursos de manera demasiado extensa (un fenómeno conocido como “estiramiento de la oferta” o *“supply-stretching”*).¹²

Ejemplos de **la categoría (2)** incluyen: reducir los pagos fiscales o exigir pagos más altos cuando no existe ningún límite fijo sobre los ingresos; eximir de derechos de aduana y de regulaciones; evitar los controles de precios; otorgar licencias o permisos sólo a aquellos que se consideran “aptos”; tener acceso a servicios públicos abiertos (como derechos); recibir un empleo en la administración pública; estar fuera del alcance de la ley (especialmente para los delitos “sin víctimas” o de cuello blanco); obtener la aprobación de un consejo para un proyecto de construcción; y aplicar las normas de seguridad o ambientales de manera muy laxa. A menudo, la discrecionalidad burocrática puede llevar a que se exijan sobornos. La policía puede contratar pandillas para que amenacen los negocios y al mismo tiempo aceptar sobornos por parte de estos mismos negocios para que los protejan.¹³ De igual manera, los políticos pueden amenazar con apoyar leyes que impondrán costos o prometer que otorgarán beneficios especializados a cambio de sobornos.

La categoría (3) incluye servicios relacionados con las primeras dos categorías, más que beneficios *per se*. Por ejemplo, información privilegiada sobre las especificaciones contenidas en un contrato (este fue el caso en Singapur, donde un consorcio de corporaciones de países exportadores sobornó para obtener información privilegiada en relación con contratos gubernamentales; posteriormente, el Gobierno de Singapur puso a estas corporaciones en la lista negra). Otros aspectos incluyen un servicio más rápido; menos papeleo; avisos por adelantado de redadas policiacas; menor incertidumbre; o una auditoría favorable que mantenga los impuestos bajos. A menudo, los burócratas pueden generar condiciones que producen este tipo de sobornos. Los funcionarios pueden introducir retrasos e imponer requisitos rígidos para las solicitudes. En Rusia, por ejemplo, a pesar de las leyes fuertes para la protección ambiental, la condición del medio ambiente sugiere que para el régimen legal es más importante proveer oportunidades para que los funcionarios extraigan sobornos en casos de incumplimiento, que la protección verdadera del medio ambiente.¹⁴

La categoría (4), como la **(1)**, también incluye ganadores y perdedores. Los ejemplos incluyen casos en que el encargado de un negocio ilegal puede pagar a las oficinas de gobierno encargadas de aplicar la ley para que ataquen a sus competidores. Los propietarios de negocios legales pueden apoyar la imposición de limitaciones regulatorias excesivas a sus competidores, o intentar convencer a los funcionarios para que le nieguen la licencia a un competidor potencial. Grupos de apostadores ilegales sobornaron a un Comisario de Policía de Queensland para que entregara un informe a su gobierno, arguyendo que la industria del juego no debía legalizarse.

En **las categorías (1) y (4)**, donde hay perdedores directos, la organización de los sobornadores potenciales puede ser importante para determinar el tamaño y el predominio de la corrupción. Si sólo hay un pequeño número de beneficiarios potenciales, podrían repartirse el mercado entre ellos de manera monopólica, en vez de acudir al soborno, para luego presentarles un frente común a los funcionarios. Estos casos demuestran que eliminar la corrupción no constituye un fin en sí mismo. Una política que fomenta la monopolización de una industria podría reducir la corrupción, pero traería pocos beneficios sociales. En vez de fluir parcialmente

12. Alam, M. Shahid, *Some Economic Costs of Corruption in LDCs*, *Journal of Development Studies* 27: 89-97, p. 91, 1991.

13. *Ibid.*

14. *Conversación con una corporación del sector privado con presencia en ese país.*

hacia los funcionarios, los beneficios se vaciarían en los bolsillos de empresas monopólicas. Además, si estas compañías son extranjeras y están repatriando sus ganancias o intereses internacionales criminales, los beneficios generalmente saldrán del país. Ejemplos como este ilustran como el problema quizás no sea la corrupción *per se*, sino las rentas monopólicas que fomentan los pagos ilegales.

Exigir pagos de la gente que tiene derecho a recibir servicios, pero que no puede obtenerlos (por ejemplo, la expedición de una licencia de manejo) se clasifica correctamente como “extorsión” (y es un crimen en la mayoría de los países) en vez de soborno. La prueba consiste en determinar si, tanto el que paga como el que recibe el soborno, estaban actuando ilegalmente, o si quien pagó el soborno era una víctima inocente de una ofensa por parte de un funcionario que de otra manera le negaría a la persona el servicio al que tenía derecho.¹⁵

Corrupción e ineficiencia del mercado

Algunos analistas arguyen que el soborno sólo representa la operación de fuerzas del mercado dentro de programas estatales, y que, dada la eficiencia del mercado, los pagos ilegales se deben tolerar. Quizás existan casos así; sin embargo, esta evaluación benigna debe verse con escepticismo.

Primero, se pueden socavar los programas públicos cuando los servidores públicos asignan recursos escasos al postor más alto. La vivienda popular, por ejemplo, está diseñada para las familias más pobres, no las que puedan pagar más. Además, la perspectiva de pagos ilegales puede tener como consecuencia que los funcionarios creen escasez artificial y sobre-burocratización. Es más, cuando se pagan sobornos para inducir a los funcionarios a que favorezcan una empresa a expensas de los competidores, a menudo el postor más alto no es la organización más eficiente del mercado; al contrario, puede ser la organización con las ganancias monopólicas más altas, como resultado de la eliminación de los competidores.

La ilegalidad de la corrupción misma introduce costos que limitarán la eficiencia del soborno. En primer lugar, porque quienes la llevan a cabo procuran mantener sus tratos ilícitos en secreto, y porque la información sobre los precios - que es esencial para el buen funcionamiento de un mercado - no está fácilmente disponible, y puede tener como resultado precios inflexibles. Una vez que se fija una tasa aceptable de soborno (10% del precio del contrato) o un cargo (100 dólares estadounidenses para obtener una licencia de manejo) y se sabe de este cargo en la comunidad en cuestión, el precio puede permanecer constante, aun si las condiciones de mercado cambian a lo largo del tiempo. La costumbre y la tradición tienen mayor influencia sobre los mercados de la corrupción que sobre los mercados privados normales. Quizás sean necesarios grandes cambios, como la caída de un gobierno corrupto, para poder hacer reajustes en los pagos de sobornos.

En segundo lugar, para reducir los riesgos de ser detectados, la entrada al mercado de los sobornos, tanto para quienes los pagan como para quienes los reciben, está limitada a personas conocidas y de confianza: familiares, amigos cercanos, miembros del pueblo o de la tribu. En tercer lugar, si algunas personas se niegan a participar, los beneficios de la corrupción no se distribuirán ampliamente. Es posible que servidores públicos honestos sencillamente rehusen entrar al mercado de la corrupción. En cuarto lugar, dada la ilegalidad de los sobornos, no se puede asegurar el cumplimiento de los contratos entre beneficiarios y funcionarios. Por ende, el riesgo de que una de las dos partes no cumpla con el acuerdo limitará el número y el tipo de tratos que se hagan, y aumentará las posibilidades de que dichas transacciones sólo ocurran entre personas que se conocen bien. Como regla general, entonces, se puede rechazar el argumento de que la corrupción asigna los recursos eficientemente.

15. Esta distinción se encuentra en el trabajo sobre corrupción elaborado por la Cámara de Comercio Internacional (CCI).

Transiciones a la democracia y a una economía del mercado

La corrupción florece en los sistemas rígidos, donde hay múltiples trabas y fuentes de poder monopólicos dentro del gobierno. Una economía planificada, en la cual muchos precios están por debajo de los niveles del mercado, provee incentivos para los pagos ilegales como manera de asignar bienes y servicios escasos. Las transacciones que serían intercambios legales en economías de mercado son pagos ilegales en estos sistemas. Además de vender bienes y servicios a quienes ofrezcan los sobornos más altos, los servidores públicos tienen un incentivo para crear aún más trabas como medio para exigir pagos ilegales más elevados. Los funcionarios pueden, por ejemplo, crear retrasos o introducir condiciones costosas. El problema fundamental no es simplemente la existencia de precios controlados que están por debajo del nivel del mercado, sino también el poder monopólico de los funcionarios estatales que no están amenazados por la entrada de competidores más eficientes y menos caros.¹⁶

En todo el antiguo bloque soviético, las condiciones económicas les dieron a los funcionarios un incentivo para explotar sus puestos para obtener beneficios privados, y a sus clientes, un incentivo para hacer pagos ilegales. La corrupción era común porque la rigidez formal del sistema no estaba respaldada por un sistema legal imparcial capaz de hacer cumplir las normas. Al contrario, los cuadros superiores en la jerarquía ejercían la autoridad máxima, y a menudo tenían sus propias razones para modificar las leyes o interpretarlas libremente, por medio de su propia autoridad. Los subordinados no podían apelar a “la ley” como razón para oponerse a las demandas de sus superiores. El sistema no sólo era rígido, sino también arbitrario. Como consecuencia de los requerimientos e irracionalidades de este sistema, casi todos eran transgresores de la ley. La complicidad generalizada entre la ciudadanía en cuanto a las transacciones corruptas se convirtió en un mecanismo de control social. A menudo se usaban los casos de corrupción para castigar a los disidentes, mas no para mejorar el funcionamiento de la burocracia estatal.

Sin embargo, es importante mencionar que la situación era distinta de un país oriental a otro. Había mecanismos de queja, tanto comunales como estatales, así como mecanismos dentro de los sindicatos; en algunos países, ciertamente, estos mecanismos funcionaron relativamente bien, al menos cuando no había cuestiones políticas de por medio. La omnipresente seguridad estatal también cubría los temas económicos y tenía un efecto disuasivo. No obstante, una visión generalizada consiste en que “el Estado nos estaba robando, y sólo estábamos recuperando de nuevo lo que era nuestro”.¹⁷

Estas observaciones podrían sugerir que el declive de los gobiernos autoritarios y de las economías planificadas centralmente reducirá la incidencia de la corrupción, conforme las fuerzas competitivas del mercado llegan al primer plano. De acuerdo con este escenario, los pagos ilegales se convertirán en precios legales de mercado, y se reducirá el nivel de beneficios monopólicos. Pero este no ha sido el caso. La corrupción y la ilegalidad se han desbocado en las economías de mercado emergentes de Rusia y de Europa del Este, así como en las nuevas democracias latinoamericanas.

Se mencionan las historias de los “grandes capos” (“*robber barons*”) estadounidenses del decenio de 1920 para sostener el argumento de que el “capitalismo ranchero” sólo es una etapa de transición que debe sufrirse antes de llegar a una etapa capitalista más estable. Sin embargo, el peligro es que la corrupción se extienda tanto que socave y destruya la etapa transitoria misma. Incluso si en algunas condiciones la corrupción es consistente con el crecimiento económico, esto no implica que facilita el crecimiento o que no tenga otras consecuencias políticas o sociales negativas. Es más, los vínculos entre los negocios corruptos y el crimen organizado, así como los

16. Andrei Schleifer y Robert Vishney, 1992, *Pervasive Shortages under Socialism*, *Rand Journal of Economics* 23:237-246.
Montias, J.M. y Susan Rose-Ackerman, 1981, *Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations*, en Steven Rosefielde (ed.), *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honour of Abram Bergson*, Cambridge, Cambridge University Press.

17. Véase, por ejemplo, Mikhail Stern, *Defendant, The USSR vs. Dr. Mikhail Stern* (Nueva York, Urizen Books, 1977).

arreglos transfronterizos que han hecho, le agregan dimensiones completamente nuevas al problema y dan una razón más para sospechar que la historia no se está repitiendo.

Durante el periodo de transición, si se permite que los precios lleguen a niveles de mercado, nadie necesitará pagar un soborno para obtener bienes. Sin embargo, si aún quedan áreas de control estatal, éstas podrían convertirse en puntos de convergencia para los pagos ilegales. Por ende, aunque el proceso mismo de privatización reduce, en última instancia, la corrupción al limitar el papel del Estado en la economía, puede ser inicialmente una fuente de actividades corruptas conforme los inversionistas compiten unos con otros para tener una presencia.¹⁸

La fuente principal de la corrupción ya no es la rigidez del sistema, sino la incertidumbre en torno a él. La etapa transitoria no tiene legitimidad legal ni fuerza institucional, como resultado de las estructuras administrativas y políticas frágiles y mal desarrolladas. Las personas que operan dentro de estas estructuras estatales transitorias buscan la certidumbre, y pueden tratar de lograrlo al sobornar a los funcionarios.¹⁹ En el peor de los casos, los ciudadanos y los negocios sencillamente deciden salirse de la economía legal y apoyarse en el crimen organizado para que este último los proteja tanto del Estado como de cualquier amenaza competitiva.²⁰ En este caso, la corrupción puede ser un mero instrumento para inducir a los funcionarios públicos a que miren hacia otro lado e ignoren lo que está pasando. El Estado no sólo se debilita, sino que también se vuelve irrelevante. El resultado final del ciclo destructivo podría ser el surgimiento de presiones públicas para limitar el papel del mercado y hacer que el Estado regrese a una economía planificada.²¹

Si en el pasado la estabilidad facilitaba la corrupción y en el presente la inestabilidad también la fomenta, ¿qué se puede hacer al respecto? A pesar de los cambios dramáticos en las estructuras institucionales de las sociedades en transición, aún queda un obstáculo importante: la falta de un compromiso estatal creíble con el cumplimiento de la ley. La respuesta a la corrupción por parte de los estados en transición debe consistir tanto en la reforma legal sustantiva como en la reestructuración institucional. Los países en transición deben liberalizar sus economías mediante la reducción de los incentivos para sobornar y la eliminación de los subsidios, las barreras comerciales y el trato preferencial en la contratación pública.

Sin embargo, mientras los Estados en transición desregulan y eliminan los controles en algunas áreas, también necesitarán introducir regulaciones en otras. Por ejemplo, quizás se necesiten nuevas normas para regular la contaminación ambiental, la seguridad y la salud de los trabajadores y consumidores, y los mercados financieros y de valores. Posiblemente también necesiten nuevos programas de subsidios para personas necesitadas que no pueden sobrevivir en una economía de mercado. No obstante, estos nuevos programas deben estar diseñados de tal manera que los incentivos para la corrupción se mantengan bajos. Se podría así, regular la contaminación mediante permisos de emisiones comercializables, y se podría dar asistencia social mediante pagos directos en efectivo o sistemas de bonos. Sin embargo, incluso estos programas pueden prestarse al abuso. La simplificación y los proyectos basados en el mercado no pueden solucionar todos los problemas; las reformas morales y estructurales también deben formar parte de la solución.

18. Luigi Manzzetti, *Economic Reform and Corruption in Latin America, North-South Issues, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami*, 3: 1-6 (1994).

19. Andrei Schleifer y Robert Vishney, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

20. Susan Rose-Ackerman, 1994, *Reducing Bribery in the Public Sector*, en Trang, Duc V. (ed.), *Corruption and Democracy*, Budapest, Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 21-28; Daniel Kaufman, 1994, *Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine*, *Economic Policy* (diciembre), pp. 51-69; Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, in David Weimer (ed.), *Institutional Design*, Kluwer.

21. Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, in David Weimer (ed.), *Institutional Design*, Kluwer.

EXTRACTOS DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción¹

Se presentan a continuación los diversos factores que propician el desarrollo de la corrupción:

1. **Coerción estatal.** La coerción puede ser descrita como una causa de corrupción tal como lo señala Philip², quien afirma que se puede definir a un Estado como corrupto cuando la garantía de sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales. Tal Estado carece de libertad (entendida como autogobierno) y de seguridad. Tampoco goza de una auténtica vida política en tanto no disfruta de un proceso político capaz de movilizar a las personas hacia una concepción homogénea del bien público.
2. **Poder.** Los funcionarios ocupan una posición de poder frente a grupos privados, y algunos, dependiendo de su jerarquía, poseen mayor discreción que otros. Las prácticas patrimonialistas hacen de los empleos públicos obvias invitaciones a la corrupción, ya que antes del surgimiento de burocracias estatales, los puestos se vendían y compraban de acuerdo a las necesidades del Estado y los deseos de los particulares. Aquel que ocupaba un puesto poseía amplios poderes discrecionales y administraba la cuestión pública de acuerdo a sus intereses. En la actualidad, muchos burócratas reproducen estas características patrimonialistas.
3. **Burocracia.** La sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos de manera clientelar es un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas. Además, la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones impide el desarrollo de una gestión pública eficiente y ágil, acorde con los rápidos cambios sociales acaecidos en los últimos años.
4. **Ley y justicia.** El sistema legal puede contribuir a la corrupción de diversas maneras. En el caso de los países donde la rigidez y el formalismo de la ley son característicos, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia. Muchos son los procedimientos necesarios y demasiado el tiempo que demandan. Las soluciones en este punto son dos: cambiar el sistema o entrar a negociar con él. La última no es mala a priori, pero sin duda lleva a la corrupción.
5. **Regulaciones vagas sobre conflicto de intereses.** La razón por la cual este tema es de especial relevancia para tratar la corrupción, se debe a que, en la mayoría de los regímenes, las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones y deja amplios espacios para que se cometan actos corruptos.
6. **Una falsa noción de "eficiencia".** Algunos investigadores opinan que el soborno representa simplemente la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas estatales y que, dada la necesidad de que el mercado sea eficiente, los sobornos deberían tolerarse. Esta observación es inaceptable.

Los programas públicos pueden verse afectados de manera negativa si los funcionarios gubernamentales asignan los recursos escasos al licitante que ha pagado el soborno más alto, y no al más competitivo.

1. *Cepeda, Fernando.* La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla, *Bogotá, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República, Fedesarrollo, 1994, pp. 14-27.*
 2. *Philip, Mark.* Defining corruption: An Analysis of the Republican Tradition, Mennagio, IPSA Research Committee on Political Finance and Political Corruption, 1987, p. 20.

Por otra parte, los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago.

Los costos reales de una operación entre el Estado y particulares, de una prestación de servicios, de la adjudicación y de la ejecución de una obra de infraestructura se pueden ver completamente alterados por los efectos de la corrupción e inclusive han llegado a ocurrir casos en que los costos generados por el fenómeno han superado el costo real del proyecto. Basta citar casos como el de la Represa del Guavio en Colombia o el proyecto hidroeléctrico Itaipú en la frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

La corrupción, lejos de “lubricar” el sistema termina, por generar costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente al conjunto en su totalidad: “la mejor decisión individual es la peor grupal”.³

7. Inequidad. Generalmente se ha afirmado que la inequidad es un factor que contribuye a la corrupción. Este argumento es mucho más válido en países menos desarrollados, en los cuales la redistribución del bienestar y, consecuentemente los derechos universales, son casi inexistentes para la masa. La corrupción suministra, en apariencia, cierta garantía de acceso a aquellos derechos, a través de la “compra” de servicios y productos que el Estado debería proveer y el desarrollo de actividades informales.

8. Industrialización, emigración y modernización. Con la industrialización, la rápida inmigración hacia las grandes ciudades ha sido una constante. El antiguo campesino, al convertirse en un inmigrante en la sociedad urbana, busca perpetuar las relaciones humanas que él conoce: la amistad, la familia, y, gradualmente, las de la comunidad. La corrupción surge porque con este tipo de inmigraciones, los valores de las diferentes comunidades divergen entre sí, y entre ellas el proceso de comunicación e integración es lento (muchas veces ni siquiera sucede). Los cambios rápidos siempre crean problemas y los procesos de adaptación con frecuencia son prolongados en el tiempo y el espacio. En estas circunstancias, la corrupción se convierte en un mecanismo que posibilita la sobrevivencia de los más débiles, a través de una comunicación e integración distorsionadas.

He aquí algunos ejemplos de los grupos que coexisten y las formas de relación entre ellos:

a) Tradición familiar (parentesco): los intercambios giran en torno al núcleo familiar y la lealtad hacia éste es determinante.

b) Sistema tradicional patrón-cliente: los lazos con el jefe local son fuertes pero la identificación con la comunidad en general es muy débil. El cliente depende del patrón y no siente algún tipo de protección por parte del Estado o la familia.

c) Sistema jefe-seguidor: dos tipos de situación ilustran este sistema: por un lado, el funcionamiento en tiempos normales de las maquinarias políticas en tiempos de elecciones y, por otro lado, el manejo corrupto de los asuntos administrativos de una urbe latinoamericana como Bogotá, Caracas o Lima. La diferencia con el sistema anterior es que, dada la diversidad de opciones para vincularse con la estructura social, el seguidor o adepto goza de mayor independencia y discreción para decidir a quién se va a adherir.

d) Sistema cívico-cultural o sistema “ideal”: los ciudadanos no sienten la necesidad de emplear intermediarios influyentes. Existe un fuerte acatamiento de las normas por voluntad propia. El nivel de bienestar económico y social posibilita el desarrollo de una relación igualitaria entre los líderes y sus seguidores. Este es un sistema “ideal” en el cual la lucha contra la corrupción tiene una gran probabilidad de éxito, ya que la ciudadanía está consciente de la amenaza que representa.

3. *Moreno Ocampo, Luis.* Op. cit., p. 25.