

El análisis económico de la corrupción

CARLOS MARIO GÓMEZ

Universidad de Alcalá

“Difícilmente pueden florecer el comercio y la manufactura en un estado que no disfrute de una administración regular de justicia, en el que las personas no se sientan seguras en la posesión de sus bienes, en el que la fe en los contratos no esté apoyada por la ley, y en el que la autoridad del estado no se suponga empleada en la aplicación y el cumplimiento del pago de las deudas por parte de todos aquellos que estén en capacidad de hacerlo. El comercio y la manufactura, en pocas palabras, no podrán prosperar en un estado en el que no haya una cierta confianza en la justicia del gobierno.”

Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*. 1776

RESUMEN

La reducción de la corrupción, si la interpretamos como un cambio institucional, está íntimamente ligada a la reforma del estado que, entre otras cosas, debe servir para reducir la discrecionalidad en las decisiones públicas, aumentar la claridad y la transparencia de las normas de las que se dote la acción del gobierno, resolver los problemas de financiación de los partidos políticos y aumentar el control de la sociedad sobre las decisiones políticas. Esta reforma es aún más urgente cuando en muchos países la frustración por las expectativas puestas en los procesos de transición política, democratización y liberalización se percibe, de un modo comprensible pero equivocado, como una consecuencia de la economía de mercado y del sistema democrático.

El análisis de la corrupción debería ser un tema prioritario para entender el qué, el cómo y el para quién se producen las cosas en muchos lugares del planeta.

ABSTRACT

The corruption diminution, understood as an institutional change, has a lot to do with the State's Reform that must serve, most of all, to reduce the discretionary public decisions, to increment the clarity and the transparency in the laws that regulate the

government action, to solve financing problems of political parties and to increase the social control over political decisions. This reform is imminent when, in a lot of countries, the frustration because of the expectations in political transition, liberalization and democratization processes is perceived as a consequence of market economy and democratic system.

The corruption analysis must be an important topic to understand what, how and for whom different things happen in a lot of places around the world.

Palabras clave: Corrupción. Crecimiento económico. Eficiencia. Causas económicas de la corrupción. Cambio institucional.

Key words: Corruption. Economic Growth. Efficiency. Economical causes of the corruption. Institutional Change.

Como disciplina de conocimiento, la economía se propone entender el modo en que una sociedad se organiza para tomar colectivamente decisiones tales como qué tipo de cosas producir, cómo producirlas y cómo distribuir lo que se produzca entre las distintas personas que conforman dicha sociedad. Del modo en que se resuelvan tales cuestiones se derivan una gran cantidad de consecuencias sobre, por ejemplo, del bienestar que una sociedad puede proveer a sus miembros, la posición relativa y la competitividad de cada país y sobre la mayor o menor justicia con que se distribuye la riqueza. Pues bien, si el anterior es el principal objeto de investigación de los estudiosos de la economía, deberíamos concluir también que el análisis de la corrupción debería ser un tema prioritario para entender el qué, el cómo y el para quién se producen las cosas en muchos lugares del planeta.

Conviene, sin embargo, aclarar el modo en que los economistas nos aproximamos al estudio de la corrupción. Aunque sin lugar a dudas las prácticas de corrupción son éticamente reprochables y, en la mayoría de los casos, son también manifiestamente ilegales, el análisis económico por sus propios objetivos tiende a adoptar un punto de vista en el que las consideraciones morales o jurídicas de la corrupción no juegan el papel protagonista. Para la economía, la corrupción es sobre todo el resultado de un arreglo institucional

que, como cualquier otro que podamos imaginar para resolver los problemas de asignación de recursos, resulta de la utilización de los recursos públicos o privados y las habilidades de los individuos para unos fines privados y sociales en detrimento de otros. Por ese motivo, el aporte de la economía al estudio de la corrupción debe consistir en estudiar el modo en que la corrupción afecta al bienestar de las personas, bien porque conduzca a niveles inferiores de producción de los que puedan obtenerse con los recursos disponibles, bien porque la corrupción perjudique las posibilidades de crecimiento económico, o bien porque tenga consecuencias sobre la distribución de la riqueza en favor, como es de esperar, de los agentes económicos mejor posicionados para beneficiarse de las oportunidades de corrupción que ofrezca la sociedad.

A pesar de lo anterior y de la referencia que aparece arriba a la corrupción en la *Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, el estudio de la corrupción por parte de la economía, como probablemente por parte de otras disciplinas de conocimiento es un fenómeno reciente y sólo a partir de los años 80 podemos afirmar que este tema de estudio ha sido objeto de un esfuerzo colectivo y sistemático de investigación por parte, al menos, de la corriente principal de la teoría económica.

I. EL INTERÉS RECIENTE DEL ANÁLISIS ECONÓMICO POR LA CORRUPCIÓN

A pesar del gran interés que despierta su estudio en la actualidad, la corrupción no es un fenómeno reciente. En opinión de algunos autores, su origen histórico puede ser incluso simultáneo al del propio estado y al de las burocracias estatales¹. Si la corrupción no es un fenómeno reciente y el interés por su estudio sí lo es, vale la pena detenemos brevemente en entender los motivos que explican el manifiesto interés que ha despertado el estudio de la corrupción justo ahora. Entre los muchos motivos que podrían existir para este interés podrían estar, de alguna forma, la incapacidad del análisis económico para abordar un fenómeno tan complejo como el de la corrupción con las herramientas habituales del análisis que utilizamos para estudiar otros temas en los que, por ejemplo, los comportamientos individuales y sus consecuencias son fácilmente observables. Otro motivo podría apelar a razones sociológicas, como puede ser la percepción de que en los últimos años la corrupción es mayor

que en períodos anteriores. Sin desdeñar la validez relativa de los dos motivos mencionados, éstos parecen ser menos importantes que los que se derivan, en primer lugar, de la aún reciente transición política hacia la democracia de los antiguos países socialistas y de muchos países en desarrollo y, en segundo lugar, del avance hacia una sociedad cada vez más globalizada e interdependiente.

El final de la guerra fría, aunque con cierto retraso, convirtió en obsoletos los criterios tradicionales de la diplomacia y la cooperación internacional con los países en desarrollo. Según los criterios tradicionales, pongamos, la eficiencia económica con que se asignaban los fondos de ayuda al desarrollo, o el desempeño de los gobiernos aliados en materia de transparencia eran menos importantes que el hecho de que tales gobiernos se encontraran en el lado correcto de la escena política internacional. Por su parte, en los países en desarrollo la apertura de mayores espacios de expresión democrática y, en particular los avances experimentados en la libertad de expresión, se convirtieron también en demandas de mayor transparencia de las decisiones oficiales. Todo lo anterior explica no sólo el surgimiento de organizaciones independientes, como transparencia internacional, sino también la percepción de que los fenómenos de corrupción no son consustanciales al funcionamiento de las instituciones de gobierno y que, tales hechos pueden someterse al control social².

En el ámbito de las economías en desarrollo, la globalización significa una mayor apertura externa de los países que optan por incorporarse a ella. En la práctica, esto trae como consecuencia necesaria la reducción o eliminación de aranceles, subsidios a la exportación y demás barreras aduaneras, junto con todas las oportunidades de corrupción asociadas al comercio que les son inherentes. Por otra parte, la liberalización comercial, condición necesaria para incorporarse al llamado nuevo orden económico internacional, supone que el desempeño de cada país depende cada vez más de los mercados internacionales, y hace que la corrupción local se perciba como claramente perjudicial para la competitividad de las economías en desarrollo.

En cuanto a los países desarrollados, la demanda de mayor transparencia en las decisiones económicas de los gobiernos tiene su origen en la percepción de que no todas las empresas tienen acceso a las mis-

mas oportunidades para conseguir sus objetivos en los mercados internacionales. A modo de ejemplo, un informe del congreso norteamericano cifraba en 45 mil millones de dólares las pérdidas sufridas por empresas norteamericanas debido a que el pago en el extranjero de sobornos, o “comisiones”, como suelen denominarse de un modo eufemístico, es una actividad prohibida en el ordenamiento jurídico norteamericano, mientras que hasta hace muy poco no lo eran, por ejemplo, en el ordenamiento francés o alemán³.

La transición política y la globalización también han venido acompañadas por un cambio importante en el papel del estado en la economía lo cual también puede haber incrementado notablemente las oportunidades de corrupción. En muchos países la privatización de empresas que tradicionalmente fueron de titularidad pública, en su gran mayoría monopolios naturales que producían servicios para un mercado local en el que no enfrentaban competencia alguna y no existían criterios objetivos para evaluar la eficiencia con que se prestaban tales servicios, dio lugar a casos flagrantes y extendidos de corrupción. Tales oportunidades, principalmente de corrupción política, incluyeron el uso de dichas empresas para financiar partidos políticos, para proveer puestos de trabajo o contratos a clientelas políticas, etc ⁴. Aunque la mala gestión pública de los monopolios públicos fue un argumento a favor de los procesos de privatización, cuando estos últimos se llevaron a término, surgieron múltiples oportunidades de utilizar el poder discrecional del estado, y la escasa información disponible, en beneficio de grupos privados particularmente bien posicionados⁵. Este fenómeno, aunque universal, ha sido más notorio en las llamadas economías en transición (véase Tanzi, 1995), en las que se han convertido en el principal origen de las grandes fortunas, particularmente en Rusia.

Todos los elementos mencionados arriba —la mayor democratización, la globalización y el cambio en el papel económico del estado— pueden explicar el inusitado interés reciente de las ciencias sociales por el estudio de la corrupción.

2. ¿PERJUDICA LA CORRUPCIÓN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

A pesar de que el tema de la corrupción ha atraído la atención de los analistas económicos y de que disponemos de una cantidad notable de información, el tema sigue siendo objeto de importantes

controversias. La razón principal podría radicar en la dificultad de extraer conclusiones claras sobre las consecuencias económicas de la corrupción. Aunque el sentido común indica que la corrupción empobrece a los países y perjudica sus posibilidades de desarrollo, no es posible afirmar que existe una relación directa entre los niveles de corrupción, o más precisamente los niveles de percepción de la corrupción, y los niveles de desarrollo relativo de los distintos países. A modo de ejemplo, aunque ningún país pobre se encuentra entre los diez países mejor clasificados de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción (CPI), publicado por transparencia internacional, no deja de sorprender que países con niveles muy dispares de desarrollo, como Japón y España, se encuentren en niveles similares de transparencia (7,1 de acuerdo con los índices del año 2002). O que, de acuerdo con los mismos índices, Botswana (6,4) y Namibia (5,7) tengan índices mejores que muchos países que les superan largamente en niveles de desarrollo relativo como Francia (6,3), Italia (5,2) o Sudáfrica (4,8).

Del mismo modo, a pesar de que el origen de los hechos de corrupción se encuentra, de un modo u otro, en la existencia del gobierno (más concretamente en el monopolio de la ley y en el poder discrecional de las autoridades del gobierno), no existe tampoco una relación directa entre el tamaño del estado y la presencia de la corrupción. De hecho, los países desarrollados en que el estado tiene un mayor peso relativo en la economía, como Finlandia, Dinamarca y Suecia, se encuentran entre los que cuentan con instituciones más transparentes de gobierno.

Si se observan los países que han conseguido superar el subdesarrollo en las últimas décadas, tampoco parece posible concluir que la transparencia sea un requisito para el éxito de la transición económica. Al menos no ha sido éste el caso de los países asiáticos de reciente industrialización (Indonesia, Malasia o Corea), ni fue en su momento el de Japón. Aunque tampoco cabe duda de que la mejora en los niveles de transparencia sí tiene un peso importante en el éxito de los antiguos países socialistas que ahora son candidatos al ingreso a la Unión Europea.

La imposibilidad de obtener conclusiones simples sobre la relación entre corrupción y desarrollo económico ha sido, como vere-

mos, la fuente de importantes controversias entre economistas. Para ordenar ideas, a continuación presentamos, en primer lugar, una discusión en torno a la definición de los fenómenos de corrupción desde un punto de vista económico que nos permitirá, en segundo lugar, avanzar en una relación sobre sus causas y consecuencias económicas. Finalmente presentamos una argumentación sobre la importancia de analizar el modo en que se organiza la corrupción con el fin de entender su efecto sobre el desarrollo económico en general y la transición económica en particular.

3. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción es más fácil de identificar que de definir con precisión. Aparentemente basta con el sentido común para catalogar como actos de corrupción un amplio conjunto de comportamientos individuales; sin embargo, en ciencias sociales no se dispone de una definición precisa de la corrupción. En realidad, existe una variedad de definiciones alternativas, sin que ninguna de ellas resulte completamente satisfactoria. A modo de ilustración podemos tomar una definición habitual de corrupción presente en múltiples trabajos de análisis económico (por ejemplo en Shleifer y Vishny, 1993 y Becker, 1968) según la cual, “la corrupción podría definirse como la venta por parte de agentes públicos de derechos, bienes o servicios de propiedad pública con el propósito de obtener una ganancia personal” (Schleifer y Vishny, 1993). Esta definición, sin duda útil, pone de manifiesto el carácter económico de la corrupción: cuando un funcionario cobra un soborno por conceder un permiso o una licencia, o por asignar un contrato de obra pública, está obteniendo una renta privada por la venta de un bien de titularidad pública. Los pasaportes, visados, permisos de obra, certificados de conformidad de distintos tipos, etc. son documentos necesarios para cumplir con un ordenamiento vigente que limita la actividad económica. Siempre que la concesión de los mismos dependa en alguna medida de la discreción de los funcionarios públicos, se darán las condiciones institucionales para que aparezca la corrupción.

La corrupción sólo es posible, entonces, porque existen oportunidades de intercambio mutuamente beneficiosos para sobornadores y sobornados (funcionarios con poder discrecional y agentes económicos con disposición para pagar). Esto, a su vez, es una consecuencia del hecho de que los derechos de propiedad, objeto de ne-

gociación y de intercambio en los actos de corrupción, no se demandan por sí mismos sino porque permiten a los agentes privados desarrollar una actividad económica (por ejemplo, producir un conjunto de bienes, desplazarse al extranjero, importar o exportar, etc), en condiciones que serían imposibles sin la adquisición previa de un derecho que sólo puede conceder el sector público (un permiso de obra, un pasaporte o una licencia de importación). Además, cuando este derecho se obtiene mediante el soborno, o cualquier otro mecanismo de corrupción, quien lo compra adquiere un derecho exclusivo (por ejemplo, a edificar en un terreno concreto), o una ventaja comparativa sobre aquellas personas que bien no pueden adquirir tal prerrogativa o sólo pueden hacerlo mediante métodos más costosos, en tiempo y esfuerzo para superar los requisitos formales o en recursos financieros indispensables para pagar las tasas o aranceles preceptivos.

La venta de propiedad pública para beneficio privado es entonces una definición sucinta de corrupción que, además, se ha revelado útil para el análisis económico (véase, por ejemplo, Shleiffer y Vishny, 1993). Sin embargo, todas las ventajas operativas de dicha definición son en buena medida consecuencia de un concepto deliberadamente restringido al que escapan muchas situaciones que, al menos para el sentido común, formarían parte del amplio universo de hechos de corrupción. Podría haber hechos de corrupción en los que no interviene directamente un trabajador público, como ocurre cuando, por ejemplo, un taxista o un monopolio cobra a sus usuarios una cantidad mayor al precio estipulado por un servicio. Por otra parte, puede que los beneficios de la corrupción no favorezcan directamente el interés privado de un individuo, sino, por ejemplo, el de un partido político o el de una clientela electoral. También existen casos de corrupción en los que no existe un pago o un flujo de dinero que deba permanecer oculto, como cuando un político favorece la construcción de obras de infraestructura en su propia región o decide premiar a su clientela electoral con puestos de trabajo. Tampoco el escenario de la corrupción se encuentra exclusivamente en las instituciones públicas, en las empresas privadas pueden presentarse los mismos tipos de abusos por parte de algunos ejecutivos en la asignación del presupuesto, de los contratos de obras y suministro y en la contratación de personal.

En vista del amplio abanico de comportamientos que podrían formar el universo de la corrupción, resulta comprensible que existan también múltiples definiciones más o menos comprensivas. Por ejemplo, la definición adoptada por el Banco Mundial identifica como corrupción, “cualquier abuso del poder público para beneficio privado”. Tanzi (1995) propone definir como corrupción “el incumplimiento intencionado de la ley con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.

Sin menospreciar la utilidad del tipo de definiciones mencionado arriba, es importante señalar, en primer lugar, que la definición de corrupción debe servir para agrupar un tipo de comportamientos económicos que comparten algunas características. En segundo lugar, es fundamental tener en cuenta que el análisis económico tiende a concebir los comportamientos humanos como respuestas racionales de los individuos frente a los incentivos y oportunidades que ofrece el marco institucional en que éstos desarrollan sus actividades.

En otras palabras, si nuestro objetivo consiste en comprender las causas económicas de la corrupción, así como sus consecuencias sobre el bienestar individual y las posibilidades de progreso económico de un país, el énfasis ha de ponerse, por una parte, en identificar los contextos institucionales en que es más probable que se desarrollen comportamientos de corrupción y, por otra, en cuáles son las razones que explican que estos arreglos institucionales se mantengan, adopten nuevas formas o, eventualmente, desaparezcan y sean sustituidos por formas más eficientes de asignación de recursos. A la vista de la gran variedad de formas que ha adoptado en el pasado y que previsiblemente adoptará en el futuro la organización económica de la corrupción, es previsible que el análisis económico de la corrupción se mantenga como un campo de investigación abierto.

No obstante, aunque la economía de la corrupción es aún un campo novedoso de estudio, en el camino recorrido hasta el momento es posible encontrar algunos elementos de validez general sobre las circunstancias en que surge la corrupción. Desde los años 70, a partir del trabajo pionero de Becker y Stigler (1974), muchos estudios (véase, por ejemplo, Rose-Ackerman, 1978) interpretan los hechos de corrupción como la consecuencia lógica de un con-

junto de incentivos, según los cuales la honestidad no es el comportamiento más racional de los empleados o “agentes” públicos. Tales incentivos dependen de muchos elementos institucionales, dentro de los que se cuentan, por ejemplo, la magnitud de los sueldos públicos, la capacidad discrecional de ciertos empleados públicos para negar o retrasar la concesión de un derecho o un privilegio a un agente privado, la claridad o no de las leyes que regulan el acceso de los ciudadanos a tales derechos, la observabilidad del comportamiento de los funcionarios públicos y la probabilidad de detección, procesamiento y sanción de los hechos de corrupción, etc.

Más difícil resulta, como veremos en el siguiente apartado, encontrar un consenso sobre el modo de evitar la corrupción. El enfoque mencionado de Becker y Stigler (1974), tiende a resolver el problema considerando simplemente que el “principal”, en nuestro caso las altas autoridades del gobierno central, como representante del interés colectivo (a diferencia del “agente” que se rige por criterios de racionalidad privada), puede modificar a su antojo el sistema de incentivos con el fin de disuadir la corrupción. De ese modo, surgen propuestas normativas sobre el modo de inducir comportamientos honestos por parte de los empleados públicos. Por ejemplo: un mecanismo privilegiado para resolver la corrupción podría consistir en el pago a los funcionarios públicos de salarios de eficiencia; es decir, de salarios más elevados que los de mercado, con el fin de aumentar el coste de oportunidad de la corrupción y disuadir de ese modo los comportamientos deshonestos (véase Becker y Stigler, 1974).

El enfoque principal-agente ha resultado particularmente útil para comprender los aspectos microeconómicos de la corrupción. Es decir, para entender cómo reaccionan los agentes individuales frente a un sistema particular de incentivos o frente a una modificación de los mismos, considerando todo lo demás constante. Sin embargo, este enfoque no es capaz de informarnos sobre el origen de los sistemas ineficientes de incentivos, y mucho menos de las razones que explican que éstos se mantengan, se extiendan o evolucionen a lo largo del tiempo.

Los principales desarrollos recientes en el análisis económico de la corrupción han tratado de extender este enfoque tratando de anali-

zar, en primer lugar, cuáles son las causas que explican la existencia de un conjunto ineficiente de incentivos o, en otras palabras, que el “principal” no esté interesado en su eliminación (véase, por ejemplo, Tanzi, 2002). En segundo lugar, los nuevos desarrollos han servido para ordenar la discusión sobre las consecuencias económicas que genera la corrupción, en particular en lo que se refiere al tamaño de la producción, al crecimiento a largo plazo y a la distribución del ingreso en los distintos países (véase, Shleiffer y Vishny, 1993). En esta línea, los estudios más ambiciosos conciben la corrupción como un proceso acumulativo que tiende a retroalimentarse, y que puede ser un elemento fundamental para explicar el atraso económico de algunos países y, paradójicamente, el éxito relativo alcanzado por otros.

4. LAS CAUSAS ECONÓMICAS DE LA CORRUPCIÓN

Como la mayor parte de los comportamientos individuales que se producen en una economía de mercado, la corrupción está encaminada a la obtención de un beneficio privado. No obstante, a diferencia de otros comportamientos económicos, los hechos de corrupción no aportan nada positivo al bienestar colectivo. En estricto sentido económico, los ingresos derivados de la corrupción no se deben a la remuneración del aporte a la riqueza colectiva sino de la captación de dicha riqueza por parte de alguien que no ha contribuido a generarla. La corrupción es entonces un tipo particular de comportamiento dirigido a la captura de rentas (“*rent seeking behavior*” en la terminología propuesta por Krueger, 1974). Partiendo de estos primeros principios podemos afirmar que para que exista la corrupción se requieren dos condiciones necesarias. En primer lugar, que existan tales “rentas” o riquezas apropiables individualmente sin necesidad de que quien las perciba contribuya al aumento de la riqueza colectiva. En segundo lugar, que el marco institucional permita la apropiación de tales rentas por parte de los agentes públicos.

Con respecto a la primera condición necesaria, las “rentas” a cuya captura se aplica el esfuerzo de los corruptos pueden ser de procedencia diversa. En algunos casos éstas son el resultado de causas económicas ajenas a los deseos del gobierno y, en otros, son el resultado de las decisiones gubernamentales. En la primera categoría encontramos, por ejemplo, el monopolio natural —una situación de monopolio que se produce espontáneamente como resultado de las

ventajas de costes de las empresas de mayor tamaño como ocurre, por ejemplo, en la prestación de algunos servicios como la energía eléctrica, el abastecimiento de agua o el transporte—. Con independencia de que las empresas que prestan tales servicios sean de titularidad pública o privada, la existencia de tales monopolios se encuentra plenamente justificada por criterios de mínimo coste en la satisfacción de las demandas de servicios por parte de la sociedad. Sin embargo, el monopolio trae consigo la posibilidad de obtención de rentas fijando precios por encima de los costes medios de producción, y tales rentas pueden mantenerse en el tiempo gracias a la existencia de barreras técnicas a la entrada de competidores. En ese caso, la existencia de monopolios naturales creará incentivos para competir por el aumento y la captura privada de tales rentas. Cuando esto ocurre, las modalidades de corrupción pueden ser muy variadas. Si el monopolio es de titularidad pública, las rentas podrían, por ejemplo, capturarse a través de remuneraciones elevadas para los directivos, de privilegios a los trabajadores. Otra forma de capturar rentas sería a través de transferencias de las ganancias del monopolio a agentes privados, mediante el pago de contratos de suministro o de obra a precios elevados. Algo que suele ir acompañado de la falta de transparencia sobre los costes del contratista, a quien no se somete a control alguno, y, para reforzar el interés común de los agentes implicados en el sistema de corrupción, de la utilización de tales rentas para remunerar a los funcionarios mediante sobornos o “comisiones”. Si, por el contrario, el monopolio es de titularidad privada, las rentas serán el resultado de la débil regulación del sistema de precios, de la existencia de normas antimonopolio ineficaces, o del “maquillaje de costes” de las empresas con el fin de obtener la autorización oficial para cobrar tarifas más elevadas. En todos los casos mencionados, la “búsqueda de rentas” sustituye a los incentivos para la generación eficiente de riqueza y, salvo a los beneficiarios de la corrupción, se reduce el bienestar de la sociedad.

Dentro de las rentas que sirven para alimentar y mantener el sistema de corrupción se encuentran también las que provienen de la abundancia relativa de recursos naturales. Los países que cuentan con reservas de petróleo o con cualquier otro recurso que pueda extraerse a costes inferiores a los precios internacionales, obtienen rentas que podrían utilizarse para favorecer el desarrollo económico, pero que también pueden servir para financiar modalidades inefica-

ces de gasto que terminan convirtiéndose en un lastre para el crecimiento económico. En muchos países con abundantes recursos naturales, sin que se violara la legalidad vigente, tales rentas sirvieron bien para proteger indefinidamente a las industrias locales de la competencia externa, bien para mantener subsidios de diversa índole, o bien para sobredimensionar la burocracia financiando la clientela con cargos de libre designación o mediante la asignación de contratos de obras públicas. Los estudios recientes sobre el desarrollo económico de los países que han “disfrutado” de la abundancia de recursos naturales en su propio suelo demuestran de un modo fehaciente la importancia de todos esos mecanismos de búsqueda de rentas en la explicación del atraso económico. Paradójicamente, cuando se les compara con los demás países, los países con recursos naturales abundantes terminan obteniendo a largo plazo una tasa de crecimiento menor, incluso negativa. Según el estudio de Sach y Warner (1995), la abundancia relativa de recursos, más que para alimentar un proceso de desarrollo, ha servido para distorsionar los incentivos económicos a favor de comportamientos encaminados a la captura de rentas; es decir, para alimentar la corrupción.

Además de las rentas que tienen su origen en situaciones de poder de mercado o en la abundancia relativa de recursos, existen también múltiples modalidades de rentas que son creadas por la propia acción del gobierno. En muchos países, particularmente en los menos desarrollados, los gobiernos entienden que sus cometidos están mejor garantizados cuando los comportamientos privados están sometidos a múltiples normativas y regulaciones. Para el desarrollo de actividades económicas normales, como abrir una cuenta bancaria, mantener abierto un negocio, construir una casa, conducir un coche o viajar al extranjero, es indispensable obtener previamente una variedad de permisos, licencias y autorizaciones específicas. Tales requisitos otorgan a los funcionarios encargados de su gestión un cierto poder de monopolio. Cuando los derechos de las personas no están bien definidos ni existe una administración transparente que permita el ejercicio de los mismos, los funcionarios pueden rechazar las peticiones, o simplemente atrasar indefinidamente su resolución, dando lugar a los costes de oportunidad asociados a no disponer de la autorización preceptiva que pueden convertirse fácilmente en ofertas de soborno. Tales oportunidades de corrupción creadas por la propia administración pueden hacerse aumentar deliberadamente

mediante, por ejemplo, la redacción de leyes poco transparentes, que admiten distintas interpretaciones que, por supuesto, debe hacer el funcionario encargado de su aplicación, o, con el pretexto de falta de recursos públicos, haciendo que las autorizaciones sólo puedan obtenerse a través de unos cuantos despachos o de un número reducido de funcionarios que pueden, de ese modo, constituirse en un clan cohesionado que garantiza la privacidad y puede funcionar como un cártel que mantiene los precios evitando la competencia entre sus miembros.

En suma, los fenómenos de corrupción, al menos desde un punto de vista económico, pueden explicarse a partir, primero, de la existencia de rentas y, en segundo lugar, de un marco institucional que permite su captura. Tales rentas pueden provenir espontáneamente de razones tecnológicas, pueden resultar de ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales o puede crearlas la acción de gobierno a través de la limitación del acceso de los agentes privados a los derechos de propiedad. En todos los casos, la corrupción requiere de un marco institucional que permita la apropiación privada de tales rentas. Sin lugar a dudas existen incentivos para crear tales rentas y para aumentar la eficacia en la captura de las mismas.

5. CORRUPCIÓN, EFICIENCIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Paradójicamente no siempre ha existido consenso entre los economistas respecto a que la corrupción debe ser considerada un lastre para la economía. Aún en la actualidad algunos estudios sostienen que, en determinadas ocasiones la corrupción puede resultar beneficiosa para el crecimiento económico (véase Braguinsky, 1996). Los puntos de vista condescendientes con la corrupción tienen su origen en la idea de que la corrupción, en algunas circunstancias, puede promover el crecimiento económico. Algunos países del sudeste asiático, entre ellos Indonesia y Tailandia, aportaron en los años 80 y 90 ejemplos de economías capaces de un rápido crecimiento económico a pesar de los elevados niveles de corrupción institucionalizada.

En este caso, los argumentos que sirven para explicar el papel que juega la corrupción en el desarrollo económico son de dos tipos. En primer lugar, si asumimos que en un país existe corrupción, esta puede ser o no funcional al crecimiento económico dependiendo

del modo en que se organice el sistema de corrupción. En ese sentido no es lo mismo un sistema de corrupción centralizado (como la que puede existir en algunos países del sudeste asiático), que un sistema de corrupción descentralizado. En el primer caso, la corrupción institucionalizada se concentra en las altas esferas del gobierno, lo que no impide, y puede incluso fomentar, la coordinación de decisiones de inversión entre una clase política reducida y un conjunto limitado de empresarios y banqueros, creando una comunidad de intereses que puede conducir a un rápido crecimiento económico. En el segundo caso, la corrupción generalizada a todos los niveles de la administración, genera una competencia entre todos los que pueden obtener rentas, lo que crea un coste elevado para las inversiones individuales, reduciendo necesariamente el crecimiento económico (véase el argumento central de esta perspectiva en Frye y Schleifer, 1997 y en Schleifer y Vishny, 1993).

En segundo lugar, las explicaciones del éxito económico de algunos sistemas en los que existe corrupción institucionalizada podrían explicarse por los menores niveles de incertidumbre. Cuando la corrupción es habitual e institucionalizada, cada quién sabe dónde dirigirse y cuál es la tarifa que debe pagar. En ese sentido la corrupción centralizada resulta menos dañina que la corrupción aleatoria, en la que existe mayor inseguridad (véase Tanzi, 1998). En cualquier caso, no puede deducirse de todo lo anterior que existan bondades intrínsecas en la corrupción. Estas ideas sólo sirven para mostrar la importancia de estudiar la organización del sistema de corrupción y no para demostrar que la corrupción favorece el crecimiento económico. Desafortunadamente, no es posible demostrar que el crecimiento de los países del sudeste asiático podría haberse obtenido prescindiendo de la corrupción. Sin embargo, sí existe evidencia de que los países con sistemas descentralizados y aleatorios de corrupción pueden estar atrapados en una situación sistemática de pobreza (véase, por ejemplo, Bardhan, 1997)

Además de lo dicho, en la literatura pueden encontrarse otros argumentos sobre los posibles beneficios de los sistemas de corrupción. Algunos autores, por ejemplo, sostienen que en algunos países, particularmente en el centro de África, no será posible resolver los problemas del crecimiento económico sin mantener la unidad nacional y, en ese contexto, la comunidad de intereses que crea un

sistema de corrupción puede ser un mecanismo para evitar la desintegración nacional (véase Graziano, 1980). Otra línea argumental, cuyo origen se sitúa en los trabajos de Leff (1964) y Huntington (1968), sostiene que la corrupción puede aumentar la eficiencia económica en la medida en que sirve para superar las barreras administrativas que imponen las administraciones públicas y que reducen la inversión y distorsionan los precios de la economía. Si, por ejemplo, desarrollar una inversión es eficiente, por su propia naturaleza, la corrupción permite que ésta se lleve a cabo a un coste menor que el que resultaría de superar sin ella las barreras impuestas por el estado. La "bondad" relativa de la corrupción se entiende entonces como una consecuencia de la "maldad" relativa de la administración. En esta misma línea de trabajo, algunos estudios más recientes como los de Beck y Maher (1986) y Lien (1996) sostienen que en un marco competitivo, las personas que están dispuestas a pagar una mayor cantidad en concepto de sobornos son precisamente aquéllos para quienes el coste de oportunidad de ajustarse estrictamente a la legalidad es mayor; precisamente porque son los agentes económicos más eficientes.

En consecuencia, si la corrupción asigna los derechos en función de la cuantía de los sobornos, serán las alternativas más eficientes las que se vean favorecidas. En una línea similar, Lui (1985) sostiene que las personas que están dispuestas a pagar más por reducir el tiempo de espera son precisamente aquéllos que tienen un mayor coste de oportunidad del tiempo. De todo ello resulta que la corrupción permite que los individuos compitan vía precios por la asignación de derechos de propiedad y, por ello mismo, permite discriminar en función de la eficiencia de cada individuo.

También se argumenta que la corrupción genera ingresos en manos de los funcionarios que sirven para complementar los bajos niveles de salarios que éstos reciben. El beneficio social que resultaría de ello se encontraría no sólo en el hecho de que, en ese caso, los salarios estarían siendo pagados directamente por los usuarios, sino en que la corrupción permite el mantenimiento de bajos niveles de remuneración para los empleados públicos y reduce la carga de impuestos que deben soportar los demás agentes económicos para financiar el sector público, lo cual podría ser beneficioso en términos de crecimiento económico (como sostienen, por ejemplo, Tullock,

1996 y Becker y Stigler, 1974). Todo esto, aunque admitamos que las posibles consecuencias negativas de la corrupción pueden estar parcialmente compensadas por los beneficios derivados de menores impuestos, plantea el dilema de si es preferible, desde un punto de vista económico, pagar mayores impuestos o aceptar mayores niveles de corrupción.

No obstante, todos los argumentos mencionados sobre las ventajas potenciales de la corrupción en términos de eficiencia económica tienen un punto de partida común. En todos ellos se considera que las normas y demás limitaciones impuestas de las que derivan las oportunidades de corrupción están dadas. Aun así, tales restricciones son una creación social y en muchos casos el resultado de un esfuerzo consciente e intencional para extraer rentas y aumentar el tamaño de los sobornos. Así, por ejemplo, si las personas están dispuestas a pagar por conseguir ahorros de tiempo en un procedimiento administrativo, surge inmediatamente el incentivo para aumentar el retraso en la tramitación de procedimientos. Cuando la discrecionalidad de un funcionario permite la obtención de sobornos para evitar o hacer menos onerosa una inspección, surgen los incentivos para aumentar el número de inspecciones. Cuando la ambigüedad en la redacción de las normas permite la discrecionalidad de los funcionarios que han de aplicarla, aparecen motivos para elaborar leyes opacas.

Por otra parte, si aceptamos el razonamiento anterior, también puede afirmarse que aquellas personas que tienen una mayor disposición para pagar no son necesariamente las más eficientes. Por el contrario, en un sistema donde existe corrupción tales personas pueden ser las que están mejor capacitadas para obtener ingresos mediante la búsqueda de rentas o, simplemente, los que están mejor posicionados para aprovechar las oportunidades de corrupción. No debe olvidarse que la disposición de pagar depende en gran medida del nivel de renta y que la corrupción en muchos países puede explicar la desigual distribución del ingreso. Por otra parte, los incentivos vigentes en sociedades con una cultura de corrupción pueden hacer que las personas prefieran orientar sus capacidades hacia el sistema de corrupción en lugar de hacia las actividades socialmente productivas (véase, por ejemplo, Baumol, 1990), aumentando el coste de la corrupción para el crecimiento económico.

La corrupción no es sólo un mecanismo ineficiente de asignación de recursos que perjudica el crecimiento económico. La corrupción tiene efectos negativos sobre la distribución de la riqueza ya que permite que los individuos mejor posicionados obtengan ventajas imponiendo costes sobre los demás miembros de la población. Aparte del ejemplo de los procesos de privatización en algunas de las antiguas economías del este mencionadas en la introducción, existen distintos estudios empíricos que demuestran de un modo fehaciente que los mayores niveles de corrupción están positivamente correlacionados con mayores niveles de desigualdad y elevados niveles de pobreza (por ejemplo, Gupta et. al. 1998).

Los mecanismos a través de los cuales la corrupción aumenta la desigualdad, aunque variados, son todos ellos el resultado de las distorsiones que produce en la eficiencia económica. En primer lugar, la corrupción reduce la capacidad del estado para jugar su papel regulador en los monopolios existentes, aumentando las rentas y reduciendo los excedentes de los usuarios. En otros casos conduce a la creación deliberada de monopolios sobre licencias o derechos, limitando deliberadamente el acceso con el fin de crear rentas.

La corrupción reduce los ingresos públicos y actúa como un impuesto regresivo, ya que las personas que están en mejor posición de capturar rentas son probablemente también las que se encuentran en mejores condiciones para evadir el pago de impuestos. Al mismo tiempo, a través de diferentes mecanismos, la corrupción aumenta y distorsiona el gasto público. Utilizando la capacidad del estado para contratar, se pueden pagar favores políticos o transferir dinero al sector privado que luego pueda capturarse en forma de sobornos. El efecto combinado de todo ello es un aumento del déficit público y de las necesidades de financiación del gobierno que, tarde o temprano, deberán cubrirse con mayores niveles de tributación o mediante el también regresivo impuesto de la inflación. La necesidad de financiación pública adicional además disminuye la inversión y el crecimiento económico.

Asimismo, la corrupción distorsiona el gasto público en favor de aquellas alternativas que ofrezcan mayores posibilidades de corrupción. Para maximizar el valor de los ingresos, los responsables públicos pueden desviar los recursos limitados, por ejemplo, hacia pro-

yectos de infraestructura o de defensa donde las oportunidades de corrupción son mayores, en detrimento de los gastos corrientes en educación o salud, donde estas oportunidades son más limitadas. Del mismo modo, las oportunidades de corrupción son mayores en los contratos de construcción de obras, que en los gastos corrientes que permiten mantener las obras públicas en condiciones adecuadas de uso. Por ese motivo, los costes económicos de la corrupción resultan difícilmente observables ya que, en mayor medida, se refieren a la rentabilidad social perdida por los proyectos alternativos. En cualquier caso, dada la rentabilidad social de los proyectos en educación y en salud, su carácter de impuesto regresivo y el aumento que conlleva del déficit público, quedan pocas dudas sobre el efecto negativo que genera la corrupción sobre la distribución de la renta y de las oportunidades en la sociedad.

Otro tanto puede afirmarse en el ámbito empresarial. Las pequeñas empresas que operan en contextos competitivos tienen pocas posibilidades de aprovechar las ventajas privadas de la corrupción debido a los menores márgenes de beneficios. Mientras que las empresas de mayor tamaño pueden dedicar equipos de relaciones públicas y mantienen un trato más cercano con las autoridades del gobierno. Como mencionábamos en la introducción, la liberalización comercial ha servido para quitar una gran cantidad de restricciones para las empresas que operan en mercados internacionales y ha servido para llamar la atención respecto a los efectos negativos de la corrupción sobre la competitividad. Paradójicamente, sin embargo, las empresas de menor tamaño siguen expuestas a las barreras internas y a las restricciones administrativas típicas de los mercados locales. Por todo ello puede plantearse como hipótesis plausible que la corrupción aumente la concentración empresarial.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este ensayo hemos tratado de pasar revista a los principales conceptos que permiten un análisis económico de la corrupción utilizando como criterio de evaluación sus efectos sobre el bienestar de las personas y sus consecuencias sobre el crecimiento económico. Aunque la corrupción no es un fenómeno reciente, existen razones históricas que hacen comprensible el mayor interés de las ciencias sociales por comprender sus causas y aportar alternativas que permitan su solución. A pesar de que el análisis económico, como pre-

tendimos exponer en las páginas precedentes, puede aportar elementos de análisis que ayuden a entender la racionalidad y la dinámica de los sistemas de corrupción, las soluciones que pueden proponerse desde la economía no son diferentes de las que pueden aportar otras ciencias sociales.

De acuerdo con las ideas expuestas, la corrupción no es más que un arreglo institucional para asignar los recursos de la economía, que sirve para la creación y la captura de rentas en detrimento de la eficiencia económica, del crecimiento, y que aumenta la desigualdad. Los incentivos presentes en ese arreglo institucional no sólo permiten explicar que las personas opten a comportamientos corruptos, perfectamente racionales en sentido económico estricto, sino también permiten mantener, adaptar y mejorar la “eficacia técnica” del sistema de corrupción. Consecuentes con ello, debemos admitir a continuación que es improbable que la corrupción se reduzca sustancialmente con medidas simples como, por ejemplo, el aumento de los salarios de los funcionarios o la privatización de empresas públicas. La reducción de la corrupción, si la interpretamos como un cambio institucional, está íntimamente ligada a la reforma del estado que, entre otras cosas, debe servir para reducir la discrecionalidad en las decisiones públicas, aumentar la claridad y la transparencia de las normas de las que se dote la acción del gobierno, resolver los problemas de financiación de los partidos políticos y aumentar el control de la sociedad sobre las decisiones políticas. Esta reforma es aún más urgente cuando en muchos países la frustración por las expectativas puestas en los procesos de transición política, democratización y liberalización se percibe, de un modo comprensible pero equivocado, como una consecuencia de la economía de mercado y del sistema democrático. •

NOTAS

1. Según Tanzi (1998), hace dos mil años un primer ministro del Reino de la India escribió el *Arthashastra* que puede considerarse el primer tratado sobre corrupción. En la *Divina Comedia*, hace siete siglos, Dante asignaba a los sobornadores un lugar destacado en el infierno y la Constitución de los Estados Unidos equiparaba el soborno a la traición, cuando los considera a ambos como

posibles causas de la destitución del Presidente. Véase Noonan (1984) para una historia de la corrupción.

2. Así, no sólo en países en desarrollo, como Venezuela o Perú, sino también en países desarrollados, como en Italia, la reacción social ha conseguido derribar gobiernos e incluso apartar clases dirigentes enteras de la escena política.

3. Las cifras provienen de Tanzi (1998). Según *Le Monde* (17 de marzo de 1995), los sobornos pagados en el extranjero por empresas francesas ascendieron a 10.000 millones de francos en 1995, y *World Business* (4 de marzo de 1996) cifró en 3.000 millones de dólares los sobornos pagados anualmente por compañías alemanas. En muchos casos tales cantidades podían ser deducibles como coste de operaciones en la liquidación del impuesto de sociedades. Se estima también que el 15% del valor de los contratos de adquisición de material

militar está formado por "comisiones". La magnitud de las escasas cifras disponibles indica que los beneficios de reducir la corrupción pueden ser considerables.

4. Véase, por ejemplo, Nordio (1997) para un análisis del caso de Italia y del escándalo de Tangentopoli (literalmente: ciudad soborno).

5. Véase Manzetti y Blake (1997) para las experiencias de privatización en América Latina y Goldman (1997) para las economías del este de Europa.

REFERENCIAS

- Bardhan, P. (1997) "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35: 1023-1042.
- Baumol, W. (1990) "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive". *Journal of Political Economy*. 98: 893-921.
- Beck, P. y Maher, M. (1986) "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets". *Economic Letters*. 20.1:1-5.
- Becker, G. y Stigler, G. (1974) "Law, Enforcement, Malfeasance, and Compensation for Employees", *Journal of Legal Studies*. January:1-18.
- Braguinsky, S. (1996) "Corruption and Shumpeterian Growth in Different Economic Environments". *Contemporary Economic Policy*. 14. July: 14-25.
- Frye, T. y Shleifer, A. "The Invisible Hand and the Grabbing Hand". *American Economic Review. Papers and Proceedings*. 87: 354-356.
- Graziano, L. (1980) *Clientelismo e Sistema Politico. Il Caso dell'Italia*. Milan: Fundación Agnelli.
- Gupta, S. Davidi, H. y Alonso Terme, R. (1998) "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?". *IMF Working Papers* 98/76 Washington.
- Huntington, S. (1968) *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Leff, N. (1964) "Economic Development Through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist*. 8-14.
- Lien, D. (1996) "A Note on Competitive Bribery Games". *Economic Letters*. 22.4: 337-41.
- Lui, F. (1985) "An Equilibrium Queuing Model of Bribery". *Journal of Political Economy*. 93:760-81
- Noonan, J. (1984) *Bribes* Macmillan.
- Manzetti, L. y Blake, Ch. (1997) "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways". *Review of International Political Economy*. 3. Winter: 662-97.
- Rose-Ackerman, S. (1997) "Corruption and Development". *Annual World Bank Conference on Development Economics*.
- Rose Ackerman (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*. New York. Academic Press.
- Sach, J. y Warner, A. (1995) "Natural Resource Abundance and Economic Growth". *NBER Working Paper*. N. 5398. Cambridge.
- Shleifer, A. y Vishny, R. (1993) "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*. 108: 599-617.
- Tanzi, V. (1995) "Corruption Arm's Length Relationships and Markets". en: Fiorentini and Peltzman: *The Economics of Organised Crime*. Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (1998) *Corruption and the Budget: Problems and Solutions*. En: Jain, A. *Economics of Corruption*. Kluwer.
- Tanzi, V. (2002). "Corruption Around the World: Causes, Consequences and Cures". En: Abed y Gupta, S. *Governance, Corruption and Economic Performance*. IMF.
- Tullock, G. (1996) "Corruption: Theory and Practice". *Contemporary Economic Policy*. 14. July:6-13.