

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA



**“INCIDENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO DE BOLIVIA”**

POSTULANTE
Jhonny Cristian Morales Coronel

TUTOR
MSc. Luis Arce Catacora

LA PAZ - BOLIVIA
2004

Agradecimientos

...Cerca está de agradecido quien se conoce deudor.
(Calderón, *El gran teatro del mundo*)

En primer lugar quiero manifestar mi agradecimiento a mi tutor y revisores, quienes con su asesoramiento científico, comentarios y consejos que me han transmitido, han hecho posible esta memoria de investigación.

Por otra parte, agradezco especialmente mi familia y amigos, porque he tenido su apoyo antes, durante y, sé que también, después. No quiero olvidarme de aquellos que trabajaron anónimamente con comentarios, una tarea que paga poco, pero que define nuestra sociedad.

PARTE I	5
1 INTRODUCCIÓN	5
2 JUSTIFICACIÓN	8
3 OBJETIVOS	8
3.1 Objetivo General	9
3.2 Objetivos específicos	9
4 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
5 HIPÓTESIS	12
5.1 Hipótesis Principal	12
5.2 Hipótesis Secundarias	12
6 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	12
6.1 Temática	12
6.2 Temporal	13
6.3 Espacial	13
PARTE II	14
1 MARCO CONCEPTUAL	14
1.1 Corrupción.-	14
1.1.1 Definición	15
1.1.2 Corrupción en el ámbito público y privado	18
1.1.2.1 Ámbito Público	19
1.1.2.2 Ámbito privado	22
1.1.3 Etimología	23
1.1.4 Corrupción “Pequeña” o Burocrática	24
1.1.5 Corrupción “Grande” o Política	24
1.1.6 Cleptocracia	25
2 METODOLOGÍA DE MEDICIÓN INTERNACIONAL	27
3 CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DE LA CORRUPCIÓN	33
3.1 Características.-	33
3.1.1 Corrupción en Países Subdesarrollados	35
3.1.2 Estado Fuerte y Estado Débil	37
3.2 Factores de Corrupción.-	38

3.2.1	Regulaciones y Autorizaciones.....	39
3.2.2	Régimen Impositivo.....	40
3.2.3	Decisiones Discrecionales.....	41
3.2.4	Calidad de la Burocracia.....	42
3.2.5	Nivel Salarial del Sector Público.....	43
3.2.6	Sistemas de Castigo y Controles Institucionales.....	44
3.2.7	Ejemplo de los Líderes.....	45
4	MARCO TEORICO	46
4.1	Consecuencias Económicas de la Corrupción	50
4.1.1	Impacto Adverso de la Corrupción	50
4.1.1.1	Impacto sobre la Inversión y el Crecimiento Económico	52
4.1.1.2	Freno a la Innovación	53
4.1.1.3	Impacto sobre la Eficiencia Económica	54
4.1.1.4	Impacto como Impuesto Oculto.....	54
4.1.1.5	Impacto en la Asignación del Gasto Público.....	55
4.1.2	Impacto Positivo de la Corrupción.....	57
4.2	Consecuencias Sociales	59
4.3	Consecuencias Políticas.....	60
	PARTE III.....	62
	CORRUPCIÓN EN AMERICA LATINA Y BOLIVIA	62
1	LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA	62
2	LA CORRUPCIÓN EN BOLIVIA.....	69
	PARTE IV.....	84
	ANÁLISIS Y COMPROBACIÓN EMPÍRICA	84
1	DESCRIPCIÓN DE DATOS.....	84
2	ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONOMETRICO.....	86
3	ESTIMACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL MODELO.....	87
	PARTE V	90
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	90
	BIBLIOGRAFÍA.....	94
	ANEXOS	96

RESUMEN DE TESIS

“Incidencia de la Corrupción en el Crecimiento Económico de Bolivia”

El grave problema de la corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político en los países latinoamericanos. Este fenómeno a lo largo de su historia toma formas peculiares y se mimetiza con prácticas sociales cotidianas que se encuentran muy arraigadas en los países con menor grado de desarrollo relativo, con mayor diversidad étnico-cultural y con una incipiente tradición democrática.

En nuestro país como en otros, se ha venido hablando con mucha frecuencia de la corrupción y sus términos derivados: corruptos, corruptores, actos de corrupción, comisiones contra la corrupción, lucha anticorrupción, etc. La misma sigue manifestándose en los diversos sectores de la sociedad, judicial, aduanas, impuestos, en las entidades policiales, etc.

Aparte de las connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico, la corrupción afecta negativamente al crecimiento económico de un país. Los canales por los cuales la corrupción impacta en el crecimiento económico son varios: distorsiona el esfuerzo productivo, desincentiva la inversión privada, frena la innovación, distorsiona el gasto público, etc.

Según el informe 2003 de Transparencia Internacional, Bolivia se situó en el puesto 106 de 133 países. En relación a los demás países latinoamericanos, nuestro país, está dentro de los cuatro países más corruptos, juntamente con Ecuador, Paraguay y Haití. Esta percepción de Bolivia a nivel internacional, no es contrario a la percepción ciudadana en nuestro país.

En nuestro país los primeros esfuerzos de lucha contra la corrupción, se manifiesta en el Plan Nacional de Integridad, y en la creación la Secretaria de Lucha Contra la Corrupción.

En este estudio se encontró suficiente respaldo para el convencimiento de que la corrupción afecta negativamente al crecimiento económico de los países, porque principalmente desincentiva la inversión privada, distorsión del gasto público, frena la innovación, etc. El resultado obtenido es similar al obtenido por Mauro (1995), cuya conclusión es que un país que mejora su posición en el índice de corrupción en dos puntos, éste experimentará un incremento de 0.5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento anual del PIB.

Nombre: Jhonny Cristian Morales Coronel.

Fecha de defensa: La Paz, 2 de marzo de 2004.

INCIDENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE BOLIVIA

PARTE I

1 INTRODUCCIÓN

El grave problema de la corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político en los países latinoamericanos (Banco Mundial, 1997). Durante muchos años, este tema despertó poco interés en el mundo académico y en el de las organizaciones que dan seguimiento a las políticas públicas.

Las condiciones económicas del mundo indican que el camino hacia un crecimiento sostenido ha tomado algunas desviaciones inesperadas. Aún los países más grandes y poderosos no están protegidos de los derrumbes económicos y políticos que tienen lugar en otras partes. Ahora que ha terminado la guerra fría, las economías de todos los países están íntimamente ligadas por temas de comercio, reformas neoliberales – globalización y esfuerzos anti-narcóticos. Sin embargo, las libertades de la economía mundial son ominosas si se las emplea mal.

Los trastornos ocurridos en los mercados mundiales, ponen a prueba la tendencia de los países en desarrollo a la economía de libre mercado, globalización y a la democracia. Muchos de estos países pasan por una grave contracción de la actividad económica y trastornos sociales; quizá uno de los factores que contribuye a ello es la ausencia de salvaguardias institucionales para proteger sus economías. Sin una estructura para el buen ejercicio del poder y del imperio de la ley y con las dificultades de reglamentos inadecuados, decisiones de inversión desatinadas, evaluaciones dudosas de los riesgos, procedimientos contables no transparentes y limitada sinceridad gubernamental, en los países en desarrollo surgen con frecuencia oportunidades para el capitalismo de grupos de cómplices y corrupción. Los esfuerzos de libre comercio y privatizaciones pueden favorecer a aquellos que pagan sobornos más altos, limitando las

posibilidades de acción de las compañías que no incurren en esas prácticas por prohibición formal.¹

En nuestro país como en otros, se ha venido hablando con mucha frecuencia de la denominada corrupción y sus términos derivados: corruptos, corruptores, corrompidos, corruptela, actos de corrupción, comisiones contra la corrupción, lucha anticorrupción, etc. Esto se debe a que la corrupción se ha convertido en el fenómeno generalizado y contagioso de nuestra época, un problema en el que ha caído la sociedad actual generalmente por la falta de valores, dada la precaria formación ética que ofrece el sistema educacional, por el afán de dinero fácil, por la ley del menor esfuerzo, etc., es decir, por razones o causas que toman al dinero como la medida de todas las cosas y que a la par dan como resultado una inmoralidad administrativa debido a que están vinculadas, esto es, la una es consecuencia de la otra.

A partir del momento en que se instalan practicas corruptas en los distintos niveles de conducción de un Estado, se abre un infinito abanico de problemas. Ellos son los atinentes a la economía, la cuestión política y tal vez el más grave: una suerte de anomia que carcome la integridad moral de una sociedad y erradica cualquier posibilidad de prosperidad en el futuro.²

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Cesar Gaviria, afirmó que “ *en los países con crecientes niveles de pobreza, es evidente que la corrupción está empeorando y avanzando a pasos agigantados*”³. Siendo la pobreza el factor crucial que ha motivado la lucha contra este fenómeno de la corrupción.

Ciertamente la corrupción no es una fenómeno nuevo, en realidad siempre hemos convivido con este. En países desarrollados y en desarrollo, grandes o pequeños, orientados al mercado o no, los gobiernos han sido acusados de corrupción. En nuestro país y en otros como Perú, Argentina,

¹ SELIGSON, Mitchell A: “La cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000”, Universidad Católica Boliviana-MpD, Corrupción y apoyo al sistema, 2000, p.83.

² BAZZE, Miguel. Nota de Opinión. p.1

³ César Gaviria, Mensaje de apertura en un taller sobre la aplicación de la Convención Anticorrupción de la OEA en la ley chilena, Santiago de Chile. Octubre 2000.

Bélgica, Reino Unido, Japón, Italia, Rusia y España, las acusaciones de corrupción cumplen un papel importante en la política que en los últimos tiempos. En Venezuela, se publicó en dos volúmenes un diccionario de este fenómeno⁴ y en 1991, se produjo una obra parecida en Francia.⁵ Este problema afecta en gran medida a todos los países del planeta, pero sobre todo a aquellos que aún tienen como cuenta pendiente el desarrollo.

Los expertos en el tema coinciden en que en los países desarrollados la corrupción es mínima en la justicia y en los mandos medios y bajos de la administración pública; en tanto que, puede alcanzar un nivel relativamente importante en los altos cargos. En los países subdesarrollados, por el contrario, la corrupción es intensa tanto en los estratos altos como en los medios y bajos: infecta al Estado en su totalidad.⁶

Los actos de corrupción suelen ser controlables, el problema está cuando es la corrupción la que domina, y allí empieza a nacer el descreimiento, para luego dar forma a una complicada situación a la que los sociólogos gustan definir como anomia, ¿qué quiere decir esto?: Anomia significa que desaparece, en determinado momento del auge de los procesos de corrupción, todo marco de referencia que permita evaluar las conductas. A esta cuestión bien explica el constitucionalista Jorge Reynaldo A Vanossi "*da lo mismo lo legal que lo ilegal, lo permitido que lo prohibido, lo valido que lo inválido*". Es una suerte de limbo en el cual se flota y la sociedad se ve autoestimulada a obrar según la ley de la selva; es decir al margen de toda regulación.⁷

Hay que reconocer que la corrupción es un fenómeno no inherente del sector público, sino también, éste esta presente en el sector privado; esta afirmación es necesaria para evitar crear estereotipos que no son verdaderos.

⁴ Diccionario de la corrupción en Venezuela, Ediciones Capriles, 1989

⁵ Gilles Gaetner, L' Argent facile: dictionnaire de la corruption en France, Paris, 1991

⁶ GRONDONA, Mariano. La Corrupción. Ed. Planeta Ira, 1993. p. 60.

⁷ BAZZE, Miguel. Nota de Opinión. p.3

2 JUSTIFICACIÓN

Los economistas han advertido desde hace mucho, del impacto de la corrupción en el crecimiento económico. La argumentación para esta afirmación es que este fenómeno reduce los incentivos para la inversión, aumenta los costos de transacciones y en consecuencia incide en un menor crecimiento económico.

La corrupción es tan antigua como la humanidad y su presencia e influencia en el crecimiento de un país, es un hecho inobjetable y Bolivia no es la excepción. El grave problema de la corrupción afecta en gran medida a todos los países, esencialmente a los países subdesarrollados, por lo que, la misma amerita una especial atención, estudio y dedicación.

En la presente investigación nos interiorizaremos en el análisis nacional, porque entendemos que en nuestro país es necesario poner en evidencia el impacto de la corrupción en su crecimiento económico, debido a decisiones desatinadas de inversión, procedimientos contables no transparentes, dudosas evaluaciones de riesgo, una sinceridad limitada por parte del gobierno, entre otros.

Sin ánimo de tratar de emprender una tarea de gran magnitud, que debería ser objeto de las instituciones oficiales, internacionales y académicas, el propósito del presente trabajo es realizar una investigación sobre el efecto de la corrupción en el crecimiento económico en Bolivia.

3 OBJETIVOS

Los objetivos de la investigación son:

3.1 Objetivo General

El objetivo general de la presente investigación es identificar la influencia de la corrupción en el crecimiento económico de Bolivia (reduciendo la inversión interna y externa, disminuyendo los ingresos tributarios, estimulando gastos públicos excesivos e improductivos, etc).

3.2 Objetivos específicos

- Elaborar un análisis de los factores de influencia, a través de los cuales, la corrupción afecta al crecimiento económico;
- Realizar un análisis cuantitativo del efecto de la corrupción en el crecimiento mediante un modelo econométrico.

4 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Bolivia a partir de agosto de 1985 adoptó un modelo basado en una economía de apertura y libre mercado que fue denominado la Nueva Política Económica, basada en una disciplina fiscal, un régimen de cambio flexible, apertura económica, liberalización del mercado financiero, desregulación de los mercados domésticos y una política de estabilización monetaria. Entre 1986-1993, el Gobierno Boliviano lanzó un programa de privatización de empresas públicas que más tarde vino a ser reemplazada por la Ley de Capitalización, donde se dio inicio a la segunda generación de las reformas estructurales de la economía boliviana (1994 – 1997).

Esta segunda generación de reformas consistió esencialmente en la capitalización de las principales empresas estatales ligadas al transporte, hidrocarburos, energía y telecomunicaciones. A través de esta última, el Gobierno buscó conseguir socios externos para duplicar el valor del patrimonio de las empresas del sector público y conseguir créditos por un monto equivalente al 150 por ciento del nuevo patrimonio. Con estas inversiones el Gobierno de entonces esperó que

la economía pudiese ingresar en una fase de crecimiento sostenido del 8 por ciento anual una vez terminado el programa de inversión.

Sin embargo, a pesar de estos ajustes realizados, las bajas tasas de crecimiento observadas en nuestro país en este último tiempo, siguen siendo una de las preocupaciones, los cuales no han sido satisfactorios, considerando los niveles de pobreza existentes. Su condición de país pequeño y abierto lo hace sensible a sufrir shocks externos adversos, que sumados a los shocks internos, transforman su economía hacia una mayor vulnerabilidad.

La literatura económica teórica y empírica en los últimos años ha retomado sus investigaciones en los problemas del crecimiento, sin embargo la literatura en el caso boliviano es relativamente escasa, siendo necesario resaltar recientemente los estudios sobre las limitaciones geográficas en el desarrollo de Morales (2000) y sobre los determinantes del crecimiento en el trabajo del FMI (1998).⁸

Si bien existe cierto consenso en cuanto a la inter-relación de factores económicos, sociales, políticos, psicológicos y culturales, la diferencia radica en la identificación de aquellos factores que perjudican al crecimiento en Bolivia. Consideramos que uno de estos factores es la corrupción sobre todo la gran corrupción⁹, aquella que involucra a funcionarios de alto nivel (ministros, jefes de estado, etc).

Investigaciones realizadas en un vasto número de países sugieren que la corrupción puede tener un importante efecto negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía.¹⁰

Después de la II Guerra Mundial, cuando prominentes economistas como Harrod, Domar, Roston y otros argumentaban que los países necesitaban de capital para crecer y que había una relación

⁸ LOZA, Gabriel; "Algunas consideraciones sobre el problema del crecimiento económico en Bolivia", p. 2.

⁹ La "pequeña", corrupción hace referencia a la corrupción con el propósito de facilitar y agilizar procesos burocráticos.

¹⁰ SOTO, Raimundo. "La corrupción desde una perspectiva económica". ILADES, 2000. p.24.

casi mecánica (relación K/Y) entre las variaciones del gasto de capital y las variaciones en el crecimiento, se priorizó la idea de apoyar al gasto de capital.¹¹ Así los economistas cuando evalúan la asignación de recursos entre gasto corriente y de capital suelen ser muy críticos para aquellos países que favorecen el gasto corriente. Este sesgo hacia los gastos de capital es entendido como una “regla de oro”.¹² Por lo tanto, hay derecho a endeudarse para financiar la construcción de nuevos caminos, pero no para financiar la reparación y mantenimiento de los ya existentes; hay derecho de endeudarse para construir nuevos hospitales, pero no para capacitar a los doctores o enfermeras o para adquirir medicamentos. Muchos políticos han interiorizado muy bien la regla de oro y algunos la explotan de muy buena forma. Por eso, la finalización e inauguración de proyectos de inversión como caminos, canales de irrigación, plantas de energía, túneles, escuelas y hospitales son tan populares entre los políticos. Esto suele ser destacado en primeras planas de los periódicos asegurando además que ello contribuirá al crecimiento futuro.

Ejemplos de estos abundan en Bolivia, enviando supuestas señales de que el gobierno de turno está promoviendo el crecimiento. Está claro que este sesgo pro-inversión incrementa el presupuesto de inversión. Sin embargo, otro factor que contribuye a este incremento es la corrupción.

Mientras que el gasto corriente refleja explícitas e implícitas autorizaciones, planes y compromisos, no hay lineamientos claros acerca de la formulación en el presupuesto de inversión y su composición. Esto significa baja discrecionalidad para los primeros y alta discrecionalidad para los gastos de capital. Los políticos, miembros del parlamento, viceministros y ministros e incluso líderes del Estado, suelen participar e intervenir en la toma de decisiones acerca de:

- El tamaño de la inversión total;
- La composición del presupuesto para este gasto;
- La elección de los proyectos y su ubicación;

¹¹ MORALES, Eloy. “Corrupción, Desarrollo y Crecimiento”. CIDES-UMSA, 2001. p.273.

¹² La recomendación para muchos países, establece que sólo el gasto corriente necesita ser equilibrado con ingresos ordinarios; un país puede tener déficit fiscal igual a su gasto neto de capital.

- En el tamaño del proyecto.

Todo ello llevaría a una disminución de la productividad del gasto de capital reduciendo la tasa de crecimiento.

Por lo expuesto anteriormente, el problema de investigación se centra en este flagelo como es la corrupción, como factor determinante que influye en el crecimiento económico de Bolivia.

5 HIPÓTESIS

Las hipótesis de la presente investigación son:

5.1 Hipótesis Principal

“La corrupción tiene una influencia negativa, en el crecimiento económico de Bolivia”

5.2 Hipótesis Secundaria

Los países menos desarrollados demuestran los más graves niveles de corrupción.

6 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

6.1 Temática

El diseño de la investigación radica en analizar los efectos negativos de la corrupción en el crecimiento económico del país, dejando de lado los efectos positivos que esta puede tener.

Además es importante puntualizar que la investigación se limitara al estudio del fenómeno de la corrupción presente en el sector público¹³.

6.2 Temporal

Con el propósito de analizar la incidencia de la corrupción en el crecimiento económico, se toma como periodo de análisis el año 2000. No se considera un periodo reciente debido a las limitaciones en la disponibilidad de la información.

6.3 Espacial

Como los índices de percepción de corrupción, se da a nivel país, el análisis de la investigación comprende el ámbito nacional.

¹³ Este mal también está presente en el sector privado.

PARTE II

1 MARCO CONCEPTUAL

1.1 Corrupción.-

Como en muchos de los problemas de dimensión nacional, suelen ser frecuentes las nociones generales, abstractas y muchas veces subjetivas o arbitrarias que se enuncian para referirse a un tema. De ahí que la corrupción es ciertamente un problema complejo en el que intervienen numerosas fuerzas que son difíciles de describir y evaluar (factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos). Las distintas sociedades tienen diferentes visiones morales, políticas y administrativas sobre qué prácticas son corruptas. Aún cuando el concepto de corrupción es utilizado con mucha frecuencia en el lenguaje cotidiano, en la prensa y en documento oficiales, su significado puede variar mucho según el contexto social y cultural en donde se lo este tratando.

Una misma acción, que en algunas sociedades se entiende como una falta ética o una contravención menor; en otros puede estar alcanzado por la legislación o por las costumbres habituales de la sociedad y representar un acto de corrupción, penado por la ley.¹⁴

La falta de datos precisos acerca de su incidencia hacen más difícil establecer definiciones basadas en aspectos absolutamente objetivos. En el ámbito privado se puede entender que ciertas actitudes y comportamientos representan actos de corrupción aunque no estén penados por la ley. En el sector público existen en casi todos los países criterios legales o estatutarios para establecer la legalidad de los actos de los políticos, administradores y ciudadanos, especialmente cuando se trata del uso de fondos y recursos del Estado, o que afectan a los ciudadanos en su conjunto.¹⁵

¹⁴ REOS, Orlando. Seminario Internacional “Los Desafíos Éticos del Desarrollo”. Argentina-Buenos Aires, Septiembre 2001. p. 2.

¹⁵ En nuestro país, la Secretaria de Lucha Contra la Corrupción elaboró un Diagnostico de Instituciones y Leyes relacionadas con la Lucha Contra la Corrupción, en esta se identificaron los principales cuerpos normativos (leyes y decretos), relacionados con la lucha contra la corrupción.

Los actos de corrupción pueden ser varios e incluyen entre otros, al soborno, la extorsión, el fraude, la apropiación de fondos públicos con fines privados y la malversación de fondos públicos por políticos y funcionarios del Estado. En Bolivia todas estas modalidades, en gran o poca medida, se han evidenciado. A los anteriores casos podemos sumar el abuso de funciones, la exacción de contribuciones ilegales para financiar a los partidos políticos, seducción o corrupción de un juez o funcionario público y el nepotismo.¹⁶ No respetar una señal de tránsito, no pagar la entrada a una fiesta, recibir dinero para “agilizar” un trámite, no respetar la “fila” en un banco, son actos de corrupción que sólo se diferencian por el costo social que ocasionan, parafraseando a Vilma Tapia Anaya, una excelente poetisa boliviana, “corrupción, en pos de ti he ido por mil direcciones, ninguna equivocada”.¹⁷

1.1.1 Definición

No existe una definición precisa y universalmente utilizada de la corrupción, ésta es frecuentemente definida en función de su práctica. Como se afirma anteriormente, las practicas corruptas difieren de un país a otro y pueden estar determinados por los patrones históricos, culturales y sociales de cada sociedad. Pero, la corrupción generalmente no es difícil de reconocer cuando se la observa. Pero definir exactamente corrupción es una tarea compleja y no existe una acepción general del termino.

En el trabajo de Soto (2000)¹⁸, se da a conocer una serie de definiciones que sin ser exhaustivas son suficientes para caracterizar sus causas, modalidades de operación y efectos:

Bayley(1966) señala que la corrupción, que frecuentemente se refleja en actos de soborno, es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias;

¹⁶ SOTO, Raimundo. “La corrupción desde una perspectiva económica”. ILADES, 2000. p.29

¹⁷ La prensa, “Corrupción y economía” La Paz, 15 de diciembre de 2002.

¹⁸ SOTO, Raimundo. “La corrupción desde una perspectiva económica”. ILADES, 2000. p.27

Werlin(1973) define corrupción de manera más restringida como el desvío de fondos públicos hacia propósitos privado;

Van Klaveren(1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, el ingreso del servidor público corrupto no depende de una evaluación social de su contribución al bien común, sino de las condiciones del mercado y sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso, el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta;

Friedrich(1990) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público, al que la sociedad le ha dado el poder para realizar un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público;

Harsch(1993), lleva la definición a un terreno más práctico y la define mediante una serie de acciones que son corruptas. Entre ellas, la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, y el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales. Extendiendo esta definición para incluir, además el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el Lobby y otras actividades para influir en el sistema político de modo tal de obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Por las definiciones expuestas, pareciera que existen prácticas corruptas solo en situaciones donde interactúa el servidor público y distintos grupos de la sociedad. Se entendería que con ello se niega que la corrupción exista en el sector privado. Afirmación falsa, pues existen muchas acciones de corrupción entre agentes privados que afectan negativamente a la sociedad y acciones que no causan una externalidad a la sociedad. En este último caso, resulta difícil justificar la

acción del Estado pues dichas acciones sólo implican transferencias de renta entre agentes privados.

En este trabajo de investigación se usa una definición relativamente amplia que ayude a relacionar su significado con el contexto general de la economía y las instituciones de gobierno, organización y administración del Estado, sin ocuparnos de los aspectos estrictamente legales, o de casos específicos. Por lo que entenderemos como corrupción: “**al abuso del poder público en beneficio privado (propio o de terceros)**”.¹⁹ En ese caso, un oficial público que hace las veces de agente o mandatario, encargado por el público de llevar adelante una actividad, representando al principal o mandante, desarrolla acciones para su propio provecho, las cuales son difíciles de supervisar y vigilar por el principal. En un nivel más amplio, la corrupción consiste en el uso indebido de un cargo público con fines no oficiales.²⁰

En términos de las definiciones que se indican arriba, debe destacarse que *corrupción* no es sinónimo de *ilegalidad* de acuerdo a algún código de conducta, por lo que, es importante separar estos dos conceptos. No todas las acciones ilegales son corruptas (Por ejemplo, el robo). Por lo contrario, existen prácticas y actividades que no implican la violación de ninguna disposición legal pero llevan consigo una falla ética y de comportamiento colectivo (Por ejemplo regalos o dádivas a funcionarios públicos no prohibidos por ley). Es importante puntualizar que en la medida que estos comportamientos tienen efectos sobre el conjunto de la economía y la sociedad son parte de lo que genéricamente se llama corrupción.

Es igualmente importante distinguir entre actos de corrupción e inmoralidad, pues si bien la corrupción tiene una sanción social, hay muchos actos de inmoralidad que no son corruptos.

¹⁹ Esta es la definición usada por el Banco Mundial en su informe “Ayudando a los países a combatir la corrupción – El rol del Banco Mundial” septiembre, 1997. p. 8.

²⁰ REOS, Orlando. Seminario Internacional “Los Desafíos Éticos del Desarrollo”. Argentina-Buenos Aires, Septiembre 2001. p. 2.

Resulta difícil especificar claramente los límites de la definición de la corrupción, pues debe reconocerse que hay actividades en las que la genuina labor de un funcionario público puede confundirse con el interés personal (Por ejemplo, para obtener su reelección).

Además de las definiciones antes mencionadas, Soto señala que a un nivel más profundo, la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular en su capacidad de gobernabilidad. Si la estructura institucional fuese efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y, a la vez, las normas serían adaptadas de manera expedita para impedir actos de corrupción.

Otros autores distinguen aquellos actos de corrupción que se cometen “de acuerdo con las reglas” de las acciones que se desarrollan “en contra de las reglas” (Transparencia Internacional, 1996). En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley y por tanto, el corrupto es “un experto en atajos”. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.²¹

1.1.2 Corrupción en el ámbito público y privado

Antes de describir la corrupción en el ámbito público y privado debemos aclarar las diferencias entre ambas.

La idea central, que preside la distinción entre intereses público y privados, consiste en que los primeros se refieren a los asuntos y bienes que son de toda la comunidad y que, en consecuencia, no pertenecen ni son apropiables por nadie. La característica equivalente, de los intereses privados es que ellos están vinculados con los fines individuales de cada miembro de la sociedad civil, especialmente con aquellos referentes a la propiedad, la riqueza y el lucro. La existencia, en toda comunidad políticamente organizada, de bienes y asuntos comunes a todos sus miembros, siempre ha planteado el tema del *conflicto de intereses*. El punto más álgido, para resolver estos

²¹ GAMERO R., Julio H. Causas y consecuencias de la corrupción. CEPD, Perú. p.1.

conflictos, radica en las dificultades que plantea la necesidad de garantizar la imparcialidad de los agentes públicos, para hacerse cargo de los asuntos comunes, sin que sus actos privilegien o beneficien a sus propios intereses privados.

1.1.2.1 Ámbito Público

A la sociedad civil le interesa que todas las funciones atribuidas al poder público se ejerzan de acuerdo a un sistema jurídico, fundado en normas éticas básicas, legítimas, válidas y en la certidumbre de la ley. Esta exigencia es más rigurosa en los regímenes democráticos, pues en ellos la ley se establece a través de la participación de los ciudadanos en procesos colectivos de decisión. Por esta razón, el control sobre el ejercicio de las funciones públicas es una característica de las sociedades democráticas.

Desde siempre el sector público ha sido el lugar oportuno para desarrollar actividades en nombre del soberano y en beneficio propio. Ya en las primeras civilizaciones aparecieron funcionarios que aprovecharon su posición para traicionar la confianza dispensada y obtener ventajas indebidas. En registros de antiguas civilizaciones de Egipto y Asiria se encuentran notas que indican que el control a los recaudadores de impuestos era entonces un tema de preocupación del monarca.²²

En la actualidad y especialmente en los últimos años se ha desarrollado un interés renovado por los efectos que la corrupción tiene en el sector público, sobre todo el aparato del Estado, sobre los actores económicos, sobre la gobernabilidad de un país y sobre el bienestar de sus ciudadanos. Esto es particularmente importante en los países en desarrollo, aunque no es patrimonio exclusivo de ellos.

Muchas prácticas que son legales tienen sin embargo connotaciones éticas que ayudan a describir la corrupción. Un caso importante es el mecanismo de contribuciones a los comités de acción

²² REOS, Orlando. Seminario Internacional “Los Desafíos Éticos del Desarrollo”. Argentina-Buenos Aires, Septiembre 2001. p. 3.

política o a determinados candidatos. Cuando una firma o un individuo realiza una donación significativa a un candidato político o tienda política y esa contribución no es puesta a la luz; entonces, en el escrutinio público existirá la presunción que las acciones de dicho político en su rol como funcionario electo podrían estar sesgadas en favor del donante.

Al conceptualizar la corrupción en el ámbito público, se deben considerar los agentes públicos y los políticos.

Agentes Públicos.

La corrupción en los servicios públicos se identifica como el abuso de los deberes del funcionario público para beneficio propio. El término agente o funcionario público se refiere a quienes tienen a su cargo los asuntos comunes de toda la sociedad y que están dotados de diferente grado de autoridad y capacidad de decisión sobre materias que afectan al conjunto de la comunidad nacional. En tal sentido es un término que designa a cualquier miembro de la administración pública que gobierne, legisle, haga justicia, administre y sea parte de la dimensión pública de un país.

La probidad de estos agentes públicos se aplica a la conducta de éstos y se refiere principalmente a la integridad, con respecto al cumplimiento de sus deberes. La integridad exige un recto cumplimiento de las normas que regulan sus actividades, expresa la relación de la probidad hacia la conducta pública y su adecuación al código ético y jurídico. Sin embargo, la integridad no basta; la probidad se extiende a la responsabilidad, es decir, la obligación de responder en el desempeño de su cargo ante la sociedad. A estos elementos se suma la transparencia, la que constituye una base adscrita a la responsabilidad e integridad de los agentes públicos. Los fenómenos de corrupción aumentan cuando las funciones públicas no son transparentes y cuando no pueden ser controladas ni constitucionalmente ni por la ciudadanía.

Agentes Políticos.

En términos ideales, la vida política debería tener por fin la defensa y realización de intereses públicos y ser una actividad desinteresada, en la medida en que el político renuncia a intereses egoístas. Pero, al parecer, la corrupción se produciría cuando la actividad política por sí misma no satisface a los políticos de oficio y por eso quienes se dedican a ella buscan también la promoción de su fortuna privada.

Cuando los partidos políticos corruptos asumen funciones regulares dentro de las instituciones de gobierno, esta corrupción política se vuelve sistemática, se autorizan las operaciones ilícitas, premiando al que colabora y sancionando al que no sigue el juego. Las formas más comunes de corrupción política son: la apropiación y distribución privada de los empleos públicos, la asignación de contratos, el uso particular de los recursos estatales y la definición de políticas en consonancia con los intereses de los grandes grupos económicos.

En la actualidad el financiamiento de la actividad política no es transparente para la opinión pública y existen inquietudes, dudas y reservas acerca de los compromisos indebidos, expresos o tácitos, que estos órganos de intermediación puedan contraer para conseguir fondos y financiar sus actividades. No existen dispositivos legales eficaces de transparencia que permitan una evaluación y un control institucional y ciudadano sobre la eventual infiltración de intereses particulares, sectoriales o corporativos en la esfera del interés público. Se sostiene que una correcta legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos disminuiría la corrupción, ya que pondría límites al ingreso de recursos obtenidos ilegalmente y garantizaría, entre otros, una mejor transparencia de los procesos electorales.²³

²³ ARDOUIN, J. BUSTOS, Claudio. GAYO, Rosa. y JARPA Mauricio. Corrupción. Noviembre del 2000. p.7.

1.1.2.2 **Ámbito privado**

El concepto de corrupción se aplica generalmente al ámbito público, sin embargo, es posible también afirmar, que la corrupción puede ser una realidad en el mundo privado, tanto en el ámbito de empresas como en las instituciones de la sociedad.

Se ha dicho muchas veces que para que exista corrupción hace falta dos partes, una que exija el pago indebido y otra que lo entregue. De manera que aún cuando hablamos del sector público, generalmente hay alguna empresa o persona que está involucrada y que por lo tanto - desde un punto estrictamente moral - es cómplice del acto de corrupción. Gran parte de la literatura reciente en materia de corrupción, su medición y los esfuerzos para combatirla toman en cuenta ese rol y apuntan a definir mejor las sanciones o los incentivos a aquellos que participan.

En el sector privado, si bien, se acepta la prevalencia del interés particular sobre el público, éste se logra respetando las reglas del juego establecidas, acorde con las normas de la competencia y leyes que regulan la actividad privada para "armonizarla" con la actividad pública.

Entonces, se puede decir que hay corrupción en el sector privado cuando, con el propósito de obtener ventajas, se actúa de manera tal que se violan las reglas del juego, valores del sistema, leyes del funcionamiento de la economía de mercado, normas, etc.²⁴

La corrupción en el ámbito privado ha existido desde siempre; pero en tiempos más recientes han tenido gran difusión. Tanto en el ámbito de las finanzas como en el campo bursátil y en el de servicios profesionales han aparecido muchos ejemplos que reflejan prácticas corruptas. No se trata solamente de ejemplos en países en desarrollo. Por el contrario, en Estado Unidos y en Europa es donde se concentran en los últimos años un sinnúmero de casos de este tipo. Esas prácticas incluyen por ejemplo casos de abiertos conflictos de interés para las empresas de auditoría externa, que simultáneamente son, en forma directa o a través de sus afiliadas, consultores de sus clientes auditados en diversas áreas de actividad. Muchas veces los informes

²⁴ ARDOUIN, J. BUSTOS, Claudio. GAYO, Rosa. y JARPA Mauricio. Corrupción. Noviembre del 2000. p.9.

auditados no reflejan la realidad financiera y patrimonial de las empresas y los auditores no destacan los puntos vulnerables de los estados. Más aún hay oportunidades en que no siguen los mínimos procedimientos estandarizados y prácticas generalmente aceptadas por la profesión contable²⁵. Al mismo tiempo, las empresas auditadas ofrecen contratos muy jugosos a las compañías consultoras que son ramas paralelas de una misma organización que las auditoras. Esta es una práctica corrupta que está poniendo en peligro una parte esencial del funcionamiento de los mercados de capitales.

Por la gran importancia que estas acciones corruptas tienen sobre los mercados más desarrollados, en especial sobre los mercados financieros y de capitales, su impacto puede ser muy amplio y dañino. La ola de desconfianza y la falta de credibilidad derivada de estas acciones no solo se propaga entre los países desarrollados sino también a los subdesarrollados. Puede decirse que ponen en peligro muchos de los logros de la globalización, en especial la circulación internacional de capitales.²⁶

1.1.3 Etimología

El origen de la palabra "corrupción" es indoeuropeo "reut" y significa "arrebatar". Entonces, cuando se presenta tanto un acto como un estado de corrupción, estamos ante un arrebataamiento por parte de un funcionario o empleado público, mediante distintos mecanismos, de un bien que no le corresponde. Pero aquí, se debe hacer una sustancial diferencia entre "acto" y "estado" de corrupción: el primero de los casos es posible que se trate de un acto aislado por lo tanto debe considerarse como la desviación de un funcionario, en el segundo de los casos "estado", se esta ante la gravedad del problema, es decir, la desvirtuación total de los fines del propio Estado cuyo fin único es servir al bien común. Cuando existe un estado de corrupción se

²⁵ El caso más conocido recientemente, aunque no el único, ha sido el de la compañía de energía Enron y sus prácticas de gestión y de registración contable avaladas y en casos encubiertas por la auditora Arthur Andersen. En el colapso de World Com se han verificado prácticas incorrectas de registración de ingresos por valores de varios miles de millones de dólares. Esto ha precipitado en el Congreso de los EEUU la urgente discusión de reformas en las regulaciones de la gobernabilidad empresarial.

²⁶ REOS, Orlando. Seminario Internacional "Los Desafíos Éticos del Desarrollo". Argentina-Buenos Aires, Septiembre 2001. p. 4.

esta frente a un arrebatamiento del propio Estado en beneficio de unos pocos, los arrebatadores y en desmedro de la gran mayoría.

1.1.4 Corrupción “Pequeña” o Burocrática

Hace referencia al ejercicio de sobornos, coimas y otros actos en lo que se incurre con el propósito de “facilitar” y “agilizar”; es decir conseguir procedimientos rutinarios más rápidamente - o no seguido paulatinamente uno tras otro.

1.1.5 Corrupción “Grande” o Política

La "gran corrupción" involucra a altos funcionarios, ministros y a jefes de estado; es decir, implica la influencia de responsables.

La diferencia entre “gran corrupción” y “pequeña corrupción” no se trata simplemente de una diferencia de escala. En general, como señalamos anteriormente la corrupción menor tiene por finalidad acelerar o ignorar procedimientos rutinarios. Mientras que la gran corrupción involucra ejercer influencia sobre los gobernantes.

George Moody-Stewart, considera la existencia de tres principales criterios para la determinación de los tipos de transacciones que atraen la gran corrupción.²⁷

- El primero es su tamaño: si el proyecto o la transacción no son grandes, no vale la pena molestarse;
- El segundo hace referencia a la recompensa inmediata. La posibilidad de recibir un soborno en dos o tres años no es muy atractiva;

²⁷ MOODY S., George. The cost of Grand Corruption (Economic Reform Today), No. 4, 1996, p.19

- Por último, existe lo que se podría describir como mistificación, o sea que cuanto más complicada y técnica sea la transacción, menos probable será que suscite interrogantes.

Aplicando estos criterios, las oportunidades de corrupción son mayores en transacciones que involucran:

- Suministros militares, aeronaves, buques y equipos para proyectos de telecomunicaciones;
- Los bienes de capital para grandes proyectos industriales y agroindustriales e importantes proyectos de ingeniería civil (Por ejemplo, represas, puertos, puentes, carreteras);
- Licencias para crear nuevas empresas extractivas;
- Compras gubernamentales de suministros a granel, como petróleo, fertilizantes, cemento, textos escolares y productos farmacéuticos; así como honorarios de consultores.

El centrarse en la corrupción magnífica no implica de ninguna manera el perdonar la corrupción pequeña, que puede dañar seriamente la calidad de la vida del ciudadano ordinario, particularmente de aquellos miembros más vulnerables de la sociedad.

En aquellas naciones donde la corrupción grande esta desenfrenada, no hay esperanza de controlar la corrupción pequeña.²⁸

1.1.6 Cleptocracia

Cuando el estado de corrupción se agrava y se extiende a todos los casos, cuando los controles aparecen tan débiles que logran ser vulnerados permanentemente, estamos ante el latente temor de rozar o más aun ingresar a lo que se define como cleptocracia.

²⁸ MOODY S., George. The cost of Grand Corruption (Economic Reform Today), No. 4, 1996, p. 19

¿Qué es cleptocracia?. Esta proviene del griego *kleptes*, que significa ladrón y *cratos*, poder.²⁹ Cuando apelamos a este término para definir la irregularidad de un sistema estamos ante el abandono del concepto de estado de corrupción, para abrazar la idea donde un conjunto de ladrones se apropia –arrebata- del mismo Estado.³⁰

Según Stanislav Andreski, aunque no existen cleptocracias puras, la mayoría de los gobiernos africanos al sur del Sahara se acercan mucho a este modelo y algunos países no africanos no se alejan demasiado del concepto.

Andreski, define la cleptocracia como la “explotación sistemática de las oportunidades de enriquecimiento personal que ofrece el Gobierno, moderada por el amiguismo y exacerbada por el gansterismo”, lo que llevó a expresar sobre el tema al Dr. Mariano Grondona diciendo que “nadie es visto como más peligroso (por parte del clan que da forma a la cleptocracia) que el funcionario honesto: un trasgresor de la norma no escrita de la cleptocracia”. Cuando un país cae en la desgracia de la cleptocracia, el mal está tan consolidado que extirparlo sería prácticamente como detener un tornado.³¹

Resumiendo, la cleptocracia sucede cuando la corrupción se institucionaliza al interior de un Estado y parte de la sociedad, formando su propia cultura, con sus códigos, sus usos y jerarquías, con sus honores y sus distinciones sociales. Cuando la corrupción se generaliza a todos los niveles. Cuando la honestidad es la excepción y no la regla de conducta social. Cuando el Gobierno, los partidos políticos y los grupos de presión participan de la corrupción. Cuando los líderes morales se benefician de ella directa o indirectamente. Entonces, los regímenes políticos se transforman y se convierten en cleptocracias.³²

²⁹ GRONDONA, Mariano. La Corrupción. Ed. Planeta Ira, 1993. p. 63

³⁰ BAZZE, Miguel. Nota de Opinión. p.2.

³¹ BAZZE, Miguel. Nota de Opinión. p.2.

³² www.ni.elnuevodiario.com.ni/archivo/2002/diciembre/01-diciembre-2002/especiales/especiales3.html

2 METODOLOGÍA DE MEDICIÓN INTERNACIONAL

El problema enfrentado por muchos investigadores es que dada la naturaleza de la corrupción, este es un fenómeno inherentemente difícil de medir. La corrupción es escasa en datos objetivos. Como en toda actividad secreta, lo que conocemos de la corrupción suele provenir de los escándalos más o menos publicitados por los medios de comunicación, de la experiencia personal y de inferencias más o menos sustentadas en los dos primeros aspectos mencionados. A través de los años el esfuerzo por medir este fenómeno ha venido creciendo, se han probado diversos enfoques para resolver este problema, cada uno de ellos con sus propias limitaciones.

Los primeros esfuerzos se basaron en el enfoque criminológico de utilizar datos de la policía y los tribunales de justicia. En este enfoque se trataba simplemente de contar el número de arrestos y personas convictas por casos de corrupción en un país determinado. El problema de dicho enfoque es la falta de exactitud de la medida: mientras más vigilantes estaban las autoridades, se efectuaban más arrestos y había más personas convictas, completamente independiente de la tasa misma de corrupción. Así en países con altos niveles de corrupción podía haber virtualmente ninguna vigilancia, mientras que en países relativamente “limpios“ podían existir más arrestos y personas convictas, aun por infracciones menores.

Un segundo enfoque es el de Cagan(1958), quien midió la corrupción impositiva de las empresas informales a través de encuestas sobre el total de efectivo del público y la oferta del mismo por la Reserva Federal. Estimando la razón de la actividad económica legítima con la ilegítima y suponiendo una velocidad de circulación del dinero idéntica para ambas, es posible “deducir” la cantidad de transacciones no reportadas.³³

El tercer enfoque diseñado para trascender la percepción y lograr captar la experiencia directa con practicas de corrupción es la Encuesta del Banco Mundial sobre el sector privado, realizada en 1996 y 1997 en 69 países, a empresas seleccionadas en distintos países. Este estudio presenta

³³ ALEMAN, José Luis. “Construcción de índices de corrupción administrativa”, 2002. p.1.

una serie de problemas, primero, la tasa de respuesta es de un 30%, lo cual abre la posibilidad de un sesgo resultante de la tendencia en los países más corruptos a que sean las empresas más honestas las que respondan. Un segundo problema de esta encuesta es que entre las empresas que sí respondieron, las más corruptas tienen más que esconder, lo que deriva en un serio sub reporte de corrupción. Pero un tercer problema y quizá el mayor, es que esta encuesta está dirigida solamente a empresas del sector privado y por lo tanto, no hay evidencia directa de la corrupción en el sector público.

Otro enfoque para medir la corrupción se orienta en una dirección totalmente distinta y conlleva una serie de problemas. El estudio de Japón por Susan Pharr utiliza noticias de prensa acerca de la corrupción como variable independiente. Pharr reconoce que los cambios en los niveles de corrupción revelados por esta medida pueden reflejar los cambios reales en el nivel de corrupción pero también pueden reflejar un cambio en el reporte de los actos de corrupción, es decir, un reporte dado acerca de un hecho, es un punto en la base de datos. El problema en este enfoque radica precisamente en este último punto. En la práctica, la acusación puede ser totalmente una invención del periódico mismo, cuyas motivaciones para dicha acusación pueden provenir del deseo de aumentar su circulación entre los lectores o debilidad entre los lectores o de un partido para apoyar a otro.³⁴

Además de los métodos ya mencionados, hay una creciente disponibilidad de indicadores contruidos a partir de sondeos; encuestas a empresarios, ciudadanos y servidores públicos; opiniones de expertos e índices que miden el fenómeno de la corrupción en muchos países. Esto ha permitido realizar comparaciones entre países sobre bases más objetivas.

El índice de opacidad, es un nuevo índice de percepción de la corrupción, pero a diferencia del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, muestra el impacto económico en dos variables: impuestos y prima de riesgo-país (Price Waterhouse Coopers, 2001). El O-factor es el puntaje de un país, basado en las respuestas de las encuestas o estudios. Los

³⁴ SELIGSON, Mitchell A: "La cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000", Universidad Católica Boliviana-MpD, Corrupción y apoyo al sistema, 2000, p.91.

números altos indican un grado alto de opacidad (ausencia de transparencia) y los números bajos indican un grado bajo de opacidad. En términos económicos dicho índice visibiliza costos asociados a impuestos ocultos y a la prima de riesgo-país. El impuesto oculto debe verse como si se impusiera un impuesto no respaldado (hidden tax). Por ejemplo, el número 30 indica que la opacidad en ese país, es equivalente a colocar una tasa adicional del 30 % a los impuestos. La prima de riesgo - país indica el costo, mayor o menor, de pedir préstamos. Por lo que, los inversionistas internacionales pueden verse renuentes a consolidar proyectos en estos países, dichos fondos se asignarán a otros usos alternativos. La falta de prácticas claras, consistentes y fiables en el campo de disputas legales, la regulación y la política económica nacional pueden impactar adversamente en la captación de fondos disponibles para la inversión en los países. De igual manera, tal como lo señalan diversos autores, los pagos extraoficiales y a menudo ilegales requeridos por los burócratas pueden disuadir a los inversionistas de las seguridades de propiedad y de inversión de capitales en tales países.

Además de los casos y de los métodos expuestos anteriormente, repasaremos el indicador más usado y tal vez el más importante, el **Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)**. Este es publicado cada año por Transparencia Internacional (TI)³⁵, organización de Berlín - Alemania, pionera en mediciones de esta naturaleza y cuyo objetivo es justamente llamar la atención sobre el tema de la corrupción.³⁶

El objetivo del Índice de Percepción de Corrupción es proveer datos sobre las percepciones generales sobre la corrupción a nivel de países. Esta es una forma de engrandecer el entendimiento de los niveles de corrupción de un país al otro. No se intenta medir el grado de corrupción practicado por las personas fuera de su país. Dado que la obtención de datos fidedignos sobre la corrupción es dudosa y usualmente surgen cuestionamientos sobre su validez, las encuestas a nivel internacional son la forma más creíble de compilar información sobre este fenómeno.³⁷

³⁵ El IPC, se viene publicando desde 1995. Bolivia figura desde 1996.

³⁶ Transparencia Internacional se concentra en la corrupción del sector público y define la corrupción como “el abuso del poder público para beneficio privado”.

³⁷ LAMBSDORFF, Johann. “Índice de Percepción de Corrupción”, Documento Marco, 1998. p.1.

En un área tan compleja y controversial como la de la corrupción, ninguna de las fuentes de información o las metodologías empleadas, ha sido hasta ahora desarrollada, combinando un sistema de muestreo consistente, muestras suficientemente grandes que permitan cubrir cada país y la aplicación de metodologías totalmente convincentes para la producción de mediciones comparables.

La fortaleza del Índice de Percepción de Corrupción se basa vigorosamente en la combinación de varias fuentes en un único índice, es decir, que no se basa en una encuesta realizada directamente por esta entidad, sino en varias encuestas confiables que efectúan distintas organizaciones independientes.³⁸ Esta la razón por la cual el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) ha adoptado un enfoque de índice compuesto, una “encuesta de encuestas”, basada en diferentes tipos de muestreos y metodologías, es hasta el presente la forma de medición más adecuada de la percepción de la corrupción, desde el punto de vista de robustez estadística. El Índice de Percepción de corrupción de cada debe ser visto como el resultado de la suma de todas las fuentes confiables disponibles al momento.

La confiabilidad de cada computo es mejorada al incluir solamente aquellos países incluidos en tres fuentes como mínimo. La idea de combinar datos implica que una mala estimación de una fuente puede ser moderada por la inclusión de al menos otras dos fuentes. De esta manera la posibilidad de cometer un error de estimación en el posicionamiento de un país puede ser significativamente reducido. Cada fuente utiliza distintas escalas y los resultados son estandarizados resultando así el índice de corrupción para cada país. Un indicador de la confiabilidad global del IPC puede ser extraído del alto grado de correlación entre las fuentes. Como podemos observar en el siguiente cuadro, los resultados de las distintas entidades alcanzan un alto nivel de correlación en la construcción del Índice de Percepción de Corrupción (IPC).

³⁸ Questions & Answers on the TI Corruption Perception Index, en www.transparency.org

CUADRO N° 1 TABLA DE CORRELACIÓN DE LAS FUENTES, 2000

Fuentes	CR 1998	ACR 2000	EIU	FH	GCR 1998	GCR 1999	GCR 2000	ICVS	IMD 1998	IMD 1999	IMD 2000	PERC 1998	PERC 1999	PERC 2000	PRS	WB
CR 1998	1.00	0.87	0.73												0.69	
ACR 2000		1.00	0.74												0.65	
EIU			1.00	0.85	0.90	0.85	0.87	0.45	0.86	0.87	0.88	0.91	0.89	0.88	0.77	0.70
FH				1.00	0.86	0.87	0.86								0.74	0.64
GCR 1998					1.00	0.96	0.96	0.78	0.87	0.92	0.93	0.90	0.96	0.92	0.70	0.95
GCR 1999						1.00	0.98	0.64	0.83	0.90	0.90	0.93	0.84	0.91	0.64	0.90
GCR 2000							1.00	0.76	0.84	0.91	0.91	0.91	0.83	0.91	0.67	0.82
ICVS								1.00	0.64	0.65	0.72			1.00	0.41	
IMD 1998									1.00	0.97	0.96	0.95	0.83	0.85	0.72	
IMD 1999										1.00	0.98	0.97	0.91	0.93	0.72	
IMD 2000											1.00	0.96	0.94	0.93	0.74	
PERC 1998												1.00	0.90	0.95	0.67	
PERC 1999													1.00	0.95	0.66	
PERC 2000														1.00	0.68	
PRS															1.00	0.69
WB																1.00

Fuente: LAMBSDORFT, Johann. "The Precision and Regional Comparison of Perceived Levels of Corruption", 2000. p.3.

La cantidad de países incluidos en el índice varía de año a año. Esto porque, como mencionamos, para que un país sea incluido en el índice tiene que contar con al menos tres fuentes.³⁹ Sin embargo, no se utiliza todos los años las mismas fuentes, por ejemplo, para el IPC del 2000, se clasifica a 90 países valiéndose de 16 encuestas de 8 instituciones distintas; el 2001 categoriza a 91 países basándose en 14 encuestas de 7 instituciones o fuentes diferentes, en tanto que para el 2002 se utilizaron 15 sondeos de 9 entidades para clasificar 102 países y para el 2003 se utilizaron 7 encuestas en total de 13 instituciones independientes. Es importante señalar que todas las fuentes en general utilizan una definición de corrupción como el uso del poder público para beneficio privado.⁴⁰

El Índice de Percepción de Corrupción combina las mediciones de años anteriores con la intención de reducir la abrupta variabilidad en el puntaje. Estos bruscos cambios suelen ser el

³⁹ Las Fuentes utilizadas para el IPC de 2002 son las siguientes: State Survey, Columbia University; Asian Intelligence Issue, Political & Economic Risk Consultancy; World Competitiveness Yearbook, Institute for Management Development ; World Business Environment Survey, World Bank; Opacity Index, PricewaterhouseCoopers; Bribe Payers Index, Transparency International; Country Risk Service and Country Forecast, Economist Intelligence Unit; Nations in Transit, Freedom House; Africa Competitiveness Report, World Economic Forum; Global Competitiveness Report, World Economic Forum.

⁴⁰ LAMBSDORFF, Johann. "Índice de Percepción de Corrupción", Documento Marco, 1998. p.5.

producto de escándalos (Por ejemplo, políticos) que afectan las percepciones y por lo tanto impiden reflejar fielmente los niveles presentes de corrupción.

Es importante señalar que ninguna de las fuentes diferencia entre la corrupción pequeña o administrativa y la gran corrupción o corrupción política; y que a estos dos tipos de corrupción se dirigen indistintamente las preguntas formuladas por los estudios.

Resumiendo cuando se analizan los datos del IPC hay que tener en cuenta que se trata de una "encuesta de encuestas" que refleja la percepción que tienen empresarios, analistas de riesgo y público en general en un determinado país.⁴¹ La puntuación del Índice de Percepción de Corrupción se extiende entre 10 (altamente limpio o libre de corrupción) y 0 (altamente corrupto).

Sin desconocer el importante aporte que hace el IPC a la investigación sobre corrupción, al analizar los datos no se deben olvidar sus limitaciones.

Las comparaciones en el tiempo utilizándose datos del IPC, se deben realizar tomando en cuenta dos puntos importantes:

- El Índice de Percepción de Corrupción incorpora tantas fuentes confiables y actualizadas como sea posible . Una de las desventajas de este enfoque es que las comparaciones año a año del puntaje de un país no es solo el resultado de un cambio en la percepción del desempeño de un país sino también puede deberse a cambios en la muestras y de metodología. Esto es comparable al problema de diseñar un índice de precios de una canasta cuando ésta cambia constantemente;
- Los países que se incluyen no son siempre los mismos; por lo tanto, el hecho que un país mejore su posición en el ranking puede no deberse a una mejora real sino a la

⁴¹ Más detalles sobre la metodología del Índice de Percepción de Corrupción se encuentran en el Anexo 3.

incorporación de países con puntuación de percepción mas malas o a un cambio en las encuestas realizadas.

Como toda medición, el Índice de Percepción de la Corrupción esta sujeta a error. No obstante, la aplicación de nuevas metodologías estadísticas permiten medir en forma relativamente exacta el grado de imprecisión de cada una de las medidas de corrupción disponibles en la actualidad.

Kaufmann, en su trabajo denominado “Corrupción y Reforma Institucional el Poder de la Evidencia Empírica”(1998), sugiere que es incorrecto presentar los índices mundiales de corrupción como precisos. El grado de confiabilidad de índices agregados no justifica presentar rankings y estimados transnacionales que proyecten una falsa imagen de precisión. No obstante, la metodología para calcular el grado de precisión de los estimadores sí podría permitir clasificar a los países en forma más gruesa en tres categorías en relación con la corrupción: situación de “emergencia”, “vulnerable” (a “alto riesgo”) y “fuera de riesgo”.⁴² Sin embargo esta forma de proceder conlleva preguntas, como por ejemplo, ¿dónde serían trazadas las líneas divisorias entre las categorías?, y los cambios marginales, ¿deberían resultar en alteraciones tan marcadas de la clasificación de un país?.

3 CARACTERÍSTICAS Y FACTORES DE LA CORRUPCIÓN

3.1 Características.-

Pueden distinguirse tres elementos que caracterizan a la corrupción:

1. Se realiza para la obtención de un beneficio privado;
2. Surge dentro del ejercicio de una función asignada;
3. El individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

⁴² Kaufmann. Perspectivas, Corrupción y Reforma Institucional: el Poder de la Evidencia Empírica, 1998. P. 369.

Estas características relacionan la conducta del agente corrupto al secreto, la apariencia de ilegalidad y la alteración de las funciones públicas, para conseguir una ventaja privada. El aspecto medular de esta conducta radica en que la gente realiza la acción corrupta cumpliendo una función que cae dentro de la esfera de atribuciones que le compete, de acuerdo a normas legales o administrativas vigentes.⁴³

Klitgaard, Maclean y Parris, en su trabajo “Corrupción en las Ciudades”(2001), caracterizan a la corrupción mediante la fórmula:⁴⁴

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Transparencia.}$$

Según esta concepción, probablemente habrá corrupción, cuando alguien tiene un poder monopólico sobre un bien o sobre un servicio, posee la discrecionalidad de decidir quién lo va a recibir o no y en qué medida y falta transparencia, entendido esto como la falta de controles sobre las acciones del sujeto en su función. A los corruptos más bien les conviene que hayan reglamentos múltiples y complejos, sin vigilancia y con amplia discrecionalidad de los funcionarios.⁴⁵

Un aspecto importante a considerar al caracterizar la corrupción en su rasgo elusivo que se refiere a la naturaleza secreta que adquiere los actos corruptos, siendo este un fenómeno de encubrimiento activo ya que se realiza de un modo intencionado. Es precisamente este carácter elusivo difícil su definición, dada su naturaleza secreta e intento de ser invisible a cualquier espectador. Esto explica la existencia de la gran variedad de perspectivas que intentan aclarar su significado y también las dificultades a la hora de cuantificar el fenómeno.

La esencia más lesiva de la corrupción, radica en que importantes decisiones son determinadas por móviles ajenos al beneficio colectivo, sin importar las consecuencias que acarrearán para la sociedad.

⁴³ BUSTOS, Claudio. Informe sobre Corrupción en el Sector Privado. Universidad de Concepción. Noviembre 2000.

⁴⁴ Klitgaard, Maclean Abaroa y Parris, “Corrupción en las Ciudades”, 2001. p.53-54.

⁴⁵ Klitgaard, Maclean Abaroa y Parris, “Corrupción en las Ciudades”, 2001. p. 53.

Mariano Grondona en el libro “La corrupción”, caracteriza a la corrupción argumentando que es un fenómeno que tiene una configuración distinta según el grado de desarrollo de un país. Este indica que en los países desarrollados hay actos de corrupción, sobre todo en las altas esferas del poder, mientras que en los países subdesarrollados se padece un estado de corrupción. Un ejemplo de esta diferencia esta en Japón, Shin Kanemaru, líder del partido gobernante Demócrata Liberal, tuvo que renunciar debido a una contribución ilegal de cuatro millones de dólares que había recibido para su campaña.

Hay diversas razones que explican este estado de cosas: los altos mandos son más difíciles de controlar, poseen más recursos e influencias, existe redes de intereses que los involucran. Es importante, sin embargo, que la administración estatal en los países económicamente desarrollados conforma un cuerpo básicamente sano.⁴⁶

Mientras que en aquellos países que tienen pendiente el desarrollo, la corrupción es intensa tanto en los estratos altos como en los medios y bajos: infecta al Estado en su totalidad, los actos ilícitos suelen ser casi abiertos, casi evidentes porque no existen expectativas de castigo o porque se da por sentada la impunidad. Los países subdesarrollados padecen un “*estado de corrupción*”. En cambio quien estuviese dispuesto a cometer un acto de corrupción en un país desarrollado sabría que además del obvio castigo penal, lo espera una sanción social, cuando no familiar.⁴⁷ Este último permite caracterizar a la corrupción cuando se encuentra en un nivel de estado.

3.1.1 Corrupción en Países Subdesarrollados

Según la terminología adoptada en los países subdesarrollados que padecen de un estado de corrupción, se investiga el pasado: el gobierno que entra indaga al gobierno que se fue; es decir que se investiga al que perdió el poder, por ejemplo, la investigación retroactiva se convirtió en la Argentina en consecuencia de la derrota política. El ejemplo contrario lo podemos encontrar

⁴⁶ GRONDONA, Mariano. La Corrupción. Ed. Planeta 1ra. Ed., 1993.p. 60

⁴⁷ Ibid. p. 60.

en el caso Watergate: Richard Nixon, quien fue investigado mientras todavía era presidente de los Estados Unidos; en este caso se investiga al que tiene aún el poder.

En los países subdesarrollados la corrupción no se vive como una ocasión sino como una vocación: con frecuencia no se ingresa en la política o en la administración pública con un deseo de servicio, sino con la tentación deliberada de enriquecerse.⁴⁸

Cuanto más pobre es un país, es más probable la corrupción como estado y como vocación porque no existen otras alternativas para enriquecerse. Según estudios, África es el continente más corrupto. Allí la política es casi la única manera de hacer dinero. A medida que se sube en la escala del desarrollo, las oportunidades de hacer dinero al margen de la política se multiplican. En América Latina, por ejemplo, el nivel de corrupción es mayor que el de África en términos absolutos- se roba más, cuantitativamente- pero menos en términos relativos- se despoja menos en relación con lo que se gana de otras maneras-.⁴⁹

CUADRO N° 2 NIVEL DE CORRUPCIÓN, ÍNDICE DE CASTIGO, Y PAÍS

Nivel de Corrupción	Índice de Castigo	País
Muy Bajo	Severo	Europa Escandinava
		Suiza
		Reino Unido
Alto	Severo	Estados Unidos
Sistemático	Endureciendo	Europa del Sur
	Endeble	América Latina
	Laxo	Europa del Este
	Inexistente	África(cleptocracia)

Fuente: GRONDONA, Mariano. La Corrupción.

⁴⁸ Ibid. p. 62

⁴⁹ GRONDONA, Mariano. La Corrupción. Ed. Planeta 1ra. Ed., 1993. p. 62

Grondona presenta una diferenciación interesante, en su trabajo “La Corrupción” (1993). Indica que todos los países, tienen en mayor o menor, medida prácticas corruptas en la administración pública. Eso es cierto, pero debemos distinguir niveles. Por ejemplo, países desarrollados como los de Europa Escandinava, Suiza o el propio Reino Unido, tienen niveles muy bajos de corrupción, allí el sistema de castigo a quienes cometen ese delito es elevado; sin embargo en los Estados Unidos el nivel es alto, aunque el castigo también lo es; pero en otros casos como el Sur Europeo la corrupción está instalada y allí el castigo progresivamente está siendo endurecido; mientras que en Europa del Este y en América Latina la corrupción es elevada y los castigos no son tales. Por último en África se instaló la temida cleptocracia y desde luego los controles son inexistentes.

3.1.2 Estado Fuerte y Estado Débil

Seria un error creer que los países desarrollados tienen un nivel más bajo de corrupción que los subdesarrollados, porque el desarrollo genera, por si solo, una moral pública. Podríamos decir, más bien lo contrario: algunos países se han desarrollado porque consiguieron construir una moral pública.⁵⁰

Cuando un país se encuentra en estado de corrupción, el Estado deja de serlo, ya que hay una pérdida de gobernabilidad. En lugar de una estructura severa que hace cumplir las leyes, se convierte cada vez más en una organización semidelictiva; es decir, aquel Estado penetrado por la infección, es un Estado débil o blando. Mientras aquel Estado en donde la ética pública es sólida el Estado es fuerte.

*“La corrupción debilita e impide el desarrollo económico, la diferencia entre un país desarrollado y otro subdesarrollado no depende tanto de cuan grandes sean, respectivamente, el Estado o el mercado, sino de cuán duro sea el Estado”.*⁵¹

⁵⁰ GRONDONA, Mariano. La Corrupción. Ed. Planeta 1ra. Ed., 1993.p. 67

⁵¹ Ibid. p.67

En esta línea de pensamiento, Gonzalo Portocarrero, en su artículo “La corrupción a través de la historia”, señala que existen dos variables que determinan el nivel de corrupción dentro una sociedad. En primer lugar, la poca tradición de respeto a la ley. En segundo lugar, el alto grado de impunidad, ya que en una sociedad donde no hay una tradición de cumplimiento de la ley, no hay nada que detenga la corrupción.⁵² En cambio, en una sociedad donde hay una tradición de acatamiento y un sistema de sanciones claras y precisas, el nivel de corrupción disminuye.

3.2 Factores de Corrupción.-

Existen, como es comprensible, una gran variedad de teorías sobre las causas y determinantes de la corrupción. No obstante, la mayoría de ellas no han sido formalizadas de modo tal de entender cabalmente sus implicancias y proposiciones.⁵³ La escasez relativa de modelos de corrupción, se compensa con un creciente volumen de estudios empíricos de casos o comparados.

La corrupción esta generalmente conectada con actividades del Estado y especialmente con el monopolio y el poder discrecional. Por lo tanto, uno estaría tentado a afirmar, como Gary Becker premio Nóbel de Economía (1992), que si se elimina el Estado se elimina la corrupción. Este argumento, sin embargo, no contrasta con la realidad de países como Canadá, Dinamarca, Finlandia, Suecia y otros que tienen participaciones estatales importantes y que sin embargo pertenecen a la categoría de países menos corruptos. Por tanto la solución al problema, parece no pasar por la reducción del Estado; sino por la forma de las operaciones estatales y como se las lleva a cabo.

La presencia de la corrupción implica “dividendos” que se traducen en mal gobierno o perdida de gobernabilidad, constituyéndose en la otra cara de un Estado débil.

⁵² ZEGARRA, Luis F. “La corrupción: un análisis teórico-empírico”, enero 2001.

⁵³ SOTO, Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. ILADES, 2000. p.14

Vito Tanzi⁵⁴, en su trabajo “Corrupción alrededor del Mundo” en 1998, describe de manera extensa aquellos factores que contribuyen directamente e indirectamente a la corrupción.

Los factores que contribuyen directamente son:

3.2.1 Regulaciones y Autorizaciones

En muchos países, especialmente en aquellos en desarrollo, el rol del Estado se traduce en la vigencia de numerosas reglas y/o regulaciones. En estos países, se requieren licencias de importación, permisos y autorizaciones de varias clases para facilitar procedimientos y tramites. La existencia de estas regulaciones y autorizaciones dan un poder monopólico a aquellas personas que deben dar un visto bueno o inspección a diversas actividades. La excesiva regulación permite a los funcionarios públicos capturar las cuasi-rentas que se derivan de las restricciones impuestas por el propio Estado.

El hecho que las regulaciones no sean transparentes o no estén disponibles al público y que una autorización sólo pueda ser obtenida de una oficina específica o de un individuo, dan a los burócratas un gran monto de poder y una buena oportunidad de conseguir ingresos extras (rent seeking).⁵⁵

Por lo que, siguiendo con esta línea de pensamiento, algunos autores señalan que el origen de la corrupción responde:

- A la excesiva regulación de los mercados por parte del Estado;
- Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular.

⁵⁴ Vito Tanzi es el Director de la Sección de Asuntos Fiscales del FMI.

⁵⁵ Vito Tanzi , indica que algunos estudios como el de Shleifer y Vishny(1993) argumentan que esto se puede eliminar a través del establecimiento de transparencia y de muchos lugares de autorización, soluciones que, empero, podrían significar altos costos.

La existencia de estas regulaciones generan la necesidad de frecuentes contactos entre ciudadanos y burócratas y requiere un enorme tiempo. Desde el punto de vista de los ciudadanos el deseo de reducir ese tiempo puede ser a través del pago de coimas. Esta manera de comprender la corrupción, parecería como una forma de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Bajo esta condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos.⁵⁶

3.2.2 Régimen Impositivo

Los impuestos basados en leyes claras y que no necesitan contactos entre los contribuyentes y los recaudadores son buenos argumentos para contrarrestar la corrupción. Por lo contrario, los frecuentes contactos entre los involucrados puede dar lugar al surgimiento de sobornos, los mismos que normalmente no son reportados por ninguna de las partes, lo que le reduce la obtención de impuestos al fisco.

Esta pérdida fiscal se incrementa porque el soborno generalmente sirve para evitar la presentación de información real acerca de las transacciones normales de negocios que hubiera de por sí tenido implicaciones fiscales (por ejemplo, permisos de construcción impuestos a la propiedad, impuestos sobre la venta, impuestos de importación, etc).

Hay situaciones que pueden convertir el régimen impositivo en una fuente potencial para el surgimiento de la corrupción.⁵⁷

- Las leyes tributarias son difíciles de comprender y se prestan a interpretaciones erróneas, de tal manera que los contribuyentes necesitan asistencia para cumplir con sus obligaciones;

⁵⁶ SOTO, Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. ILADES, 2000. p.15

⁵⁷ Citados en "Corruption and the Budget: Problems and Solutions", 1998

- El sistema de cancelación de impuestos esta diseñado de tal manera que requiere frecuentes contactos entre los contribuyentes y los recaudadores;
- Los salarios de los recaudadores son bajos;
- Los actos de corrupción de parte de los recaudadores se ignoran, no se descubren fácilmente y si son tienen sanciones mínimas;
- Los procedimientos administrativos tributarios no son transparentes y no son controlados;
- Los recaudadores poseen gran discreción sobre importantes decisiones; y
- Los controles del Estado sobre los agentes que intervienen en un régimen impositivo son débiles.

Hay reportes y experiencias de muchos países, porque no decir el nuestro, que indican que el número de aplicantes o postulantes para puestos de trabajo en oficinas de recaudación es paradójicamente grande dado los bajos salarios que allí se perciben. Seguramente ello obedece a que estos postulantes conocen que en esos puestos hay posibilidad cierta de conseguir ingresos extras.

3.2.3 Decisiones Discrecionales

La corrupción también puede originarse por el gasto público. Los proyectos de inversión por ejemplo, se han prestado a ser focos de actos irregulares. Debido a la discreción que algún personal de alto rango tiene sobre decisiones relacionadas con las inversiones, este tipo de gasto puede ser distorsionado en tamaño y composición.

Los proyectos públicos brindan, algunas veces, la ocasión de que algunos funcionarios públicos consigan “comisiones” de aquellos elegidos para la ejecución de los mismos. Esto reduce la

productividad de tal gasto y resulta, algunas veces, en proyectos que no justifican criterios básicos de inversión ni mucho menos de selección basado en análisis de costo-beneficio.

Muchos funcionarios públicos se encuentran en posiciones donde pueden tener alta discreción sobre decisiones importantes; en esta situación la corrupción encuentra un terreno propicio para nacer. Algunas de estas decisiones discrecionales pueden ser:

- Compra de bienes y Servicios;
- Provisión de incentivos tributarios;
- Decisión sobre uso particular de bienes estatales;
- Decisión sobre venta de activos fijos públicos, incluyendo derechos de extracción de recursos naturales; y
- Decisión sobre privatización de empresas públicas.

Además de los factores ya enunciados, Vito Tanzi habla de aquellos factores que contribuyen indirectamente a la corrupción, éstos son:

3.2.4 Calidad de la Burocracia

La calidad de la burocracia en un país es distinto a otro, en algunos los trabajadores públicos tienen un gran prestigio y status, en otros no. Los factores que explican esta diferencia cualitativa son:

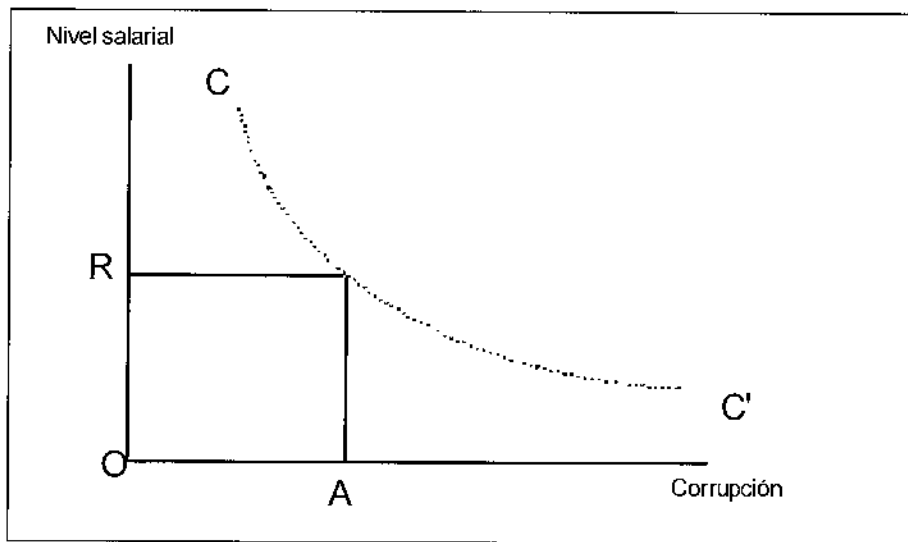
- La tradición, hace que muchos empleados sean más eficientes y menos vulnerables a la corrupción;

- Reclutamiento y promoción; y
- El nepotismo.

3.2.5 Nivel Salarial del Sector Público

Muchos investigadores han especulado acerca de que los salarios pagados a los empleados públicos son importantes para determinar el grado de corrupción; por ejemplo, Tanzi hace una referencia a un trabajo realizado por Lindbeck (1998), quien atribuyó la baja corrupción en Suecia a que los salarios del sector público sueco son bastante más significativos que el salario promedio de un empleado del sector industrial. Sobre este tema, uno puede especular que la corrupción puede deberse a la codicia y también a la necesidad. En el gráfico 1 la curva CC' representa el trade-off entre el nivel de corrupción y el nivel salarial.

GRÁFICO N° 1 NIVEL DE CORRUPCIÓN Y NIVEL SALARIAL



Fuente: Vito Tanzi, Corruption Around the World.

Cuanto más alto el nivel salarial más bajo es el nivel de la corrupción. OR representa el nivel de salario consistente con un mínimo requerido para llevar una vida decente. Se puede asumir que OA es el grado de corrupción debido a la codicia; más allá de A es una corrupción inducida por

necesidad. Esta figura también implica que indiferente al nivel salarial algunos empleados pueden ser corruptos de acuerdo a su carácter psicológico y moral, e incluso debido a que las coimas ofrecidas son difíciles de resistir. Esto implica que no todos los empleados responden de la misma manera a los mismos incentivos; en jerga teórica, los agentes son heterogéneos.

Al respecto, Pope Jeremy y Vogl Frank (2000), en su trabajo “Entidades más Eficaces para Luchar contra la Corrupción”⁵⁸ indican que el soborno se ha generalizado en muchos países en desarrollo y en transición, sobre todo debido al bajo nivel de los salarios del sector público y a la impunidad y codicia de los políticos y los funcionarios de alto nivel.

3.2.6 Sistemas de Castigo y Controles Institucionales

Siguiendo el análisis ahora clásico de Gary Becker, en la prevención del crimen; se señala que dada la probabilidad de que el criminal pueda ser atrapado, los castigos juegan un importante rol en la determinación de la probabilidad de suceso del acto criminal o de actos ilegales como la corrupción. En teoría, *ceteris paribus*, la corrupción se puede reducir incrementando las penas y castigos. Pero de nuevo, altos castigos pueden reducir el número de actos corruptos, pero también pueden generar demandas por coimas más altas. En nuestro país y en el mundo hay poca gente que es castigada por actos corruptos a pesar de la extensión del fenómeno.

En esta línea se puede incluir la estrategia del “pez gordo” que recomienda Robert Klitgaard, experto en corrupción. Él dice “hay que castigar un pez gordo porque no es posible castigar a todos y no debemos perder el tiempo aplicando castigos a los infractores pequeños. Debemos buscar funcionarios altos, del gobierno, y castigarlos públicamente para dar confianza al pueblo y para que sepan que no vamos a permitir más corrupción”.

Otro importante ingrediente que se encuentra en el análisis de Gary Becker es la probabilidad de que aquellos que cometan faltas puedan ser castigados y ello deriva en los controles

⁵⁸ Jeremy Pope, Frank Vogl. Finanzas & Desarrollo, “Entidades más Eficaces para Luchar contra la Corrupción”, Junio 2000. p. 6.

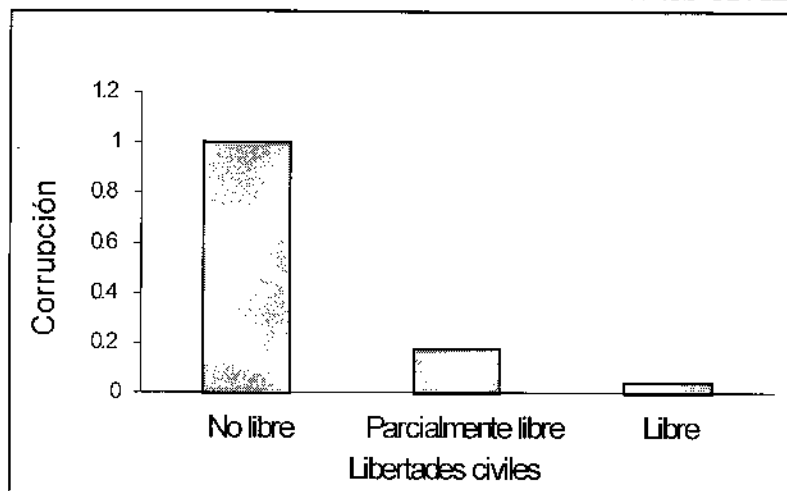
institucionales. La existencia de estos controles reflejan de gran manera la actitud de los políticos hacia este flagelo. Generalmente, los controles más efectivos son aquellos que están dentro de las instituciones y ello es realmente la primera línea de defensa. Supervisores honestos y efectivos, buenas auditorías, reglas claras y un comportamiento ético deben ser factores capaces de descubrir actos de corrupción. Los supervisores deben ser capaces de controlar las actividades de sus subordinados y estos, a su vez, capaces de darse cuenta de cualquier actividad corrupta en sus superiores. Estas características varían de país a país; en algunos países casi no existen, allí la corrupción es descubierta por suerte o por denuncias provenientes de afuera, incluyendo la prensa.

3.2.7 Ejemplo de los Líderes

Un factor que puede contribuir a la corrupción es el ejemplo de los dirigentes o líderes. Cuando los más altos líderes políticos no dan un buen ejemplo y están inmersos en actos contradictorios y sospechosos, no se debe esperar un comportamiento distinto de sus subordinados. El mismo argumento puede aplicarse cuando se habla de las instituciones tales como las oficinas impositivas, aduaneras y otras. No se puede esperar que las instituciones se libren de la corrupción si sus líderes no proveen ejemplos de honestidad.

En general, se puede afirmar que un nexo causal fundamental es el que existe entre determinantes políticos y falta de gobernabilidad. El financiamiento de los partidos políticos y las elecciones es otro tema de similar importancia, que se está comenzando a estudiar más a fondo. Además, estudios empíricos comparativos en marcha muestran que derechos políticos más sólidos y fuertes (elecciones democráticas, legislatura adecuada, partidos de oposición, etc.), junto con las libertades civiles (medios de comunicación libres e independientes, libertad de reunión y de expresión, etc.), reducen la corrupción. Ello es coherente en la perspectiva de que una población que participa más puede imponer restricciones significativas que dificultan que los políticos abusen del control discrecional de servicios públicos y empresa.

GRÁFICO N° 2 CORRUPCIÓN Y LIBERTADES CIVILES



Fuente: KAUFMANN, D, Corrupción y Reforma Institucional

4 MARCO TEÓRICO

La explicación económica del fenómeno de la corrupción ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Detrás de las diferentes aproximaciones a este, encontramos el enfoque de la búsqueda de rentas, con énfasis en los estudios de carácter macroeconómico: causas y consecuencias del corrupción sobre la economía y el enfoque institucional concentrado en el modelo del principal y el agente, con un marcado sesgo a estudios de carácter organizacional y de microeconomía: racionalidad de los servidores públicos, básicamente.⁵⁹ En los albores de la ciencia económica moderna, se pensó que el orden impersonal del mercado (*la "mano invisible", invisible hand*) asegura la coordinación de todas las actividades llevadas a cabo por agentes que buscan su propio interés, con un papel mínimo para el Estado, la corrupción era posible, pero poco relevante y desde luego no se le presento interés alguno. Mas tarde fue imponiéndose la idea de que el mercado tenía "fallas", que había que corregir. Esta tarea se encomendaba a los políticos y funcionarios, personas inteligentes, informadas y altruistas que buscan el bienestar de los ciudadanos (*la "mano que ayuda" helping hand*).⁶⁰

⁵⁹ GAMERO R., Julio H. "Causas y Consecuencias de la Corrupción". CEPD, Perú. p. 2.

⁶⁰ ARGANDOÑA, Antonio. "Sobre la Corrupción", 2000. p. 12.

Poco a poco se fue abriendo paso la idea de que los gobernantes y burócratas no son distintos a los demás agentes y, en concreto, que no actúan movidos por el interés de los demás – de la sociedad y de los ciudadanos –, sino por su interés personal. Por tanto, a la hora de tomar una decisión, sólo tendrán en cuenta el bienestar social en la medida en que esto condicione su propio interés personal: por ejemplo, porque de este modo podrán conseguir, retener o mejorar su empleo, incrementar su remuneración, desarrollar su carrera, aumentar su prestigio personal y social, etc.⁶¹

Cuando un bien tiene una limitación en su oferta, ya sea por motivos naturales o por restricciones artificiales impuestas por actores económicos, entonces se genera la posibilidad de una renta diferencial. El sobreprecio que se paga por el bien o servicio a raíz de esa limitación se llama renta económica. Puede interpretarse también como un pago implícito a un factor o agente productivo. Tradicionalmente la renta ha sido definida como pago al factor “tierra” pero el concepto se extiende al pago por cualquier factor fijo en un sistema productivo.

El enfoque búsqueda de rentas, aparece como el de mayor historial, tiene como contribuciones pioneras los trabajos de Bhagwati (1982), Krueger (1974), Rose - Ackerman (1975), Tullock (1967), estos elaboraron una cantidad no despreciable de hipótesis que permiten definir la corrupción, así como sus causas y consecuencias.⁶² La explicación que proponen está centrada en la noción de "renta", que ha de entenderse aquí en el sentido que le dio David Ricardo en el siglo pasado: es la ganancia que obtiene el propietario de un bien natural escaso. Luego, Alfred Marshall (1971) extendió su uso a la ganancia proveniente de bienes cuya escasez es ocasionada por el propietario, cuyo caso típico es el monopolio. Los economistas defensores de las virtudes del libre mercado fueron más allá y al investigar cómo los agentes económicos se aseguran rentas monopólicas, coincidieron en que lo hacían gracias a la complicidad de los políticos y funcionarios públicos, capaces de dictar leyes y aplicar normas discrecionalmente con el fin de restringir la competencia. Justamente, para conseguir estas rentas, los empresarios pagan

⁶¹ Ibid. p. 12.

⁶² GAMERO R., Julio H. “Causas y Consecuencias de la Corrupción”. CEPD, Perú. p. 2.

sobornos a los gobernantes, actividad que los economistas condenan porque altera el juego del libre mercado, considerado esencial para garantizar el desarrollo económico.

En general, este enfoque señala que el verdadero origen del comportamiento de captación de rentas es la disponibilidad de ellas, *“la corrupción ocurre cuando las restricciones y la intervención del Estado se traducen en la existencia de tales beneficios anormales”*.

En todo mercado en el cual aparece una restricción a la disponibilidad de un determinado factor, inmediatamente se genera la posibilidad de una renta para los titulares del factor o producto que comienza a escasear. Ello ha sido aprovechado siempre por los dueños de factores que tienen la opción de limitar artificialmente ese factor. Al hacerlo y suponiendo que la demanda se mantiene, el valor en el mercado del factor aumenta. Esta escasez actúa sobre el precio elevándolo y generando así la renta para el dueño del factor ahora más escaso.

La búsqueda de rentas es producto de las medidas gubernamentales que favorecen a determinados agentes económicos o que los funcionarios pueden instrumentar con cierta discrecionalidad.⁶³ Los funcionarios que tienen este poder están en condiciones de “vender” esa franquicia a los que se beneficiarán con ella. Esos funcionarios corruptos pueden provocar precios más altos para los consumidores y en otras ocasiones, cuando la limitación es de otro tipo, pueden reducir el pago a los dueños de factores. En ambos casos hay claras condiciones de corrupción.

La literatura inicial de la búsqueda de rentas (rent seeking), enfatiza en las restricciones al comercio internacional: licencias de importación, controles administrativos a las importaciones, aranceles elevados, las contrataciones con los proveedores de las empresas públicas, etc., como el primer ejemplo de fuentes de renta inducidas por el gobierno.

Los controles de precios aparecen como otra fuente de rentas en la medida que hay una autoridad pública con capacidad discrecional para aprobar o desaprobar expedientes de autorización para reajuste en los precios. En algunos casos ha sido práctica de las autoridades la fijación de precio

⁶³ ARDOUIN, J. BUSTOS, Claudio. GAYO, Rosa. y JARPA Mauricio. Corrupción. Noviembre del 2000. p.23.

máximo a fin de proteger el presupuesto de los consumidores, en especial los de menores ingresos o de impedir que se aproveche las condiciones de necesidad imperiosa como es el caso de una enfermedad o accidente. Según el Banco Mundial (1983) los empresarios pueden verse incentivados a sobornar a los funcionarios del gobierno, por ejemplo, para mantener su abastecimiento de insumos a precios por debajo de su valores de mercado mientras que pugnan porque se les apruebe su expediente para elevar el precio de sus productos finales.

Algunas rentas pueden surgir en ausencia de intervención estatal; tal es el caso de los recursos naturales, que es un ejemplo natural de fuente de rentas desde el momento en que tales recursos pueden venderse a un precio que de lejos excede su costo de explotación. Sachs y Warner (1995) argumentan que las economías ricas en recursos naturales son más propensas, que aquellas que no lo son, a caer en un comportamiento de búsqueda de rentas y, consecuentemente , de fuente de corrupción.

La existencia de sueldos bajos entre los servidores públicos en comparación con los del sector privado son una fuente potencial de un determinado nivel de corrupción. Si dichos servidores tienen sueldos bajos pero tienen el monopolio de determinadas funciones, utilizan dicho monopolio para elevar sus ingresos totales a través de ingresos complementarios no legales. Alrededor de dicha discusión se encuentra el tema de los salarios de eficiencia, como política de fijación de salarios por encima de su equivalente en el mercado para así hacer más visible el castigo -la pérdida de dicho salario- si se produce el despido por incurrir en prácticas no legales.

Está también el tema de los factores sociológicos: diversidad de etnias en las cuales una de ellas tiende a incurrir en prácticas de corrupción al ser la predominante en determinadas esferas de la administración pública.

Desde el punto de vista económico, lo relevante de estas conductas son las consecuencias, de estas prácticas, que han sido claramente identificadas: bajo nivel de inversiones privadas, atraso o lentitud del crecimiento global de la economía, detrimento de la calidad de las infraestructuras y servicios públicos, desaprovechamiento de los recursos humanos, evasión de impuestos y, en

consecuencia, mayor déficit fiscal, bajo rendimiento de la ayuda externa y malversación generalizada de los fondos públicos.⁶⁴

4.1 Consecuencias Económicas de la Corrupción

Aparte de las connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción provoca un costo social en la medida en que las decisiones sean tomadas por los funcionarios públicos de acuerdo a motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias adversas que ellas tienen sobre la sociedad. Cuando la corrupción compromete el derecho de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos a la inversión, el desarrollo económico y político se paraliza.⁶⁵ Ello significa una distorsión grave para el funcionamiento de una sociedad desde un punto de vista político, social y económico tanto en corto plazo como en el largo plazo.

Las secuelas económicas de la corrupción se concentran en los impactos macroeconómicos de dicha actividad ilícita, distinguiéndose quienes encuentran efectos adversos como, también, quienes argumentan que puede tener efectos positivos sobre el funcionamiento de la economía.

4.1.1 Impacto Adverso de la Corrupción

De acuerdo con la teoría neoclásica, el crecimiento de una sociedad depende del intercambio comercial de los individuos y del grado de especialización del trabajo, los que se explican por el nivel de costos de transacción que enfrentan los individuos. Asimismo, para los neoclásicos, los costos de transacción no son determinados de manera exógena. Por el contrario, estos dependen de lo que ellos llaman las “reglas de juego”, que son códigos de conducta y normas legales establecidas con la finalidad de fomentar algunas acciones y restringir otras.⁶⁶ En este contexto, la existencia de un marco regulatorio transparente, que defina y garantice los derechos de propiedad, que restrinja el comportamiento oportunista de los agentes públicos y que

⁶⁴ ARDOUIN, J. BUSTOS, Claudio. GAYO, Rosa. y JARPA Mauricio. Corrupción. Noviembre del 2000. p.24.

⁶⁵ Klitgaard, Robert. “Contra la Corrupción”, Finanzas & Desarrollo / Junio de 2000.

⁶⁶ ZEGARRA, Luis F. “La corrupción: un análisis teórico-empírico”, enero 2001.

favorezca la estabilidad de las reglas de juego, incentivarán el crecimiento económico. Por el contrario, cuando los agentes públicos, autoridades abusan de su poder favoreciendo a ciertos grupos y marginando a otros, el resultado es una pérdida de confianza de los agentes privados con respecto a la validez de los derechos de propiedad y de los contratos pactados.

Según Raimundo Soto, los impactos económicos de la corrupción se ramifican en muchas áreas del sistema económico. La primera área que se ve afectada son las decisiones de los productores respecto del esfuerzo productivo y el tipo de objetivos de producción que se persiguen. Adicionalmente, como se describe más abajo, se distorsionan las decisiones de inversión y la producción de largo plazo.

Una segunda área afectada es el funcionamiento administrativo del Estado, pues los funcionarios corruptos desarrollan mecanismos de preservación que erosiona la capacidad de gestión pública. Más aún, la corrupción incide en los procesos de toma de decisiones del Estado distorsionando la asignación de recursos.

La corrupción distorsiona los incentivos en los cuales opera la empresa privada reduciendo la eficiencia económica. Cuando se percibe la posibilidad de corromper a un funcionario público, hay un desvío de recursos desde actividades netamente productivas hacia aquellas denominadas de “**búsqueda de rentas**”, las que no aumentan el bienestar de la sociedad.

Así, los negocios más productivos no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre la regulación o el destino de los fondos públicos.

Kaufmann y Wei (1999)⁶⁷, demuestra que existe una relación positiva entre el alcance de la corrupción y el tiempo que dedican los empresarios a tratar con los funcionarios públicos. Se encontró que las firmas que realizaban grandes pagos en sobornos gastaban, además, tres veces

⁶⁷ Kaufmann, D., y S. J. Wei. IMF Working Paper -“Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce”, 1999. p. 8.

más tiempo (en horas-hombre) que aquellas que pagaban sobornos pequeños. Esto produce, a su vez, que el costo de hacer negocios (costo de capital e inversión) sea sustancialmente más alto, tanto por la exacción en si misma que significa la corrupción como por el hecho que más recursos deben ser dedicados a actividades no productivas. Más aún, los funcionarios corruptos tienen el incentivo a aumentar la tramitación de los permisos, solicitudes, etc, – y con ello el costo de hacer negocios – a la espera de aumentar la probabilidad de conseguir un soborno.

Es frecuente que en economías con alta corrupción se desarrollen y perpetúen estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados. En particular cuando las economías son pequeñas o cerradas al comercio internacional. Esto se debe, por un lado, a que el corruptor debe recuperar a través de mayores precios los costos asociados a la corrupción y, por otro lado, por que el oficial corrupto reduce su riesgo de detección si negocia siempre con las mismas empresas. Una visión opuesta a esta, es la de Leff (1964) que señala que la corrupción podría introducir un elemento de competencia en mercados monopolísticos si es que potenciales entrantes soboman a los oficiales para entrar al mercado y capturar parte de la renta monopólica. Debe reconocerse que el argumento es débil porque es más probable que el mismo monopolista use parte de dicha renta para evitar que alguien entre al mercado.⁶⁸

4.1.1.1 Impacto sobre la Inversión

Los datos empíricos basados en comparaciones entre países indican que la corrupción tiene efectos amplios y adversos en la inversión privada y el crecimiento económico (Mauro, 1995). Un país que mejora su posición en el índice de corrupción de 6 a 8, sobre la base de 0 a 10, experimentará un incremento de 4 puntos porcentuales de su tasa de inversión y de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita.

Ya se dijo que la corrupción reduce el crecimiento económico a través de reducir los incentivos a la inversión. Este mecanismo opera en varias formas (Soto, 2000):

⁶⁸SOTO, Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. ILADES, 2000. p.22.

- Primero, los negocios hechos sobre la base de sobornos son más riesgosos que los proyectos legales porque no hay derechos de propiedad legales. Por lo tanto la cartera de inversiones de la economía tiene mayores niveles de riesgo con respecto al óptimo.
- Segundo, si los negocios se obtienen por conexiones o pagos ilegales; se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados, en particular los inversionistas extranjeros. La calidad de los potenciales entrantes se deteriora porque los únicos interesados son aquellos que tienen mayores habilidades para la corrupción y no los más eficientes.⁶⁹
- Tercero, las actividades de búsqueda de rentas se hacen relativamente más atractivas que los proyectos productivos que maduran más lentamente, los que acaban siendo desplazados. Es decir, que la corrupción no solo afecta el nivel de inversión, sino también el destino de dicha inversión, al impedir el desarrollo de proyectos de largo plazo.⁷⁰

La evidencia empírica presentada por Mauro (1995), basada en una muestra de 68 países, señala una relación significativa y robusta entre mayor corrupción y menor inversión doméstica. De aquí se concluye que la corrupción afecta negativamente el crecimiento económico a través de su impacto sobre la inversión. Wei (1999), por otro lado, encuentra evidencia que la corrupción reduce la inversión extranjera directa, actuando como un impuesto equivalente de hasta 20% sobre el retorno de un proyecto.

4.1.1.2 Freno a la Innovación

Un efecto derivado del anterior, pero tan importante como éste, es que la corrupción actúa como un *freno a la innovación* y el desarrollo de nuevas ideas debe pagar el impuesto del soborno para ser implementado (permisos, patentes, etc.) y las firmas prefieren invertir en

⁶⁹ En algunos países desarrollados existe un creciente cuestionamiento ético y legal a la participación de las empresas transnacionales en actos de corrupción por las externalidades negativas sobre el ambiente de negocios internacional y no sólo del país que sufre la corrupción (Rose-Ackerman, 1999).

⁷⁰ ZEGARRA, Luis F. "La corrupción: un análisis teórico-empírico", enero 2001.

sobornos para mantener su competitividad (por ejemplo, consiguiendo protección arancelaria o créditos subvencionados) que invertir en el desarrollo de nuevos productos o procesos productivos. Los innovadores son presa fácil de los funcionarios públicos corruptos porque nuevos productos suelen requerir patentes o permisos de funcionamiento.⁷¹

4.1.1.3 Impacto sobre la Eficiencia Económica

El soborno, un tipo de corrupción, aumenta los costos de transacción y la incertidumbre en una economía (Soto, 2000). Desvía el talento hacia actividades de captación de rentas y distorsiona las prioridades sectoriales y las elecciones tecnológicas.

La corrupción reduce el crecimiento, al bajar la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, al ser la causa de que las personas de talento se dediquen a buscar rentas más que a participar en actividades productivas y porque, al comportarse el servidor público como un monopolista que maximiza su renta, se producen decisiones que distorsionan la composición del gasto público.⁷² Por lo que, los negocios más productivos no dependerían de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre la regulación o el destino de los fondos públicos.

4.1.1.4 Impacto como Impuesto Oculto

El análisis de la corrupción, desde la óptica del sector público, frecuentemente olvida que la corrupción representa un **robo de recursos públicos**. Resulta usual encontrar análisis económicos que igualan la corrupción a un impuesto:

- En primer lugar, si bien tanto los impuestos como la corrupción imponen mayores costos al productor, la recaudación de esta última es "privada" y, por lo tanto, se pierde el potencial uso de dichos recursos en fines socialmente más productivos;

⁷¹ SOTO, Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. ILADES, 2000. p.24.

⁷²GAMERO, Julio. "Causas y consecuencias de la corrupción: una perspectiva económica". p.7.

- En segundo lugar, la corrupción es costosa para la sociedad por el hecho mismo de ser ilegítima. Por un lado hay recursos destinados a evitar la corrupción y a sancionarla, y por otro lado, quienes participan en actos corruptos deben destinar recursos a evitar ser descubiertos.

La medición y noción de impuesto oculto se encuentra en la línea de pensamiento del Índice de Opacidad, como el impuesto marginal a las ganancias corporativas.

4.1.1.5 Impacto en la Asignación del Gasto Público

De otro lado se ha apreciado que la corrupción genera una distorsión del gasto público. Los gobiernos corruptos gastan menos en educación y en salud, y tal vez más en obras de infraestructura. Por regla general si un país mejora su posición de 6 a 8 en el índice de corrupción, aumentará sus gastos en educación de 0,5 % del PIB, lo que constituye un efecto considerable, sobre todo por el impacto que tiene en la formación del capital humano y los efectos de esa mayor inversión sobre la productividad y competitividad de la economía en su conjunto.

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

La toma de decisiones en el sector público puede ser dramáticamente adulterada cuando los servidores públicos son corruptos:

- Por un lado, la corrupción suele llevar a la aprobación de proyectos públicos basados en la capacidad que tiene el funcionario corrupto de extraer beneficios del mismo y no a su necesidad social. Prueba de ello es la tendencia en los países en

desarrollo a financiar megaproyectos de infraestructura de dudoso valor social usualmente llamados “elefantes blancos”. Ello lleva a decisiones de inversión y tecnología inadecuadas, y

- Por otro lado, cuando las decisiones no son honestas, se tiende a la falsificación de la información y los datos hacen difícil la planificación e implementación de las políticas económicas

La población acepta y apoya políticas públicas cuando los funcionarios públicos son competentes, imparciales y actúan de manera honesta. Por el contrario, cuando el Estado es corrupto, apoyar una política o cumplir una normativa es generalmente menos beneficioso para los individuos que pagar un soborno. Se produce así un equilibrio de no-cooperación entre los individuos en el que es para todos más beneficioso individualmente aceptar la corrupción.

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

En general, se pueden resumir las siguientes consecuencias de la corrupción, en tanto impactos económicos adversos:

- Reducción de los incentivos a invertir ya que el grado de corrupción actúa como un impuesto oculto. Por esta vía habría un menor crecimiento económico;
- Produce un desvío de recursos humanos altamente calificados hacia actividades buscadoras de rentas en vez de actividades definitivamente productivas. El costo de

oportunidad de las actividades corrompibles se muestra más alto que las productivas. La corrupción distorsiona los incentivos en los cuales opera la empresa privada reduciendo la eficiencia económica;

- Podría reducir la efectividad de los flujos de ayuda por el desvío de recursos de su asignación inicial;
- Puede afectar la recaudación fiscal cuando toma la forma de evasión fiscal o cuando hay un uso inapropiado de la discrecionalidad en el otorgamiento de exoneraciones tributarias;
- La existencia de corrupción en las licitaciones públicas puede sesgar la aprobación de ellas hacia obras de menor calidad con la secuela de dicha decisión: accidentes, desastres, mayor necesidad de mantenimiento, etc;
- La corrupción puede alterar la composición del gasto público, orientándolo hacia aquellas actividades generadoras de sobornos. En el caso de los hospitales, por ejemplo, se privilegiaría la construcción y aprovisionamiento de insumos y equipamiento antes que producir mejoras en las remuneraciones del personal de salud.

4.1.2 Impacto Positivo de la Corrupción.-

Hace casi 40 años, el científico político Colin Leys se preguntaba cuál es el problema de la corrupción. Siguiendo una línea de pensamiento que recuerda la del sociólogo Robert Meton o del filósofo Niccoló Machiavelli, Leys sostenía que la corrupción desempeña ciertas funciones útiles e incluso puede aportar beneficios. En situaciones extremas, el soborno y otros mecanismos afines pueden favorecer no sólo a determinados individuos sino también a la sociedad.⁷³ La corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el

⁷³ Klitgaard, Robert. "Contra la Corrupción", Finanzas & Desarrollo / Junio de 2000.

Estado regulador. Bajo estas condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos (Leff, 1964; Huntington, 1968).

Liu(1985), siguiendo con esta línea, indica que la corrupción permite “aceitar” el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca el accionar de la empresa privada o cuando las normas han sido mal diseñadas. Liu, hace un paralelo con una situación de colas de espera: del mismo modo que un individuo con alto costo del tiempo está dispuesto a pagar por evitarse la cola de espera, las empresas más eficientes son las que tienen el mayor incentivo a incurrir en actos de corrupción para evitarse los costos impuestos por una regulación en un mercado.

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

Osterfeld (1992) extiende el argumento anterior señalando que en una economía demasiado regulada la corrupción toma dos formas. Corrupción expansiva (que incluye actividades para aumentar la flexibilidad y competitividad de la economía) y corrupción restrictiva (que limita las oportunidades de intercambio y beneficio social). Mientras la segunda es directamente causa de ineficiencias y distorsiones en la economía que reducen el bienestar, la primera sería positiva al "engrasar las ruedas" de la economía.

Sin embargo, Osterfeld olvida primero de la posibilidad que las firmas que más interesadas en pagar un soborno son aquellas que más se benefician de la corrupción y de la búsqueda de rentas

y no las más eficientes desde un punto de vista productivo⁷⁴. En este contexto, mediante la corrupción los empresarios privados son capaces de capturar y mantener posiciones de privilegios -frecuentemente monopólicas- en la economía. Al mismo tiempo, los políticos corruptos se sirven de los recursos que colectan de la corrupción para continuar monopolizando la generación de regulaciones (Mbaku, 1996). Un segundo problema del argumento de Osterfeld, es que se olvida que la corrupción requiere que los funcionarios públicos puedan ejercer poder discrecional para capturar las oportunidades de enriquecimiento ilícito, una regulación relativamente simple puede ser motivo de corrupción si los funcionarios públicos no son adecuadamente controlados y no se les hace responsables de su accionar.⁷⁵

Los efectos de la corrupción no se refieren únicamente a las menores tasas de crecimiento económico. Un mayor nivel de corrupción también incrementa el nivel de pobreza y afecta la distribución de la riqueza de un país. El incremento de la pobreza se da como consecuencia de un menor nivel de inversión privada.⁷⁶

4.2 Consecuencias Sociales

Los efectos de la corrupción no se refieren únicamente a las menores tasas de crecimiento económico. La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción – a la que tienen menos acceso por falta de recursos - los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios de gestión profesional destruyéndose los incentivos a desarrollar carreras funcionarias basadas en el mérito y, consecuentemente, reduciéndose el valor social de la formación de capital humano y valores sociales tales como la honestidad.⁷⁷ Consecuentemente, la

⁷⁴ Goddman, 1990, presenta evidencia empírica de este fenómeno.

⁷⁵ SOTO, Raimundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. p.36.

⁷⁶ ZEGARRA, Luis F. “La corrupción: un análisis teórico-empírico”, enero 2001.

⁷⁷ SOTO, RAIMUNDO. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. p.47.

corrupción en la medida en que afecta el desarrollo del capital humano, al reducir los niveles de gasto en educación y salud, afecta en la distribución del ingreso y en el aumento de la pobreza.

Como se ha señalado, es muy probable que sean los más ricos de una sociedad quienes más se beneficien de la corrupción. Si ello sucede, la corrupción debiese inducir mayores niveles de desigualdad. Soto, en su trabajo señala que, Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998), encuentran una correlación positiva entre ambas variables al hacer un estudio de corte transversal en 37 países, aunque la evidencia no es muy robusta, tal vez porque el indicador de desigualdad (coeficiente de GINI) suele tener poca variabilidad. Estos autores también encuentran que la corrupción afecta negativamente el ingreso del 20% más pobre de esas economías. Ciertamente esta evidencia no es concluyente – aunque si sugestiva - pues la casualidad podría ser inversa; mayores niveles de desigualdad inducen mayores niveles de corrupción.⁷⁸

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

4.3 Consecuencias Políticas

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

La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos. Cuando los funcionarios públicos persiguen sus propios intereses entran en conflicto rápidamente con los intereses de la sociedad y de la gestión pública. Ello produce un desbalance de autoridad entre instituciones públicas, en primera

⁷⁸ SOTO, RAIMUNDO. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. p.47.

instancia, y entre el Estado y la Sociedad Civil, en segunda instancia. Estos conflictos llevan a deslegitimar el gobierno y, en el caso extremo, a la desobediencia civil y violencia que caracteriza muchos regímenes latinoamericanos. Un corolario frecuente de la deslegitimización política es el populismo y la aparición, típicamente fugaz, de caudillos redentores. Además, se desincentiva las decisiones políticamente costosas. La corrupción hace posible que se institucionalice la ilegalidad. Esto conduce inevitablemente a litigios y cargos calumniosos por lo cual hasta funcionarios honestos pueden ser chantajeados.⁷⁹

Adicionalmente, la corrupción desgasta los valores democráticos y la igualdad política, porque discrimina en contra de los grupos más pobres que no pueden pagar sobornos a los funcionarios corruptos. Algunos autores sugieren que la corrupción es solo un reflejo de esta desigualdad y no su causa. Kaufmann(1999) presenta evidencia en contrario al estudiar la experiencia de los países en transición que tenían, debido a u pasado socialista, niveles de desigualdad comparativamente bajos, pero en los cuales la corrupción ha florecido recientemente con la consiguiente exclusión de los grupos de menores ingresos o sin capacidad de lobby.⁸⁰

⁷⁹ SOTO, RAIMUNDO. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. p.46.

⁸⁰ Ibid. p.46.

PARTE III

CORRUPCIÓN EN AMERICA LATINA Y BOLIVIA

1 LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En Sudamérica, la corrupción está fomentada por leyes inadecuadas, la irreverencia frente a ellas aun cuando sean adecuadas -, y la impunidad de los corruptos. En muchos países de la región, los controles de la administración pública son escasos y politizados y la capacidad de aplicación de la ley y el poder judicial no son parejos. Esto se traduce en poca credibilidad de las instituciones y en la percepción de que “algo pasa”.⁸¹ De acuerdo al experto colombiano, Álvaro Camacho Guizado, Latinoamérica todavía no ha terminado con la doble maldición, mediante la cual la debilidad institucional sirve de pantalla o medio para la corrupción, mientras que al mismo tiempo, “la corrupción contribuye al deterioro de las bases institucionales, legales y éticas del estado”.⁸²

El profesor Juan Gabriel Tokatlian de la Universidad de San Andres de Buenos Aires indica, la corrupción no empeoró necesariamente en los 90; pero ciertamente se ha hecho más visible, ya que tanto la democracia como la corrupción acaparan titulares de diarios como nunca antes.⁸³

Como mencionamos anteriormente, cuantificar los niveles de corrupción es una tarea compleja - aparte del secreto en el que ésta opera. Incluso si existiesen estadísticas oficiales sobre el volumen de actos o denuncias de corrupción, éstas podrían ser de escaso valor en la medida que los países difieren frecuentemente en su interpretación sobre cuáles actividades constituyen prácticas corruptas. Una medida monetaria podría ser inadecuada porque en muchos países

⁸¹ LUZZANI, Telma. Sudamérica. p.1.

⁸² CAMACHO G., Alvaro. “Democracia, exclusión social y la construcción de lo público en Colombia”, Nueva Sociedad. p. 171.

⁸³ TAKATLIAN, J. Gabriel. Globalización, Narcotráfico y Violencia. Editorial Norma 2000.

pobres la corrupción puede ser generalizada aún si los niveles de intercambio monetario son ínfimos comparados con los casos de gran corrupción en un país de ingreso medio o alto.⁸⁴

Por ello, los indicadores disponibles que se basan en el uso de encuestas estandarizadas⁸⁵ sobre percepciones de niveles de corrupción deben ser consideradas simplemente como indicativos de los verdaderos niveles existentes. Aunque la calidad de la información no es la óptima, muchos autores confían en que el contenido de ésta información es suficiente como para permitir un análisis riguroso (Lambsdorff, 1999; Kauffman, Kray y Zoido-Lobaton, 1999).

Soto Raimundo, en su estudio “La corrupción desde una perspectiva económica”, presenta algunas medidas de corrupción y de variables institucionales asociadas para 100 países, agrupados por región geográfica (Cuadro 3). Aparte del índice de corrupción elaborado para 1999 por Transparencia Internacional, se adjuntan medidas de participación ciudadana y rendición de cuentas de los funcionarios públicos (accountability), estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, respeto por las leyes y esfuerzos de control de la corrupción estimadas por Kauffman, Kray y Zoido-Lobaton (1999).

El problema de la corrupción en América Latina es bastante grave. Los niveles de corrupción son altos comparados a los de otras regiones en desarrollo del planeta y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Los ejemplos recientes de Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela representan los casos más evidentes y dramáticos de las consecuencias de la corrupción generalizada. En Brasil y Venezuela, presidentes ejercio (Femando Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez) fueron suspendidos de sus funciones en 1993 e inculpados penalmente por supuestas prácticas de corrupción. En Perú, el presidente Fujimori decretó ese mismo año, en nombre de una depuración ética en el gobierno y en las instituciones fundamentales del Estado -en particular en el Poder Judicial-, el estado de excepción y la destitución de casi la mitad de los magistrados de la Corte Suprema y de más de un centenar de jueces, fiscales y letrados, acusados de corrupción. En

⁸⁴ SOTO, Raimundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Banco Central de Chile. 2000. p.30.

⁸⁵ Los indicadores de corrupción combinan resultados obtenidos de dos tipos de instrumentos: entrevistas estandarizadas a expertos de corrupción y encuestas a empresarios e inversionistas.

Bolivia, el Presidente y el Subdecano de la Corte Suprema fueron sometidos, en 1994, a un juicio de responsabilidades por actos de corrupción y condenados. En Colombia, el presidente Samper y varios de sus ministros estaban siendo sometidos en marzo de 1996 a un proceso similar por haber recibido importantes donaciones de narcotraficantes para la campaña electoral que los llevó al poder.⁸⁶ Ante tales escándalos, que no cesan de multiplicarse y agravarse, la tradicional tolerancia hacia este tipo de conductas se ha cambiado en los últimos años por un rechazo generalizado en el plano nacional e internacional.

En su tercera edición (1993), el Barómetro de opinión iberoamericana, una de las encuestas multinacionales de mayor envergadura realizadas sobre temas sociales, políticos y económicos, exponía las opiniones de los ciudadanos de diez países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela), España y Portugal en torno a los principales problemas de sus países. La corrupción gubernamental figuraba, casi unánimemente, en el primer puesto, antes que el desempleo, la salud y la vivienda.

Siguiendo el análisis de Soto, se observa que los indicadores de participación y rendición de cuentas (accountability) son mayores en América Latina que al resto de los países en desarrollo.

Por otro lado, los niveles de inestabilidad política y violencia en América Latina, 0.39, son sólo comparables a los de África, 0.39, y el Medio Oriente, 0.42, lo que sugiere el enorme riesgo y conflicto social que enfrenta la población. Desde un punto de vista económico, ello se traduce en un fuerte desincentivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ambos indicadores sugieren que existe una apreciable distancia entre los objetivos declarados de participación y apego a la legalidad y la situación efectiva de inestabilidad, violencia política, y transgresiones a la ley.

La efectividad del gobierno es también muy baja, 0.35, casi la mitad de los países de desarrollo del mundo. Este es un problema para América Latina pues revela problemas de inconsistencia en

⁸⁶ RICO, José M. y SALAS, Luis. *la corrupción publica en américa latina*. -- 1 ed. --Miami, Florida, USA: Centro para la Administración de Justicia, 1996. p.1.

la aplicación de las políticas públicas y en su capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la población. Este resultado contrasta con los indicadores de calidad de la regulación, donde América Latina alcanza un nivel de desarrollo comparable con los países desarrollados y los asiáticos. Ello muestra el esfuerzo de renovación regulatoria en América Latina, las mismas que han sido pioneras en el mundo y están en mejor plataforma institucional, que es una importante ventaja inicial para enfrentar la corrupción. No obstante la baja efectividad del gobierno señala que la implementación de dichos marcos regulatorios no han alcanzado aún su maduración.

Soto, identifica que tal vez uno de los problemas más serios en América Latina es el referente al respeto a las leyes, este indicador es sorprendentemente bajo, 0.26, incluso por debajo del nivel africano, 0.32, lo que revela el grave problema de gobernabilidad. Dada la existencia de marcos regulatorios adecuados, el problema de la corrupción no parece provenir de la falta de leyes sino de su escasa aplicación. Ello es consistente con la virtual inexistencia de medidas de control de la corrupción que se han instaurado en la región, 0.25.

CUADRO N° 3 INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN 100 PAÍSES (1=mas, 0=menos)

Regiones	Índice de Corrupción	Participación y dar cuenta (accountability)	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad del Gobierno	Calidad de la Regulación	Respeto por las leyes	Control de la Corrupción
Países Desarrollados	0.21	0.92	0.84	0.81	0.88	0.82	0.82
América Latina	0.65	0.52	0.39	0.35	0.75	0.26	0.25
África	0.66	0.41	0.39	0.28	0.57	0.32	0.25
Asia	0.58	0.44	0.56	0.48	0.67	0.48	0.38
Oriente Medio	0.55	0.39	0.42	0.47	0.69	0.54	0.39

Fuente: SOTO, Raimundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Banco Central de Chile. 2000. p.12.

Este análisis a nivel América Latina (Cuadro 4), presenta bastante heterogeneidad en cuanto al nivel de corrupción. En 1999, los índices de corrupción de Chile y Costa Rica, alcanzan notas en el rango de los países desarrollados, mientras que en otros la corrupción alcanza proporciones

epidémicas sólo comparable a la de los países africanos. En tanto los índices de corrupción de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela están entre los más altos del mundo.

Entre las personas, instituciones gubernamentales y organismos, objeto de acusaciones serias y graves de corrupción en América Latina, figuran presidentes (Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela), ministros de gobierno y legisladores (Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela), altos mandos de las Fuerzas Armadas y de la Policía (Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), miembros de la Corte Suprema (Bolivia) y diversos organismos públicos y privados. Por ejemplo, entre el año 2000 y 2001, los medios de comunicación dieron amplia cobertura a numerosos casos de corrupción política, ahí estan, los relacionados con los gobiernos de Perú y Argentina. En el año 1999, la corrupción hizo caer al presidente Alberto Fujimori en el Perú, quien inició un tercer período de mando luego de elecciones que fueron objetadas debido a irregularidades y fraude electoral. Poco después de su victoria, se dio a conocer un video en el que se mostraba a Vladimiro Montesinos, director de la Agencia Nacional de Inteligencia, ofreciendo un soborno a un congresista para que apoyara la reelección de Fujimori. De ahí se sucedieron varios episodios similares en donde , Montesinos sobornaba a ministros, jueces, policías, autoridades militares e importantes hombres de negocios.⁸⁷ En 2000-2001, el poder judicial argentino sentó un importante precedente al declara al ex Presidente Carlos Menen bajo arresto domiciliario en junio de 2001, por cargos de tráfico de armas durante su gobierno, entre 1989 y 1999. Sobre este caso se calculó que cerca de 60 millones de dólares se destinaron al soborno.⁸⁸

Por otro lado, la inestabilidad política afecta severamente a la región. Sólo Costa Rica alcanza niveles de país desarrollado, 0.75, reflejo de una larga tradición democrática y pacifista. Los casos más dramáticos de inestabilidad son Colombia Guatemala y Paraguay, cuyos niveles son más del doble del promedio de la región.

⁸⁷ The Economist, 8 de febrero de 2001.

⁸⁸ Clarín, 5 de abril de 2001. Tras el juicio en 2001, Bolivia, se vio involucrada por este trafico.

CUADRO N°4 INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA (1=mas, 0=menos)

	Índice de Corrupción	Participación y dar cuenta (accountability)	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad del Gobierno	Calidad de la Regulación	Respeto por las leyes	Control de la Corrupción
Argentina	0.70	0.61	0.62	0.47	0.79	0.48	0.26
Bolivia	0.75	0.58	0.41	0.32	0.87	0.27	0.21
Brasil	0.59	0.63	0.35	0.32	0.60	0.31	0.36
Chile	0.31	0.65	0.60	0.73	0.88	0.72	0.66
Colombia	0.71	0.42	0.04	0.37	0.66	0.14	0.19
Costa Rica	0.49	0.89	0.75	0.55	0.89	0.55	0.52
Ecuador	0.76	0.54	0.31	0.22	0.69	0.16	0.09
El Salvador	0.61	0.42	0.45	0.31	1.00	0.18	0.23
Guatemala	0.68	0.27	0.21	0.32	0.71	0.04	0.09
Honduras	0.82	0.44	0.35	0.27	0.58	0.10	0.05
Jamaica	0.62	0.70	0.35	0.25	0.83	0.15	0.31
México	0.66	0.42	0.34	0.44	0.77	0.23	0.26
Nicaragua	0.69	0.48	0.35	0.23	0.52	0.15	0.08
Paraguay	0.80	0.32	0.27	0.06	0.69	0.16	0.05
Perú	0.55	0.23	0.29	0.44	0.79	0.22	0.28
Uruguay	0.56	0.70	0.57	0.57	0.89	0.46	0.47
Venezuela	0.74	0.51	0.38	0.14	0.58	0.17	0.12

Fuente: SOTO, Raimundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Banco Central de Chile. 2000. p.12.

En el tema de la efectividad del gobierno, Chile presenta niveles, 0.73, que lo ubican en una posición comparable con países como Grecia, Italia y Francia. Los países latinoamericanos con peor gestión de gobierno, Paraguay y Venezuela, se comparan únicamente con países africanos.

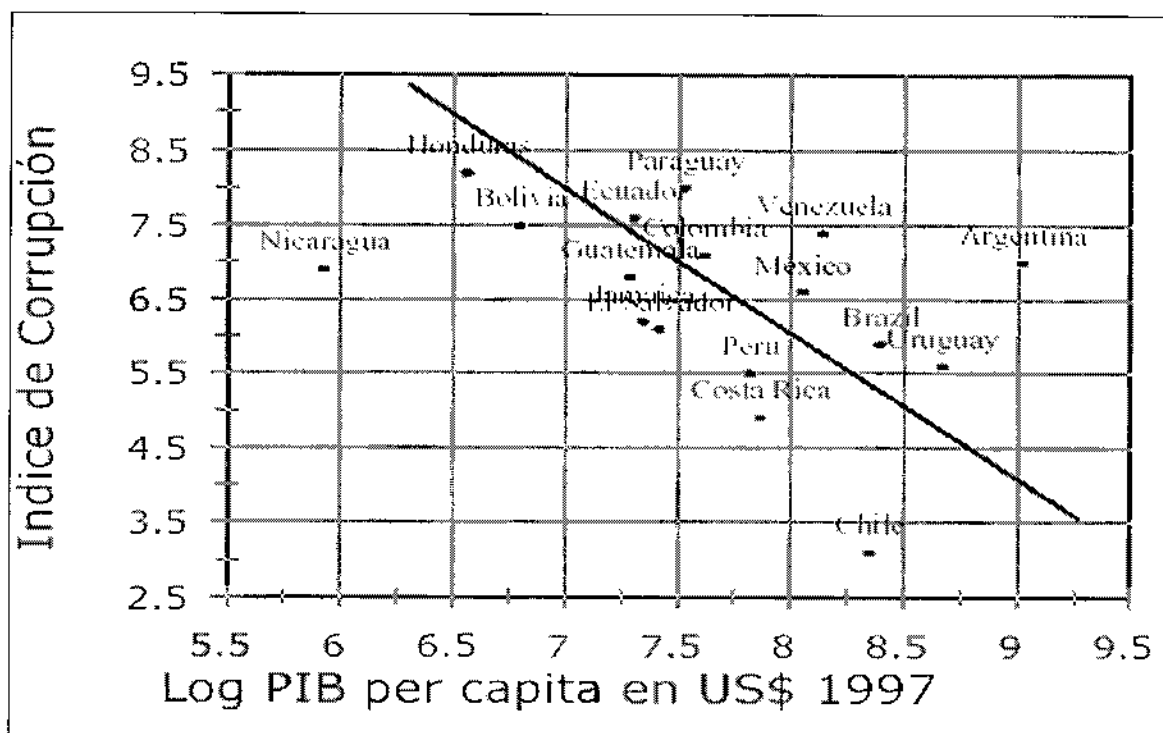
Siguiendo con el análisis, la dimensión más grave de la situación latinoamericana es –como se señaló anteriormente– la ausencia de respeto a las leyes y la falta de medidas de control de la corrupción. Cinco países se encuentran entre aquellos donde es más grave la situación a nivel mundial (Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), en tanto que sólo tres países presentan indicadores aceptables, en ambas categorías (Chile, Costa Rica y Uruguay).

Otras fuentes de información confirman que este panorama sombrío se arrastra por un largo período de tiempo. Mauro (1995) reporta datos para el período 1980-83 en los que la corrupción en 55 países se asocia con altos niveles de tramitación burocrática e ineficiencia de los sistemas legales. Las áreas más afectadas por la corrupción son los servicios públicos, las licitaciones y adquisiciones públicas, la recaudación de ingresos fiscales (impuestos, aduanas), el

nombramientos de funcionarios y la administración de gobiernos locales. La correlación entre los índices de corrupción y tramitación burocrática alcanza en América Latina a 56%, en tanto que a nivel mundial alcanza al 85%. Por el contrario, la correlación entre los índices de corrupción y la ineficiencia del sistema legal en América Latina es virtualmente nula (2%), en tanto que a nivel mundial ésta alcanza a 80%. Este es un elemento distintivo del caso latinoamericano, que podría ser reflejo de la tradición legalista española y que sugiere que una fuente posible de control de la corrupción y mayor eficiencia económica radique en reformar el sistema legal.

Finalmente, como se ha señalado anteriormente existe una asociación negativa entre nivel de desarrollo económico y grado de corrupción. A nivel internacional, los países menos desarrollados muestran los más graves niveles de corrupción. América Latina no escapa a dicho fenómeno, como se muestra de manera simple en la siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 3 INDICE DE AUSENCIA DE CORRUPCIÓN Y PIB PER CAPITA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: SOTO, Raimundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica

Los únicos países que se apartan de la tendencia común son Chile y Nicaragua –que presentan un menor nivel de corrupción respecto de lo que sería esperable dado su nivel de ingreso per capita– y Argentina que, lamentablemente, presenta el fenómeno inverso.

2 LA CORRUPCIÓN EN BOLIVIA

Después de la crisis de la deuda externa, que afectó a la mayor parte de los países latinoamericanos, Bolivia implantó un profundo proceso de reformas estructurales, con el objetivo final de alcanzar el desarrollo y de esta forma eliminar la extrema pobreza que aqueja a gran parte de la población.

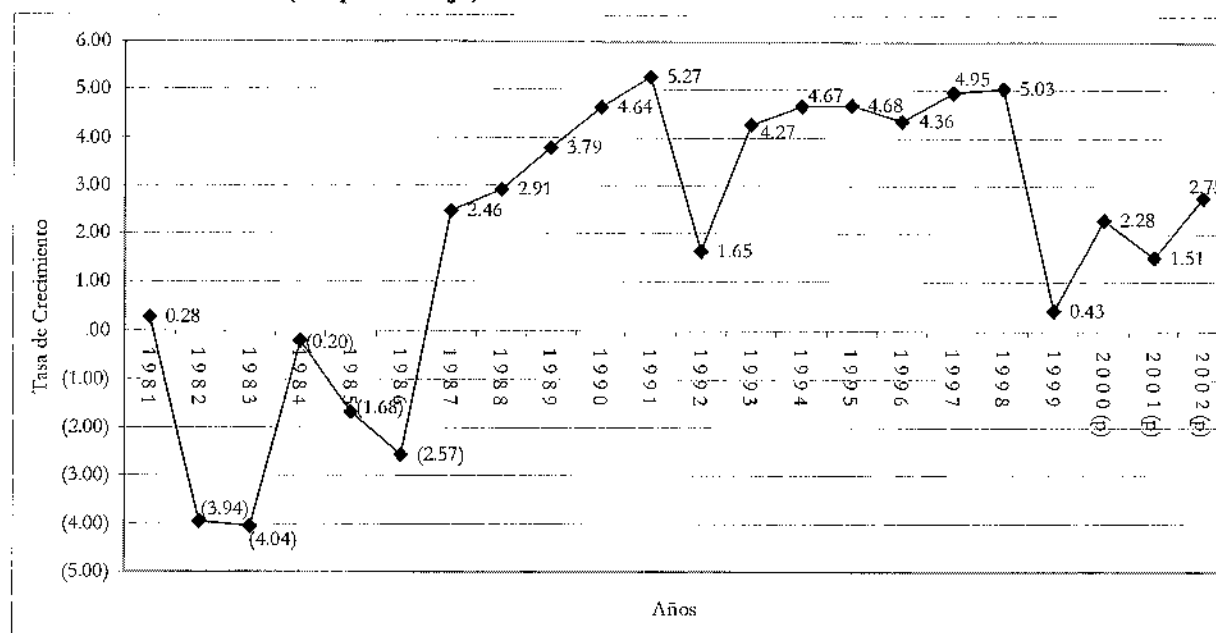
Hasta la primera mitad de la década de 1980, el Estado participaba directamente en la actividad productiva. Al iniciar esta década el Estado era ineficiente y operaba con elevados y crecientes déficits fiscales, los mismos que cada vez eran financiados domésticamente. En esta primera década, Bolivia sufría de un proceso de estanflación. Esta crisis no solo se manifestó en lo económico sino en lo social y político.

La crisis económica, social y política derivaron, en lo político a un adelanto en las elecciones y al inicio de un programa de estabilización y se da inicio a las reformas estructurales. Este programa, que se inició en 1985, abarcó reformas: económicas (comercial, financiera, privatización y capitalización de empresas públicas), sociales (participación popular, descentralización, reforma educativa) de sistemas de redes de seguridad social, institucionales, judiciales, administrativas y con respecto al medio ambiente. Con las reformas estructurales se buscaba aumentar la eficiencia en la economía y promover mayores inversiones, con la finalidad de generar un mayor crecimiento en la economía, más empleo, mayor equidad, mejores condiciones de vida y una menor pobreza.

Iniciada este programa, la economía boliviana continuó en recesión durante el primer año y medio del programa de estabilización. En 1985, la economía experimentó una caída de 1.68% y

en 1986 de 2.57%. Desde 1987, se revierte este comportamiento negativo del producto, pero solo a partir de 1990 se genera una tasa de crecimiento superior al 4% al año.

GRÁFICO N° 4 EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN BOLIVIA, 1981-2002.
(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Entre 1990-1998 la economía creció en un promedio del 4.4%, con excepción de 1992, debido a los efectos climatológicos del fenómeno del niño, que afectó la actividad agropecuaria. Después de este periodo de crecimiento, se entró en una desaceleración llegando a un promedio del 1.74% entre 1999 y el 2002. Según Milenio, el comportamiento del producto en el 2002, 2.75% de crecimiento, podría constituir la finalización de la fase recesiva y el inicio de la recuperación.⁸⁹ Sin embargo este ritmo de crecimiento es pequeño frente a las necesidades de mejora de las condiciones de vida que los habitantes del país requieren.

El crecimiento económico no es independiente del contexto estructural constituido por aparatos productivos y tecnológicos, la configuración de mercados, la dotación de factores, las

⁸⁹ Fundación Milenio. "Informe de Milenio sobre la Economía en el año 2002", N° 14, Abril 2003. p. 66.

características de agentes empresariales y la forma de inserción internacional y en especial de un contexto institucional.⁹⁰

En el caso boliviano los valores éticos, culturales, políticos y sociales parecería que no conforman una cultura institucional en pro del crecimiento. La corrupción sigue manifestándose en los diversos sectores de la sociedad y, en particular, en el sector judicial, el sistema de aduanas, el sistema fiscal, el sistema de adquisiciones estatales, en las entidades policiales y en el sector privado.⁹¹ En la actualidad nuestro país sigue conociendo de casos de corrupción, los mismos que han llamado la atención de la opinión pública.

Sobre todo en la década de los noventa y lo que va de este siglo, se escuchan recurrentes acusaciones mutuas de corrupción entre los políticos. Y últimamente en nuestro país se desarrollaron "líderes naturales" de la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

En el libro "La Cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000" se dedica un capítulo al tema de la corrupción en Bolivia, en el mismo se utilizó, datos recolectados en el marco del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburg en Bolivia.⁹² Primeramente se realizó un análisis comparativo entre países, utilizando para el propósito, la encuesta de 1998, porque esta es más similar al de los otros países. Luego se realizó un análisis por separado para Bolivia, en la que se utilizó ambas encuestas la de 1998 y 2000, esto con el propósito de poder absorber los cambios, en los dos últimos años, en las experiencias de los entrevistados con la corrupción.

Se pidió a cada entrevistado que contestara ocho preguntas las mismas que estaban relacionadas con su experiencia con la corrupción. Estas preguntas son: (1) Ha sido detenido por un agente de policía por una infracción que no cometió; (2) si en el trabajo le han solicitado algún pago no

⁹⁰ LOZA, Gabriel. "Algunas consideraciones sobre el problema del crecimiento económico en Bolivia", Septiembre 2000. p.13.

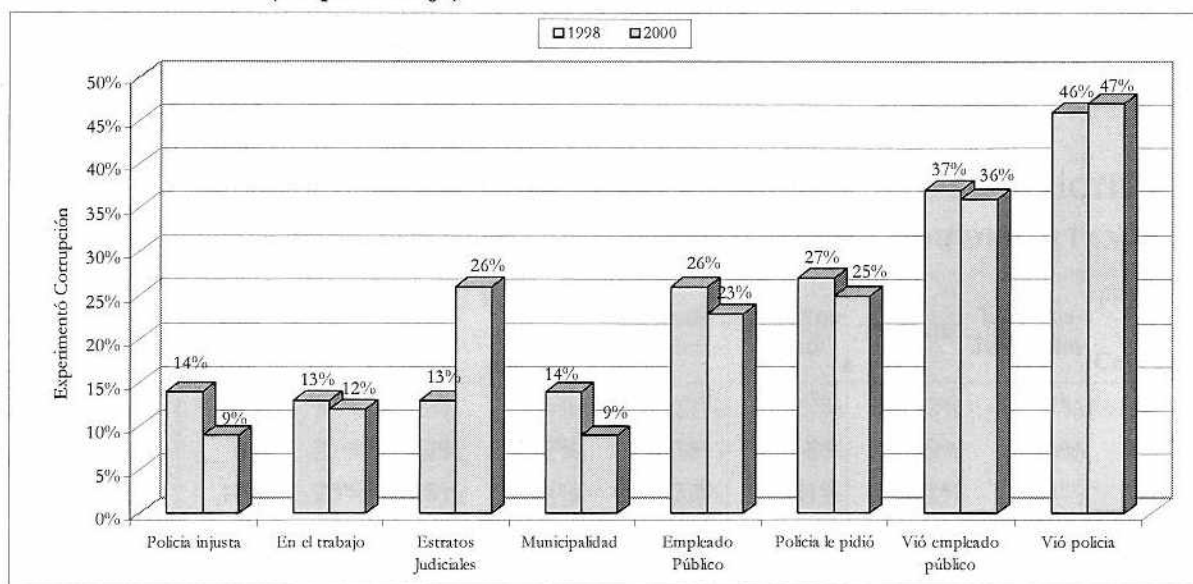
⁹¹ Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Diagnostico de Bolivia.

⁹² No solo en Bolivia se realizó el estudio de la corrupción, sino también en El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Estos países fueron clasificados en niveles donde se ubican los países que son considerados como moderadamente corruptos a extremadamente corruptos, por e Índice de Percepción de la Corrupción de 1999.

correcto; (3) si conoce a alguien que ha tenido que pagar una coima en los estratos judiciales; (4) si ha tenido que pagar una suma además de los exigido para tramitar algo en la municipalidad; (5) si un empleado público le solicito una coima; (6) si algún agente de la policía le pidió una coima o soborno; (7) si ha visto a alguien pagando una coima a un empleado publico por cualquier tipo de favor; (8) si ha visto a alguien pagando una coima a un policía.⁹³

En al gráfico 5, se observa que hubo poco cambio en lo que se refiere a nivel general. Lo que si cambio significativamente es la observación de sobornos en los estratos judiciales, los que se incrementaron de 13% a 26%, incremento que se explica por el cambio en los términos de la pregunta de 1998 y el 2000.⁹⁴

GRÁFICO N° 5 CORRUPCIÓN EN BOLIVIA, 1998 VS. 2000 (En porcentaje)



Fuente: La cultura política de la democracia en Bolivia:2000. Corrupción y democracia. P.105.

El análisis estadístico, también encontró que en general, un 25% de los bolivianos reporto haber tenido algunas experiencias de corrupción en los dos años anteriores a la realización de la

⁹³ SELIGSON, Mitchell. La Cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000. p.21.

⁹⁴ En 1998 se pregunto acerca de sobornos en “la corte” mientras que en 2000 se preguntó algo más general acerca de los sobornos en los “estratos judiciales”. Este último se refiere a la corte y su personal de apoyo, mientras que en 1998 la pregunta se enfocó únicamente e la corte.

encuesta. A nivel general se desprende del análisis que las tres formas de corrupción con mayor porcentaje de respuesta afirmativa, son: ¿ha visto a alguien pagando una coima a un policía?, 47% seguido con 36% de los entrevistados ¿ha visto a alguien pagando una coima a un empleado público? y con 26% ¿conoce a alguien que ha tenido que pagar una coima en los estratos judiciales?.

Además del estudio a nivel general, se hace referencia también a un análisis a nivel departamental, de donde se desprende que para el caso de la pregunta ¿La policía acusó al entrevistado injustamente de violación a la ley?, el departamento con un mayor porcentaje de respuesta afirmativa es Oruro. Para la pregunta ¿La policía pidió soborno?, el departamento con mayor frecuencia relativa es La Paz. Para el cuestionamiento ¿Vió, pago de soborno a la policía?, el mayor porcentaje se lo lleva Oruro, a nivel nacional un promedio de más de una tercera parte de los entrevistados dijo haber visto este tipo de soborno. El siguiente cuadro muestra un resumen por departamento el porcentaje de entrevistados que han sido víctimas de corrupción.

CUADRO N° 5 PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS QUE HAN SIDO VÍCTIMAS DE CORRUPCIÓN EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS POR DEPARTAMENTO

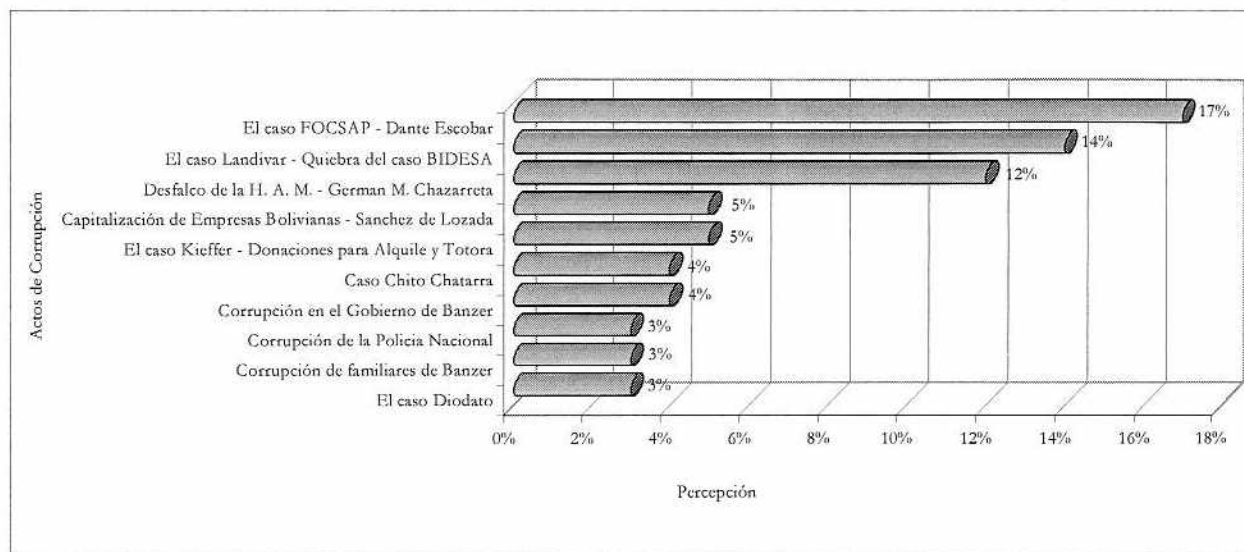
Departamento	Policia Injusta	Policia Pidío	Vio a la policia	Vio a un empleado público	Empleado Público	Municipa -lidad	Trabajo	Estratos Judiciales	Percepción de la Corrupción
La Paz	11%	32%	56%	40%	27%	27%	12%	37%	73
Santa Cruz	6%	21%	42%	37%	21%	18%	9%	20%	67
Cochabamba	10%	25%	48%	34%	22%	21%	11%	24%	67
Oruro	14%	31%	57%	40%	32%	30%	16%	28%	68
Chuquisaca	5%	19%	37%	23%	15%	13%	11%	13%	66
Potosí	11%	21%	42%	37%	24%	29%	18%	21%	63
Pando	11%	23%	34%	28%	16%	18%	17%	20%	60
Tarija	9%	22%	42%	29%	16%	20%	14%	20%	64
Bcni	6%	23%	39%	22%	13%	13%	12%	18%	61
Promedio General	9%	25%	47%	36%	23%	22%	12%	26%	68

Fuente: La cultura política de la democracia en Bolivia:2000. Corrupción y democracia. P. 107.

Además de el estudio realizado por Michell Seligson, “La cultura Política de la Democracia”. En el mes de septiembre de 2001, MKT-Marketing SRL., realizo una investigación sobre el tema de corrupción en el país,⁹⁵ donde se refleja la percepción ciudadana respecto de cual habría sido el mayor acto de corrupción en el país en los últimos años. Como podemos advertir (Gráfico 6), los actos de corrupción que más sobresalen desde el punto de vista de la ciudadanía son aquellos que han tenido efecto económico.

La cultura de la tolerancia, del oportunismo y del cinismo percibe la política de manera perversa y no como una cultura de servicio público o de defensa de lo público. Por ello es común oír en la sociedad contrasentidos expresados en frases cómo: “que roben pero hagan”, “roba pero hace obras”, lógica que reproduce un sistema de anti-valores en la sociedad.⁹⁶

GRAFICO N° 6 PREGUNTA ¿CUÁL FUE EL MÁS GRANDE ACTO DE CORRUPCIÓN QUE SE DIO A CONOCER EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN EL PAÍS?



Fuente: MKT-Marketing S.R.L. 24-29/09/2001

⁹⁵ El documento fue publicado en el suplemento Marketing de Nueva Economía, Año 3 N° 45. La Paz, del 24 de septiembre al 29 de octubre de 2001. p. 4 y 5.

⁹⁶ Fundación Milenio. Informe sobre el acontecimiento Político en Bolivia. La Corrupción y sus Efectos. p. 44.

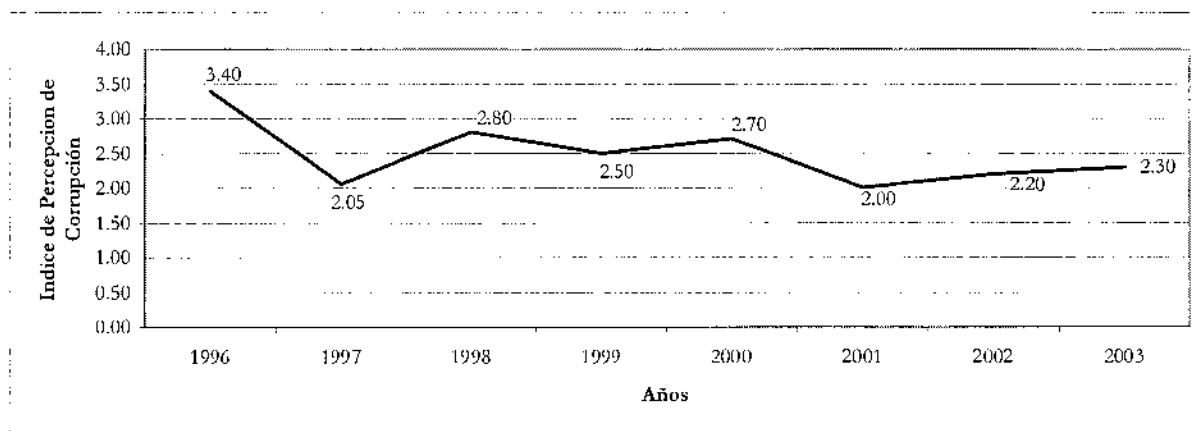
Los Niveles de Corrupción en Bolivia

La corrupción, que constituye un mal endémico de toda la humanidad a lo largo de su historia, toma formas peculiares y se mimetiza con prácticas sociales cotidianas que se encuentran muy arraigadas en los países con menor grado de desarrollo relativo, con mayor diversidad étnico-cultural y con una incipiente tradición democrática.⁹⁷

Desde el exterior del país, la incidencia de la corrupción en nuestra sociedad, no se percibe con la misma magnitud; pero a pesar de estas limitaciones, el Índice de Percepción de Corrupción es uno de los índices más completos, ya que se basa en amplios datos cualitativos. Por lo tanto, constituye una valiosa herramienta para el análisis del fenómeno de la corrupción en nuestro país.

En el 2003, Bolivia alcanzó una calificación de 2.3 situándose en el puesto 106 de 133 países. En relación a los demás países latinoamericanos, en Bolivia se percibe más la corrupción que en los demás países, superándole solamente Ecuador, Paraguay y Haití con notas de 2.2, 1.6 y 1.5 respectivamente.

**GRAFICO N° 7 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN BOLIVIA,
1996 - 2003**



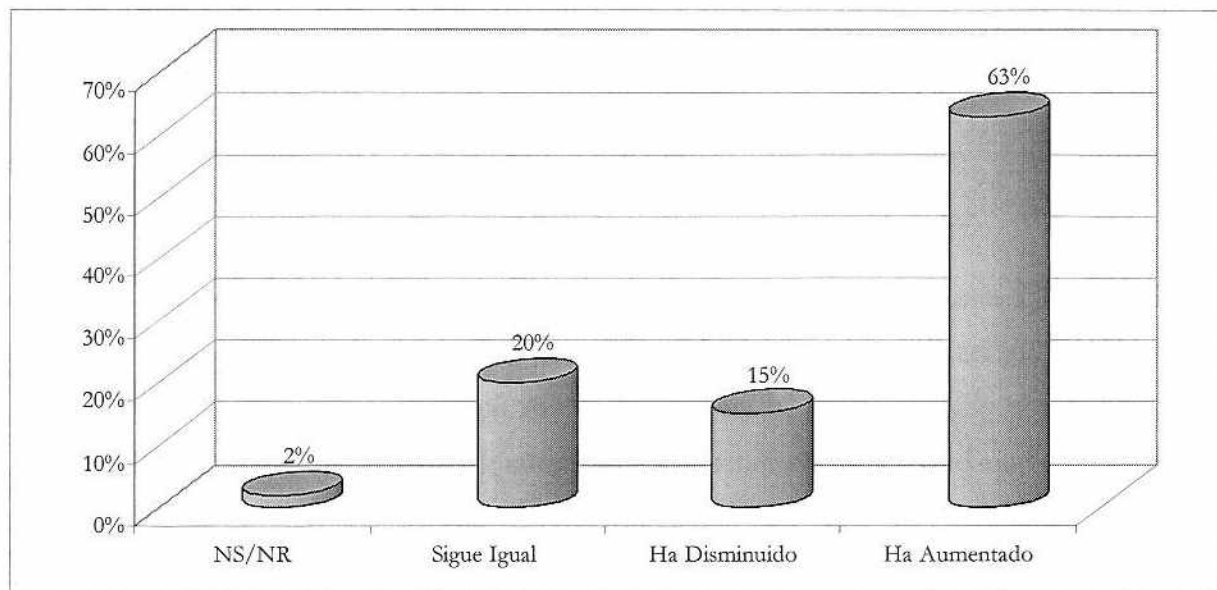
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Internacional

⁹⁷ Fundación Milenio. Informe de Milenio sobre el acontecimiento Político en Bolivia. La Corrupción y sus Efectos. p. 50.

Si se analizan las notas que Bolivia ha alcanzado durante los 8 años que fue considerada en las publicaciones del Índice de Percepción de Corrupción se presenta el siguiente panorama. Bolivia alcanzó en 1996 una nota 3.40 bajando a partir de 1997 para llegar en el 2003 a una puntuación 2.3. A partir de 1997 la percepción fluctuó entre 3 y 2 de puntuación, manteniéndose en los últimos años alrededor de 2. Es cierto, que las percepciones cambian lentamente en el tiempo. Lo que merece especial atención, es el virtual estancamiento en la percepción de la corrupción desde el 2001, lo que indica un posible mantenimiento de los índices en el futuro. A esto se suma, como mencionábamos anteriormente, que el índice no logra captar necesariamente la realidad concreta del país y en Bolivia siguen conociéndose casos de corrupción.

Este comportamiento de Bolivia en el índice de Transparencia Internacional, es corroborado por la percepción ciudadana que entiende que este fenómeno se ha incrementado últimamente, como lo demuestra el estudio realizado por MKT – Marketing – S.R.L.

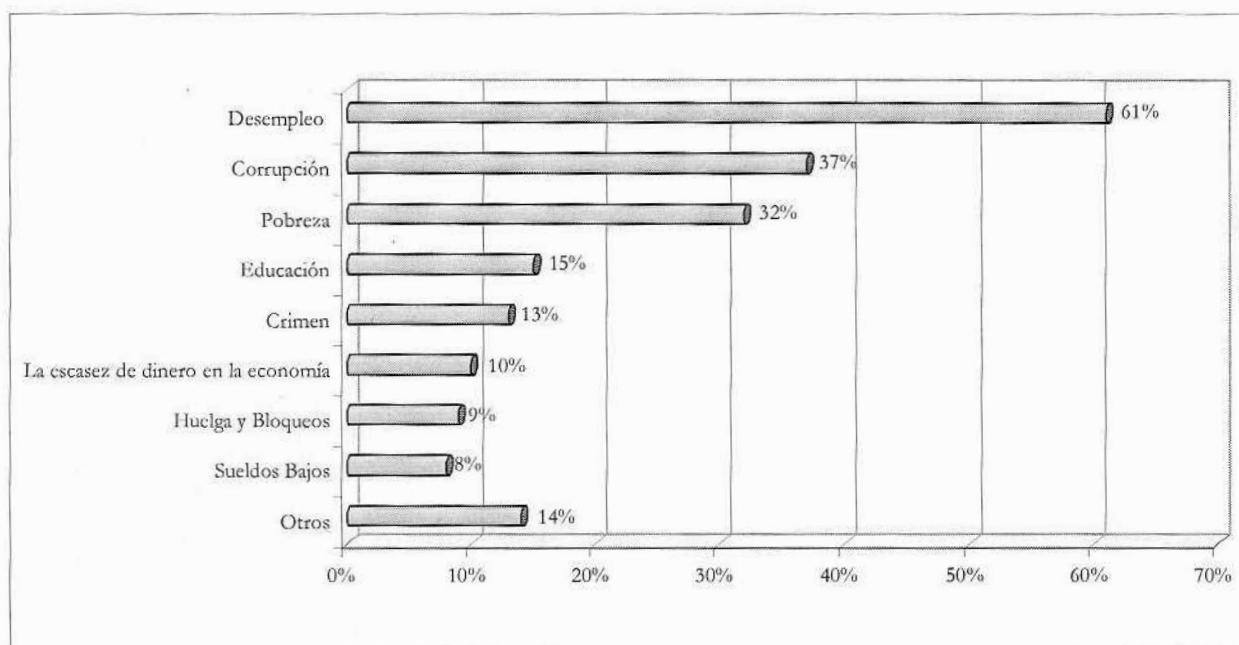
GRAFICO N° 8 PREGUNTA ¿CUÁL ES LA PERCEPCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN?



Fuente: MKT-Marketing S.R.L. 24-29/09/2001

Es por cierto preocupante advertir que a septiembre del año 2001 el 63% de la ciudadanía consideraba que la corrupción había aumentado, un 20% consideraba seguía igual que en los doce meses anteriores y un 15% consideraba que había disminuido. Es también lamentable constatar, según esta encuesta, que para un elevado porcentaje de la ciudadanía, la corrupción es una de las principales preocupaciones que les concierne, como se puede apreciar en el gráfico 9.

GRAFICO N° 9 PREGUNTA ¿IDENTIFIQUE DOS DE LAS PREOCUPACIONES QUE MÁS LE CONCIERNE?



Fuente: Encuesta de Marketing S.R.L. realizada a nivel nacional en diciembre de 2001

Convencidos de los efectos perniciosos de la corrupción, las organizaciones internacionales de financiamiento a los países en desarrollo han emprendido grandes esfuerzos para reducir la corrupción, condicionando muchos de sus préstamos en un claro esfuerzo por evitarla. En la reunión anual de 1996 del Banco Mundial, James Wolfensohn, prometió que los recursos del banco iban a luchar contra el “cáncer de la corrupción”.⁹⁸ En junio de 1997, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana Contra la Corrupción⁹⁹. En

⁹⁸ ⁹⁸ SELIGSON, Mitchell A: “La cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000”, Universidad Católica Boliviana-MpD, Corrupción y apoyo al sistema, 2000, p.85.

⁹⁹ Esta Convención se suscribió, en la ciudad de Caracas, Venezuela en marzo de 1996.

Bolivia uno de los primeros esfuerzos de lucha contra la corrupción, se manifiesta en el Plan Nacional de Integridad.

Los objetivos y propósitos específicos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción están, conforme señala su texto, orientados a “promover y desarrollar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar y sancionar la corrupción” en un marco de cooperación entre los Estados Partes.¹⁰⁰

El Plan Nacional de Integridad concebido con el objetivo central de establecer en forma sistemática y ordenada acciones y mecanismos para prevenir y combatir la corrupción, es uno de los primeros y más importantes esfuerzos e instrumentos que establecen una estrategia boliviana de desarrollo institucional y de lucha contra la corrupción. Este Plan, estructurado por tres componentes denominados: Reforma Judicial, Modernización del Estado y Lucha Contra la Corrupción,¹⁰¹ pretendió proyectar y desarrollar acciones destinadas a luchar contra la corrupción.

Con este mismo propósito, en la actualidad, la Presidencia del Congreso Nacional – Vicepresidencia de la República, ha creado la Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción, nombrando a Lupe Cajías como Coordinadora.¹⁰²

La Vicepresidencia de la República, ha tomado como antecedente para encarar este desafío, la concertación del Plan Nacional de Integridad, que entendía a la lucha contra la corrupción, como

¹⁰⁰ Bolivia aprobó y ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobación que fue promulgada como Ley de la República por el Poder ejecutivo como la Ley n° 1743 de 17 de enero de 1997.

¹⁰¹ Las fundamentales acciones del componente de Lucha Contra la Corrupción, en el Plan Nacional de Integridad son descritos a continuación: Aplicación de un Marco Internacional Normativo de Lucha Contra la Corrupción, Aprobación del Estatuto de Funcionario Público y Código de Ética de servidores Públicos, Implementación del Sistema de Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos, Fortalecer Mecanismos de Denuncia, Investigación y Prosecución de Casos de Corrupción, Transparencia en la Contratación de Bienes y servicios, Modernizar los Sistemas de Recaudación del Sector Público, Establecer un Programa de Simplificación de Trámites y Desburocratización y la Ejecución de Campaña de Educación y Concientización Ciudadana.

¹⁰² La Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción, fue creado mediante Resolución Administrativa Secretarial N° 00./2002-2003, el 9 de agosto de 2002. El mismo fue denominado Secretaria de Lucha Contra la Corrupción, mediante Resolución Vicepresidencial de la República 033/2002-2003, de 28 de abril de 2003.

tema transversal a todas las áreas relacionadas con el desarrollo institucional, estableciendo claramente, que es una Política de Estado.

Algunos casos de Corrupción

Dentro de los casos puntuales vale citar los siguientes:

- Se estima que, sin contar multas, intereses y accesorios, en el Poder Judicial existen varios miles de juicios, por delitos contra la economía del Estado (peculados, estafas, malversaciones y otros), que llegan a un monto superior a los 2 mil millones de dólares.
- En el ex FONVIS una auditoria estableció malos manejos por más de 200 millones de dólares.
- La prensa dio a conocer varios casos de corrupción en los que estaría involucrado el ex Prefecto de La Paz, Luis Alberto Valle;
- Tras el juicio en la Argentina al ex Presidente Carlos Raúl Menem por el tráfico de armas de este país a Croacia y Ecuador, se debelo la existencia de un Decreto Supremo (1633/92) de venta de armas de ese país a Bolivia y se conoció de la existencia de una serie de documentos para dicha transacción y de un certificado de uso final que habría sido proporcionado por autoridades de nuestro país en la gestión 1989-1993.
- La fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) interceptó el tráfico de armas de propiedad del ejercito boliviano que estaban destinadas a Paraguay.¹⁰³
- La alcaldía de La Paz fue denunciada por irregularidades cometidas en la adjudicación de mingitorios públicos.
- Fue desbaratada una red de tráfico de niños de Bolivia a España.¹⁰⁴
- Se denunció malos manejos de entre 10 a 52 millones de dólares provenientes de la cooperación internacional con destino a las víctimas del terremoto de Aiquile, Totora y Mizque, dineros que fueron manejados por la Prefectura de Cochabamba.¹⁰⁵

¹⁰³ La Prensa, La Paz-Bolivia, martes 28 de septiembre de 2001, p. 8.a.

¹⁰⁴ La Prensa, La Paz-Bolivia, viernes 7 de septiembre de 2001, p. 6.a. y 7.b.

¹⁰⁵ La Prensa, La Paz-Bolivia, domingo 14 de octubre de 2001, p. 4.a.

- El poder Judicial adjudicó ilegalmente a dos empresas la administración del Registro de Derechos Reales. Una auditoría especial estableció que de 1989 a 1997, hubo un manejo de doce millones de dólares, incluyendo pagos indebidos por más de un millón quinientos mil dólares.
- Los Colegios de Abogados, como corporaciones gremiales privadas, durante años percibieron una coparticipación de los recursos del Poder Judicial (estatales), sobre los que, sus directivos, jamás rindieron ni aceptan rendir cuentas, tal como lo dispone la ley SAFCO.
- Fueron devaluadas una serie de irregularidades en la compra del avión Beechcraft. Para el mismo se utilizaron recursos de defensa civil, este estaba destinado al uso presidencial. La contraloría determinó un sobre precio de un millón cien mil dólares.
- Se informó que el proceso de terciarización del Hospital Materno Infantil dependiente de la Caja Nacional de Salud adolecía de irregularidades.¹⁰⁶
- Caso BIDESSA, cuyas pérdidas están estimadas en más de 75 millones de dólares.¹⁰⁷
- En el gobierno de ADN, Jorge Pacheco, renunció a su cartera tras una serie de denuncias sobre nepotismo e irregularidades que pesaban en su contra.¹⁰⁸

La corrupción también afectó a los gobiernos locales, según datos del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, la Contraloría de la República realizó 902 auditorías en 229 municipios de los 314. De estos 229 municipios, en 124 se pudo comprobar actos de corrupción, los mismos causando un daño económico de alrededor de 13 millones de dólares.¹⁰⁹

En Bolivia se cobra por todo y por nada, bajo diferentes nombres y modalidades: certificados médicos, forenses, ingresos propios de la Fiscalía, aranceles judiciales, tasas y patentes municipales, infinidad de registros, certificados de buena conducta, de registro domiciliario, notificaciones, copias legalizadas y una lista interminable, documentos de identidad, rosetas de

¹⁰⁶ La Prensa, La Paz-Bolivia, jueves 18 de octubre de 2001, p. 2.b.

¹⁰⁷ La Razon, La Paz-Bolivia, jueves 6 de diciembre de 2001, p. A.9.

¹⁰⁸ La Razon, La Paz-Bolivia, miércoles 12 de diciembre de 2001, p. A.15.

¹⁰⁹ Los casos de Corrupción son: Incumplimiento de Contratos, apropiación y distribución indebida de bienes, pago de dietas por sesiones no asistidas, gastos indebidos y pago de viajes y viáticos sin descargo.

inspección técnica de vehículos, pero cuya mayor parte no tiene sustento legal alguno para su cobro, lo que se agrava con la fijación de montos que casi son establecidos discrecionalmente y, obviamente carecen de fiscalización.

En la actualidad la Secretaria de Lucha Contra la Corrupción (SLCC), viene investigando casos como:

- **Cobro de Peajes**

La Cámara de Transporte del Oriente y el Servicio Nacional de Caminos institucionalizado, solicitaron la vigilancia de la UTCC en el caso relacionado con contratos para el cobro de peajes en los retenes del Departamento de Santa Cruz, a cargo de la empresa "Cono Sur", hasta el 31 de octubre pasado.

- **Compra de Acciones del Lloyd Aéreo Boliviano**

La SLCC acompañó al Vicepresidente de la República - Presidente del Congreso en su iniciativa de investigar la compra de acciones del Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y conocer la situación real de la empresa.

- **Denuncias contra funcionarios de la Reforma Educativa**

Ante la solicitud de cuatro funcionarios de la Reforma Educativa, acusados de presuntos hechos irregulares, y ante una serie de denuncias públicas, la SLCC convocó a una Comisión Interinstitucional para investigar estas denuncias.

La Comisión inició su trabajo el 3 de diciembre y se focalizará en cinco áreas concertadas con el Ministerio Educación, Cultura y Deportes: nepotismo, recursos humanos, edición de textos, publicidad en 2002 y licitación de libros. Los resultados de esta indagación se conocerán aproximadamente dentro de dos meses.

- **Uso Indebido de Influencias e interferencia en los Poderes del Estado**

Este caso hace referencia al ex Senador y ex Prefecto por el Departamento de Oruro, Antonio Armando Rosas Guzmán, principalmente, y a otros funcionarios públicos relacionados con él. Fue seleccionado por la SLCC para una presentación especial, pues la investigación encontró suficientes indicios que muestran cómo el ex parlamentario utilizó su poder en beneficio propio y cómo intentó interferir en los otros Poderes del Estado.

- **Licitación de Cartografía en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

La destitución del director ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Richard Rau, no sólo responde a irregularidades en la licitación de cartografía de cuatro ciudades; sino además al desvío de dineros desde algunos municipios y de varias denuncias sobre la mala administración de timbres y papel membretado de la institución.¹¹⁰

Además de casos arriba señalados, existen casos de corrupción relacionados con Prefectos y parlamentarios:

- **Luis Alberto Valle**, se le acusa de transferir un inmueble, compra de muebles y venta de vehículos de manera irregular.
- **Oscar Daza**, se le acusa de recomendar, junto a Wilson Lora, la reincorporación a la Policía de Freddy Caceres, acusado en el caso de atraco a Prosegur.
- **Fernando Kieffer**, acusado de la compra de un avión con sobreprecio.
- **Tonchy Marinkovic**, se le acusa de comprar vacunas con sobreprecio.
- **Leopoldo Lopez**, supuestamente internó contrabando cuando era ministro.
- **Otros**, Hedim Céspedes fue señalado por el caso Bolibras, Gaby Candia fue acusada y enjuiciada, Armando Rosas acusado de comprar un mapa con sobreprecio.

¹¹⁰ El Deber, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, jueves 22 de mayo de 2003.

Los últimos casos que resonaron en el gobierno de turno son:

- **Reparación de Aviones T-33**, en los gobiernos de Sánchez de Lozada y Banzer se suscribieron una serie de contratos con una empresa canadiense para la reparación total y de reacondicionamiento de 18 aviones caza T-33 por un monto aproximado a los 20 millones de dólares, pese a observaciones y reparos técnicos que en su momento formularon especialistas, sobre la inconveniencia de esta operación.
- **Gastos Reservados** (20 millones de bolivianos anuales) que, carentes de reglamentación y fiscalización, se disponen discrecionalmente y arbitrariamente.
- Después de denuncias de sobreprecio por 60 millones de dólares para la construcción de carreteras en el sur del país, por presiones de los Comités Cívicos, el costo estimado de 139 millones de dólares, con una serie de artificios, se eleva a 230 millones de dólares, adjudicándose directamente a una empresa brasilera, sin licitación pública, por esta única y excepcional vez, como con frecuencia ha sucedido en esta y otras materias.
- El Delegado Presidencial para la revisión de la Capitalización informa que el costo directo e indirecto del proceso fue de aproximadamente de 187 millones de dólares, incluyendo pagos astronómicos por trabajos de consultaría, incluyendo rubros ajenos, como el fortalecimiento del ex Banco Hipotecario Nacional, que al final igual se hundió, siendo responsable del informe un Consultor que es actualmente Ministro, así como otras situaciones de funcionarios públicos jerárquicos que simultáneamente oficiaron de consultores, sin que oficialismo ni oposición den señales para investigar, procesar y sancionar a los responsables. Ni hablar de las graves irregularidades legales detectadas en el proceso mismo.
- Por enésima vez, se interviene la oficina de bienes incautados al narcotráfico y se denuncian graves irregularidades que no tienen ni principio ni fin.
- El antiguo y grosero tema de los “Gastos Reservados” tiene un fortuito y anecdótico episodio, cuando se descubre casualmente que el ex Ministro de Gobierno Yerko Kukoc había depositado 2 millones de bolivianos en casa de un amigo, lo que de acuerdo a la magnitud de estos gastos secretos y discrecionales, puede considerarse un fondo de caja chica.

PARTE IV

ANÁLISIS Y COMPROBACIÓN EMPÍRICA

El marco teórico anterior sugiere que existe una relación entre los niveles de corrupción y el crecimiento económico de un país, porque reduce los incentivos a la inversión; lleva a que las personas más talentosas se dediquen a pensar en cómo beneficiarse de la corrupción y no desarrollar actividades productivas que creen riqueza; favorece los gastos públicos excesivos e improductivos y la proliferación de elefantes blancos; merma recursos para mantener la infraestructura física; estimula el crecimiento de la economía informal y los negros; disminuye los ingresos tributarios y con ello debilitan las instituciones, y horada la capacidad de las instituciones judiciales de hacer cumplir la ley.

1 DESCRIPCIÓN DE DATOS

Empíricamente, para determinar la magnitud cuantitativa del impacto de corrupción en el crecimiento económico, se realizó un análisis utilizando datos de corte transversal. Para lo cual se tomaron las tasas anuales de crecimiento de los países en desarrollo, indicadores de apertura comercial, la formación bruta de capital, producto interno bruto y sus respectivos índices de percepción de corrupción; todos ellos para la gestión 2000.¹¹¹ La no utilización de datos más recientes en el análisis, responde a la falta de información para varios países considerados para el estudio.

Generalmente en los estudios económicos se utiliza datos del tipo de serie de tiempo. Como mencionamos anteriormente, en este trabajo se utiliza datos del tipo de corte transversal, esto principalmente debido a los siguientes motivos:

- El Índice de Percepción de Corrupción incorpora tantas fuentes confiables y actualizadas como sea posible. Por lo que, las comparaciones de año a año del puntaje de un país no es

¹¹¹ La información utilizada para el estudio se encuentra en el Anexo 1.

solo el resultado de un cambio en la percepción del desempeño de un país, sino también puede deberse a cambios en la muestras y de metodología.

- Los países que se incluyen en el Índice de Percepción de Corrupción, no son siempre los mismos; por lo tanto, el hecho que un país mejore su posición en el ranking puede no deberse a una mejora real sino a la incorporación de países con puntuación de percepción mas malas, o a un cambio en las encuestas realizadas y utilizadas.

Para la comprobación empírica de la hipótesis se trabajo con información de países en desarrollo,¹¹² los mismos alcanzan a veintiséis y son: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Croacia, Ecuador, Egipto, Estonia, Filipinas, Hungría, India, Irlanda, Israel, Jordania, Lituania, Malasia, México, Perú, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Sudáfrica, Tailandia, Tunisia y Venezuela. No se trabajo con una muestra mayor de países debido a la falta de información en muchos de ellos.

Para la estimación empírica del modelo se tomó como variable dependiente al Crecimiento Económico, el mismo que esta expresado como la tasa de crecimiento económico de cada país, todos ellos como porcentaje de variación del Producto Interno Bruto a precios constantes.

Entre las variables explicativas, para la estimación empírica, son la Apertura Comercial, Formación Bruta de Capital y el Índice de Percepción de Corrupción.

La apertura comercial de cada país se calculó como la participación de las exportaciones y las importaciones en el Producto Interno Bruto del mismo.

Otra de las variables que se utilizó en el modelo es la Formación Bruta de Capital para cada país. Para aislar el problema de heteroscedasticidad en el modelo, esta variable fue logaritmizada naturalmente.

¹¹² La categorización de países en desarrollo fue tomada de la clasificación usada por el Fondo Monetario Internacional, la misma que se la publica en "International Financial Statistics" mensualmente.

La tercera variable explicativa es la Corrupción, esta es la variable más importante del presente estudio. Debido a que no se cuenta con estadísticas de datos concretos sobre este fenómeno, se toma como variable proxy, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que da a conocer cada año Transparencia Internacional.

2 ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONOMETRICO

La especificación econométrica del modelo explicativo del Crecimiento Económico de acuerdo a lo expuesto anteriormente es el siguiente:

$$\text{CREPIB} = \beta_0 + \beta_1 \text{IPC} + \beta_2 \text{APCOM} + \beta_3 \text{LOG}(\text{FBK})$$

donde :

CREPIB: Tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto.

IPC : Índice de Percepción de Corrupción (0 mayor corrupción, 10 libre de corrupción).

APCOM: Apertura Comercial, porcentaje de participación de las exportaciones e importaciones con respecto al PIB.

FBK : Variable cuantitativa que representa al Formación Bruta de Capital, en millones de dólares americanos.

Para identificar el grado de integración de las variables y evitar una regresión espúrea, se efectuaron tests de raíz unitaria con los resultados que figuran en la cuadro siguiente.

CUADRO N° 6 TEST DE RAIZ UNITARIA

Estadístico	CREPIB	IPC	APCOM	LOG(FBK)
Phillips-Perron	-5.33	-3.94	-3.29	-3.87
Valores Críticos McKinnon al 5%	-2.99	-2.99	-2.99	-2.99

De los resultados obtenidos en el cuadro 5, es posible rechazar la presencia de raíz unitaria en las cuatro variables. Utilizando el test de Phillips-Perron y los valores críticos calculados por McKinnon, con un 95% de confianza, se puede afirmar que tanto la variable IPC que representa el índice de Percepción de Corrupción, APCOM que la Apertura Comercial, Log(FBK) que representa el logaritmo natural de la Formación Bruta de Capital y por último la variable CREPIB son estacionarias y poseen un nivel de integración $I(0)$.

La aplicación de Logaritmos naturales sobre la variable FBK tiene como propósito la reducción de la heteroscedasticidad.

3 ESTIMACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL MODELO

El poder explicativo global del modelo es bastante bueno e individualmente todas las variables consideradas resultaron significativas al 1%. No existe problemas de autocorrelación, normalidad y heteroscedasticidad en los residuos. Por lo expuesto el modelo verifica la importancia de estas variables en el crecimiento económico y valida la argumentación teórica expuesta anteriormente. Para la facilitación de los cálculos y obtención de los resultados se utilizó el paquete estadístico EVIEWS 3.1, obteniéndose los siguientes resultados:

CUADRO N° 7 RESULTADOS DE LA REGRESIÓN

Variable Dependiente CREPIB

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.15	2.12	-2.43	0.02
IPC	0.69	0.20	3.48	0.00
APCOM	0.02	0.01	3.28	0.00
LOG(FBK)	0.55	0.20	2.78	0.01
R-squared	0.64	Mean dependent var		4.41
Adjusted R-squared	0.59	S.D. dependent var		1.98
S.E. of regression	1.26	Akaike info criterion		3.44
Sum squared resid	35.07	Schwarz criterion		3.64
Log likelihood	-40.78	F-statistic		13.13
Durbin-Watson stat	2.00	Prob(F-statistic)		0.00

Los signos de los coeficientes, de todas las variables consideradas en el modelo, resultaron ser los esperados. Sumado esto a su alto nivel de significancia, el modelo verifica la importancia de estas variables en el Crecimiento Económico.

Índice de Percepción de Corrupción (IPC). El coeficiente de regresión de esta variable de 0.69, significa que si el índice de percepción de corrupción aumenta en un punto, es decir, que mejora la percepción de la corrupción, entonces, la tasa de crecimiento aumentaría en 0.69 puntos porcentuales aproximadamente. Es importante notar la relación directa que tiene esta variable en el crecimiento económico.

Apertura Comercial (APCOM). Esta variable muestra un valor en el coeficiente de regresión de 0.02, lo que significa que si la apertura comercial aumentara en un punto porcentual, entonces la tasa de crecimiento económico aumentaría en 0.02 puntos porcentuales aproximadamente.

Formación Bruta de Capital (FBK). El coeficiente de regresión de 0.55, para esta variable determina que el aumento de un punto porcentual en Formación Bruta de Capital, provocaría un incremento en la tasa de crecimiento económico de 0.55 puntos porcentuales aproximadamente.

De acuerdo a los resultados obtenidos, resalta la importancia del coeficiente de regresión del Índice de Percepción de Corrupción, 0.69, sobre el crecimiento económico, ya que éste resultó ser más significativo de todas las variables, con un valor probabilístico asociado menor al 1%. Una segunda variable importante por su coeficiente, 0.55, es Log(FBK), cuyo valor probabilístico asociado es menor al 5%. Por tanto el modelo verifica la importancia de estas variables en el crecimiento económico y valida así la argumentación teórica expuesta anteriormente.

Como se menciona anteriormente, al modelo se realizó los test de normalidad y heteroscedasticidad. En el primer caso para la prueba de normalidad se utilizó el test Jarque-Bera, y por el valor probabilístico asociado a la misma, se puede afirmar que los residuos se distribuyen normalmente. Para el caso de heteroscedasticidad se realizó el test de White y como en el mismo caso anterior, por los valores probabilísticos del test se puede afirmar que el modelo no presenta heteroscedasticidad significativa.¹¹³

¹¹³ Los detalles de la regresión, test de normalidad, heteroscedasticidad y autocorrelación se encuentran en el Anexo 2, Tabla 1 a la 4.

PARTE V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo principal de esta investigación fue reflexionar sobre las consecuencias económicas de la corrupción. Ciertamente, la óptica económica no es la única para tratar este tema, pues la corrupción también tiene implicancias éticas, políticas y sociales.

Como no existe una literatura analítica desarrollada sobre corrupción, con modelos de aceptación general que permitan un análisis sistemático y consistente de este fenómeno, la mayor parte de esta investigación sobre sus determinantes y consecuencias procede de estudios empíricos.

Lo primero que se debe superar es la ausencia de una definición universal del concepto de corrupción. Ésta, es frecuentemente definida en función de prácticas corruptas, las que difieren entre países y están determinadas por los patrones históricos, sociales y culturales de cada sociedad. Para efectos del análisis económico en este trabajo, se definió corrupción como **al abuso del poder público en beneficio privado y en contra de los intereses de la sociedad.**

Es importante puntualizar que este fenómeno no es inherente sólo en el ámbito público sino que también existe en el sector privado; reconocer esto es importante, ya que nos permite evitar estereotipos que no son verdaderos. Para fines de la investigación este estudio, se limitó a la corrupción en el sector público, debido a que la variable utilizada para medir la corrupción, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), indicador que mide este fenómeno en el sector público, percibido por empresarios, analistas de riesgo y ciudadanos comunes.

La cuantificación de la corrupción se realizó utilizando el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora la organización Transparencia Internacional. Este índice se da a conocer cada año y no se basa en una encuesta realizada directamente por Transparencia Internacional, sino que es resultado de varias encuestas que efectúan distintas organizaciones independientes. Las distintas fuentes alcanzan un alto nivel de correlación, lo que permite la construcción fidedigna del Índice

de Percepción de Corrupción. La escala utilizada varía de 0 (mayor corrupción) a 10 (menor corrupción); es decir que si su índice de un país cualquiera está más cerca a cero, recae sobre éste una alta percepción de corrupción y viceversa. La cantidad de países incluidos en el índice varía de año a año. Esto porque para que un país sea incluido, éste tiene que contar con al menos tres fuentes. Este criterio fortalece la confiabilidad de cada puntaje. Lo más importante, lo que mide el IPC es la *percepción* de corrupción, no datos fidedignos sobre este fenómeno.

La corrupción es un problema sumamente importante y de gran trascendencia pública. No obstante, es generalmente analizada de manera superficial. Identificar los determinantes de este problema, resulta fundamental para poder proponer formulas eficaces para combatirla. Consideramos que la corrupción en nuestro país surge del alto costo de la legalidad. ¿Cuál es ese costo? La cantidad de tiempo y de información necesarias para cumplirlas; se debe a que los servidores públicos son mal pagados; refleja la discrecionalidad de funcionarios de alto rango; deriva de la inexistencia de un sistema de castigo y control en las instituciones; se origina por el ejemplo de los dirigentes o líderes, cuando los altos líderes están inmersos en actos de corrupción, no se debe esperar un comportamiento distinto de los subordinados. Consideramos que en nuestro país Bolivia no podemos descartar ninguna de estas hipótesis, ya que en alguna medida todas estas se cumplen.

Del análisis a nivel Latinoamericano se percibe un panorama desconsolador, los niveles de corrupción son muy altos, al igual que África, estando muy lejos de alcanzar al menos los estándares de los países desarrollados. Este problema va de la mano con otros flagelos como los altos niveles de inestabilidad política y violencia y el casi inexistente respeto por las leyes, lo que revela graves problemas de gobernabilidad. Al interior de Latinoamérica, se observó bastante heterogeneidad, los índices de Chile y Costa son comparables con el rango de los países desarrollados, en tanto que muchos otros países como Bolivia, Paraguay, Ecuador alcanzan proporciones epidémicas sólo comparables con países africanos.

En Bolivia el tema de corrupción es un asunto indiscutible. Nadie puede asegurar si la corrupción es mayor hoy en día de lo que era en épocas pasadas; pero lo que sí podemos asegurar es que hoy

en día es mucho más visible dada la libertad de prensa y expresión que se consolidó con la ola democrática. Nuestro país muestra un cuadro muy preocupante, la sociedad boliviana no percibe cambio alguno sobre este tema. Desde el exterior, esta percepción de la corrupción no cambia, según el Índice de Percepción de la Corrupción, desde 1997 hasta el 2003, Bolivia alcanzó notas muy bajas, fluctuando entre 2 y 3, ubicándose según Daniel Kaufmann, entre los países de alto riesgo.

Aparte de las connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico, la corrupción tiene un costo social en la medida en que los funcionarios públicos adopten decisiones guiadas por motivos ajenos a al interés público y no tomen en cuenta las posibles consecuencias adversas de esas decisiones para la comunidad.

Los canales por los cuales la corrupción impacta al área económica son varios, estos mecanismos se manifiestan en: la distorsión del esfuerzo productivo y los objetivos de producción de los productores; el desarrollo y perpetuación de estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados; la reducción de los incentivos a la inversión por los mayores niveles de riesgo; el desincentivo a la entrada de potenciales empresarios a los mercados, en particular los inversionistas extranjeros; un freno a la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual; un robo de recursos públicos cuyo costo social es considerablemente mayor que el beneficio que provee para el funcionario corrupto, la distorsión del destino de las inversiones, la corrupción no solo afecta el nivel de inversión en un determinado país, sino, también afecta su destino impidiéndose el desarrollo de proyectos de Largo Plazo.

La principal conclusión obtenida demuestra la hipótesis del trabajo. Se encontró suficiente respaldo para el convencimiento de que la corrupción afecta negativamente al crecimiento económico de los países, porque principalmente desincentiva la inversión privada, disminuye los ingresos tributarios, distorsión del gasto público, frena la innovación. Este impacto se corrobora con los resultados empíricos obtenidos. Estos resultados empíricos nos muestran que una mejora en la categoría del Índice de Percepción de Corrupción de un punto, digamos de 2 a 3, en una escala de 10 puntos, generaría que el crecimiento económico en promedio subiría en 0.69 puntos

porcentuales. El resultado obtenido es similar al obtenido por Mauro (1995), cuya conclusión es que un país que mejora su posición en el índice de corrupción en dos puntos, éste experimentará un incremento de 0.5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento anual del PIB.

Es importante aclarar que esta investigación se centró en las consecuencias de la corrupción, desde un punto de vista económico, dejando para otras investigaciones, las connotaciones de este problema en el desarrollo del país y para otras ramas de la investigación, las connotaciones en lo político y social.

BIBLIOGRAFÍA

Atwood, B., 1998 “La corrupción como problema persistente de desarrollo” USIA, Perspectivas Económicas.

Banco Mundial. www.worldbank.org

Becker, G., 1968, “Crime and Punishment: An Economic Approach” *Journal of Political Economy*.

Diario “La Razón”. www.la-razon.com

Diario “El Deber”. www.el-deber.net

Espinoza, M. 2001. Artículo de prensa “Ojos Vendidos” La Prensa

Fondo Monetario Internacional. www.imf.org

Fundación Milenio. “La corrupción y sus efectos”, Informe de Milenio sobre el acontecer Político en Bolivia, Segundo Semestre de 2001.

Gamero, Julio H. “Causas y consecuencias de la corrupción: una perspectiva económica”

Gherzi, Enrique. “La corrupción es efecto, no causa”

Grondona, Mariano, 1993, “La corrupción” Ed. Planeta 1ª.ed.

Gupta S., Davoodi, H. y Alonso-Terme R., 1998 “Does corruption affect Income Inequality and Poverty? Fondo Monetario Internacional Working Paper.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, 1999 “Aggregating Governance Indicators” World Bank Research Working Paper No.2195.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. 2000 “la gobernabilidad es fundamental” Fondo Monetario Internacional. Finanzas y Desarrollo

Kaufmann D. “Corrupción y Reforma Institucional: el poder de la evidencia empírica”. Banco Mundial. Perspectivas, 1998.

Kaufmann, Wei. “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce”. IMF Working Paper, 2000.

Klitgaard, R., 2000. “Contra la corrupción” Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo.

Krueger, A.O., 1993, "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development" *American Economic Review*.

Lambsdorft, Johann. "Background paper to the 2002 Corruption Perceptions Index" Julio 2002.

Liu, F.T., 1985, "an Equilibrium Queuing Model of Bribery Games", *Journal of Political Economy*.

Loza, Gabriel. "Algunas consideraciones sobre el problema del crecimiento económico en Bolivia"

Mauro, P. "Why Worry About Corruption". Fondo Monetario Internacional. Economic Issues, 1997.

Morales, Eloy. "Corrupción, Desarrollo y Crecimiento", CIDES-UMSA, 2001.

Paravicini & Asociados, Grandes hechos de Corrupción. www.bolivialegal.com/corrupcion.asp

Research Papers in Economics, <http://repec.org/>

Schmidt Eduardo, 2000, "Ética y Negocios para América Latina"- 3a.ed., BUP-CENDI

Secretaría de Lucha contra la Corrupción. www.slc.adsib.gov.bo

Seligson, Mitchell A: "La cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000", Universidad Católica Boliviana-MpD, Corrupción y apoyo al sistema, Marzo 2000

Seminario Regional Americano: La Corrupción, 1992. USAID-Bolivia

Soto, Raimundo. "La corrupción desde una perspectiva económica". Documento de Trabajo n° 234, Enero 2003.

Transparencia Internacional. www.transparency.org

TILAC, la red regional de Transparencia Internacional (TI) en América Latina y el Caribe. www.transparency.org/tilac

World Bank, 1997, *Helping Countries combat corruption: The role of the World Bank*.

ANEXOS

ANEXO 1

DATOS UTILIZADOS PARA LA INVESTIGACIÓN (Año 2000)

PAIS	IPC	IED	X	M	PIB	FBK	CREPIB	IEDPIB	APCOM
Tunisia	5.20	752.00	8,535.78	9,265.34	19,468.15	5,121.47	4.67	3.86	91.44
Sudáfrica	5.00	969.00	36,593.98	33,065.65	127,965.24	18,998.74	3.50	0.76	54.44
Egipto	3.10	1,235.00	15,989.55	22,518.86	98,287.87	17,411.49	5.11	1.26	39.18
Tailandia	3.20	3,366.00	82,012.86	71,357.70	122,275.13	26,991.92	4.64	2.75	125.43
India	2.80	2,315.00	61,463.00	75,238.00	464,596.59	101,682.17	3.92	0.50	29.42
Filipinas	2.80	1,241.00	42,075.49	37,493.21	74,861.97	13,900.71	4.01	1.66	106.29
Malasia	4.80	3,788.00	112,369.21	94,349.74	90,041.32	23,086.58	8.33	4.21	229.58
Jordania	4.60	786.60	3,534.04	5,719.60	8,465.78	1,691.07	4.22	9.29	109.31
Israel	6.60	4,524.00	46,198.22	52,182.08	113,907.49	2,272.58	6.95	3.97	86.37
Croacia	3.70	1,077.00	8,564.94	9,634.53	19,029.96	3,997.95	2.86	5.66	95.64
Estonia	5.70	387.30	4,822.44	5,032.77	5,140.90	1,307.86	7.13	7.53	191.70
Hungría	5.20	1,646.00	28,540.39	30,415.80	46,604.46	4,584.68	5.19	3.53	126.50
República Checa	4.30	4,987.00	35,906.01	37,623.71	51,422.35	14,547.39	3.26	9.70	142.99
Rumania	2.90	1,025.00	12,169.64	14,254.10	36,865.77	6,978.12	1.77	2.78	71.68
Polonia	4.10	9,341.00	46,365.02	57,258.92	157,608.43	39,214.47	3.96	5.93	65.75
República Eslovaca	3.50	2,052.00	14,172.52	14,651.68	19,741.52	5,820.16	2.20	10.39	146.01
Irlanda	7.20	22,778.00	93,221.44	80,253.10	95,088.84	22,884.71	9.95	23.95	182.43
Lituania	4.10	378.90	5,109.25	5,832.75	11,287.00	2,092.75	3.79	3.36	96.94
Méjico	3.30	14,192.00	180,189.52	191,498.16	580,716.19	123,323.74	6.64	2.44	64.01
Brasil	3.90	32,779.00	64,165.57	73,267.21	601,778.69	116,056.83	4.36	5.45	22.84
Chile	7.40	3,639.00	23,974.83	22,900.07	75,515.34	15,873.91	4.38	4.82	62.07
Perú	4.40	662.00	8,553.30	9,554.73	53,511.75	10,768.48	3.13	1.24	33.84
Colombia	3.20	2,281.00	16,568.80	16,298.67	83,208.01	10,598.69	2.74	2.74	39.50
Ecuador	2.60	720.00	5,751.00	4,131.00	13,927.00	2,202.00	2.33	5.17	70.96
Venezuela	2.70	4,465.00	34,497.62	19,786.90	121,258.16	17,234.84	3.23	3.68	44.77
Bolivia	2.70	725.10	1,483.63	2,234.98	8,355.79	1,473.60	2.37	8.68	44.50

Fuente: International Financial Statistics, Marzo 2003

- IPC : Índice de Percepción de Corrupción;
- IED : Inversión Extranjera Directa en millones de \$us;
- X : Exportación en millones de \$us;
- M : Importación en millones de \$us;
- PIB : Producto Interno Bruto en millones de \$us;
- FBK : Formación Bruta de Capital;
- CREPIB : Tasa de Crecimiento Económico
- IEDPIB : Relación Inversión Extranjera Directa – Producto Interno Bruto;
- APCOM : Apertura Comercial.

ANEXO 2

TABLA 1

Dependent Variable: CREPIB

Method: Least Squares

Sample: 1 26

Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.150832	2.122766	-2.426472	0.0239
IPC	0.693948	0.199485	3.478692	0.0021
APCOM	0.017261	0.005256	3.284014	0.0034
LOG(FBK)	0.549194	0.197389	2.782295	0.0109
R-squared	0.641586	Mean dependent var		4.409231
Adjusted R-squared	0.592711	S.D. dependent var		1.978290
S.E. of regression	1.262528	Akaike info criterion		3.444748
Sum squared resid	35.06750	Schwarz criterion		3.638301
Log likelihood	-40.78172	F-statistic		13.12718
Durbin-Watson stat	2.001293	Prob(F-statistic)		0.000040

TABLA 2 Test de Normalidad

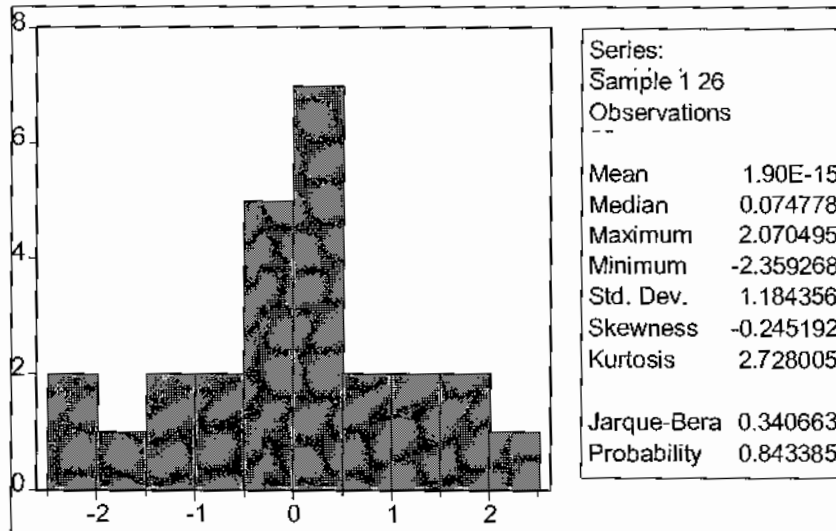


TABLA 3 Test de Heteroscedasticidad

White Heteroskedasticity Test: no cross terms			
F-statistic	0.607662	Probability	0.721219
Obs*R-squared	4.185964	Probability	0.651527

White Heteroskedasticity Test: cross terms			
F-statistic	0.457318	Probability	0.882372
Obs*R-squared	5.319800	Probability	0.805587

TABLA 4 Test de Autocorrelación LM

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	0.002941	Probability	0.957262
Obs*R-squared	0.003641	Probability	0.951884

Test Equation:
 Dependent Variable: RESID
 Method: Least Squares
 Date: 09/18/03 Time: 13:54

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.011032	2.182069	0.005056	0.9960
IPC	-0.001723	0.206624	-0.008341	0.9934
APCOM	6.34E-06	0.005381	0.001178	0.9991
LOG(FBK)	-0.000519	0.202246	-0.002564	0.9980
RESID(-1)	-0.012130	0.223658	-0.054234	0.9573
R-squared	0.000140	Mean dependent var		1.86E-15
Adjusted R-squared	-0.190309	S.D. dependent var		1.184356
S.E. of regression	1.292148	Akaike info criterion		3.521531
Sum squared resid	35.06259	Schwarz criterion		3.763472
Log likelihood	-40.77990	F-statistic		0.000735
Durbin-Watson stat	1.976692	Prob(F-statistic)		0.999999

ANEXO 3

The Precision and Regional Comparison of Perceived Levels of Corruption - Interpreting the Results

Johann Graf Lambsdorff

Transparency International (TI) and Göttingen University

September 2000

There has been repeated request among academics and journalists that Transparency International should attempt to reveal how precise the Corruption Perceptions Index is. In-deed, a ranking of countries may easily be misunderstood as measuring the perceived performance of a country with absolute precision. This is certainly not true. Since its start in 1995 TI has provided data on the standard deviation and the amount of sources contributing to the index. These data already serve to illustrate the inherent imprecision. In addition to these data, the confidence intervals for each country's score will be provided here. For the media, a country's score is commonly compared to important neighbors, while a country's overall ranking in the world is of less importance. In order to present the performance relative to a country's region, we provide regional rankings. Also, a note on year-to-year comparisons and potential trends in the performance of countries will be provided here. This background paper complements the press material provided by TI and another background paper, the framework document, which explains in detail the sources used and the aggregation methodology.

Reliability and Precision

While the country scores reported in the main table to the CPI provide a useful piece of information for the average perception of a country, individual experience can diverge considerably. This carries over also to our sources exhibiting some significant differences in their assessments. In order to adequately illustrate this, this year for the first time the high-low range is provided in the main table. This depicts the highest and the lowest values provided by our

sources, so as to portray the whole range of assessments. However, no quick conclusions should be de-rived from this range to the underlying precision with which countries are measured.

Countries which were assessed by 3 or 11 sources can have the same minimum and maximum values, but in the latter case we can feel much more confident about the country's score. In order to arrive at such measures of precision, other statistical methods are required.

The strength of the CPI is based on the concept that a combination of data sources combined into a single index increases the re-liability of each individual figure. The idea of combining data is that the nonperformance of one source can be balanced out by the inclusion of at least two other sources. This way, the probability of misrepresenting a country is seriously lowered. This is valid even in case the sources are not totally independent from each other. Such partial dependency may arise if some respondents are aware of other people's perception of the level of corruption, or of other sources contributing to the CPI.

An indicator for the overall reliability of the 2000 CPI can be drawn from the high correlation between the sources. Relating to those countries included in the index, this data is in table 1. As most correlations are around 0.8, the sources do not differ considerably in their assessment of levels of corruption.

In addition to these correlations, the re-liability of each individual country score can be determined. The main table reports on the results for each country, including data on the number of sources that assessed a country and the standard deviation between the sources. There exist a variety of reasons why sources may have divergent viewpoints with regard to the level of corruption in a country. Difficulties may, on the one hand, result from subjective problems, for example limited experience among respondents. On the other hand, objective difficulties may contribute to this. Assessing the overall level of corruption may be troublesome in countries where some institutions openly engage in corruption while others strongly resist and fight corruption. A large standard deviation may in this respect also reflect a heterogeneous state of a

society. Essential to the CPI is that the larger the number of sources and the lower the standard deviation between the sources, the more reliable is the value for a country. The relatively large standard deviation for Bolivia of 1.3 signifies that 95% of the sources ranged between a value of 0.1 and 5.3. In contrast, the low standard deviation for Brazil of 0.3 means that 95% of the scores range between 3.3 and 4.5.

Correlación Coeficientes	CR 1998	ACR 2000	EIU	FH	GCR 1998	GCR 1999	GCR 2000	ICVS	IMD 1998	IMD 1999	IMD 2000	PERC 1998	PERC 1999	PERC 2000	PRS	WB
CR 1998	1.00	0.87	0.73												0.69	
ACR 2000		1.00	0.74												0.65	
EIU			1.00	0.85	0.90	0.85	0.87	0.45	0.86	0.87	0.88	0.91	0.89	0.88	0.77	0.70
FH				1.00	0.86	0.87	0.86								0.74	0.64
GCR 1998					1.00	0.96	0.96	0.78	0.87	0.92	0.93	0.90	0.96	0.92	0.70	0.95
GCR 1999						1.00	0.98	0.64	0.83	0.90	0.90	0.93	0.84	0.91	0.64	0.90
GCR 2000							1.00	0.76	0.84	0.91	0.91	0.91	0.83	0.91	0.67	0.82
ICVS								1.00	0.64	0.65	0.72			1.00	0.41	
IMD 1998									1.00	0.97	0.96	0.95	0.83	0.85	0.72	
IMD 1999										1.00	0.98	0.97	0.91	0.93	0.72	
IMD 2000											1.00	0.96	0.94	0.93	0.74	
PERC 1998												1.00	0.90	0.95	0.67	
PERC 1999													1.00	0.95	0.66	
PERC 2000														1.00	0.68	
PRS															1.00	0.69
WB																1.00

Correlations relate to less than 6 common countries are unreliable and not

A measure of precision for the countries scores can be derived from these data. Dividing the standard deviation by the square root of the number of sources minus one yields an unbiased measure which represents the standard error of the mean score. Brazil, with 8 sources, shows a value of 0.11, while a value of 0.75 is obtained for Bolivia. However, determining this standard error requires the assumption that there is no imprecision associated with the values given by the individual sources (i.e., when IMD provides a score of 5.5 this is not in reality a score which ranges between 5.3 and 5.7) and that these values are independent from each other. These assumptions are not necessarily realistic and should rather be described as a first-best scenario. Relaxing these assumptions is difficult to carry out practically, but it would clearly bring about

standard errors which are even larger than the ones determined here. Thus, these standard errors are imperfect but still a helpful measure of precision for the individual country scores.

Subtracting 1.96 times the standard error from a country's mean score and also adding the same value to the mean score yields a confidence range. The true mean score can be said to be within this interval with a 95 percent probability. For all countries in the CPI these confidence ranges are reported in appendix.

There are some countries for which precision is rather weak, while it is strong for other countries. For countries with less than three sources the level of precision is poor. As a result, TI rejects to lend its name to such unreliable values and does not include these countries in the CPI. Still, even for some of the countries in the index it must be stressed, that they have rather large standard errors. Particularly these are Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Costa Rica, El Salvador, Estonia, Ireland, Kazakhstan, Latvia, Tunisia, Yugoslavia and Zambia. Following the established rule not to exclude countries when at least three sources are available, it was decided to also include these countries.

Trends

The CPI incorporates as many reliable and up-to-date sources as possible. One drawback of this approach is that year-to-year changes may not only result from a changing performance of a country. Since some older sources used for last year's CPI were not used again this year, and new sources have been included, changes can result from the different methodologies used by the sources and not necessarily from actual changes. But to the extent that some changes can be traced back to an up-grading or downgrading by individual sources, trends can cautiously be identified. Remarkable examples for a downward trend are Zimbabwe, Ukraine and the Philippines. Their score drops considerably as compared to last year. These countries were also considered by respondents to one of our sources, the Global Competitiveness Report of the World Economic Forum (WEF), as belonging to those where corruption has dramatically increased in the last three years.

Remarkable is also the worse performance of Germany and Ireland. This seems to reflect recent revelations of political scandals. But respondents to the survey by WEF did not perceive a deterioration in the last three years. This may suggest that the recent revelations of political scandals have rather convinced respondents that these two countries did not deserve the good rating of recent years.

Remarkable is also the position of Nigeria, again the worst performing country in the CPI. But it would indeed be unjustified to single this country out.

There are also measurable signs of an upward trend. Respondents to the Africa Competitiveness Report of the World Economic Forum (WEF) were particularly optimistic for the future, considering this country to perform better than Zimbabwe in two years from now.

For some other countries TI was able to notice remarkable improvements. Croatia, Belgium, Spain and Japan are noteworthy in this respect. This also correlates to responses obtained by the WEF, where these countries the last three years. There exist further changes in countries scores in the CPI between 1999 and 2000. But for these the new score cannot be fully compared to last year's score. The slightly changing composition of sources contributing to the CPI may in this case be the source of these changes.

Appendix : Confidence Intervals

Rango del país	País	Puntuación del IPC del 2000	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Extensión alto-bajo
1	Finlandia	10	8	0.6	9.0 - 10.4
2	Dinamarca	9.8	9	0.8	8.6 - 10.6
3	Nueva Zelandia	9.4	8	0.8	8.1 - 10.2
	Suecia	9.4	9	0.7	8.1 - 9.9
5	Canadá	9.2	9	0.7	8.1 - 9.9
6	Islandia	9.1	7	1.1	7.3 - 9.9
	Noruega	9.1	8	0.7	7.6 - 9.5

	Singapur	9.1	11	1	6.2 - 9.7
9	Países Bajos	8.9	9	0.6	8.1 - 9.9
10	Reino Unido	8.7	9	0.6	7.3 - 9.7
	Luxemburgo	8.6	7	0.7	7.4 - 9.3
11	Suiza	8.6	8	0.3	8.1 - 9.1
13	Australia	8.3	10	1	6.7 - 9.3
14	EE.UU.	7.8	10	0.8	6.2 - 9.2
	Austria	7.7	8	0.7	6.2 - 8.5
15	Hong Kong	7.7	11	1.2	4.3 - 8.6
17	Alemania	7.6	8	0.8	6.2 - 8.4
18	Chile	7.4	8	0.9	5.7 - 8.4
19	Irlanda	7.2	8	1.9	2.5 - 8.5
20	España	7	8	0.7	5.9 - 8.0
21	Francia	6.7	9	1	4.3 - 7.7
22	Israel	6.6	8	1.3	4.3 - 7.9
	Japón	6.4	11	1.3	4.3 - 7.8
23	Portugal	6.4	9	0.9	5.3 - 8.1
25	Bélgica	6.1	9	1.3	4.3 - 8.8
26	Botswana	6	4	1.6	4.3 - 8.2
27	Estonia	5.7	4	1.6	4.4 - 8.1
	Eslovenia	5.5	6	1.1	4.1 - 7.3
28	Taiwan	5.5	11	1.4	2.5 - 7.2
	Costa Rica	5.4	4	1.9	3.8 - 8.1
30	Namibia	5.4	4	0.8	4.3 - 6.1
	Hungría	5.2	10	1.2	3.9 - 8.1
32	Tunisia	5.2	4	1.5	3.8 - 7.1
34	Sudáfrica	5	10	0.9	3.8 - 6.6
35	Grecia	4.9	8	1.7	3.7 - 8.1
36	Malasia	4.8	11	0.6	3.8 - 5.9
	Mauritius	4.7	5	0.8	3.9 - 5.6
37	Maruecos	4.7	4	0.7	4.2 - 5.6
	Italia	4.6	8	0.6	4.0 - 5.6
39	Jordania	4.6	5	0.8	3.8 - 5.7
41	Perú	4.4	5	0.5	3.8 - 5.0
42	República Checa	4.3	10	0.9	3.3 - 6.2
	Bielorusia	4.1	3	0.8	3.4 - 4.9
	El Salvador	4.1	4	1.7	2.1 - 6.2
	Lituania	4.1	4	0.3	3.8 - 4.4
	Malawi	4.1	4	0.4	3.8 - 4.8
43	Polonia	4.1	11	0.8	2.8 - 5.6
48	Corea del Sur	4	11	0.6	3.4 - 5.6
49	Brasil	3.9	8	0.3	3.6 - 4.5

50	Turquía	3.8	8	0.8	2.1 - 4.5
51	Croacia	3.7	4	0.4	3.4 - 4.3
	Argentina	3.5	8	0.6	3.0 - 4.5
	Bulgaria	3.5	6	0.4	3.3 - 4.3
	Ghana	3.5	4	0.9	2.5 - 4.7
	Senegal	3.5	3	0.8	2.8 - 4.3
52	República Eslovaca	3.5	7	1.2	2.2 - 6.2
	Letonia	3.4	3	1.3	2.1 - 4.4
57	Zambia	3.4	4	1.4	2.1 - 5.1
59	México	3.3	8	0.5	2.5 - 4.1
	Colombia	3.2	8	0.8	2.5 - 4.5
	Etiopía	3.2	3	0.8	2.5 - 3.9
60	Tailandia	3.2	11	0.6	2.4 - 4.0
	China	3.1	11	1	0.6 - 4.3
63	Egipto	3.1	7	0.7	2.3 - 4.1
	Burquina Faso	3	3	1	2.5 - 4.4
	Kazajstán	3	4	1.2	2.1 - 4.3
65	Zimbabwe	3	7	1.5	0.6 - 4.9
68	Rumania	2.9	4	1	2.1 - 4.3
	India	2.8	11	0.7	2.3 - 4.3
69	Filipinas	2.8	11	1	1.7 - 4.7
	Bolivia	2.7	4	1.3	1.7 - 4.3
	Cote d'Ivoire	2.7	4	0.8	2.1 - 3.6
71	Venezuela	2.7	8	0.7	2.1 - 4.3
	Ecuador	2.6	4	1	2.1 - 4.3
74	Moldavia	2.6	4	0.9	1.8 - 3.8
	Armenia	2.5	3	0.6	2.4 - 3.5
	Tanzania	2.5	4	0.6	2.1 - 3.5
76	Vietnam	2.5	8	0.6	2.1 - 3.8
79	Uzbekistán	2.4	3	0.9	2.1 - 3.7
80	Uganda	2.3	4	0.6	2.1 - 3.5
81	Mozambique	2.2	3	0.2	2.4 - 2.7
	Kenia	2.1	4	0.3	2.1 - 2.7
82	Rusia	2.1	10	1.1	0.6 - 4.1
84	Camerún	2	4	0.6	1.6 - 3.0
	Angola	1.7	3	0.4	1.6 - 2.5
85	Indonesia	1.7	11	0.8	0.5 - 3.2
	Azerbaiján	1.5	4	0.9	0.6 - 2.5
87	Ucrania	1.5	7	0.7	0.5 - 2.5
89	Yugoslavia	1.3	3	0.9	0.6 - 2.4
90	Nigeria	1.2	4	0.6	0.6 - 2.1

Notas

Puntuación del IPC del 2000 se refiere a percepciones del grado de la corrupción visto por empresarios, analistas de riesgos y el público en general y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

Encuestas utilizadas se refiere al número de encuestas que valoraron el comportamiento de un país. 16 encuestas fueron utilizadas y 3 encuestas, por lo menos, fueron requeridas para que un país pudiese ser incluido en el IPC.

Desviación estándar indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor es la desviación estándar, tanto mayor son las diferencias de las percepciones de un país entre las fuentes.

Extensión alto-bajo muestra los valores más altos y más bajos de las fuentes. Y, por causa de factores estadísticos, es posible, como se ve en los tres casos más importantes de este IPC, que el valor más alto excede los 10.0 en esta columna.