

Adaptarse para no morir: Las modalidades de la corrupción frente a los mecanismos anticorrupción

Dante A. Urbina⁸

1. Marco temático

La cuestión práctica más importante que puede (o *debe*) interesar al economista es definitivamente la del desarrollo. Por supuesto, son varios los factores que determinan que un país sea desarrollado o subdesarrollado, pero todavía cabe la pregunta de cuál de ellos es el principal. Pues bien, realizando una investigación amplia tanto en términos geográficos como históricos, Acemoglu y Robinson (2012) llegaron a la siguiente conclusión: el factor principal del desarrollo son las instituciones. Y es allí donde resulta clave el estudio de la corrupción, pues esta es determinante respecto de la calidad institucional de un país.

Sin embargo, por bastante tiempo el tema de la corrupción ha estado fuera del foco de atención de los economistas. Se lo ha considerado básicamente un asunto para el estudio de juristas, politólogos, historiadores y sociólogos. Es recién a mediados de la década de los noventa que comienzan a aparecer todo un conjunto de estudios académicos sobre corrupción desde el campo de la economía. Tal vez ello se deba en gran parte a que para ese tiempo comienza a haber disponibilidad de datos sobre corrupción por medio de, por ejemplo, índices como los que elabora Transparencia Internacional. Por supuesto, la corrupción *siempre* ha significado un problema para el desarrollo económico, pero parece que para la corriente principal de economistas prevalece la opinión de que, para fines de investigación, más allá de *cuán importante* pueda ser un fenómeno, “si no se puede medir, no existe”. En todo caso, para el presente ya tenemos consolidada el área conocida como *economía de la corrupción*.

Esto se da en contexto de mayor conciencia a nivel internacional sobre el problema de la corrupción. Y es que, la corrupción genera impactos negativos respecto de la desigualdad, la productividad, el crecimiento, la inversión y la asignación de recursos públicos (Lambsdorff, 2006). No es, por tanto, exagerado que el Banco Mundial la haya categorizado como “el único mayor obstáculo para el desarrollo económico y social” (World Bank, 2003, p. 112) y haya implementado más de 600 programas de combate a la misma. De hecho, su ex-presidente Paul Wolfowitz tomó a la lucha contra la corrupción como punto

⁸ Profesor a tiempo completo de la Universidad de Lima. Autor del libro *Economía para Herejes: Desnudando los Mitos de la Economía Ortodoxa* (2015). Seleccionado entre los mejores jóvenes investigadores del mundo para participar de la Reunión de Premios Nobel en Ciencias Económicas en Lindau (Alemania). Contacto: durbina@ulima.edu.pe.

central durante su período en el cargo hasta que, curiosamente, se vio él mismo forzado a renunciar al descubrirse que estaba implicado en actos de corrupción.

Pues bien, en nuestra sociedad actual se han buscado implementar diversos mecanismos para combatir la corrupción. Se pueden destacar cinco:

1) *El sistema democrático*: Se considera que el sistema democrático en sí mismo puede ayudar a reducir la corrupción sobre todo en virtud del mecanismo electoral. Si un dictador es extremadamente corrupto, no existe un mecanismo automático para sacarlo del poder; en cambio en un sistema democrático, si un gobernante es corrupto de modo evidente tiene pocas posibilidades de que ser reelegido.

2) *Concursos públicos*: Se esperan menores niveles de corrupción si se fijan claramente los estándares que se deben cumplir para una determinada obra pública, se realiza un concurso abierto entre empresas y se selecciona a la ganadora con base en una evaluación técnica.

3) *Entes fiscalizadores y reguladores*: Si se crean organismos específicos para fiscalizar continuamente que las entidades públicas no incurran en actos de corrupción y para regular que los entes privados cumplan debidamente con los contratos que han suscrito con el sector público, se espera que se reduzca la incidencia de la corrupción.

4) *Mayores salarios para los empleados públicos*: Se parte de la lógica de que un empleado bien pagado no tendrá por qué aceptar sobornos por necesidad y tendrá más en cuenta el “costo de oportunidad” de incurrir en actos de corrupción.

5) *Investigaciones patrimoniales*: El investigar los ingresos y propiedades de los servidores públicos permite hallar desbalances que podrían constituir indicio o evidencia de “enriquecimiento ilícito”.

2. Exposición argumentativa

Se han visto, pues, cinco mecanismos presentes en la mayor parte de nuestras sociedades actuales para evitar o reducir la corrupción. Es como si esta se tratase de un virus al que hay que exterminar. Y, en efecto, lo es. Pero si vamos a seguir con la analogía biológica no debemos soslayar lo que nos ha enseñado la teoría evolutiva: que, para sobrevivir y continuar extendiéndose, los virus mutan y se adaptan al nuevo entorno.

Y de ahí se colige el planteamiento central del presente artículo: que la corrupción, antes que sucumbir frente a los mecanismos anticorrupción, se ha adaptado a los mismos por medio de modalidades particulares. Pasaré a argumentarlo en específico.

En primera instancia, tenemos el sistema democrático. Si por democracia entendemos lo que esta “debería ser”, es decir, un sistema de participación real y continua del pueblo en la toma de decisiones, por supuesto que ayuda a reducir la corrupción. De ahí que, si tomamos como referencia el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional para el 2016, los países menos corruptos sean Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia y Suiza, es decir, naciones con una sólida tradición democrática. Sin embargo, hay también que apuntar que la cuestión no es tan sencilla pues hay países poco democráticos con bajos niveles de corrupción, como Singapur, y países democráticos con altos niveles de corrupción, como Paraguay.

Para un correcto entendimiento debemos analizar la democracia en términos no de lo que “debería ser” (o “es” para unos muy pocos países) sino de lo que “realmente es” para la gran mayoría de países, es decir, un sistema en que la participación ciudadana se reduce a depositar un voto cada cierto tiempo y cuya influencia individual sobre el resultado final es prácticamente nula. En este contexto, de democracia básicamente reducida a “sistema electoral” que deviene en “partidocracia”, la corrupción puede adaptarse muy bien y hasta hacerse parte estructural del sistema mismo que supuestamente la debería reducir o eliminar. Y es que en los procesos electorales todos los partidos requieren de muy cuantiosos fondos para financiar todo tipo de actividades. Es muy improbable que esos fondos puedan venir en su totalidad de los miembros o simpatizantes de los partidos. Por tanto, estos *requieren* acudir a grandes financiadores privados a los cuales tendrán que hacer concesiones una vez que lleguen al poder (Rose-Ackerman, 1999). Ejemplo reciente de esto lo tenemos con el caso de Odebrecht, empresa brasileña que, precisamente con el fin de ganar arbitrariamente concesiones de obras públicas, financió en diversos países de Latinoamérica campañas electorales de varios partidos, sean de izquierda o de derecha. Y es que *la corrupción no tiene color político, solo busca el beneficio*.

En segundo lugar, tenemos los concursos públicos. En este caso la modalidad clave de corrupción son las “convocatorias con nombre propio”. La mecánica es la siguiente: de modo previo al concurso ya está decidido (por clientelismo y/o soborno) qué persona o empresa ganará y entonces se ajustan las condiciones de modo muy específico para que esa persona o empresa gane. En términos de procedimiento todo parece legítimo dado que se procura que se cumplan las condiciones establecidas al inicio, pero es precisamente en estas condiciones donde radica el problema. Así, por ejemplo, para un determinado puesto se

puede pedir como requisito el tener una maestría, curso o especialización *muy específico* que puede incluso no tener que ver directamente con la labor a desempeñar. El concurso es, por tanto, solo una “pantalla”.

Otro mecanismo que puede mencionarse aquí es el de las “adendas”. Bajo esta modalidad la empresa que gana el concurso lo hace realmente cumpliendo las condiciones requeridas para la obra pública y a un precio coherente, de modo que se pasan las evaluaciones técnicas y se firma contrato bajo ese contexto. Pero luego se comienzan a introducir “adendas” a esos contratos, incluyéndose aspectos adicionales y allí es donde se aprovecha para inflar los costos. Así la empresa recibe del Estado más de lo técnicamente justificado sobornando a funcionarios para que se incorporen las mencionadas adendas. Por supuesto, esto es más común en los grandes proyectos de infraestructura y en ese sentido resulta interesante lo que mencionan Dreher *et. al.* (2007) respecto de que se puede usar el consumo de cemento como una variable proxy para estimar la corrupción.

En tercera instancia, están los entes fiscalizadores y reguladores. Aquí la corrupción se da fundamentalmente en términos de la llamada “captura del regulador”. Sucede que el ente fiscalizador o regulador en lugar de actuar para defender la legalidad y el interés general, termina protegiendo o incluso promoviendo arbitrariamente a quien debe fiscalizar o regular. A esto está bastante unido el mecanismo conocido como “puerta giratoria” que consiste en que un profesional importante del ente regulador pasa luego a trabajar en la empresa regulada y/o viceversa. Y todo esto con un *muy buen* salario, que es precisamente donde radica la corrupción implícita. Ejemplo claro de esto se vio en el contexto de la crisis financiera en que ex-ejecutivos de Goldman Sachs, uno de los grandes grupos bancarios *responsables de la crisis*, ocuparon importantes cargos en instancias del gobierno estadounidense desde donde promovieron los intereses de este grupo empresarial propulsando la desregulación financiera.

Pero incluso en el contexto de exclusivamente funcionarios públicos se da un problema similar por cuanto varias de las instituciones anticorrupción son independientes solo *de jure* respecto de las instancias a las que deberían fiscalizar, pero no *de facto* (Aaken, Fled & Voigt, 2010). Así, puede ser que “en el papel” una institución fiscalizadora sea independiente de la institución a fiscalizar pero en la práctica tenga estrecha relación con la misma en términos de financiamiento, relaciones personales o laborales, etc.

En cuarto lugar, está el planteamiento de que se puede reducir la corrupción mediante mayores salarios para empleados públicos. Sin embargo, como ha señalado Berghoff (2013), esto podría ser verdad para la “pequeña corrupción” pero difícilmente lo será para la “gran corrupción”. Y es que en la “gran corrupción” están implicados montos exorbitantes que van por lo cientos de

miles o incluso los millones a la vez que quien acepta tales sobornos no lo hace por *necesidad* sino por *ambición* y, como decía Gandhi, “en el mundo hay suficiente para satisfacer las necesidades de todos los hombres, pero no para satisfacer la codicia de un solo hombre”.

Entonces, cuando los salarios de los empleados públicos son mayores el mecanismo de adaptación de la corrupción es simplemente “subir la apuesta”. Así, no es que la “pequeña corrupción” disminuya sino que progresivamente se va haciendo “menos pequeña”. Y es que ahora el empleado público se enfrenta a un mayor costo de oportunidad pues si se lo encuentra en actos de corrupción (y hay cada vez mejores medios tecnológicos para detectarlo) estaría perdiendo un trabajo *bien pagado*. Sin embargo, y este es el punto clave, aquí sus consideraciones son *económicas, no morales*. Por tanto, la vía para el corruptor resulta evidente: ofrecer un soborno que compense razonablemente este costo de oportunidad.

Finalmente, tenemos a las investigaciones patrimoniales. En este caso el mecanismo fundamental de adaptación de la corrupción viene constituido por las diversas formas de lavado de dinero. El sector inmobiliario es especialmente susceptible a esto siendo que al respecto se aplican mecanismos como el uso de testaferros, hipotecas ficticias, construcciones o ampliaciones pagadas en efectivo, etc. (Schneider, 2004, p. 33).

En la misma línea, se puede mencionar a las conferencias como posibles formas de lavado de dinero de la corrupción. Se halla que varios presidentes o ministros, luego de sus períodos en el cargo, dan conferencias por el valor de decenas o cientos de miles de dólares. Esto es curioso pues no se da que en sus conferencias hablen de cosas absolutamente extraordinarias y resulta que se les suele pagar mejor que a los más relevantes académicos del mundo. Por tanto, es perfectamente razonable sospechar que mediante esas “conferencias” se les podrían estar haciendo pagos por “favores” realizados siendo que en varios casos estos eventos son organizados directamente por grupos empresariales que obtuvieron beneficios o por Fundaciones u ONGs que, si se investiga, reciben dinero de estos grupos.

3. Conclusiones

Queda claro que, efectivamente, la corrupción se ha adaptado muy bien a los mecanismos anticorrupción incorporados en general en nuestra sociedad actual. Y es que, como pertinentemente señalaba Minsky (2008), “los innovadores siempre estarán por delante de los reguladores” (p. 281).

Esto implica un *muy serio* dilema pues en la medida en que mejore el diseño de los mecanismos anticorrupción también se inventarán cada vez más ingeniosas

modalidades para evadirlos. Por ello mismo quienes luchan contra la corrupción deben estar muy al tanto de estas modalidades y ser ingeniosos en ir siempre previendo las nuevas que podrían surgir. Es decir, se requiere de reguladores con mentalidad de innovadores. Pero eso por sí solo no basta. Se requiere también de una población empoderada por medio de la educación, la moral y el conocimiento específico de sus derechos para hacerlos respetar (Kis-Katos & Schulze, 2013). En suma, la corrupción es un problema multidimensional (económico, político, legal, moral) y, por tanto, requiere de un combate multidimensional.

Referencias

Aaken, A., Feld, L., & Voigt, S. (2010). Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across 78 countries, *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-244.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.

Berghoff, H. (2013). From the Watergate scandal to the compliance revolution: The fight against corporate corruption in the United States and Germany, 1972-2012, *Bulletin of the German Historical Institute*, (53), 7-30.

Dreher, A., Kotsogiannis, C. & McCorriston, S. (2007). Corruption Around the World: Evidence from A Structural Model, *Journal of Comparative Economics*, 35(3), 443-466.

Kis-Katos, K., & Schulze, G. (2013). Corruption in Southeast Asia: a survey of recent research. *Asian-Pacific Economic Literature*, 27(1), 79-109.

Lambsdorff, J. G. (2006). Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?. En: Rose-Ackerman, S. (Ed.). *International Handbook on the Economics Corruption* (pp. 3-51). Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Minsky, H. (2008). *Stabilizing An Unstable Economy*. New York: McGraw-Hill.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Schneider, S. (2004). *Money Laundering in Canada: An Analysis of RCMP Cases*. Toronto: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.

World Bank (2003). *A Guide to the World Bank*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.