

Altos niveles de corrupción limitan la inversión y el desarrollo y conducen a un gobierno ineficaz. Aunque la corrupción es un fenómeno mundial, los países en vías de desarrollo, y aquellos que están realizando una transición a partir del socialismo están especialmente expuestos a ella. La corrupción crea ineficacia y desigualdades económicas, pero es posible realizar las reformas necesarias para conseguir la reducción de los beneficios materiales procedentes de los sobornos. La corrupción no es, sin embargo, sólo un problema económico; también está entrelazada con la política. Las reformas pueden exigir cambios tanto en las estructuras de las diversas Constituciones como en la relación subyacente que existe entre el mercado y el Estado. Sin embargo, una reforma eficaz no puede producirse a menos que la comunidad internacional y los dirigentes políticos nacionales apoyen el cambio. No existe un solo modelo de reforma, pero el objetivo primordial de toda reforma debería ser reducir los beneficios que se obtienen de pagar y de recibir sobornos, y no simplemente apartar las "manzanas podridas".

Susan Rose-Ackerman es titular de la cátedra Henry R. Luce de Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad de Yale, y codirectora del Centro Académico Jurídico para el estudio de Derecho, Económicas y Políticas. Fue becaria de la Fundación Guggenheim y de la Comisión Fulbright así como investigadora visitante en el Banco Mundial en 1995-1996. Es autora de *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State* y de un estudio que ha marcado un hito histórico, *Corruption: A Study in Political Economy*, entre otros numerosos libros y artículos publicados en revistas jurídicas, económicas y políticas.

Susan Rose-Ackerman

UNIVERSIDAD DE CHILE



3560 1006554806

LA CORRUPCIÓN
Y LOS GOBIERNOS
Causas, consecuencias y reforma

Susan Rose-Ackerman

LA CORRUPCIÓN Y LOS GOBIERNOS

Causas, consecuencias y reforma

ISBN 94-323-1063-8



00001

9 788432 310638



SIGLO VEINTIUNO DE ESPAÑA EDITORES



SIGLO VEINTIUNO DE ESPAÑA EDITORES

2. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN

Todos los Estados, ya sean indulgentes o represivos, controlan la distribución de beneficios valiosos y la imposición de costes onerosos. La distribución de estos beneficios y costes se halla generalmente bajo el control de funcionarios públicos que poseen un poder discrecional. Las personas y las empresas privadas que desean un trato favorable pueden estar dispuestas a pagar para obtenerlo. Los pagos son corruptos si se hacen ilegalmente a funcionarios públicos con la finalidad de obtener un beneficio o de evitar un coste. **La corrupción es un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado.** Las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos. El mecanismo de precios, que con tanta frecuencia es una fuente de eficacia económica y un elemento que contribuye al crecimiento, puede, en forma de soborno, socavar la legitimidad y la eficacia del gobierno.

Este capítulo aísla las situaciones más importantes en las que la corrupción generalizada puede determinar quién obtiene los beneficios y soporta los costes de la acción del gobierno.

- **El gobierno puede ser acusado de otorgar servicios escasos a personas y empresas privadas que cumplen los criterios legales en lugar de estar dispuestos a pagar. Los sobornos reducen el mercado.**
- Funcionarios del sector público pueden tener pocos alicientes para hacer bien su trabajo, dadas las escalas salariales del funcionariado y el nivel de control interno. Pueden imponer aplazamientos y otras trabas. **Los sobornos actúan como pagos extras a modo de incentivo.**

- Quienes han iniciado procesos legales intentan reducir los costes que les impone el gobierno en forma de impuestos, pagos de aduanas y normas administrativas. *Los sobornos reducen costes.*
- Los negocios ilegales frecuentemente compran ventajas corruptas al Estado. En casos extremos, los jefes del crimen organizado y de los negocios ilegales dominan la política y otros sectores del Estado por medio de la corrupción y de la intimidación. *Los sobornos permiten la actividad delictiva.*

Estas categorías no se excluyen mutuamente. Un soborno que actúa como incentivo, por ejemplo, puede también otorgar una ventaja restringida o proporcionar una exención de impuestos. Sin embargo, cada una de ellas hace surgir suficientes temas concretos para que valga la pena considerarla cada una por separado.

PAGOS QUE EQUIPARAN LA OFERTA Y LA DEMANDA

Los gobiernos proporcionan con frecuencia bienes y servicios gratis o los venden a precios por debajo del mercado. A menudo existen precios dobles: un precio estatal bajo y un precio superior en el mercado libre. Las empresas pagarán entonces a los funcionarios por acceder a bienes y servicios del Estado por debajo del precio del mercado. En China, por ejemplo, algunos productos fueron vendidos a precios subvencionados por el Estado en el mercado libre. Aunque las diferencias de precio se han reducido en los últimos años, en otro tiempo fueron muy grandes. Los investigadores chinos informaron que en 1989 el precio de mercado del carbón superaba en un 674% al precio subvencionado. Los precios de mercado de otros siete productos oscilaban entre el 250% y el 478% sobre los precios fijados por el Estado. No es sorprendente que los sobornos para obtener bienes a precios estatales fueran muy comunes según se informa ¹. En Nigeria, cuando los pre-

¹ Datos del Grupo de Reforma de Precios del Instituto de Comercio y Hacienda de la Academia China de Ciencias Sociales, publicados en *Zhongguo Wujia* (China Pri-

cios del petróleo se establecieron artificialmente muy por debajo de los precios del mercado, en los alrededores de Benín se extendió aparentemente un contrabando facilitado por la corrupción. La diferencia de precios proporcionó ganancias tanto a los contrabandistas como a los funcionarios que eran pagados para vigilar el comercio ilegal ².

Si la concesión de créditos y la tasa de interés son controlados por el Estado, se pueden pagar sobornos para acceder a ellos. Entrevistas con empresarios de Europa del Este y Rusia indican que se necesita frecuentemente pagar un soborno para obtener un crédito (De Melo, Ofer y Sandler 1995; Webster 1993; Webster y Charap 1993). En Líbano, un estudio similar reveló que los préstamos no estaban disponibles sin el pago de sobornos (Yabrak y Webster 1995). La influencia personal y la corrupción conducen a los Bancos a efectuar préstamos de alto riesgo, a veces a "prestatarios" que no tienen ninguna intención de devolver los fondos. En Kenia, por ejemplo, un observador bien situado estimó que un tercio de los activos de la Banca carecían casi de valor en 1992 como consecuencia de la interferencia política en el sistema económico (Bigsten y Moene 1996: 191). Una situación similar existía en el Banco Nacional de Fidji, en donde la influencia política era aparentemente generalizada (Findlay 1997: 54). En Corea los préstamos bancarios continuaban siendo otorgados a empresas bien conectadas tras haber sufrido graves dificultades económicas. Las empresas habían hecho pagos sustanciosos a políticos poderosos y estos mismos funcionarios presionaban a los Bancos para que continuasen concediendo los créditos. Los mismos banqueros también eran sobornados ³. En Pakistán, investigadores bien informados calcularon que costaría al gobierno entre el 10 y el 15% del producto nacional bruto de 1996-1997 el afrontar la crisis bancaria producida por créditos no rentables concedidos a amigos del régimen (Burki 1997: 9).

ce), Pekín, octubre de 1990. Como ejemplo, véase "El paradigma de la corrupción en China", *New York Times*, 6 de marzo de 1998. Sobre la corrupción en China, véase Gong (1993), Hao y Johnston (1995), y Johnston y Hao (1995).

² "El camello a través del ojo de la aguja", *Newsweek*, 3 de febrero de 1991. Extractos reproducidos por el Banco Mundial (1993b, anexo 26).

³ "Otro shock más en el sistema sudcoreano", *The Economist*, 24 de mayo de 1997; "El fundador del Grupo Hanbo es condenado a quince años de prisión", *Financial Times*, 3 de junio de 1997.

Los tipos de cambio no reflejan las bases económicas subyacentes, produciendo así alicientes para pagar sobornos con el objeto de obtener las escasas divisas a tipos de cambio favorables. Por ejemplo, en Paraguay, el sistema múltiple de tipos de cambio condujo a la corrupción antes de ser reformado (Banco Mundial 1994b). El sistema sudafricano de moneda doble constituyó una fuente de sobornos. El rand fue abolido en marzo de 1995, un cambio político que eliminó una serie de alicientes a la corrupción⁴.

La concesión de licencias restringidas de importación y exportación constituye una fuente frecuente de sobornos y clientelismo, en la que los sobornos se hallan en relación con el valor de las ventajas conferidas. En Filipinas, a primeros de la década de los cincuenta, funcionaban ambos métodos. Quienes tenían conexiones políticas podían obtener fácilmente licencias mientras pagaran un 10% de comisión (Hutchcroft 1998: 73). En Nigeria, el régimen que se hallaba en el poder a primeros de los ochenta se resistió a las reformas de libre comercio favorecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Aparentemente porque el sistema existente de concesión de licencias de importación constituía una fuente principal de sobornos y clientelismo (Herbst y Olukoshi 1994: 465). Hacia finales de los años ochenta, el sistema de concesión de licencias de importación estaba tan desacreditado que fue abolido. Aparentemente, la Asociación de Fabricantes de Nigeria, cuyos miembros habían pagado sobornos sin quejarse en los años anteriores, empezaron a ver que funcionarían mejor sin el sistema. Además, al mismo tiempo que terminaba el sistema de licencias de importación, el Estado introdujo otras oportunidades nuevas de obtención de ganancias (Faruqee 1994: 246; Herbst y Olukoshi 1994: 481-482).

Los alicientes para pagar sobornos son bastante claros en estos casos, pero ¿cuál es su eficacia y las consecuencias distributivas? ¿Igualan simplemente la oferta y la demanda, funcionando en gran medida

⁴ *Transparency International Newsletter*, julio de 1995; "La economía sudafricana en la línea de fuego global", *Financial Times*, 13 de marzo de 1995; y "Poderoso comienzo para el rand unificado", *Financial Times*, 14 de marzo de 1995. Según el artículo de 13 de marzo, sin embargo, los sudafricanos todavía se enfrentan a poderosos controles para obtener créditos en el extranjero, situación que podría alentar los intentos ilegales de burlar los controles.

como los precios en un mercado legal? Considero tres casos. En primer lugar, los bienes y servicios públicos son escasos y fijados en la oferta. Los funcionarios encargados de su concesión no tienen poder discrecional para aumentar o disminuir el suministro total de los mismos. En segundo lugar, los bienes y servicios son escasos, pero los mismos funcionarios pueden influir en la calidad y la cantidad disponible. En tercer lugar, el bien o el servicio están disponibles para todos los que tienen derecho a él, pero los funcionarios tienen un poder discrecional para determinar quién cumple los requisitos exigidos.

Oferta fija

En el primer caso, en el que el funcionario puede conceder un número fijo de licencias o servicios y el número de personas con derecho a obtenerlos excede la oferta, si el mercado corrupto funciona con eficacia serán adjudicados a los solicitantes que tengan la mayor disposición para pagar. Si no existe discriminación en el precio, el soborno que "despega el mercado" será equivalente al precio de un mercado eficiente. El Estado podría haber vendido legalmente el servicio con el mismo resultado, excepto para la distribución de los ingresos. Los sobornos aumentan los ingresos de los funcionarios. Los pagos legales van al Tesoro público. Pero incluso esta diferencia puede ser ilusoria. Si el mercado laboral es competitivo, el gobierno puede reducir los sueldos de los funcionarios para bajar los salarios del sector privado gracias a la existencia de los sobornos disponibles para los funcionarios (Besley y McLaren 1993; Flatters y MacLeod 1995). En resumen, si existen condiciones competitivas, tanto en el mercado corrupto como en el mercado laboral, los pagos ilegales funcionan como los precios de mercado. Los ganadores son aquellos que están dispuestos a pagar más en sobornos; los perdedores son aquellos que están dispuestos a pagar en otras formas, como el tiempo gastado en una cola o la persistencia en dirigir instancias a los funcionarios.

Consideremos, no obstante, las formas en las que resultados ineficaces o injustos pueden surgir incluso en este simple caso. Para empezar, supongamos que la concesión a aquellos que tiene voluntad de pagar es aceptable. Entonces, debemos preguntarnos si los mercados

corruptos difieren mucho de los mercados competitivos abiertos. En general, no funcionarán tan eficazmente como los mercados legales (Bardhan 1997; Cartier-Bresson 1995; Gambetta 1993; Rose-Ackerman 1978). La ilegalidad del soborno induce a los participantes a gastar recursos en mantener la transacción secreta. Esto, a su vez, significa que la información sobre los precios del soborno no estará fácilmente disponible. Los precios pueden ser relativamente rígidos por la dificultad de comunicar información sobre el mercado. Algunos participantes potenciales pueden negarse a entrar en el mercado por escrúpulos morales y miedo al castigo, y los funcionarios públicos puede que limiten sus tratos a personas dentro del circuito, a amigos de confianza y a familiares para evitar ser descubiertos (Della Porta y Vannucci 1997a). Por todas estas razones, un sistema corrupto no será sólo menos competitivo, sino también más inseguro que un mercado legal.

Además, los sobornos pueden debilitar los objetivos de un programa. En Gran Bretaña, en el siglo XVIII muchos funcionarios eran legalmente remunerados mediante la retención de una parte de los impuestos que recaudaban. Los reformadores, que presionaban para que se cambiase a un sistema de sueldos fijos, argüían que los funcionarios se centraban injustamente en las partes más “rentables” de sus tareas (Chester 1981: 159). Especialmente, los servicios creados para beneficiar a los necesitados o a los que reúnen las cualificaciones caen en manos, por el contrario, de aquellos que tienen mayor disponibilidad para pagar. Así pues, la venta de licencias de importación y exportación o para abrir un restaurante podrían ser eficaces, pero la concesión de créditos o de casas subvencionadas, o las admisiones a la Universidad por un precio boicotean los objetivos distributivos de los programas, incluso si los que sean admitidos están nominalmente “cualificados” según la ley.

Consideremos la adjudicación de viviendas subvencionadas. La corrupción se ha producido en los programas de alojamientos públicos en Estados Unidos, en donde el número de familias calificadas supera con mucho el número de plazas en unidades subvencionadas. En una ciudad de Connecticut, los funcionarios tenían dos listas: una para los honrados y otra, que funcionaba con más rapidez, para aquellos que pagaban sobornos (citado en Rose-Ackerman 1978: 96). En

Washington D.C., dos funcionarios del ayuntamiento fueron condenados por aceptar sobornos para certificar a personas que no reunían las condiciones para casas subvencionadas y por dar a algunos solicitantes en la lista de espera una prioridad injustificada [*United States v. Gatling*, 96 F. 3d 1511 (1996)]. Una corrupción parecida ha surgido en la concesión de alojamientos públicos en Hong Kong y Singapur, en donde la demanda también excede la oferta (Lee 1986: 98). En Hong Kong, las cantidades pagadas estaban en función del valor del servicio otorgado (Alfiler 1986: 54).

La concesión de agua para riego o de tierras constituye otro caso en el que su atribución a aquellos que pagan más sobornos es contradictoria con los objetivos distributivos de los programas. En los proyectos de irrigación, los sobornos a los funcionarios públicos por parte de los agricultores que se hallan situados río arriba puede significar que llegue muy poca agua o ninguna en absoluto a los granjeros que se hallan en la parte inferior del río. En algunos sistemas de irrigación en India y en Pakistán, los granjeros que se hallan corriente abajo obtienen muy poca agua para un cultivo de subsistencia y algunas acequias se secan antes de alcanzar el final de la canalización (Murray-Rust y Vander Velde 1994; Vander Velde y Svendsen 1994; Wade 1982, 1984). Cuando la reforma de la tierra está diseñada para beneficiar a los agricultores pobres, los pagos corruptos por los mejores lotes favorecerán a los más ricos y a aquellos que tienen conexiones con los funcionarios que administran el programa (Bunker y Cohen 1983: 109).

Oferta variable

Consideremos ahora el segundo y el tercer caso en los que los funcionarios pueden influir en la cantidad y en la calidad de servicios brindados y en la identidad de los beneficiarios. En estos casos, la corrupción conduce con casi toda seguridad a la ineficacia. Una sola persona puede tener autoridad para otorgar permisos o subvenciones, vigilar las infracciones a la ley y otorgar contratos (Findlay 1991; Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978; Shleifer y Vishny 1993).

En el segundo caso, en el que la cantidad es escasa pero variable, el funcionario, al igual que un monopolista privado, puede distribuir

por debajo del nivel oficialmente estipulado, para aumentar los ingresos económicos a dividir. Por el contrario, si el gobierno ha establecido una oferta por debajo del nivel de monopolio, el funcionario corrupto intentará proveer una oferta aumentada del servicio. El funcionario buscará maximizar sus ganancias y no establecer el nivel óptimo de servicios. Su conducta depende no sólo del total de ingresos económicos, sino también de la parte que el funcionario puede sacar tratando con beneficiarios corruptos. Si varios funcionarios tienen autoridad sobre la concesión de servicios escasos, los problemas pueden multiplicarse al intentar cada uno quedarse con una parte de las ganancias.

Consideremos, por ejemplo, el mercado inmobiliario en Rusia. Los Ayuntamientos detentan derechos de propiedad, pero los alcaldes tienen un gran poder discrecional para decidir qué cantidad de inmuebles otorgar al sector privado. La concesión de terrenos no sigue principios comerciales. Los ocupantes ya existentes son favorecidos y los índices de alquileres están muy por debajo de los precios de mercado. Los alquileres crean "una enorme renta económica que va a parar a los funcionarios locales" (Harding 1995: 10) y crea un exceso de demanda omnipresente. La ambigüedad y la incoherencia de los requisitos federales ha dejado espacio para la corrupción y la búsqueda de un beneficio propio por parte de organismos locales. La ausencia de criterios legales claros conduce a que los funcionarios busquen su propio beneficio. Este proceso se exagera en las ciudades rusas por la existencia de autoridades que se solapan, cada una de las cuales intenta extraer ganancias de su situación estratégica. El resultado es un sistema ineficaz, injusto y corrupto.

En el tercer caso, un servicio público —como la concesión de un pasaporte, de permisos de conducir, o de una pensión de vejez— no es escaso, pero está destinado a personas "cualificadas". Las personas y las empresas no cualificadas frecuentemente pagan sobornos para obtener dichos servicios. Por ejemplo, en Tailandia se paga para tener acceso al examen para la Academia de Policía o para obtener los permisos de conducir sin pasar ningún examen (Alfiler 1986: 37, 56). En Corea, se acusó a los funcionarios de aceptar sobornos para falsear las notas de los estudiantes de enfermería, el resultado de las inspecciones a empresas de alimentación y a empresas contaminantes (*ibid.*: 38, 47).

En Estados Unidos, los funcionarios del Servicio de Naturalización e Inmigración han sido sobornados para entregar permisos falsos de trabajo⁵. En Brasil, un fraude masivo en el procesamiento de reclamaciones laborales de trabajadores implicó en la corrupción a los funcionarios de la Seguridad Social, a políticos, fiscales y jueces (Fleischer 1997: 309-310). Andrei Shleifer y Robert Vishny (1993: 601) llaman a estos casos "corrupción con latrocinio", porque su ejemplo arquetípico es una empresa que soborna para estar exenta de pagar las tasas de aduanas; pero la gama de ejemplos también incluye casos en los que se socava un proceso de cualificación o se quebranta una norma. Es claro que las personas no cualificadas a menudo serán aquellas con mayor voluntad para pagar, porque no tienen una forma legal de obtener el servicio.

Incluso aquellos que están cualificados pueden pagar, sin embargo, si los funcionarios tienen un poder suficiente de monopolio para crear escasez, bien sea retrasando las aprobaciones o reteniéndolas a menos que se paguen sobornos (Paul 1995). Los intentos de crear escasez pueden lograr generar sobornos si los solicitantes no tienen ninguna otra fuente alternativa para obtener el servicio ni medios eficaces de recurrir. Otra estrategia consiste en mantener pautas inciertas y vagas de calificación. Entonces, los funcionarios pueden no otorgar los servicios a los que no paguen un soborno, pero será difícil para cualquiera probar que ha sido injustamente tratado.

Cuanto mayor es el poder discrecional de los funcionarios y menores las opciones abiertas a las personas y a las empresas privadas, mayores son los costes de un sistema que tolera la corrupción, aun cuando aquellos que obtienen el servicio reúnan de hecho los requisitos. Los costes son el tiempo y los problemas padecidos por los beneficiarios potenciales como consecuencia de los esfuerzos de los funcionarios para obtener sobornos (Bardhan 1997; Klitgaard 1988).

⁵ "Los ojos del Departamento de Inmigración están todavía en la Oficina de Newark", *New York Times*, 18 de agosto de 1996.

LOS SOBORNOS COMO INCENTIVO SALARIAL DE LOS BURÓCRATAS

Puesto que el tiempo es dinero, las empresas y los individuos pagarán para evitar aplazamientos. En muchos países, un teléfono, un pasaporte o un permiso de conducir no pueden obtenerse rápidamente sin un soborno. A veces, el servicio sólo está disponible para las personas corruptas, pero no para los ciudadanos pacientes y honrados.

Un diario indio publicó una lista de "tasas" estándar para una gama de servicios públicos comunes⁶. En 1992, en San Petersburgo la tarifa normal para la instalación del teléfono era de 200 dólares (Webster y Charap 1993). Un estudio sobre la economía informal en Ucrania establece una lista de niveles de sobornos para una gama de servicios que necesitan las empresas privadas. La mayoría de éstas informaron haber pagado precios en relación con la importación y la exportación. Las líneas de teléfono implican casi invariablemente un "pago informal". Era común el pago a inspectores de Hacienda, de seguridad sobre incendios y sanitarios, así como de arriendos no oficiales y por acceder a un crédito. El alto coste de tratar con funcionarios estatales a través del soborno induce a muchas empresas a actuar en el sector informal y a muchas otras a ocultar las ventas, los costes y la inclusión en nómina de las autoridades. Son grandes las pérdidas para el Estado y, por añadidura, el nivel de sobornos desanima la inversión y el establecimiento de nuevas empresas (Kaufmann 1997).

Existen alicientes a la corrupción similares si el gobierno no paga sus deudas a tiempo. En Argentina, por ejemplo, un negocio turbio en el que las compañías de seguros sobornaban para que se retrasasen las reclamaciones pagadas por una empresa de reaseguros estatal degeneró en un sistema de franco fraude contra el Estado organizado por funcionarios e intermediarios corruptos (Moreno Ocampo 1995).

En los países muy corruptos, los directores de empresa gastan muchas horas tratando con los funcionarios estatales. En encuestas a hombres de negocios de bastantes países, Ucrania constituye un caso

⁶ "Índice de sobornos", *Sunday Times of India*, 17 de diciembre de 1995. Por ejemplo, un permiso de conducir cuesta entre 1.000 y 2.000 rupias, y la instalación de un contador de electricidad entre 25.000 y 30.000 rupias.

extremo. En 1996, los propietarios y directores de empresa emplearon un promedio del 30% de su tiempo tratando con funcionarios. En otros países, los porcentajes se sitúan entre el 7% en El Salvador y el 15% en Lituania o en Brasil (Kaufmann 1997).

Algunos investigadores han construido modelos económicos en los que los sobornos tienen propiedades deseables como incentivos. Por ejemplo, los pagos a los que controlan las colas pueden ser eficaces (Lui 1985). Los pagos proporcionan incentivos a los funcionarios para favorecer a aquellos que valoran mucho su tiempo y para trabajar rápidamente. La instalación de servicios telefónicos en la India ilustra este punto. Oficialmente prevalece una norma igualitaria, pero los empresarios pagan sobornos para obtener un trato preferencial para que sean atendidas las llamadas (Rashid 1981). Algunos sostienen que, en los países en vías de desarrollo, la corrupción de los recaudadores de Hacienda puede ser eficaz en la medida en la que el gobierno establezca una imposición sobre la renta generalizada y vinculante (Flatters y MacLeod 1995). El ministro establece un objetivo de recaudación, un programa personal de obligaciones tributarias y el índice de prima por recaudación del recaudador. La recaudación ofrece a éste un incentivo para recaudar los impuestos y el gobierno tolera el soborno mientras que el recaudador recaude una cantidad igual al objetivo fijado. Cuanta mayor es la diferencia entre las cantidades nominales a pagar y el objetivo de recaudación global, mayor es la corrupción.

Los autores de algunos de estos estudios concluyen que la corrupción rutinaria puede ser tolerable. Yo no estoy de acuerdo. En primer lugar, la tolerancia de la corrupción en un organismo importante, como el servicio de recaudación o de concesión de servicios públicos, puede alentar su extensión a otros campos y tener consecuencias dañinas. En segundo lugar, los autores dan por sentado que los funcionarios tienen sólo un poder discrecional limitado. Por ejemplo, el recaudador de impuestos "descubre" la capacidad impositiva de los ciudadanos y de las empresas. Pero, en realidad, puede "crearlas" como una herramienta para conseguir sobornos. Si varía la vulnerabilidad de los individuos y de las empresas a las demandas de corrupción, el resultado es un patrón arbitrario e injusto de pagos. La suma de impuestos y de sobornos variaría entre los sujetos imposables

de un modo que reflejaría la ventaja del recaudador y no las leyes contributivas. Si los contribuyentes se diferencian en su propensión y disposición para pagar sobornos y si las exenciones de impuestos otorgadas a cambio de los sobornos no son publicadas, el resultado puede ser un sistema basado en favores especiales concedidos a algunos, pero no a otros. Igualmente, los funcionarios pueden crear oportunidades corruptas que perjudiquen al gobierno. Por ejemplo, en India, los operadores de telefonía pasaron de acelerar llamadas a dejar de facturar a los clientes (Rashid 1981: 456-458). En Italia, donde los largos atrasos burocráticos son la norma, los funcionarios piden frecuentemente sobornos sólo por hacer su trabajo. Como consecuencia, el resto del público padece aún más retrasos (Della Porta y Vannucci 1997a: 525-526).

En tercer lugar, la corrupción puede contribuir a crear una atmósfera de inseguridad en los negocios. Las empresas pagan sobornos para obtener certidumbre⁷, pero la certidumbre puede ser ilusoria, porque no se pueden garantizar los resultados de los tratos corruptos. A corto plazo, los sobornos pueden reforzar la eficacia en la recaudación de impuestos o la provisión de servicios, pero a largo plazo surgen otras dificultades. Los pagos efectuados para aumentar la certidumbre de las empresas tienen como consecuencia el que se establezcan grandes diferencias entre ellas. Por ejemplo, aunque no presentan pruebas directas de corrupción, Lant Pritchett y Geeta Sethi (1994), sirviéndose de datos de Jamaica, Kenia y Pakistán, muestran cómo niveles arancelarios más altos se asocian no sólo con recaudaciones proporcionalmente inferiores, sino también con una mayor variedad en las tasas realmente pagadas. Encuestas realizadas entre empresarios en Pakistán y Ucrania indican una elevada variabilidad entre empresas en los sobornos declarados (Rose-Ackerman y Stone 1998). Los impuestos sobre la renta a pagar predicen muy mal la carga impositiva real para la misma empresa y para sus competidores. Intentos individualizados de reducir la incertidumbre pueden aumentar a nivel social esa incertidumbre. Como consecuencia, las potenciales empresas inversoras considerarán el entorno económico como un entor-

⁷ La incertidumbre legal y administrativa es frecuentemente mencionada por las personas de negocios entrevistadas en encuestas en países en desarrollo. Véase, por ejemplo, Economisti Associati (1994), Webster (1993), Webster y Charap (1993).

no arriesgado e impredecible. La corrupción profundamente arraigada puede también frenar la reforma estatal. Las empresas que se han beneficiado de los sobornos se resistirán a los esfuerzos para aumentar la transparencia de las normas y de las leyes. Sus aliados dentro del aparato estatal también se opondrán a los esfuerzos de reforma diseñados para hacer más abierta y competitiva la economía (Bigsten y Moene 1996). En resumen, aunque los sobornos pueden a veces caracterizarse como pagos a modo de incentivo a los funcionarios públicos, una política de tolerancia activa debilitará las perspectivas de reforma a largo plazo. También tenderá a deslegitimar el gobierno a los ojos de sus ciudadanos. Los sobornos considerados generalmente como aceptables deberían legalizarse, pero no todos los negocios sucios de "pagos como incentivos" aumentarán la eficacia burocrática. Algunos pueden simplemente proporcionar a los funcionarios un incentivo para crear más retrasos y trámites burocráticos y favorecer a las personas acomodadas y sin escrúpulos.

LOS SOBORNOS PARA REDUCIR COSTES

Los gobiernos imponen normas y exenciones tributarias. Las personas y las empresas pueden pagar para aligerar estos costes. En primer lugar considero los alicientes a la corrupción en los programas reguladores que dan paso a la corrupción en la recaudación de impuestos y tasas. A continuación considero el impacto económico y político de este tipo de corrupción.

Programas reguladores

Bajo los programas reguladores públicos, las empresas pueden pagar para obtener una interpretación favorable de las leyes o para aligerar la carga reguladora. Las leyes y los reglamentos pueden utilizarse por funcionarios corruptos como forma de enriquecerse. En todas partes se ajustan las leyes a cambio de sobornos. La localización de los sobornos es notablemente similar en todo el mundo, teniendo en cuenta las

amplias diferencias de cultura, condiciones económicas y organización política. Los sobornos se producen en la concesión de negocios, en la inspección de construcciones y edificios y en la regulación de los riesgos ambientales y de la seguridad en el trabajo. Allí donde los funcionarios respectivos tienen un poder discrecional, existe un aliciente para el soborno.

Por ejemplo, en Corea, tras el desmoronamiento de unos grandes almacenes en 1995, resultó que los contratistas habían utilizado hormigón de calidad inferior a la establecida y que los funcionarios municipales habían aceptado sobornos para permitir la infracción de las leyes de seguridad⁸. En Turquía, después de que varios terremotos destruyeran muchos edificios a finales de julio de 1998, se revelaron deficiencias de construcción. Hospitales y escuelas construidas por el gobierno fueron especialmente afectados, lo que llevó a muchas personas a sospechar que los inspectores de edificios y otros funcionarios gubernamentales habían sido corrompidos⁹. Estas acusaciones parecerán familiares a cualquiera que esté al corriente de la corrupción de los inspectores de los proyectos de construcción en la ciudad de Nueva York o de las autoridades urbanísticas de Rusia (Anechiarico y Jacobs 1996: 26-28; Harding 1995).

En México, han sido práctica común en los organismos que conceden los permisos y las licencias (Morris 1991: 51). Lo mismo ocurre en Kenia, en donde las empresas relacionadas con el presidente disfrutan de ventajas administrativas¹⁰.

En Indonesia, las conexiones son importantes (Robison 1986) y los pequeños negocios bien conectados sufren peticiones de cuantio-

⁸ Otros ejemplos coreanos incluyen un edificio de pisos que se desmoronó, matando a 28 personas, y un puente en Seúl que se derrumbó, matando a 31 personas. Véase "Propietario e hijo encarcelados tras un desmoronamiento mortal de unos almacenes en Corea del Sur; funcionarios municipales también son encontrados culpables de aceptar sobornos", *The Baltimore Sun*, 28 de diciembre de 1995; "Un 'unte' que se pega", *Far Eastern Economic Review*, 23 de marzo de 1995.

⁹ John Barham, "Siguen los temblores políticos tras el terremoto turco", *Financial Times*, 6 de julio de 1998.

¹⁰ Bigsten y Moene (1996: 182); "Empresas estadounidenses y de otros países venden holdings: La corrupción de Kenia abruma a los inversores", *Los Angeles Times*, 25 de junio de 1989.

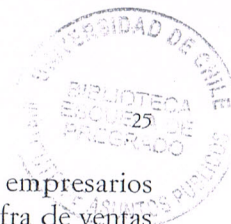
sos sobornos. Un estudio afirmaba que los pequeños empresarios efectúan pagos que oscilan entre el 5 y el 20% de la cifra de ventas anuales¹¹. En Pakistán, el control sobre la aplicación de las normas ambientales se ha considerado una fuente de ingresos (Burki 1997: 16-17).

Las regulaciones que rodean a la explotación de los recursos naturales están especialmente expuestas a la corrupción, puesto que ajustar las normas en beneficio propio producirá frecuentemente grandes beneficios. Por ejemplo, estudios sobre la industria forestal indican que se han utilizado frecuentemente sobornos para aumentar la rentabilidad de las concesiones forestales (Roodman 1996). Igualmente, son muy grandes los estímulos a la corrupción de las empresas estatales recientemente privatizadas que tratan con organismos administrativos novatos que no llevan ningún registro. Exprimida por un proceso de licitación competitivo, una empresa puede intentar aumentar sus ganancias a posteriori pagando sobornos para asegurarse un trato favorable.

Impuestos y aranceles aduaneros

Pagar impuestos y aranceles aduaneros siempre es gravoso. Por añadidura, los agentes de aduanas controlan algo que las empresas valoran: el acceso al mundo exterior. Así pues, personas y empresas pueden confabularse con los agentes de aduanas para reducir los aranceles recaudados y acelerar los servicios. Como consecuencia, la recaudación de derechos de aduana puede ser inadecuada y distribuida injustamente. Por ejemplo, en Pakistán, un estudio estimó que si las situaciones causadas por la corrupción y la mala gestión pudieran reducirse en un 50%, la proporción de recaudación aumentaría del 13,6% a más del 15% en relación al producto nacional bruto (PNB) (Burki 1997: 16). En la ciudad de Nueva York, los trabajadores utilizaron sus habilidades informáticas para reducir o eliminar la carga impositiva de centenares de propietarios de fincas urbanas. Los funcionarios ge-

¹¹ Hetifah Sijfudian, "Chanchullos y pequeños negocios", *Far Eastern Economic Review*, 16 de octubre de 1997.



neralmente cobraban sobornos equivalentes al 10% de la carga fiscal eliminada, pero a veces su parte se elevaba del 20 al 30%. Sirviéndose de una técnica similar, un lector de contadores de agua de la ciudad cobró sobornos a cambio de reducir las facturas del agua ¹².

La experiencia de algunos países africanos ilustra la magnitud del problema. En Gambia, a principios de los años noventa, la recaudación perdida en aranceles aduaneros e impuestos en general ascendía del 8 al 9% del PNB (lo que suponía de 6 a 7 veces el presupuesto del país en salud). Sólo la evasión fiscal representaba el 70% de las rentas públicas debidas al Fisco. Sólo el 40% de las empresas pequeñas y medianas pagaban impuestos y muchos contribuyentes individuales no rellenaban las declaraciones de renta. El pago insuficiente de aduanas venía facilitado por la ausencia de orientaciones claras y de tarifas publicadas. El extenso poder discrecional de los funcionarios alentaba los pagos corruptos orientados a evadir los aranceles aduaneros. Por supuesto, un sistema eficaz habría sido capaz de reducir los niveles de impuestos y de aranceles, pero el efecto distorsionador de tan alto nivel de evasión es claro (Día 1996: 46-47, 94-100). Un estudio sobre exención de aduanas en Zambia, Tanzania y Malí estimó que las exenciones, tanto justificadas como injustificadas, producían una caída de ingresos cercana al 50% (Low 1995). En 1995, el servicio de aduanas de Mozambique recaudó el 49% de los ingresos que habría podido recaudar si no se hubieran concedido exenciones. Este total incluye exenciones otorgadas válidamente, pero excluye las declaraciones falsas del valor de las mercancías. Los funcionarios de aduanas tenían un poder discrecional para otorgar exenciones sin ninguna pauta. Además, añadían retrasos extras, sobrestimaban el valor de los bienes y aplicaban tarifas más altas en un intento de obtener sobornos (Stasavage 1996). En Zaire, gran parte de las exportaciones del país eran despachadas con la complicidad de los funcionarios de aduanas. La corrupción era también generalizada en la evasión de controles y derechos de importación. Un estudio sobre el comercio fronterizo reve-

¹² "Veintinueve detenidos en un negocio fraudulento de recaudación de tasas descrito como el mayor de Nueva York", *New York Times*, 22 de noviembre de 1996. "Veinte detenidos en un fraude para reducir las facturas del agua", *New York Times*, 22 de octubre de 1998.

ló que los importadores declaraban la mitad de su carga y dividían el beneficio resultante con los funcionarios de aduanas. La Brigada anti-fraude también era sobornada (MacGaffey 1991).

Los contribuyentes y los funcionarios corruptos se dividen los ahorros en impuestos y aranceles aduaneros. Los costes son sobrellevados por aquellos contribuyentes que son más pobres y que están peor conectados, y por el público en general que recibe menos servicios. En África, por ejemplo, estudios sobre Gambia, Mozambique y Ghana sugieren que la corrupción permite a los ricos evitar los impuestos (Día 1996; Stasavage 1996). La evasión de impuestos en Filipinas, según se cree, significa que los pobres contribuyen el doble que los ricos y que el 63% de las importaciones no pagan aranceles ¹³.

Nuevas oportunidades de corrupción constituyen una de las llagas crecientes de la transformación política y económica y pueden socavar lo que de otro modo serían reformas prometedoras reduciendo su legitimidad y justicia. Un sistema impositivo y de aduanas corrupto, que favorece a algunos grupos e individuos sobre otros, puede destruir los esfuerzos para poner a un país sobre una base fiscal sólida y desacreditar la reforma. Por ejemplo, las entrevistas llevadas a cabo en 1996 en Mozambique indicaron que la corrupción había crecido desde el principio de los esfuerzos de reforma en 1986. Los impuestos globales descendieron del 20% del PNB en 1993 al 17,6% en 1994, disminuyendo los derechos de importación recaudados del 5,1% al 3,9% del PNB (Stasavage 1996). La corrupción es especialmente general cuando las escalas de impuestos sobre la renta son muy elevadas, como en los países en transición de la Europa del Este y en la antigua Unión Soviética (De Melo, Ofer y Sandler 1995; Novitzkaya, Novitzky y Stone 1995; Webster y Charap 1993). Una elevada escala de impuestos sobre la renta conduce a sobornos y a otros tipos de evasión fiscal que llevan a más evasión y, así, a un círculo vicioso en espiral.

¹³ *Far Eastern Economic Review*, 20 de abril de 1996.

Impacto económico y legitimidad política

El impacto económico de los sobornos pagados para evitar las normas y rebajar los impuestos depende de la eficacia de los programas subyacentes que están sometidos a distorsiones corruptas. Supongamos que un Estado tiene muchas regulaciones ineficaces y exacciones onerosas impuestas sobre sociedades. Entonces, dado el marco legal existente que es ineficaz, los sobornos para evitar las regulaciones y los impuestos pueden aumentar la eficiencia (Leff 1964). Los sobornos pueden superar el exceso de normativas, reducir los pagos de impuestos y distribuir los bienes escasos (Rashid 1981). Aunque el "mercado" corrupto tenga alguno de los problemas señalados anteriormente, el resultado puede ser aún superior en términos de eficacia en compensación con el cumplimiento estricto de la ley. Esta defensa de los sobornos es generalmente recogida por los inversores en países en vías de desarrollo y aparece en los debates de inversión de Europa del Este y también en la antigua Unión Soviética. Se trata de una justificación pragmática que nace de la frustración producida por el orden legal existente. Este argumento es importante, porque intenta justificar la corrupción para obtener servicios a los que *no* se tiene legalmente derecho. Quienes sobornan obtienen más beneficios de los que obtendrían en un sistema honrado en el que tendrían que someterse a la ley.

¿Pero están los individuos y las empresas obligadas sólo a obedecer las leyes cuando las consideran eficaces y justas? Es obvio que en los países industrializados esta conducta no sería tolerable. Las empresas estadounidenses y europeas no intentan generalmente sobornar para incumplir las normas medioambientales, sanitarias y de seguridad ni contratan a delincuentes para evadir la ley. Por el contrario, esas firmas trabajan para cambiar las leyes, hacen aportaciones para organizar campañas legales, presionan a los organismos públicos y entablan procesos que desafían las leyes y los reglamentos. Puede uno quejarse de la importancia de la riqueza y de las grandes empresas en la vida política de los países desarrollados, pero al menos las actividades de presión bien documentadas y las aportaciones a las campañas son preferibles para el mantenimiento de las instituciones democráticas a los sobornos secretos.

Algunas de estas mismas empresas, no obstante, se sienten menos constreñidas respecto a la infracción de las leyes en las economías en desarrollo y en transición. Como los Estados Unidos prohíben los sobornos pagados en el extranjero para obtener negocios en otros países, las empresas estadounidenses se enfrentan a sanciones legales nacionales¹⁴. Pero la importancia percibida de dicha restricción sugiere que las multinacionales no siempre sienten una obligación de cumplir la ley en los países en vías de desarrollo en los que operan. Las pruebas proporcionadas por las encuestas indican una amplia gama de puntos de vista entre los empresarios estadounidenses. Un estudio reveló que el 30% de los directores de empresa estadounidenses encuestados afirmaban que nunca era aceptable pagar un "honorario de consulta" de 350.000 dólares a un funcionario extranjero a cambio de un contrato por un monto de diez millones de dólares en beneficios. Al otro extremo de la escala, sin embargo, el 6% consideraba que el pago siempre es aceptable (Longenecker, McKinney y Moore 1988). Por supuesto, no son sólo los directores de empresas extranjeras los que sustentan dichas creencias. Las empresas nacionales a menudo operan de la misma forma.

Existen dos dificultades con una política de tolerancia generalizada. En primer lugar, no se puede confiar en que los inversores paguen sobornos sólo para evitar cumplir normas ineficaces y pagar impuestos. Por el contrario, querrán reducir el impacto de todas las cargas fiscales, justificadas o no. Es claro que no se pueden construir modelos en los que las leyes escritas prescriban pagos a grupos políticamente poderosos sin legitimidad pública (Brennan y Buchanan 1980; Stigler 1971). La evasión de las cargas impuestas por dichas leyes parece una meta que vale la pena. Al menos que uno sea un libertario convencido que crea que toda la acción estatal es ilegítima, dicho criterio sería imposible de cumplir. ¿Deberían las empresas o los individuos ser capaces de defenderse contra una acusación de corrupción mostrando que la ley era injusta o ineficaz? ¿Deben ser capaces de justificar el soborno de los políticos afirmando que la ley por cuya aprobación

¹⁴ Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, 15 u.s.c. art. 78m (b) apart. (d1), (g)-(h), 78dd-1, 78dd-2, 78ff (a) (c) (1988) SUPP. IV (1992). Para una revisión de la jurisprudencia, véase Pendergast (1995).

presionaban reforzaría la competitividad? Esto supondría poner una carga analítica y política sobre el sistema de aplicación de la ley para cuyo manejo está mal preparado en la práctica y que no sería legítimo imponer en teoría en los tribunales.

En segundo lugar, parece extraño ciertamente tolerar las opiniones de las empresas de que un soborno bien situado está justificado porque aumenta sus beneficios. Dicha actitud puede causar un serio perjuicio en los países que luchan por construir un Estado viable. Estos Estados necesitan desarrollar mecanismos efectivos que trasladen las demandas populares a la ley, que proporcionen un compromiso creíble sobre el cumplimiento de estas leyes y que provean recursos legales a aquellos que afrontan demandas de extorsión. Si los inversores y los ciudadanos ordinarios emiten juicios individualizados sobre qué leyes son legítimas, se desvanecerá el intento de crear instituciones estatales. El soborno determinará no sólo qué leyes se cumplen, sino también qué leyes se proclaman. Todos los Estados, incluso aquellos que han sometido con más éxito el poder de los intereses especiales, proclaman leyes ineficaces, pero ningún Estado podría actuar eficazmente si los individuos pudieran tomar la ley en sus propias manos y justificar que lo hacen aludiendo a criterios de costes-beneficios.

El debate sugiere, pues, que la corrupción puede ser más tolerable, no cuando aumenta la eficiencia de los tratos individuales, sino cuando es llevada a cabo en regímenes claramente ilegítimos que no pueden afirmar tener un apoyo popular. Entonces, incluso los sobornos para evitar los impuestos parecen menos perjudiciales que en otros contextos, porque cuantos menos recursos están disponibles para el Estado, menos poderoso es. Sin embargo, esto sigue teniendo costes. Los beneficiarios de las transacciones corruptas constituirán una fuerte plataforma electoral contra los reformadores, porque temerán la pérdida de sus ventajas especiales. Además, cuando un régimen reformista toma el poder, sus esfuerzos se harán más difíciles si la corrupción se ha hecho sistemática. Una de las primeras tareas del régimen debe ser cambiar el comportamiento de los funcionarios, empresas e individuos corruptos. Tolerar los esfuerzos individuales para eludir incluso las leyes onerosas no es coherente con la legitimidad del Estado.

CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN

Los negocios ilegales parecen funcionar con seguridad pagando a la policía, a políticos y a jueces o permitiendo que éstos compartan los beneficios obtenidos. Pero estos negocios también son especialmente vulnerables a exigencias de extorsión. Las autoridades que hacen cumplir la ley —desde la policía a los fiscales y los jueces— pueden exigir pagos para pasar por alto infracciones a la ley o multas. Si la evidencia de la conducta delictiva es clara, dicho negocio será incapaz de amenazar creíblemente con sacar a la luz las exigencias corruptas. Por supuesto, los negocios ilegales son difícilmente víctimas inocentes. A menudo intentan activamente corromper a la policía. Intentan obtener no sólo la inmunidad ante un proceso judicial para sí mismos, sino también asegurarse el monopolio del poder en el mercado ilegal. Tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica, profesionales del juego y traficantes de drogas han pagado a funcionarios para deshacerse de sus competidores o para restringir su entrada¹⁵. En Tailandia, algunas autoridades públicas locales protegen a las empresas delictivas de la competencia y de la ley (Pasuk y Sungsidh 1994: 51-97). En Rusia, quienes están involucrados en negocios ilegales intimidan a veces abiertamente a los rivales potenciales, a menudo pagando a la policía para que no intervenga en sus intentos privados de dominar el mercado (Handelman 1995).

El peligro para el desarrollo económico surge cuando grupos delictivos organizados empiezan a dominar lo que de otro modo sería un simple negocio legal. El sur de Italia, los países en transición de la Europa del Este y la antigua Unión Soviética son ejemplos que vienen al caso. Algunos países latinoamericanos y asiáticos se enfrentan a riesgos similares. Grupos del crimen organizado pueden utilizar los beneficios de la empresa ilegal, no sólo para asegurarse la complicidad de

¹⁵ Rose-Ackerman (1978: 163); "Sobornos y publicidad marcan la caída del señor de la droga mexicana", *New York Times*, 12 de mayo de 1996; "La conexión mexicana aumenta como proveedora de cocaína a Estados Unidos", *New York Times*, 30 de julio de 1996; "El rechazo popular es un nuevo factor en el escándalo crónico de la droga colombiana", *Washington Post*, 28 de enero de 1996.

los funcionarios públicos, sino también para infiltrarse en negocios legales. Los beneficios generados por los negocios ilegales, obtenidos sin pagar impuestos, pueden entonces reinvertirse en negocios legítimos y en obtener contratos públicos (Gambetta 1993; Varese 1994).

Los riesgos son especialmente altos en la Europa del Este y en los países formados tras el desmoronamiento de la Unión Soviética. Nada menos que toda la riqueza del Estado está en juego. El valor de participar en la privatización de un Estado socialista empequeñece los beneficios de participar en la privatización de un servicio público en Europa Occidental, o de una planta de acero en un país en vías de desarrollo. Los intereses tanto de los grupos delictivos como de las empresas legítimas intentan compartir la riqueza. Si los delincuentes pueden crear un ambiente de incertidumbre y de amenaza de violencia, apartarán a los competidores, especialmente a las empresas occidentales, dejando el campo libre a los grupos delictivos (Shelley 1994). De hecho, la IDE de los negocios legítimos no ha sido muy grande en los países de la antigua Unión Soviética y varía ampliamente de uno a otro país¹⁶. La debilidad de las instituciones estatales y la corrupción, así como la influencia del crimen organizado explican estos resultados. Incluso en los países desarrollados, algunos negocios legítimos son especialmente vulnerables a la infiltración delictiva. El crimen organizado es rico y carece de escrúpulos. Está dispuesto a utilizar no sólo el soborno sino también las amenazas y la violencia para hacer cumplir sus contratos y hacer las cosas a su manera. En los ejemplos más logrados, los negocios legítimos que funcionan bajo la protección de la mafia obtienen ganancias de monopolio suficientes que caigan bajo la influencia continua del crimen organizado. Diego Gambetta y Peter Reuter proporcionan una lista de factores que favorecen el surgimiento de los cárteles controlados por la mafia (Gambetta y Reuter 1995: 128). En los casos más favorables la diferenciación de

¹⁶ Alexander Pivovarsky (1997-1998) cita cifras del Informe de Inversión Mundial que muestran que, en 1996, tres países de Europa del Este (la República checa, Hungría y Polonia) sumaban el 68% de las entradas en toda la región de Europa central y del Este y de la antigua Unión Soviética y el 73% del capital acumulado de la región procedente del IDE. En 1996, la IDE per cápita iba de 6 dólares en Bielorrusia, a 25 dólares en Ucrania, 40 en Rusia, 1471 en Hungría y 556 en Estonia.

productos y las barreras para entrar son pocas; la tecnología no es sofisticada y los trabajadores no son especializados; la demanda no es elástica y la industria consiste en un gran número de pequeñas empresas. La recogida privada de basura proporciona un buen ejemplo. La entrada no es costosa; sólo se necesita comprar un camión. Sin embargo, como los camiones de basura operan solos en las calles públicas, es relativamente fácil intimidar a los rivales no deseados atacando sus camiones sin atraer la atención de la policía. Para minimizar los riesgos para el crimen organizado, pero con un pequeño coste, la mafia puede pagar a la policía para que mire hacia otro lado (Reuter 1987).

Igualmente, cada vez que un negocio necesita obtener una licencia para funcionar, la capacidad de corromper a los funcionarios con el objeto de obtener aprobaciones para uno mismo y negarla a los competidores proporciona una ventaja obviamente competitiva. Los sindicatos, con o sin conexiones con el crimen organizado, pueden servir de esta práctica. Por ejemplo, un funcionario del sindicato de constructores de tejados de Filadelfia fue procesado por sobornar a un funcionario de la Administración de Salud y Seguridad en el trabajo para que hostigase a los contratistas que no pertenecían al sindicato [*United States v. Traitz*, 871F. 2d d 368, 375 (1989)].

Los negocios legales que se benefician de excelentes localizaciones urbanas corren especiales riesgos en países con fuerzas de policía débiles o corruptas. Aquí se incluyen restaurantes, tiendas que atienden turistas y agencias de viaje. Los fabricantes pueden ocultarse fuera en lugares apartados (Charap y Webster 1993). Pero las empresas de servicio no pueden “enterrarse”, no pueden “desaparecer bajo el suelo”. No se puede confiar en la policía y los grupos criminales pueden pedir dinero de protección, que sirve, en parte, para proteger los negocios de los ataques del mismo grupo (De Melo, Ofer y Sandler 1995; Webster 1993; Webster y Charap 1993).

Actividades como la reparación de vías públicas o la construcción de edificios, que suponen grandes negocios con el Estado, tienen grandes posibilidades de caer bajo la influencia del crimen organizado. Si un gobierno ha sido corrompido por el crimen organizado en relación con sus negocios ilegales, sólo queda un paso para hacer pagos con el objeto de obtener contratos públicos en condiciones favorables. En el caso extremo, los grupos del crimen organizado gestio-

nan cárteles que comparten contratos y pagan a funcionarios públicos para comprar su complicidad o, al menos, su silencio. En el sur de Italia, por ejemplo, una encuesta informa que más de la mitad de las empresas pequeñas y medianas manifestaron que fueron apartadas de licitaciones tras presiones de grupos criminales o de sus aliados políticos¹⁷.

La riqueza, la falta de escrúpulos y las conexiones internacionales de muchos grupos criminales organizados sugieren la dificultad de control por países aislados. El riesgo consiste en que en lugar de ser una fase de desarrollo que desaparece con el tiempo, la actividad delictiva se entreteje tanto con la política que es difícil separarla.

CONCLUSIONES

Una defensa del soborno se centra en la ineficacia y en las arbitrariedades de muchas leyes y reglamentos gubernamentales. Si son administradas por funcionarios públicos mal pagados y sin motivación, son altos los alicientes para pagar sobornos y los beneficios parecen obvios: las empresas privadas y los ciudadanos pueden ocuparse de sus cosas. Los sobornos individuales, a veces, no sólo benefician a quienes los pagan y los reciben, sino que también refuerzan la eficacia general o la equidad. La existencia de dichos casos, sin embargo, no es un argumento válido para tolerar la corrupción oficial de baja intensidad.

En primer lugar y lo más obvio es que no todos los sobornos tienen este resultado. Consideremos, por ejemplo, la evasión fiscal, la infracción de las leyes medioambientales, la certificación de personas no cualificadas para obtener ciertos servicios públicos y la concesión de inmunidad al crimen organizado. En segundo lugar, si los sobornos cumplen una función válida de concesión de recursos, deben ser legalizados y los pagos deben hacerse públicos. Un mercado basado en pagos ilegales es ineficaz.

En tercer lugar, la defensa del soborno como herramienta distributiva es estática. Da por supuesto una serie de leyes y de requisitos

¹⁷ "Todavía deshonesto", *The Economist*, 5 de febrero de 1994.

públicos ya establecidos. Sin embargo, los funcionarios corruptos, al ver las ganancias económicas que produce el aceptar sobornos, frecuentemente tienen el poder discrecional de rediseñar sus actividades. Pueden crear escasez, retrasos y trabas burocráticas para estimular el soborno. Pueden amenazar a los reticentes con detenciones y procesos judiciales. En dichos casos, las personas pueden justificar los pagos como forma de evitar mayores perjuicios, pero son grandes los costes sistemáticos. Además, la tolerancia de la corrupción en algunas áreas de la vida pública puede facilitar una espiral hacia abajo en la que la mala conducta de algunos incita a más y más personas a entrar con el tiempo en la corrupción.

En cuarto lugar, la corrupción omnipresente socava la legitimidad del gobierno. La corrupción en la provisión de bienes y servicios públicos y en la imposición de costes forma una nube sobre los gobiernos que buscan una legitimidad popular. El soborno no es un sustituto estable y a largo plazo de la reforma de la ley.