

1. CORRUPCIÓN: UN CONCEPTO COMPLICADO

1. CORRUPCIÓN: UN CONCEPTO COMPLICADO

Una de las definiciones más comunes de corrupción es: el mal uso de funciones de un cargo público para beneficio privado.¹ Esta definición engloba múltiples delitos relacionados entre sí, incluyendo fraude, sobornos, conflictos de interés o mal uso de los recursos públicos. El alcance del concepto de corrupción es tan amplio que normalmente se debe distinguir, desagregar y analizar por partes según el objeto de estudio en particular. En última instancia, la corrupción se puede considerar como un resultado del sistema de reglas establecido, ya bien, ya mal intencionado. Se puede dar un acto de soborno cuando un individuo quiere evitar un castigo impuesto por una norma justa y bien diseñada pero, de la misma forma, se puede tratar de evitar las ineficiencias y las malas políticas del gobierno.² Existen múltiples formas y contextos en que se puede dar la corrupción: dentro de grandes compañías, en los contratos o licitaciones del gobierno a privados, dentro de un proceso penal, ante un funcionario público para “facilitar” cierto trámite o una “mordida” a un policía ante una infracción de tránsito. Cada una de estas situaciones tiene sus propias características, posibles soluciones y causas específicas, sin embargo, todas se reconocen como actos de corrupción. En este trabajo, la atención se centra en los actos de corrupción que realizan los funcionarios públicos ante los ciudadanos mediante el abuso del poder, particularmente durante los trámites realizados.

La corrupción puede ser entendida como un “impuesto” adicional al servicio o bien requerido. En este sentido, los sobornos se pueden entender como un costo monetario añadido al costo establecido. Sin embargo, la corrupción añade más costos que cualquier impuesto hipotético ya que crea incertidumbre entre los agentes involucrados y en la población en general. Las transacciones realizadas mediante un acto de corrupción no tienen las garantías del marco regulatorio ni son defendibles en las cortes. Además, resulta evidente que el dinero destinado a un soborno es una ganancia privada que no va a parar a las arcas públicas, a diferencia de cualquier otro impuesto. Por ende, la corrupción es un costo añadido a las actividades diarias de la población el cual repercute en el crecimiento económico y en las condiciones de vida. El acto de corrupción en sí no supone un costo muy grande para la sociedad en su conjunto; no obstante, cuando se generaliza, la corrupción desplaza recursos (talento, tecnología, capital) de las actividades productivas y de su uso más eficiente por parte de los agentes económicos.³ Asimismo, ante la incertidumbre y los costos que crea la corrupción, los emprendedores o agentes involucrados encuentran más arriesgado abrir una empresa o iniciar proyectos

de inversión. Este es el costo real de la corrupción.

Existe el argumento de que la corrupción puede servir de facilitador para empresas y personas que requieran trámites o servicios del gobierno ante sistemas y procedimientos burocráticos ineficientes y costosos.⁴ En este sentido, la corrupción actúa como el “aceite entre las tuercas” para hacer más fácil y rápida la interacción entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, se ha estudiado que los funcionarios corruptos tratan de crear y perpetuar dichos sistemas con tal de mantener mayores ingresos.⁵ Por ello, la corrupción va de la mano de la ineficiencia gubernamental y es difícil saber si existe una relación causal entre ambas.

La literatura académica ha estudiado las consecuencias de la corrupción, asociándolas principalmente a un menor crecimiento del PIB,⁶ menor inversión,⁷ mayor gasto de gobierno⁸ y menor comercio exterior.⁹ A nivel internacional, la percepción de corrupción en los países está correlacionada con el PIB per cápita, la accesibilidad del mercado interno o diversos indicadores de buena gobernanza.¹⁰ Estos análisis muestran consecuencias graves para las economías

y las sociedades mediante datos agregados a nivel país.

Dadas las repercusiones de la corrupción, las investigaciones también se han dedicado a tratar de determinar sus causas. Diversos estudios han argumentado que la calidad de las instituciones y el marco regulatorio determinan, en buena medida, el nivel de corrupción en un país. La independencia del sistema judicial¹¹ o el nivel de libertad en los medios¹² son variables que pueden influir en el nivel de corrupción. Una serie de investigadores se han centrado en estudiar el nivel de salarios y los procedimientos de contratación en el sector público. La evidencia muestra que existe una asociación negativa entre los países en donde las contrataciones se hacen con base en méritos y los países con bajos niveles de corrupción.¹³ Sobre el nivel salarial, diversos autores han defendido, por un lado, la idea de que si los servidores públicos tienen salarios más altos, se les cubre el costo de oportunidad de incidir en actos de corrupción y, por el otro, si tienen salarios más bajos, utilizarán la corrupción como suplemento a su ingreso.¹⁴ Sin embargo, esta idea, no encuentra evidencia robusta a nivel agregado y se ha probado que está condicionada por

la efectividad de las instituciones de control interno.¹⁵ Por último, existe una serie de investigaciones relacionadas con los determinantes culturales de la corrupción, las cuales incluyen el nivel de jerarquización de la sociedad¹⁶ o la confianza entre ciudadanos.¹⁷

Las instituciones internacionales han realizado numerosos esfuerzos para reducir la corrupción. El Banco Mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la ONG Transparencia Internacional son las principales organizaciones que han hecho esfuerzos para diseñar políticas de combate de la corrupción. Entre ellos, destacan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,¹⁸ la estrategia anti-corrupción emprendida por el Banco Mundial¹⁹ a partir de 1996 y los indicadores y reportes realizados por Transparencia Internacional desde 1993.²⁰

La corrupción es un fenómeno complejo y difícil de cuantificar. La naturaleza ilegal de la corrupción hace que las partes involucradas tengan interés en mantener sus acciones en secreto. Con ello, los investigadores y organizaciones que quieren estudiar y combatir la corrupción; enfrentan un eslabón de dificultad al cuestionarse

cómo medirla. Una de las respuestas más frecuentes a esta pregunta es mediante encuestas sobre la percepción de la corrupción. Muchos de los estudios citados previamente utilizan el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) desarrollado por Transparencia Internacional, con base en el agregado de múltiples encuestas o evaluaciones de expertos. El resultado es un indicador de *qué tanto la gente cree* que hay corrupción en su país. Kaufman, Kray y Mastruzzi desarrollaron un índice de “Control de la Corrupción” como parte de la serie de indicadores sobre Gobernanza creados por el Banco Mundial.²¹ Este índice, se construye agregando diversos indicadores de cada país sobre corrupción de múltiples fuentes, ya sea que provengan de encuestas o de evaluaciones de expertos. Ambos índices —el IPC y el del Banco Mundial— están

estrechamente correlacionados, sobre todo en los casos extremos.²²

El problema con la medición de percepciones es que pueden estar muy alejadas de la realidad. Las percepciones sobre cualquier fenómeno pueden ser consideradas un fenómeno en sí mismo. Algunos estudios muestran que las percepciones sobre corrupción tienen variaciones particulares según el país, la historia y las condiciones contextuales particulares. Desde el punto de vista de la política pública, el interés reside en la magnitud del fenómeno real, es decir, algún indicador que refleje qué tanto, quiénes, cómo y cuándo se llevan a cabo actos de corrupción.

Las encuestas de victimización suponen una alternativa a la medición de percepciones de corrupción. Este tipo de

encuestas se llevan a cabo para conocer la prevalencia del crimen en general, mediante la elaboración de preguntas a la población sobre los delitos no reportados (incluyendo situaciones de corrupción). Por un lado, en comparación con los índices de percepción, tener una cuantificación directa del fenómeno de corrupción (o parte del mismo) permite analizar y dar respuesta de forma mucho más precisa. Por el otro, este tipo de encuestas no pueden recopilar información sobre todas las expresiones de la corrupción, sólo se centran en los delitos de soborno que afligen a la población en general. En este sentido, la ENCIG 2013 cuenta con una batería de preguntas dedicadas a detectar la prevalencia y la magnitud de la corrupción en trámites y pagos gubernamentales.