

**CORRUPCIÓN Y DESARROLLO
ECONÓMICO**

ADRIANA MONTAÑA LICHT

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA
SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE ECONOMÍA
SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C.
1999**

**CORRUPCIÓN Y DESARROLLO
ECONÓMICO**

ADRIANA MONTAÑA LICHT

**Monografía para optar al título de
Economista**

Asesor

JUAN CARLOS ORTEGA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA
SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE ECONOMÍA
SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C.
1999**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. CONCEPTOS Y CRITERIOS	2
1.1 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO	6
1.1.1 David H. Bayley	6
1.1.2 M Mc Mullan	7
1.1.3 J. S. Nye	7
1.2 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL MERCADO	7
1.2.1 Van Klaveren	8
1.2.2 Robert Tilman	8
1.3 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL INTERÉS PÚBLICO	9
1.3.1 Cael Friedrich	9
1.3.2 Arnold a. Rogow y H. D. Laswell	9
2. CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	14
2.1 CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	15
2.1.1 Valores culturales	16
2.1.2 Niveles de educación	17
2.1.3 Cargos en el sector público	17
2.1.4 Magnitud del aparato estatal	18
2.1.5 Desconexión del sistema institucional político	19
2.1.5.1 Favorece la formación de capital	20
2.1.5.2 Fortalece la innovación económica	21

	Pág.
2.1.5.3 Busca eficiencia empresarial	22
2.1.5.4 Promueve el esquema de libertad económica	22
2.1.5.5 Permite generar procedimientos más eficiente en la administración pública	23
2.1.5.6 Disipa los capitales	24
2.1.5.7 Desestimula el talento y dificulta la actividad empresarial	24
2.1.5.8 Desperdicio de recursos naturales	24
2.1.5.9 Desvía los esfuerzos y la capacidad administrativa del Estado	25
2.1.6 Corrupción y teoría de la igualdad política	26
2.2 CORRUPCIÓN Y EFICIENCIA	27
CONCLUSIONES	34
BIBLIOGRAFÍA	38

Santafé de Bogotá D.C., Mayo 10 de 1999

**Doctor
MARCEL HOFFDETER
Universidad Colegio Mayor
de Nuestra Señora del Rosario
La Ciudad.**

Apreciado Doctor HOFFDETER :

Con base en nuestra conversación de días pasados, me permito remitir el trabajo de grado sobre **CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO**, el cual ha sido corregido tomando en consideración todas sus observaciones.

Como usted bien lo sabe, es de gran importancia para mi lograr el grado lo más pronto posible, por este motivo le ruego tomar en consideración mi caso y agilizar los trámites pertinentes para el mismo.

Agradezco toda la colaboración y entendimiento que usted ha tenido con este caso, y vale la pena anotar que le deseo muchos éxitos y triunfos en su carrera profesional.

Cordialmente,

ADRIANA MONTAÑA LICHT

Santafé de Bogotá D.C., Mayo 10 de 1999

Doctora
MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Decana
Faculta de Economía
Universidad Colegio Mayor
de Nuestra Señora del Rosario
La Ciudad.

Apreciada Doctora :

La presente tiene como propósito solicitarle de la manera más comedida posible su colaboración para lograr en el menor tiempo posible mi grado.

Para tal propósito ya he presentado nuevamente el trabajo de grado con las observaciones propuestas por el Doctor Marcel Hoffdeter.

Como usted entenderá después de haber presentado tres trabajos de grado, y que por razones ajenas a mi y al desarrollo de los mismos, no he podido lograr mi objetivo final, me veo en la imperiosa necesidad de solicitarles que ustedes analicen mi caso, para que comprueben que como por los cambios en las políticas de estos trabajos durante los últimos años me he perjudicado enormemente para el logro de mi grado.

En espera de su consideración y ayuda para lograr lo más pronto posible este requisito indispensable para el ejercicio de mi profesión.

Reciba un cordial y afectuoso saludo.

ADRIANA MONTAÑA LICHT

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años viene creciendo en la mayoría de los estados modernos, la preocupación pública sobre la magnitud de la corrupción administrativa y la necesidad de aplicar políticas efectivas para combatirlas.

En forma reciente, la corrupción ha despertado en diferentes segmentos un interés especial que hace pensar que este fenómeno ha tomado dimensiones insospechadas. Por eso no sorprende que dentro de los programas políticos tanto de aspirantes a la presidencia como a las restantes corporaciones públicas se tenga previsto como objetivo combatir la corrupción administrativa.

La corrupción ha tratado de ser combatida desde diferentes frentes pero nunca ha tenido una política coherente que se traduzca en resultados. El estado colombiano ha ensayado con sus organismos de control tales como la Procuraduría y la Contraloría medidas para combatirla, pero solo en los últimos años puede decirse que se han visto algunos logros. Los medios de comunicación han jugado un papel importante en esta tarea pues han sido estos, desde hace ya varios años, los que se han encargado de dar a conocer las irregularidades que se aprecian en el funcionamiento del Estado y quizá esa actitud provocó la reacción y la reactivación de los organismos de control.

La propuesta de esta monografía es plantear las implicaciones que puede tener la corrupción bajo el ámbito del desarrollo y la eficiencia económica.

Pero este propósito se realizó una descripción de los principales conceptos y técnicas acerca del tema definiendo a la corrupción como el uso ilegal de un cargo público.

En el segundo capítulo, se pretende analizar como los factores sociales permiten el crecimiento del fenómeno en la sociedad actual y los argumentos expuestos por economistas y expertos del tema que lo relacionan con el desarrollo económico y la incidencia de ésta en la economía en desarrollo.

1. CONCEPTOS Y CRITERIOS

El término corrupción quiere decir cosas distintas para diferentes persona y en situaciones diversas. Así, existen múltiples definiciones : prevaricato, omisión, abuso, usurcapión, ineficiencia, tráfico de influencias, clientelismo, nepotismo, celebración indebida de contratos, enriquecimiento ilícito, soborno, etc.

El primer aspecto que hay que abordar es el concepto mismo. Etimológicamente, la palabra corrupción viene del latín corruptus que significa descomposición, podredumbre o desintegración.

La mayoría de las aproximaciones al tema parten de aspectos moralistas que son demasiado vagas : desviación, incorrección, abuso, perversión ; éstas se prestan para ocultar intereses que no coinciden necesariamente con un interés fundamental o general. Pueden encubrir intereses como los que se pretenden atacar y, en general, pretenden que la moral esté por encima de los ordenamientos jurídicos con lo cual, la lucha contra la corrupción, se puede ubicar en un mundo de subjetividad, ya que todo grupo social o político intentará que el “interés general” incorpore o considere sus propios intereses de la manera más integral posible.

El término corrupción, amplio y difícilmente universable en cuanto a su significado y a las conductas que abarca, está basado en connotaciones que se fijan como parámetros de unos límites que deben existir entre lo prohibido y lo permitido en el ejercicio del poder y, especialmente, en las acciones estatales o gubernamentales. Estos límites han sido demarcados por el concepto de interés general, bien público o bien común, y varía dependiendo del momento histórico y del uso que de él se quiera hacer de los diversos grupos que ostentan el poder o luchan por alcanzarlo.

Efectivamente, la corrupción constituye un fenómeno extremadamente complejo y con una larga trayectoria de significados y connotaciones diferentes.

La corrupción no es un concepto nuevo ; es tan antiguo como el gobierno mismo. En la China antigua se daba una mesada extra a los funcionarios denominada Yang Lein, que significa “alimento de la corrupción”. Platón habla del soberano en Las Leyes : “Los que sirven a la nación deben rendir sus servicios sin recibir ningún regalo. El formar un juicio y luego cumplir con él no es tarea fácil y el camino más seguro para el hombre es el de obedecer lealmente a la ley que manda “no servir con regalos”¹.

Los escritores, en su mayoría, sólo han intentado analizar el contexto de la corrupción desde el punto de vista político, lo que ha generado usos y

ambigüedades potenciales del concepto ; algunas de las razones para ello se ven claramente al recurrir al Oxford English Dictionary (Diccionario Inglés de Oxford), en el que encontramos que solamente una definición tiene aplicación en el contexto político : “perversión o destrucción de la integridad en el abandono de los deberes públicos por medio del soborno o el favor ; el uso o existencia de prácticas corruptas, especialmente en un estado de corporación públicas”.

La clasificación de los significados de la corrupción en el mencionado diccionario, está dada bajo los siguientes parámetros.

- Físico : La destrucción o daño de cualquier cosa, especialmente por desintegración o por descomposición, con su consiguiente insalubridad y aspecto repugnante.

- Moral : La corrupción es una institución extralegal que los individuos o grupos utilizan para lograr influencia sobre las actividades de la burocracia.

Otra definición en esta categoría sería : un proceder o volverse moralmente corrupto, es un deterioro o decadencia moral ; depravación.

- La perversión de cualquier cosa a partir de un estado original de pureza.

¹ KLITGAAR, Robert. Controlando la Corrupción.

El presente uso del término corrupción en los contextos políticos, obviamente ha sido matizado por los significados dados a la categoría de “moral” y en épocas anteriores el uso era matizado con los significados en otras categorías.

El mayor grupo de escritores contemporáneos de ciencia social relaciona sus definiciones de corrupción esencial con conceptos que tienen que ver con los deberes del Ministerio Público ; otro grupo, las relaciones con el mercado, es decir, demanda, suministro e intercambio de conceptos derivados de la teoría económica y un tercer grupo, que trata más la corrupción en relación al concepto del interés público.

1.1 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO

Son las definiciones que básicamente se relacionan con las desviaciones de las normas vigentes y están muy bien ilustradas por tres autores :

1.1.1 David H. Bayley. La corrupción, al tiempo que está ligada especialmente al ato de soborno, es un término general que abarca el mal empleo de la autoridad como resultado de consideraciones de beneficio personal, que no necesariamente implican dinero.

1.1.2 M. Mc Mullan. “Un empleado público es corrupto cuando acepta dinero o su equivalente, para hacer algo que de todas maneras está en su deber de hacer o que está en el deber de no hacer o de ejercer una discreción legítima por razones deshonestas”.

1.1.3 J. S. Nye. Conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público con miras particulares a obtener beneficios familiares, pecuniarios o de status, o que viola las normas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencias de carácter privado. Esto incluye conductas tales como el soborno (el uso de propinas para falsear el juicio de una persona en un puesto de confianza), nepotismo (otorgamiento de prebendas en razón de una relación más bien que de méritos) ; y malversación (apropiación ilegal de recursos públicos con destino a fines particulares).

1.2 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL MERCADO

Estas definiciones han sido desarrolladas principalmente por aquellos autores que consideran la corrupción como un negocio que opera en determinados mercados.

Los autores pertenecientes a este esquema son :

1.2.1 Van Klaveren. “Un funcionario civil corrupto considera su despacho como un negocio, cuyas ganancias él buscará acrecentar al máximo”.

El despacho entonces se convierte en una “unidad de acrecentamiento”. El volumen de sus ganancias depende de la situación del mercado y de su talento para hallar el punto máximo de ganancia en la curva de la demanda pública.

1.2.2 Robert Tilman. “La corrupción implica el cambio de un modelo de precios forzoso a un modelo de libre comercio. El mecanismo distributivo centralizado, que es el ideal de la moderna burocracia, puede desbaratarse o perder la prestancia ante un grave desequilibrio entre el abastecimiento y la demanda. Los clientes pueden decidir si vale la pena arriesgarse a las consabidas sanciones y pagar los costos más altos que le garantizan obtener los beneficios deseados. Cuando esto sucede, la burocracia cesa de configurarse como el mercado forzoso y asume las características del mercado libre.

1.3 DEFINICIONES CENTRADAS EN EL INTERÉS PÚBLICO

Aquí aparecen, fundamentalmente, dos autores los cuales no consideran la corrupción en forma tan estrecha como en el primer caso ni tan exagerada como en el segundo.

1.3.1 Cael Friedrich. “El modelo de corrupción puede decirse que existe donde quiera que un gamonal (poseedor de poder), que está encargado de hacer algunas cosas, que es un funcionario público responsable se ve, por recompensas monetarias o de otra clase no legalmente contempladas, inducido a tomar acciones que favorezcan a quien quiera que dé las recompensas y por lo tanto, le cause perjuicios al público y a sus intereses”.

1.3.2 Arnold A. Rogow y H. D. Laswell. “Una acción corrupta viola la responsabilidad, por lo menos para un sistema de orden público o cívico y es, por lo tanto, incompatible con cualquier sistema de estos”.

Un sistema de orden público o cívico distingue el interés común del interés especial ; las violaciones del interés común, por conveniencia especial, son corrompidas.

Las definiciones empleadas en la primera y tercera categoría que acabamos de ver, directamente plantean el interrogante a que se llega en todos los análisis normativos : cuáles son las normas que será aplicadas para distinguir las acciones corruptas de las no corruptas ?.

Si las definiciones se centran en el Ministerio Público, entonces cuál de los enunciados de las disposiciones y normas que gobiernan a los funcionarios públicos, es el que se ha de emplear ?. Si las definiciones se centran en el

interés público, entonces cuál de las evaluaciones del interés público es la que se ha de poner en operación ?.

Las definiciones formuladas en términos de teoría de mercado parecen pasar por alto este problema, pero en realidad no es así. Estas también denotan que en alguna parte hay un autoridad que distingue entre las normas que se deben aplicar a los funcionarios públicos y aquellas que se deben aplicar a los negociantes (hombres de negocios) que operan en el mercado libre, o que hay ciertas características que distinguen un “mercado negro” del mercado libre.

A este respecto, los científicos políticos de una generación atrás, trataron de encarar el problema del establecimiento de normas haciendo referencia a las disposiciones legales contenidas en legislaciones y fallos judiciales ; es el caso de James Bryne, quien juzgó el comportamiento como de carácter corrupto y no según los criterios establecidos por legisladores y jueces.

“En la corrupción se pueden involucrar aquellos tipos de uso del dinero con ánimo de lucro personal con medios políticos que son criminales o por lo menos ilegales, puesto que estos inducen a las personas investidas de cargos públicos a infringir esos deberes y hacer mal uso de las funciones a ellos asignadas”.

Sin embargo, existen otras opiniones como por ejemplo la de Robert Brooks, quien enuncia claramente que las solas definiciones no son suficientes : “Las definiciones de prácticas corruptas... cometidas en todo código legislativo altamente desarrollado... difícilmente son lo suficientemente amplias para cubrir la totalidad del concepto, como se apreció desde el punto de vista de la ciencia política o de la ética. Las sanciones del derecho positivo se aplican solamente a aquellas prácticas más flagrantes que la experiencia ha comprobado son tan perniciosas que la forma de pensar ha cristalizado en prohibiciones estatutarias y fallos judiciales adversos. Aún dentro de este círculo relativamente limitado, la nitidez y precisión (exactitud) se logran casi de manera imperfecta.²

Otros autores, en cambio, han estado de acuerdo con que “la cuestión de legalidad expresa o formal... no es la esencia del concepto.³ Los juicios normativos que deberían usarse como criterios, eran las opiniones de la élite : “donde las mejores opiniones y preceptos de la época, el examinar la intención y el establecimiento de una acción, la consideran representativa de

² BROOKS, Robert. Corrupción. Documento Universidad de los Andes. 1992.

³ Enciclopedia de Ciencias Sociales. Corrupción Política. Universidad de los Andes. 1992.

un sacrificio del pueblo para beneficio persona, entonces estos tienen que considerarse como corruptos”.

La mayoría de científicos sociales están de acuerdo en que no sólo las normas que determinan el fenómeno se basan en conceptos legales sino también en cuestiones moralistas y de momento histórico.

En lo que se ha escrito de la comparación en todas las diferentes ramas, llegan a una sola conclusión que es la distorsión de las normas que rigen la sociedad.

Una vez expuestas las diferentes opiniones conceptuales del tema, se plantea una concepción sobre corrupción que regirá este trabajo.

Es indudable que el fenómeno de la corrupción va más allá de un problema moral o ético, que conlleva elementos que afectan a las sociedades en su conjunto ; es decir, aquellos de tipo político, económico y social.

Para efectos de este trabajo, la definición se centra en el hecho de que la corrupción es un proceso en el cual la conducta del funcionario público se desvía de los deberes formales por ganancias de interés privado o simplemente de status ; es decir, sólo se analiza la corrupción desde el ámbito de la administración pública o de sus funcionarios.

La corrupción, originada en la gestión del sector público, puede dividirse según sus efectos, en dos grandes grupos : la que afecta resultados de regulación estatal y la que afecta resultados fiscales. La de regulación puede ocurrir en aquellas situaciones en las que un agente público interviene en una acción o transacción cuya implicación o resultado no es fiscal. Ejemplo : expedición de cédulas, pasaportes, licencias, etc. La que afecta el tesoro público no solamente violenta las regulaciones sino que incide negativamente en los ingresos públicos o tienen como efecto aumentar los gastos públicos más allá de su valor de mercado.

Hay que aclarar que por la connotación ética que tiene el fenómeno, éste se juzga según patrones culturales y de costumbre y por el momento histórico en que se da.

2. CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

A lo largo de este capítulo se tratará de exponer algunas consideraciones y factores que desde el punto de vista económico tienen relación con el fenómeno de la corrupción.

Hay que anotar que las limitaciones, tanto teóricas en su marco cuantitativo como cualitativo, no han permitido realizar un estudio más amplio y de connotaciones diferentes sobre el tema. La definición del capítulo anterior, donde la corrupción consiste en el uso ilegal de un cargo público para obtener beneficios privados será nuestro marco de referencia.

Esta definición abarca un amplio contenido del concepto : por un lado, en el área política, al considerar en el término cargo público, actividades de empleados y administradores del aparato estatal, por otro la llamada corrupción parroquial que identifica aquella situación en donde a través de los lazos de parentesco, religión o casta se realizan los favores por aquellos que ocupan un cargo público o como los define Scaff en su trabajo : “Los hombres del poder”.

Finalmente, está la llamada corrupción de mercado, que consiste en un proceso impersonal en el cual la influencia es acordada a quien pagan más, independientemente de quienes son.

Esta definición también es compatible con la corrupción, vista como un fenómeno económico, donde las imperfecciones en los mercados, en particular de situaciones de monopolio, permiten atraer la existencia de la misma.

El interés de los economistas acerca del fenómeno de la corrupción es relativamente reciente :

Según Heidenheimer, solamente a partir de un artículo del libro The Economist, en 1957, se empezó a motivar para escribir acerca del fenómeno de la corrupción en el ámbito económico. Esto ha generado contribuciones en dos aspectos, básicamente : el desarrollo y la eficiencia económicos.

2.1 CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

El mayor o menor grado de desarrollo de los países no constituye un parámetro de incidencia del fenómeno de la corrupción en las sociedades. De hecho, no es posible afirmar que una mayor riqueza, *per se*, induce a un menor grado del problema.

Existen factores que de alguna manera inciden en el desarrollo económico de un país y que se relacionan con el fenómeno de corrupción.

2.1.1 Valores culturales. La corrupción tiene un claro sesgo occidental, que se denota en la práctica. De hecho, en muchas sociedades en desarrollo, sobreviven valores culturales que en una óptica occidental e industrial se interpretan como acciones corruptas ; por ejemplo, el sistema de lealtades parroquiales y la práctica de dar regalos.

En una sociedad tradicional, la primera obligación de un hombre es hacia su familia y su grupo étnico. Es por esto que si ocupa un cargo público, tratará de favorecer a los miembros de su familia, a los amigos y a aquellos que pertenecen a su mismo grupo político o étnico. Este tipo de favoritismo también sobrevive en algunas de las naciones más desarrolladas ; sin embargo, lo que caracteriza este comportamiento en las sociedades menos desarrolladas, es el temor a perder el apoyo si no se respetan estas reglas de solidaridad. Esto sería muy perjudicial para los hombres del poder en estas economías, caracterizadas por situaciones de escasez, inseguridad, inflación e inestabilidad ocupacional.

La entrega de regalos como expresión de fidelidad, lealtad y agradecimiento hacia los líderes y principales funcionarios del poder, constituyen tradicionales formas de comportamiento social en muchos países.

2.1.2 Niveles de educación. En los países en vía de desarrollo existe, muchas veces, un monopolio informativo acerca de los servicios que se ofrecen en la administración pública. Esto, junto con la posición privilegiada de los funcionarios públicos, que generalmente tienen un nivel de educación superior a la mayoría de los usuarios, les permite aprovecharse de ello para manipular y extorsionar a los clientes. Ellos pagan al funcionario un “extraprecio”, con el convencimiento de que esto es lo usual y con la esperanza de ganarse la confianza y la amistad del burócrata.

2.1.3 Cargos en el sector público. El empleo inestable y mal pago en el sector público, es una característica en los países en vía de desarrollo. Esta situación puede crecer en los funcionarios públicos la expectativa de complementar sus ingresos a través de la corrupción y por el otro, pueden deprimir la moral y los niveles de eficiencia de los trabajadores, lo cual se traduce en un bajo desenvolvimiento de sus labores.

Adicionalmente, el entorno que rodea al empleado público suele estar enmarcado por la desorganización, la poca motivación para desempeñar eficientemente su trabajo, lo cual conlleva a niveles de desempeño muy bajos, acompañados con una alta intención de los usuarios a pagar un sobreprecio para obtener o agilizar el servicio.

En este esquema, dada la importancia de mantener un empleo, el ideal es no comprometerse tomando decisiones. Es así como los engorrosos

procedimientos tienen una doble función : si el funcionario público es honesto, lo protegen de eventuales sospechas y acusaciones ; si es deshonesto, le permiten aumentar sus posibilidades de sobornar.

Como consecuencia de lo anterior, se dan altos índices de ausentismo ; se exige cumplimiento de procedimientos poco claros, lo que hace que el funcionamiento de la administración pública sea lento y deficiente. Esto permite que el usuario recurra a un sistema de influencia informal y el soborno permite llegar donde no alcanzan los lazos parroquiales.

2.1.4 Magnitud del aparato estatal. Como hemos visto, la corrupción es un fenómeno sustancialmente relacionado con el sector público y dado que en los países menos desarrollados la participación del Estado es mayor, las acciones que se generan de ello, tienen más posibilidades de ejercer la corrupción.

Por otro lado, el Estado interviene en la economía en vía de desarrollo y está casi siempre acompañado por una excesiva y rígida centralización administrativa, que hace engorroso y lento cualquier procedimiento oficial, lo que induce a la búsqueda de controles informales más expeditos, basados en favores personales, influencias y sobornos.

2.1.5 Desconexión del sistema institucional político. Existe relación directa entre los que tienen poder político y los que tienen poder económico ;

este fenómeno es más agudo en las naciones del tercer mundo, donde los rápidos cambios económicos y sociales muy difícilmente encuentran una pronta solución política e institucional. En estos países, además, el sistema de representación política es débil, imperfecto y tiende a reproducir los intereses de las élites tradicionales. Difícilmente se constituye una “nación-estado”.

Entonces, para los grupos de poder que no cuentan con canales directos de representación política, la corrupción puede ser un recurso eficaz de ejercer una influencia significativa y defender sus intereses.

Igualmente, la existencia de marcadas diferencias étnicas y la supervivencia del comentado sistema de lealtades parroquiales, induce a anteponer al interés público, el interés privado.

Hasta aquí se ha considerado la relación estática entre el fenómeno de la corrupción y el desarrollo económico; sin embargo, el aspecto más controvertido se da al analizar esta relación en su aspecto dinámico.

En este aspecto se trata de establecer si la corrupción favorece, o más bien, frena las posibilidades de desarrollo.

En particular, la literatura económica anota que no todo lo que es corrupción es perjudicial para el desarrollo y que ésta puede impulsar el crecimiento

económico. Según Stephano Farne (investigador de Fedesarrollo) este impulso se puede dar por las siguientes razones :

2.1.5.1 Favorece la formación de capital. En los países en vía de desarrollo, la corrupción ha jugado un papel importante en la formación de una clase burguesa y en el despegue de numerosas empresas nacionales, ya que los políticos, burócratas y empresarios corruptos, ven la posibilidad de obtener los fondos necesarios para su negocio, a través de la apropiación ilícita de los recursos públicos.

La corrupción, igualmente, puede contribuir a reducir la incertidumbre económica y a favorecer la inversión, ya que a través del soborno se permite al empresario amortiguar los riesgos de cambio imprevistos de política y de decisiones gubernamentales irracionales las cuales, a menudo, se toman como base en intereses políticos o personales.

Así pues, la posibilidad de ejercer influencia sobre la administración, a través de la corrupción, reduce los riesgos y la incertidumbre económica y aumenta la tasa de inversión.

2.1.5.2 Fortalece la innovación económica. Se considera que cuando la corrupción es difundida en sus modus operandi normal, es probable que, al mismo tiempo, produzca el surgimiento de talentos empresariales,

estimulados por el clima de oportunismo de toma de riesgos y búsqueda de ganancias a que ello induce.

Hay que anotar que bajo el punto de vista estrictamente económico, no existen diferencias entre las empresas que se atienen entre lo establecido por las leyes y las ilegales. Sin embargo, los políticos y burócratas corruptos deben tener ciertas habilidades empresariales, en el sentido de que deben optimizar el uso, bajo el riesgo de ser descubiertos, de los recursos disponibles: por ejemplo los contactos, las informaciones, las confidencias y la habilidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Dentro de este esquema se sostiene también que los gobiernos y las burocracias, lejos de liderar el proceso de desarrollo, tienden primordialmente a defender los intereses económicos de los grupos ya consolidados políticamente. En estos casos, la corrupción permite a los emergentes centros del poder económico, tener representación política y vocería en la administración y de esta forma pueden facilitar la innovación económica y el desarrollo.

2.1.5.3 Busca eficiencia empresarial. Existen muchos servicios públicos que constituyen un recurso escaso para la sociedad y para la empresa. Tal es el caso, por ejemplo, de las licencias de importación y las licitaciones públicas.

Con mucha frecuencia, el uso del más alto soborno es uno de los criterios de adjudicación, donde el fenómeno de la “mordida” para las empresas, es un elemento integrante de los costos y solamente la firma más eficiente en este sentido, podrá permitirse el más alto soborno para adjudicarse así la licitación o licencia. De esta forma, la corrupción introduce en el sistema una tendencia hacia la eficiencia y la competencia.

2.1.5.4 Promueve el esquema de libertad económica. En la práctica, los estados se ven involucrados en varias áreas de la vida social y económica, produciendo o distribuyendo directamente numerosos bienes y servicios, fijando los precios de unos u otros simplemente, imponiendo controles legales a la actividad económica privada.

En muchas oportunidades, el fenómeno de la corrupción permite superar engorrosos controles, desviar absurdas restricciones y obstáculos, así como desmontar monopolios que impiden el desarrollo competitivo y por ende, eficiente, de las fuerzas del mercado.

2.1.5.5 Permite generar procedimientos más eficiente en la administración pública. Existe un consenso general sobre la ineficiencia y lentitud de la burocracia estatal. El papeleo, los atrasos y las esperas, las vueltas inútiles y las pérdidas de tiempo, representan un evidente costo de oportunidad que a veces es muy elevado. Con frecuencia el soborno, los

contactos y las influencias, pueden resultar en un notable ahorro de tiempo y dinero, constituyendo el camino más rápido para conseguir una licencia, un pago oportuno, un permiso, etc.

De otro lado, la posibilidad de obtener ingresos adicionales a través de la corrupción, puede animar a personas talentosas y ambiciosas, a entrar en el sector público. Al mismo tiempo, los funcionarios nombrados según criterios políticos, tienen con frecuencia niveles educativos y aún mejor calificación técnica que los empleados de carrera, con lo cual pueden contribuir en mayor escala a modernizar, innovar y flexibilizar la administración, mucho más que los anotados empleados que a menudo tienen un obsesivo respeto de reglas y procedimientos formales.

No obstante los anteriores argumentos, no faltan elementos que permitan afirmar que la corrupción dificulta el proceso de desarrollo.

En este aspecto cabe mencionar los siguientes fenómenos :

2.1.5.6 Disipa los capitales. Cuando los fondos o los capitales provenientes de la desviación o apropiación ilícita intervienen en el país en actividades productivas, estos tienden a favorecer el desarrollo económico ; sin embargo, en la mayoría de los casos estos capitales se invierten en propósitos improductivos o simplemente se depositan en otros países para evitar riesgos.

2.1.5.7 Desestimula el talento y dificulta la actividad empresarial. Las imposibilidades de una rápida ganancia a través de la corrupción, puede orientar a las personas con capacidades empresariales, a que inclinen más su actividad hacia una lucrativa carrera pública. Es por este motivo que se requiere, por ejemplo, antes de una arriesgada actividad industrial o comercial, ser un simple aforador de aduana, donde se tiene la certeza de devengar ingresos elevados. Una administración corrupta implica, para los usuarios, una notable pérdida de tiempo y dinero que podrían ser empleados en actividades más productivas.

2.1.5.8 Desperdicio de recursos naturales. Los ejemplos de desperdicio y malgasto de fondos públicos, como consecuencia de la corrupción, son innumerables: impuestos no recolectados, que hubieran podido ser destinados a obras sociales, proyectos de inversión seleccionados según criterios políticos a intereses corruptos, sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de la comunidad; licitaciones públicas asignadas al contratista que ofrece “la tajada” más grande y que recupera el sobrecosto financiero cobrando precios más altos o entregando productos de calidad inferior.

Es importante, igualmente, anotar que esta malversación de fondos públicos constituye un problema mucho más grave en los países en desarrollo donde son escasos y, en buena parte, de origen externo.

Las oportunidades que ofrece el fenómeno de la corrupción para incrementar los ingresos de los empleados públicos, puede llevar también a un desperdicio de recursos humanos puesto que estos trabajadores, en muchos casos, son sobrecalificados con respecto a las tareas que deben elaborar.

2.1.5.9 Desvía los esfuerzos y la capacidad administrativa del Estado.

La competencia para tener acceso a las posiciones privilegiadas del Estado, desata envidias, conspiraciones, enfrentamientos entre bandos políticos. El desperdicio de tiempo y el desgaste de energías en estos conflictos, afectan no sólo la moral y eficiencia de los funcionarios involucrados, sino que desestimula el trabajo eficiente de los demás.

De igual manera, el sistema de nombramientos de ascensos, según criterios políticos y nepotísticos, contribuye al debilitamiento de la capacidad administrativa del Estado, en cuanto impide el progreso del personal calificado y con experiencia.

2.1.6 Corrupción y teoría de la igualdad política.

Los servicios públicos se transan con base en un sistema de precios fijados por las agencias gubernamentales, independientemente de factores de demanda y oferta. En opinión de Rashid (1981) “existen, además, fuertes presiones políticas”.⁴ Para que estos servicios se entreguen según en criterio de máxima igualdad entre todos los usuarios ; esto es, quien llega primero es atendido antes que

los demás hace su compra al precio (igual para todo usuario) establecido por el gobierno. La teoría de la igualdad política contribuye así a agravar el endémico problema de escasez en la disponibilidad de servicios públicos y aumenta la presión para la implementación de un mecanismo informal de racionamiento de la oferta disponible.

Este mecanismo puede proporcionar la corrupción, posicionando los individuos en una fila de espera con base en el soborno que están dispuestos a desembolsar. En este caso, los empleados públicos operarían como subastadores, aumentando y disminuyendo el monto del soborno a pagar y alterando el orden en la fila en forma tal de dar prioridad a los clientes que expresan una mayor necesidad a través de una mayor disponibilidad a pagar.

De la misma manera descrita, se aumentaría el bienestar de la sociedad, puesto que la fijación de un precio uniforme para todo usuario no alcanza a captar la totalidad del excedente de los consumidores y, como consecuencia, tanto el precio como la variedad de los servicios ofrecidos, tienden a colocarse por debajo de lo que sería socialmente deseable.

El soborno se vuelve un elemento permanente de los salarios esperados por los empleados que ya no esperan a ser sobornados sino que van a la búsqueda de nuevos clientes interesados en sus servicios. Los medios

⁴ Particularmente en las sociedades menos desarrolladas.

utilizados llegan rápidamente a extremos ilegales como por ejemplo, la alteración de los recibos telefónicos y la burocracia se convierte en una organización privada para hacer dinero.

2.2 CORRUPCIÓN Y EFICIENCIA

En cuanto a la relación entre corrupción y eficiencia, también existen distintos criterios: algunos autores como Price Weber, en 1986.⁵ Consideran el fenómeno de la corrupción como un estímulo que contribuye a aumentar la eficiencia en la consecución de recursos, dado que crea el ambiente propicio en el cual los consumidores pueden revelar sus preferencias por los servicios públicos, lo que lleva a que estos sean suministrados a quienes más lo necesitan y están dispuestos a pagar más por ellos. Este sería un análisis con premisas definidas en el ámbito de una sociedad honesta y con uso racional de los recursos.

Sin embargo, existen otros autores que hacen consideraciones más concretas y reales en relación con el fenómeno en sí. Por ejemplo, las realizadas por JAIME VÁSQUEZ, en su conferencia sobre corrupción en el Foro de Gerencia Pública en octubre de 1992, en la cual estipula claramente que este fenómeno produce tanta ineficiencia como inestabilidad en las relaciones económicas predominantes.

En este análisis se establecen proposiciones más claras como : que a nivel macroeconómico los actos corruptos se agregan como sobrecostos a la eficiencia, como déficit fiscal o como ambos.

La generación de la corrupción se convierte en una variable macroeconómica por su implicación en el desequilibrio fiscal y por sus efectos colaterales en los mercados.

En este sentido, hay que aclarar que la corrupción es deficitaria : aumenta los gastos o reduce los impuestos. Sin embargo, a pesar de sus magnitudes, no se ha considerado de manera precisa como elemento y fórmula alternativa a las políticas expresadas de disminución del gasto público o aumento de la tributación.

Por ser los corruptos rentistas improductivos, su control no significa daño al aparato productivo, como efectivamente puede ocurrir cuando se recortan asignaciones presupuestales en inversiones a mitad del camino o se sobrecargan con impuestos a los agentes de producción.

Al continuar ignorando la corrupción y utilizar otras variables de ajuste como : mayoría de impuestos o tarifas, recortes arbitrarios en el gasto o la inversión pública para financiar el déficit fiscal, la política macroeconómica legítima implícitamente la existencia de la corrupción.

⁵ La corrupción administrativa en Colombia, documento de Fedesarrollo. Mayo de 1992.

Por otro lado, se puede afirmar que con corrupción la capacidad de producción de las inversiones correspondientes a los valores realmente invertidos no es suficiente para producir los retornos financieros necesarios. En el agregado, las inversiones públicas impagables por razón de ausencia real de inversión es decir, la inversión nominal es mayor que la inversión real, lo que constituye irremediablemente, un déficit fiscal futuro. Es translación intertemporal del costo de todos los actos corruptos de un segmento de la población a otro, aquel en que inciden los impuestos o los efectos de la inflación cuando se opta por emitir para cubrir el déficit fiscal.

Además de ser la corrupción déficit fiscal, también conlleva a un efecto sobre la productividad agregada. Pues si esto, asociado a la aplicación del arancel o de ciertas regulaciones como el control de arrendamientos y de los precios, por ejemplo, afecta los costos relativos en la economía y, por lo tanto, constituye una distorsión en contra de la eficiencia.

Resulta interesante reconocer los efectos macro de la corrupción, sin embargo, las políticas de control a este nivel no son suficientes para analizar el problema. Es necesario, como también lo afirma el señor Vásquez, el complemento de una perspectiva analítica microeconómica.

En este análisis micro se busca atender diversas situaciones individuales en las que puede ocurrir un acto corrupto y las condiciones que se requieren para perpetuar su ocurrencia.

En este sentido, un acto corrupto resulta de una decisión de dos partes en perjuicio de un tercero, el perdedor inmediato es el Estado, que paga más y recibe menos de lo debido. Los ganadores son el particular, que compra su resultado y el funcionario que lo vende. La transacción de la corrupción consiste en el pago de un valor monetario a cambio de un resultado contrario distinto al que implique la aplicación imparcial de la Ley.

La oferta de actos corruptos por parte de los funcionarios públicos y su demanda por parte de los particulares, define las condiciones y motivaciones de un mercado.

En el esquema en el cual se desconoce el fenómeno de la corrupción, siempre hay una pérdida por parte del Estado ; en el caso de los impuestos, porque hay una reducción ilegal de obligaciones de pago para el fisco y en los otros casos, porque hay un efecto multiplicador de pérdida del tesoro sobre el valor que se paga al funcionario. En el caso del gasto público, la decisión es la adjudicación arreglada. La corrupción implica un sobre costo ; el vendedor traslada al tesoro público el precio del acto corrupto. El Estado compra más caro que los particulares. También puede haber corrupción en el manejo de las actividades fiscales, cuando estos son saqueados.

Las condiciones del mercado en que se genera la corrupción son específicas y clandestinas. Indirectamente, la evasión y la moralidad generada por actos corruptos, en el caso de los impuestos y la reducción de los servicios públicos comprados con sobrecostos, suponen como compensación el aumento de los impuestos para los demás ciudadanos no involucrados en estas transacciones. En el caso de definiciones de gasto público, la situación conlleva externalidades, pues la decisión del funcionario no sólo la siente el fisco sino el competidor o competidores del beneficiario de la situación corrupta, con una adjudicación arreglada.

Finalmente, en cuanto al mercado, el desarrollo de éste depende de los costos que a los interesados les represente la versión oficial de la transacción. En éste encontramos costos económicos directos, como el mayor valor de los impuestos a la pérdida de una adjudicación e indirectos como el tiempo y los costos de procesamiento de la transacción y los riesgos que el contribuyente pueda correr por estar fuera de la Ley.

Después de estas anotaciones en relación con los factores en incidencias de la corrupción, se desea realizar algunos comentarios finales a este respecto : a pesar de la poca literatura acerca de este fenómeno con relación al análisis económico, existen planteamientos encontrados, como lo expuesto por Weber discutido ya en el capítulo, donde la corrupción se considera benéfica debido a que es un lubricante en el funcionamiento del aparato productivo, lo

cual genera eficiencia. Y otros, como los planteamientos de la Escuela de Chicago, con consideraciones micro y macro, donde se analizan la racionalidad económica de uno de los protagonistas del acto corrupto, quien decide sobornar un funcionario y en esta forma maximiza su eficiencia al incurrir en él.

De otra parte, existe una corriente en la literatura económica, que asocia la corrupción a la obtención de rentas por parte de los funcionarios públicos, esto trae efectos predominantemente negativos. Estas rentas llevan a que los recursos públicos se adquieran a precios superiores y este excedente es percibido por los funcionarios públicos, simplemente en razón al monopolio que ostentan sobre el suministro de los servicios públicos, como por ejemplo licencias, permisos, autorizaciones, cuotas, etc. La búsqueda de rentas se convierte en la actividad que concentra el esfuerzo de los agentes privados y los funcionarios públicos, dejando de un lado las actividades verdaderamente productivas.

En resumen, la corrupción aporta beneficios pero, igualmente, acarrea unos sobrecostos que afectan el desenvolvimiento normal de la economía, lo cual hace difícil establecer si los unos superan a los otros o viceversa.

Hasta el momento, no se ha podido demostrar empíricamente si la corrupción estimula o más bien frena el crecimiento económico ; lo que sí se puede establecer es que este fenómeno no solo es indeseable sino que es el

resultado de una compleja interacción de variables, no necesariamente todas de carácter económico y muy peculiares de cada nación.

CONCLUSIONES

A través de los anteriores capítulos se ha realizado una descripción del fenómeno de la corrupción dentro de un marco teórico, con la utilización de conceptos, criterios y planteamientos que lo relacionan con el desarrollo económico.

Sin duda la problemática de la corrupción, dentro del contexto del desarrollo, no ha sido suficientemente estudiada por los economistas, quienes han tomado posiciones encontradas. Por un lado, la consideran como un factor que beneficia y promueve la iniciativa económica y por otro, como aquel fenómeno que limita y obstaculiza el desarrollo.

Como se expuso en el capítulo segundo de esta monografía, algunos economistas teóricos la consideran como un factor que promueve el desarrollo económico, debido a que facilita la formación de capitales por apropiaciones ilícitas, permite reducir la incertidumbre económica, promueve la inversión en ciertos sectores. Promueve igualmente la innovación económica facilitando la transacción y permitiendo que los grandes centros

de poder económico tengan el adecuado respaldo para sus nuevas actividades.

Sin embargo, existen dentro de este contexto argumentos más concretos para considerar a la corrupción como el cáncer que azota a las sociedades actuales, condenando a su gente a una mayor pobreza y a ser mejor instrumento político. Cabe aquí mencionar los factores expuestos por el estudio de Fedesarrollo entre los cuales se encuentran la inadecuada utilización de los recursos obtenidos ilícitamente, las limitaciones de la actividad empresarial, debido a los rígidos procedimientos, el acentuado desperdicio de los recursos nacionales y el debilitamiento de la capacidad administrativa del Estado.

La mayoría de los estudios han denunciado que el deterioro de las sociedades, gracias al fenómeno de la corrupción, se ha enmarcado con su institucionalización y sistemática presencia en las sociedades. Esto hace que las recompensas recibidas por los empleados públicos entren a formar parte permanente de sus ingresos esperados y los usuarios extorsionados terminan por pagar servicios que son gratuitos. Los funcionarios honestos se vuelven corruptos para sobrevivir o relegar sus actividades. El desperdicio, la desviación de recursos y la ineficiencia son cada vez más grandes ; el concepto de autoridad moral pierde sentido y la acción del gobierno pierde eficacia.

Finalmente, debemos reconocer que este ámbito que la corrupción, por perjudicial o beneficiosa que sea para el desarrollo económico, es parte de un problema más, no la solución del mismo. No existe hasta el momento una prueba empírica que nos permita realizar apreciaciones exactas sobre los beneficios y costos del fenómeno.

De este modo hemos visto, en muchos casos, un mismo comportamiento corrupto que puede ser considerado como un gasto o un beneficio, dependiendo de las circunstancias específicas en que se realiza. Además, no hay acceso a una información confiable que permita cuantificar los alcances del fenómeno dentro del marco económico.

En Colombia el fenómeno de la corrupción constituye quizá uno de los problemas estructurales más importantes en el manejo de la administración pública. Ha afectado sectores prioritarios como el transporte, el comercio exterior, el sector agropecuario y la salud, entre otros. Se ha convertido en una barrera para el desarrollo, especialmente porque encarece y hace poco ágil la inversión pública debido a los complejos procesos de contratación y licitación. Dificulta también la ejecución de una política industrial por los procesos generalizados de contrabando ; le resta efectividad y equidad a la política fiscal a través de la evasión y crea incertidumbre, alta criminalidad y abuso a través de la corrupción del sistema de justicia.

Vale la pena aclarar que la modernización del Estado ha enfocado la política de lucha contra la corrupción hacia aspectos concretos como la prevención con el objetivo de evitar que subsistan lugares donde ello se dé y que la ciudadanía tenga instrumentos más eficaces para controlar al Estado.

Esta monografía ha permitido dar un paso explicativo de los alcances del fenómeno de la corrupción como factor perturbador en los procesos de desarrollo y la falta de políticas públicas que permitan enfrentarlo de manera eficiente.

Quisiera aclarar que después de haber realizado esta investigación me queda claro que no hay suficientes apreciaciones teóricas que me permitan identificar a la corrupción como un hecho totalmente nocivo para el desarrollo económico como tal. Lo que si es importante es considerar que desde el punto de vista moral y ético, este hecho es indeseable para el fortalecimiento del desarrollo y los escenarios que acompañan las relaciones económicas.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA BERNAL, Álvaro. Corrupción y Explotación en América Latina. Bogotá : Grijalbo.

BAYLEY, David. Political Corruption. New Brunswick, N. J.

EL ESPECTADOR. El Péndulo de la Corrupción. César Caballero, R. Alberto No. 6 de Junio de 1993, p. 5A.

EL TIEMPO. El Gobierno tiene Resultados Concretos en la lucha de la Corrupción. Jorge Hernán Cárdenas Santamaría. 6 de agosto de 1993.

FEDESARROLLO. La Corrupción Administrativa en Colombia. Informe, Mayo de 1992.

HEINDENHEIMER. Political Corruption.

HUNTINGTON, Samuel. El Orden Político de las Sociedades en Cambio. Buenos Aires : Paidós, 1990.

KLITGAARD, Robert. Controlando la Corrupción. La Paz, Bolivia : Quipus, 1990.

MIRALLES, Melchor. Dinero Sucio. Temas de Hoy. Madrid, 1992.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Consejería para la Moralización y Eficiencia del Estado. Moralización de la Administración Pública.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Fiscalía General de la Nación. Actividades y Logros de la Fiscalía en la lucha anticorrupción. 1993.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Definición de la Corrupción. 1992.

VÁSQUEZ CARO, Jaime. Corrupción : Un Peso Muerto de Ineficiencia e Inestabilidad. Conferencia en Foro Internacional de Gerencia Pública.

WILLS HERRERA, Eduardo. Alcances, Modalidades y Control de la Corrupción en Colombia. Conferencia en Foro Internacional de Gerencia Pública, 1992.

