El Efecto de la Corrupción sobre el Crecimiento Económico, el Gasto Publico, la Inversión y la Competitividad Empresarial

Omar Maluk S.[1], Charles Acuña M.[2], Jackson Herrera C.[3]

Resumen

La corrupción constituye un fenómeno significativo alrededor del mundo. En algunos países en vías de desarrollo la pérdida de bienestar, medida como una proxy del Producto Interno Bruto (PIB) per capita, contabiliza un porcentaje elevado. Esto no significa que la corrupción sea un problema sólo de los países subdesarrollados, por el contrario la corrupción también es un fenómeno común en los países del primer mundo.

Sin embargo a pesar de su carácter pernicioso, el análisis económico sobre la corrupción hasta la fecha es muy limitado destacándose principalmente los trabajos sobre la relación agente-principal en la modelización y enfoque de políticas sobre la problemática de la corrupción.

Introducción

Se define corrupción como la venta por parte de oficiales de gobierno de servicios públicos con el objetivo de obtener beneficios personales. Por ejemplo: cuando miembros gubernamentales reciben sobornos por proveer documentación clasificada; cuando el congreso aprueba leyes o cuando establece políticas proteccionistas que impiden el ingreso a una industria determinada. En todos estos casos ellos reciben beneficios económicos por servicios, no comercializables, ofertados por el estado.

La corrupción constituye un fenómeno significativo alrededor del mundo. En algunos países en vías de desarrollo la pérdida de bienestar, medida como una proxy del Producto Interno Bruto (PIB) per capita, contabiliza un porcentaje elevado. Esto no significa que la corrupción sea un problema sólo de los países

---

[1] Director de Tesis, Ing. Mecánico, Universidad Santa María, Chile, 1978.
[2] Economista especializado en Sector Público.
[3] Economista especializado en Sector Público.

subdesarrollados, por el contrario la corrupción es muy común en los países del primer mundo. Tomemos por ejemplo la acusación de que la designación de Salt Lake City de Estados Unidos; como sede de los juegos olímpicos de invierno del 2000, había estado plagada de actos de corrupción desató una verdadera cacería de brujas dentro del Comité Olímpico Internacional.

Sin embargo a pesar de su carácter pernicioso, el análisis económico sobre la corrupción hasta la fecha es muy limitado. Se rescatan los trabajos de Becker y Stigler (1974), Rose Ackerman (1978) y Klitgaard (1991), quienes enfocan el problema de la corrupción de la misma manera: a través del modelo del agente-principal.

Estos estudios examinan los mecanismos necesarios para motivar la honestidad del agente, los cuales van desde salarios de eficiencia Becker y Stigler (1974) hasta indoctrinación Klitgaard (1991). Durante el desarrollo de esta investigación, hemos optado por tomar como referencia el trabajo seminal de Shleifer y Vishny (1993), por lo tanto tomamos como dado el problema del agente-principal y preferimos enfocarnos en las consecuencias derivadas de la corrupción.

1. Causas y Consecuencias de la Corrupción

En la literatura original acerca de la "búsqueda de rentas", la existencia de "rentas" (típicamente inducidas por el gobierno) constituye el principal objetivo en el comportamiento de los agentes.

Mediante el análisis de estas contribuciones teóricas encontramos que los recientes estudios empíricos modelan las posibles causas y consecuencias de la corrupción a través de regresiones de índices de corrupción (proporcionados por agencias internacionales) sobre variables reales: PIB per capita, Inversión neta, Inversión Gubernamental, etc.

Un número de posibles causas y consecuencias de corrupción están relacionadas con la extensión de la intervención del gobierno en la economía. Cuando existen regulaciones discrecionales y los oficiales gubernamentales tienen un excesivo grado de poder o decisión sobre su cobro o aplicación, en este caso la parte privada va a estar inducido a proponer o pagar algún tipo de soborno a los oficiales gubernamentales con el objeto de obtener los beneficios que las anteriormente nombradas regulaciones pueden generar. La correcta identificación de qué políticas gubernamentales inducen aún mas a prácticas de corrupción nos ayuda a mantener a estas bajo control.

Este capítulo comprende tres partes. La primera describe los principales estudios sobre las posibles causas de la corrupción a lo largo del tiempo. En la segunda se describen los efectos originados por las posibles causas antes mencionadas; Y para culminar esta sección, se plantean los posibles beneficios y desbeneficios de la corrupción.

Causas de la Corrupción

Las siguientes son algunas de las posibles causas de la corrupción las cuales deben ser identificadas en el presente estudio.

- La literatura original acerca de la búsqueda de beneficios hace énfasis especial en las **restricciones al comercio exterior** como principal ejemplo de las diferentes políticas gubernamentales que inducen a la búsqueda y obtención de beneficios. Por ejemplo, ante la presencia de restricciones cuantitativas para la importación, las licencias de importación necesarias se convierten en bienes altamente valuados, razón por la cual los importadores podrían sentirse inducidos a ofrecer sobornos a oficiales de aduanas con el fin de obtenerlas. En general, la protección a las industrias nacionales de la competencia internacional genera beneficios para los empresarios locales. Ades y Di Tella (1994) encuentran que un alto grado de economías abiertas están significativamente asociadas con bajos índices de corrupción.

- **Los subsidios del Gobierno** pueden convertirse en proveedores de beneficios, como lo discutido por Clements, Hugounenq y Schwartz (1995). Ades y Di Tella (1995) quienes modelan a la corrupción como una función de política industrial, mostrando que los subsidios a la manufactura como una proporción del PIB, están relacionados positivamente con los niveles de corrupción.

- **Control de Precios** (los cuales pueden ser cuantificados basándose en los indicadores tales como los publicados por el Banco Mundial en sus reportes Mundiales de Desarrollo, 1983) es también una potencial fuente de rentas o beneficios. Por ejemplo, los empresarios estarán dispuestos a ofrecer sobornos a oficiales gubernamentales a fin de que éstos mantengan sus insumos de producción a niveles de precios menores que los precios de mercado.

- **Aplicaciones con respecto a moneda extranjera** es otra fuente de beneficios o rentas. Por ejemplo, suponiendo que en algún país los bancos pueden disponer del racionamiento de monedas extranjeras colocándolas de acuerdo a las prioridades establecidas por cada gerente y con un tipo de cambio a discreción de los mismos, los empresarios van a estar dispuestos a pagar coimas para obtener la cantidad necesaria de moneda extranjera para comprar sus insumos importados.

- **Salarios bajos** para los servicios civiles públicos con relación a los salarios del sector privado o PIB per cápita es otra potencial fuente (en bajo nivel) de corrupción. Cuando los salarios de los empleados públicos son demasiado bajos, éstos deben hacer uso de sus puestos para obtener algún tipo de soborno por un determinado servicio.

- **La dotación de recursos naturales** constituye otro ejemplo acerca de fuentes de obtención de renta; Desde el momento en que estos recursos pueden ser típicamente vendidos a un precio tan alto como exceda su costo de extracción. Sachs y Warner (1993) discuten acerca de que las economías ricas en recursos, son más probables de ser sujeto de un comportamiento de obtención de renta extremo que las demás economías.

  Específicamente, ellos encuentran que la fracción de producto primario exportado del total de exportaciones, está asociado con los índices de eficiencia burocrática, aunque no en los niveles convencionales de significancia estadística.

- **Finalmente, los factores sociológicos** pueden contribuir a la creación de un medio en el cual la disponibilidad de renta es más probable de resultar con un comportamiento de búsqueda de renta. Shleifer y Vishny (1993) sugieren que los países donde su población consiste de varios y diferentes grupos étnicos, son más probables de estar caracterizados por una menor organización y además de un mayor deterioro de corrupción.

  Esta hipótesis es usada por Mauro (1995), donde se encontró un índice de fraccionalización etnolingüística que esta correlacionado con la corrupción. Tanzi (1994) discute acerca de que los oficiales públicos son más probables de hacer favores a sus familiares en las sociedades donde los lazos familiares son más fuertes.

Consecuencias de la Corrupción

La evidencia empírica parece sugerir que la corrupción tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico. Existen varios canales alrededor de los cuales esto puede suceder:

- En presencia de corrupción, los empresarios están enterados que una porción de sus siguientes inversiones puede ser demandada (vía soborno) por oficiales corruptos, en la medida en que aparecen nuevas trabas la cantidad demandada puede ser mayor; Además la corrupción puede ser interpretada como un impuesto de naturaleza regresiva. Mauro(1995) provee evidencia empírica tentativa a que **la corrupción disminuye la inversión y el crecimiento económico**. Las magnitudes de esos efectos son considerables; Una mejora de una desviación estándar de los índices de corrupción proporcionados por "Business International" (BI) causa un crecimiento de la inversión de un 4% del PIB y el índice anual per capita de crecimiento del PIB aumenta en 0.5%. La evidencia parece sugerir que una gran parte de los efectos sobre el crecimiento económico toman lugar a raíz de los efectos sobre la inversión. Usando los índices de "la Guía Internacional de Riesgo País", Keefeer y Knack (1994) obtuvieron resultados ampliamente similares en sus estimaciones, las variables institucionales (Indice de Burocracia, Eficiencia Burocrática, Corrupción) tienen un significante efecto directo en adición al efecto indirecto alrededor de la inversión.

- Shleifer y Vishny (1991) discuten que en las situaciones en las que la "búsqueda de rentas" provee oportunidades más lucrativas que el trabajo productivo, los individuos mejor capacitados buscarán ser contratados donde puedan generar mayores rentas, eligiendo con esto la "búsqueda de rentas" en lugar del trabajo productivo; Lo cual genera consecuencias adversas para la tasa de crecimiento.

- Alesina (1998) discute la posibilidad de que la corrupción puede **reducir la efectividad con que fluye la ayuda externa** alrededor de la desviación de los fondos, lo cual tiene una particular importancia para los países en desarrollo. Tal vez como resultado de ese debate, algunos países donantes se han enfocado notablemente en dejar fluir sus ayudas hacia países donde sean estrictamente bien aprovechados y con buenos planes de gobierno, la mayoría de las veces creando grandes exigencias a fin de ver que sus donaciones no sean dirigidas hacia el financiamiento de gasto público improductivo.

- La corrupción puede ser también presentada como un mecanismo a través del cual disminuye la obtención de ingresos gubernamentales por medio de impuestos, cuando ésta toma la forma de un evasor de impuestos o en el uso inapropiado de excepciones de impuestos discrecionales. Estrictamente hablando, éste fenómeno cae bajo la definición de corrupción únicamente cuando existe la posibilidad de ofrecer sobornos al oficial de impuestos responsable.

- Al afectar la recaudación de los impuestos o el nivel de gasto público, la corrupción puede determinar **consecuencias de presupuesto adversas;** Alternativamente, en los casos donde ésta toma la forma inapropiada de un préstamo a tasas de interés menores que las de mercado.

- La colocación de solicitudes de contratos públicos alrededor de un sistema, puede generar **una menor calidad de infraestructura y servicios públicos,** Tanzi (1990). Por ejemplo, los burócratas corruptos pueden permitir el uso de materiales de menor calidad en la construcción de estructuras.

- Finalmente, la corrupción puede afectar **la composición del gasto público,** puesto que, los gobernantes pueden estar más propensos a dirigir los gastos del gobierno hacia obras donde puedan generar rentas. El ejemplo es claro puesto que, será más fácil obtener una renta a partir de la inversión en la construcción de escuelas que en la contratación de profesores o la compra de libros; En otras áreas, como la salud, la figura es mucho menos complicada, es más alta la probabilidad de obtener sobornos por la construcción de grandes hospitales o el equipamiento médico especializado de los mismos que mejorar los niveles salariales de los profesionales médicos. Como ejemplo final, Hines (1995) argumenta que los proyectos de defensa de alta tecnología como en el caso del comercio internacional de los aviones militares, son particularmente susceptibles de corrupción.

Beneficios y Desbeneficios de la corrupción

A continuación se describen las principales teorías acerca de los beneficios y desbeneficios de la existencia de los diferentes niveles de corrupción.

Beneficios económicos de la Corrupción

Existen diferentes opiniones acerca de los beneficios de ciertos tipos de corrupción dada las características particulares de cada economía. Una escuela de pensamiento sostiene que la corrupción aun cuando no resulte la solución más adecuada, puede ser una segunda mejor opción para aliviar los efectos de distorsiones administrativas existentes. Como ejemplo de esto, tenemos que el permiso necesario para abrir una fábrica de telas en Perú tomaba aproximadamente un año; Alternativamente por un valor mayor se podía obtener el mismo permiso en un mes.

Esta escuela de pensamiento sostiene que la corrupción acelera la mayor parte de los procesos para un grupo grande de individuos haciendo que se generen ahorros sustanciales transferidos al consumidor y existirá un mayor número de firmas eficientes dentro del mercado, por lo tanto puede estar dentro del mejor interés de la economía de un país permitir que estas transacciones se lleven a cabo.

Desbeneficios: Costes de la Corrupción

Es importante enfatizar que la corrupción distorsiona la actividad económica. Los oficiales corruptos canalizarán la actividad económica donde la corrupción tiene menos posibilidades de ser detectada. Esto hace que se afecte el proceso de desarrollo y crecimiento de un país de por lo menos tres maneras:

- Los sobornos no gozan del amparo de la ley, por lo tanto no existe un contrato legal que sindique a la persona responsable de la venta del bien gubernamental, existe además el problema de que los bienes no pertenecen a la persona que realiza la venta. Esto puede generar los siguientes problemas para el agente privado: El vendedor de los bienes gubernamentales pudiese decidir no entregar el bien comprado por el agente privado; otro oficial puede requerir un pago adicional para que la negociación ilícita no sea descubierta, lo cual incrementa los riesgos de pérdida para el comprador del bien gubernamental. Esto se transforma a su vez en mayores costos de transacción con lo cual existe una disminución de la inversión tanto local como extranjera. Sin inversión no hay crecimiento económico.

- Donde el comportamiento y las prácticas corruptas generen un nivel mayor de rentas que el trabajo productivo existirá una distribución desigual de talento. Cuando se percibe la posibilidad de obtener favores de un funcionario, hay un desvío de recursos desde actividades netamente productivas hacia aquellas denominadas de "búsqueda de rentas", las que no aumentan el bienestar de la sociedad.

- La corrupción no lleva solamente a una distribución desigual de talento y una disminución de la inversión, sino que ésta tiende a ser asignada desigualmente. Las empresas encontrarán que es más rentable "invertir" en el pago de sobornos que realizar inversiones en investigación y desarrollo u otras áreas que son más productivas en el largo plazo, en el próximo período la misma empresa tendrá que realizar la misma elección y así sucesivamente generando un círculo vicioso con efectos perniciosos sobre la Investigación y Desarrollo lo cual tendrá efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo.

Existen otros efectos adicionales de la corrupción que elevan el costo de realizar negocios, establecen barreras a la entrada de nuevos productos, y contribuyen a una mayor ineficiencia en las operaciones administrativas y en los proyectos realizados por parte del sector público, entre los principales tenemos:

- La corrupción puede elevar el costo de hacer negocios de muchas maneras: En primer lugar, existe el costo de pagar el soborno. En segundo lugar, para poder obtener pagos de parte del sector privado oficiales gubernamentales pueden crear demoras y requerimientos innecesarios para forzar el pago de sobornos.

- Uno de los más reconocidos roles de la regulación es el de establecer barreras de entrada. A través del tiempo, han existido muchas instancias de compañías realizando el proceso de negociación con miembros gubernamentales (lobbying) con el propósito de obtener regulaciones que le permitan evitar la entrada de nuevos competidores en su industria.

- La corrupción también eleva el costo de proyectos gubernamentales debido a procesos ineficientes de producción, lo cual genera un uso de tecnología costosa e innecesaria. Los contratos gubernamentales rara vez son adjudicados a la firma que hace la mejor propuesta si esta empresa no contribuye con sobornos a las entidades a cargo de evaluar las propuestas. Por el contrario muchos de estos contratos son adjudicados a compañías que presentan un nivel alto de complejidad tecnológica y que probablemente tenga los recursos necesarios para pagar las tasas de soborno requeridas para la aceptación de su propuesta. Esto hace que aumente sustancialmente el costo del proyecto.

- Adicionalmente, la corrupción puede disminuir la calidad de servicios y proyectos públicos ya que el contrato será entregado en la medida que el soborno sea lo suficientemente alto para maximizar la utilidad del oficial corrupto en detrimento del bienestar general de la sociedad. Su efecto es por lo tanto la distorsión de la inversión pública. Esta distorsión será más elevada en la medida en que no existan procesos confiables de auditoría y supervisión.

- Un último costo derivado de la corrupción es que ésta se retroalimenta en sí misma; En la medida en que aumenta la percepción de permisividad de la autoridad pública, esto generará incentivos para que otras empresas se dediquen a realizar prácticas corruptas.

Conclusiones.

Es primordial para cualquier gobierno el diseño de políticas destinadas a hacer frente a la problemática de la corrupción, mas aún si tanto el Gobierno como la opinión pública han coincidido en la severidad del problema.

Tradicionalmente la problemática ha sido enfocada de tres maneras diferentes:

Un primer enfoque, recomendado por abogados, juristas y ministros fiscales, consistente en: a) reformas al sistema legal para incrementar la penalidades por detección de actos de corrupción; y 2) Incremento del número de organismos de supervisión, control y auditoría.

Un segundo enfoque, de corte empresarial, consistente en equiparar los sueldos del sector público con las remuneraciones del sector privado, vía mejoramientos salariales continuos y salarios de eficiencia.

Y un tercer enfoque, de carácter puramente económico, consistente en utilizar lo que como economistas largamente hemos recomendado: utilizar los conceptos de competitividad y eficiencia, como herramientas para combatir la problemática.

Estos tres enfoques pueden ser combinados a fin de diseñar estrategias de incentivación burocrática: Para esto podemos diseñar cuatro caminos:

- Incentivos formales, tales como mejoras salariales y bonos por desempeño y rendimiento.
- Incentivos informales, tales como ascensos profesionales basados en la reputación obtenida.
- Auditorías de gestión, para determinar los alcances y limitaciones de las tareas realizadas
- Y un último camino basado en el concepto de competitividad y eficiencia de mercado.

Si bien los tres primeros métodos han sido implementados alrededor del mundo, los resultados obtenidos no han sido totalmente satisfactorios. Por lo tanto, nos vamos a permitir recomendar una estrategia donde sea la competitividad el motor a través del cual pueda ser controlada con efectividad la génesis del problema.

Si bien es cierto que los burócratas pueden recibir beneficios para actuar acorde con el interés ciudadano, también no es menos cierto que ellos no operan aisladamente. De hecho muchos estudios recientes sobre eficiencia burocrática ha enfatizado que tanto la decisión de ofrecer sobornos y la cantidad del mismo dependen de la estructura de mercado en que oferente y demandante interactuan.

Basados en la modelización del problema de la corrupción de Shleifer y Vishny, podemos volver a enfatizar el hecho de que cuando el estado tiene poder de monopolio en la provisión de un servicio público existe una amplia probabilidad de que puedan generarse rentas al constituirse una provisión del bien por debajo de la demandada.

La modelización de Shleifer y Vishny puede extenderse al caso de dos agentes gubernamentales, como en el caso de cuando un ciudadano puede necesitar más de un permiso para la realización de una actividad económica.

Como ejemplo tomemos el caso de un importador que necesita distintos permisos para desembarcar, desaudanizar, transportar y comercializar bienes producidos en el exterior; Esto hace que el importador deba realizar transacciones diferentes con agencias distintas, las cuales podrían estar coludidas, vendiendo el servicio en forma independiente o compitiendo en la provisión de sus servicios (como cuando el gobierno establece que agencias distintas puedan ofrecer el mismo servicio). La estructura burocrática en que operan tiene importantes efectos sobre la provisión del bien.

Si las agencias están coludidas podrían operar de tal manera que permitan que se generen rentas en la provisión de ambos permisos. Si por el contrario no lo están, y ambas agencias actúan en forma independiente, ambas intentarán obtener la mayor cantidad de rentas en la provisión de sus servicios, por lo tanto el nivel de soborno por unidad ofrecida será mayor que en el primer caso y la cantidad ofertada del servicio menor.

El efecto es significativo cuando tenemos agencias distintas ofreciendo el mismo servicio, en éste caso tendremos un cantidad mayor del servicio ofertado y por lo tanto, **tendremos una reducción de las rentas generadas y consecuentemente una disminución del nivel de corrupción**.

De tal manera que el nivel de corrupción será menor cuando tengamos agencias compitiendo en la provisión del mismo bien, intermedio cuando existan agencias coludidas y mayor cuando existan agencias actuando en forma independiente.

Lo anteriormente señalado, así como los resultados empíricos obtenidos, nos permiten recomendar una política anticorrupción para el Ecuador donde se cumpla lo siguiente:

- Que la competencia juegue un papel fundamental en la estrategia de política anticorrupción tanto a corto como a largo plazo.
- Que se establezcan cambios de política de tal forma que reduzca la demanda de sobornos disminuyendo el número de regulaciones y otras políticas como incentivos fiscales, y haciendo que las regulaciones que no sean eliminadas sean no discrecionarias y transparentes.
- Que se reduzca el poder de monopolio en la provisión de servicios por parte de las entidades públicas.
- Que se permita la apertura comercial favoreciendo al principal actor del mercado: el consumidor.

- Que se establezca una política social destinada a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación.
- Que se establezca un programa de inversión focalizada del Gobierno, a fin de mejorar la calidad de la educación.
- Que se establezca una política de inversión focalizada por parte del gobierno, destinada a mejorar la producción agrícola, pesquera y minera.
- Que se introduzcan salarios competitivos para el sector público.
- Que se cree un compromiso honesto por parte del Gobierno para combatir la corrupción y que no se permitan excepciones a las políticas establecidas.

Bibliografía

Ades, Alberto y Di Tella (1994), Competition and Corruption. Institute of Economics and Statistics. Discussion Paper 169. University of Oxford.

Barro, Robert (1990), Government Spending in a Simple model of Endogenous Growth. Journal of Political Economy 98.

Barro, Robert (1991), Economic Growth in a cross sections of countries, Quarterly Journal of Economics 106.

Barro, Robert J. and X. Sala I Martin (1995), Economic Growth, McGraw Hill, New York.

Barro, Robert J. (1996), "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", NBER Working Paper, No. 5698.

Canning, David and Marianne Fay (1993), "The Effect of Transportation Networks on Economic Growth," mimeo, Columbia University.

Commander, Simon, Hamid R. Davoodi, Une J. Lee (1997), "The Causes of Government and the consequences for Growth and Well-Being". World Bank Policy Research Paper No.1785.

Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop and Heng-fu Zou(1996), "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth" Journal of Monetary Economics, 37, pp 313-344.

Easterly, William and R. Levine (1996), "Africa's Growth Tragedy" The World Bank.