

**LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SALIR
DE LA CRISIS ECONÓMICA: DOS CARAS
DE UNA MISMA MONEDA**

JUAN-JOSÉ GANUZA

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 731/2013

De conformidad con la base quinta de la convocatoria del Programa de Estímulo a la Investigación, este trabajo ha sido sometido a evaluación externa anónima de especialistas cualificados a fin de contrastar su nivel técnico.

ISSN: 1988-8767

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros.
Las opiniones son responsabilidad de los autores.

LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SALIR DE LA CRISIS ECONÓMICA: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

Juan-José Ganuza*

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre la corrupción y la evolución económica de los países. Utilizando los índices de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional se muestra evidencia del impacto negativo de la corrupción sobre el desarrollo económico. Para explicar la heterogeneidad de los países en términos del nivel de corrupción, se revisa la literatura económica sobre los factores determinantes de la corrupción. Tomando la decisión de corromperse como punto de partida, se identifican los principales elementos que debería tener una política de lucha contra la corrupción. Por último, se defiende la tesis de que la lucha contra la corrupción es complementaria a las políticas que deberían implementarse para luchar contra la crisis.

Keywords: Corrupción, Índices de Percepción de la Corrupción, Crisis Económica.

JEL: D72; H11; H50; K42; O17.

* Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (Ramón Trias Fargas, 25-27 - 08025, Barcelona, Spain) juanjo.ganuza@upf.edu

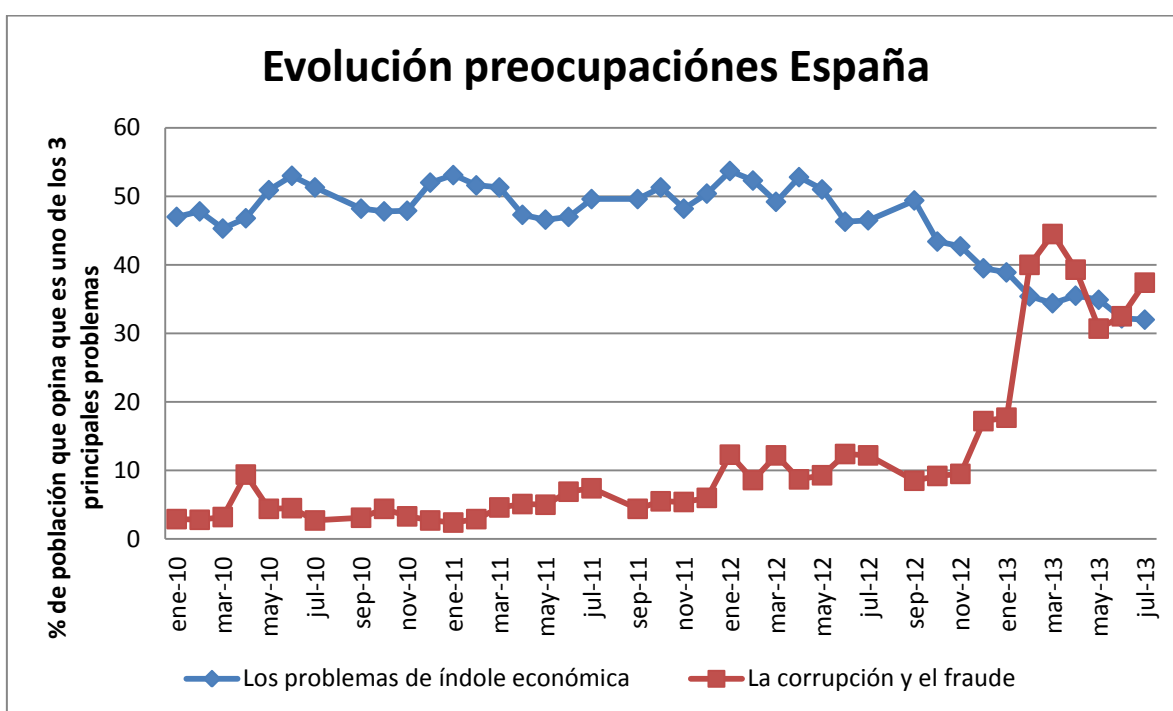
Agradecimientos: Agradezco la hospitalidad de FEDEA en la elaboración de este artículo y a David Gallego su inestimable labor como ayudante de investigación. Agradezco a Marco Celentani, que ha sido mi coautor en casi todos mis artículos sobre el análisis económico de la corrupción que cito en este trabajo, las interminables discusiones que hemos tenido sobre el tema. Finalmente, agradezco a Aleix Calveras y Vicente Ortún que invitándome a impartir dos conferencias en la UIB y UIMP sobre el análisis económico de la corrupción, me incitaron a reflexionar sobre las ideas que contiene este artículo.

“La gente decente es la reserva moral para el futuro de un país y cuando un país pierde esa reserva moral entra en bancarrota”-Vargas Llosa.

1. Introducción

Durante mucho tiempo la corrupción no estaba entre las principales preocupaciones de los españoles, mientras que la mala evolución económica sí. Los partidos políticos y candidatos que se veían implicados en casos de corrupción no eran penalizados en las urnas, mientras que su gestión económica sí jugaba un papel determinante. El siguiente gráfico nos muestra que recientemente la situación ha dado un vuelco.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia con datos de CIS

Hoy por el contrario, la corrupción se disputa con la situación económica el segundo lugar en la lista de preocupaciones de los españoles (el desempleo ocupa el primer lugar). Este hecho puede tener varias interpretaciones, una es que los últimos casos judiciales hicieran pensar que la corrupción había dado un salto cualitativo en España, y la otra es que los ciudadanos empiecen a

percibir la corrupción como una de las causas de la crisis, y también como uno de los impedimentos para salir de ella. En línea con esta segunda hipótesis, el objetivo de este artículo es analizar la relación entre corrupción y economía, y defender que las políticas que son necesarias para la salida de la crisis, son también las que haría falta para combatir la corrupción (o viceversa).

Para ver el impacto de la corrupción sobre la actividad económica, necesitamos dos elementos previos fundamentales: i) Una definición de corrupción, que nos permita identificar el fenómeno; ii) Una metodología para medir la corrupción. En la segunda sección abordamos el primer punto. Dar una definición de corrupción no es fácil, porque es un fenómeno con muchas dimensiones, y de hecho existe una larga discusión en la literatura económica sobre la definición de corrupción (ver Aidt (2003)). Nosotros adoptamos la más utilizada en teoría económica que asocia la corrupción al comportamiento inadecuado de los gestores/agentes de las organizaciones que hacen que estas dejen de perseguir los objetivos para los que fueron diseñadas, perdiendo con ello su utilidad social.

En la tercera sección, se analizan las distintas metodologías para medir la corrupción y se discuten los índices sobre percepción de la corrupción, que son muy útiles para analizar el impacto económico de la corrupción de forma global. Utilizando uno de estos índices (el CPI de Transparencia Internacional) se puede dibujar un mapamundi de la corrupción, y analizar la gran heterogeneidad de los países al respecto. Además se discute el barómetro sobre la corrupción de Transparencia Internacional que aporta información adicional y del que destacaríamos dos datos: existe una percepción generalizada en el mundo de que la corrupción está creciendo; en España la corrupción está muy localizada en la captura de las clases dirigentes por los grandes grupos de interés.

En la sección 4, utilizando los índices de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional se analiza el impacto económico de la corrupción. La principal conclusión es que la corrupción es un gran impedimento para el desarrollo económico de los países, pero también para el desarrollo humano de los individuos.

En la sección 5 del artículo se explica la heterogeneidad de los países en términos de sus niveles de corrupción revisando la literatura económica que en los últimos veinte años ha analizado las causas y determinantes de la corrupción. Tomando esta revisión como punto de partida, conjuntamente con la decisión de corromperse, se analiza el diseño óptimo de una política anticorrupción. Por último, se defiende la tesis que la lucha contra la corrupción es complementaria a las políticas que deberían implementarse para luchar contra la crisis.

2. ¿Qué es la corrupción?

La palabra corrupción debe ser una de las más utilizadas en los últimos tiempos en España. Sin embargo, existe mucha confusión con respecto a su verdadero significado, y para entender el fenómeno deberíamos empezar por conocer bien su definición. El banco mundial aporta la siguiente, "Es el abuso del poder público para el beneficio privado". Nuestra Real Academia de la Lengua aporta otra definición que es más precisa, "En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores". Un elemento común en ambas definiciones es la conexión con el poder público. De hecho existe una corriente de pensamiento entre los economistas más liberales que defiende que cuanto menor sea el peso del estado en la economía, menor será la corrupción¹. Sin embargo, la relación no es tan directa, la corrupción se da en el sector privado (Enron), aumenta con los procesos de privatización (Rusia), y por ejemplo, los países escandinavos se encuentran entre los que tienen un mayor sector público y tienen uno de los niveles más bajos de corrupción del mundo. Por ello, alejémonos de las simplificaciones, y partiendo de la definición de la RAE, con la ayuda de la teoría económica lleguemos a una definición más operativa de lo que es corrupción.

¹ Entre los economistas que defienden este enfoque destaca el premio nobel, Gary Becker "if we abolish the state we abolish corruption"(Si abolimos el estado, abolimos la corrupción).

La RAE centra la definición de corrupción en una organización. Uno de los modelos de organización más utilizados en economía es el modelo principal-agente. Un principal delega en un agente, una tarea (supervisión, regulación, imposición, contratación, etc.) de una tercera parte. La corrupción surge cuando el agente en lugar de actuar de acuerdo con los intereses del principal, lo hace a favor de esta tercera parte, normalmente a cambio de un pago (monetario o no). Este soborno será fijado por una negociación entre el agente y esta tercera parte de acuerdo a las rentas que el acuerdo genera, la diferencia entre lo que la tercera parte hubiera obtenido sin corrupción y los beneficios a los que la corrupción da lugar.

Esta definición es consistente por ejemplo con la corrupción política. Los ciudadanos (el principal) delegamos en el partido gobernante (el agente) la gestión de las obras publicas que involucran a terceras partes como las empresas constructoras. La corrupción surge cuando algunas empresas obtienen contratos a cambio de sobornos o contribuciones al partido. Sin embargo, hay muchos fenómenos que no los estigmatizamos con la palabra corrupción y responden al mismo fenómeno. Cuando el mismo partido político elige para dirigir un organismo regulador una persona afín en lugar de a la más preparada para desempeñar el cargo, está traicionando los intereses de los ciudadanos (el principal), dando un favor a una tercera parte (el directivo elegido) a cambio seguramente de decisiones favorables. Un análisis similar se podría hacer para todos los casos de nepotismo tanto en la esfera pública (endogamia universitaria) como en la privada (el castizo enchufe). La captura del regulador por parte de las empresas responde a la misma lógica. Un medico (agente) también se corrompe si receta un medicamento más costoso que otro alternativo igualmente eficaz, y recibe a cambio algún tipo de trato preferencial por parte de la farmacéutica. Otro ejemplo de corrupción se da en las empresas, donde el accionista mayoritario (agente) que posee el control de la empresa expropia rentas a los accionistas minoritarios (principal), llevando a cabo operaciones con terceras partes que devalúan el valor de la empresa, aunque él pueda obtener beneficios de ellas por otras vías. Por eso es común que los países que protegen mejor los derechos de los accionistas minoritarios

en los mercados financieros (y obtienen mayores niveles de inversión), están entre los que tienen un menor nivel de corrupción.

Por otro lado hay casos que asociamos a la corrupción y no lo están. En plena burbuja inmobiliaria apareció en prensa los planes de un alcalde que amenazaba con convertir un área forestal protegida de Ávila, con un pueblo de 140 habitantes en una localidad de 20.000. Este es un problema de externalidades. Un alcalde no debería tener poder de decisión sobre un bien que afecta el bienestar de una comunidad mucho más amplia que la de su pueblo, sin embargo, no sería corrupción si ese era el deseo de sus conciudadanos (su principal).

Como hemos visto el modelo de principal-agente describe muchas organizaciones e instituciones. Las sociedades modernas se basan en este tipo de instituciones, porque la eficiencia requiere que las decisiones o las tareas se deleguen en aquellos agentes que cuentan con mejor información o están mejor preparados para ello. La corrupción destruye la eficacia de esta delegación eficiente, y al minar las organizaciones, destruye los cimientos que sostienen el desarrollo económico y el crecimiento.

3. Medir la Corrupción

La sección anterior nos mostraba ejemplos donde la corrupción podría ser no solo causa de desigualdades, sino de ineficiencias, pero para constatar de forma rigurosa los costes de la corrupción se necesita medir la corrupción. También se necesita medir la corrupción para pasar del diagnóstico a la cura, para poder evaluar las distintas políticas que se pueden implementar para luchar contra la corrupción.

Medir la corrupción permite ver las consecuencias de la corrupción sobre el desarrollo de los países, y destruir algunos mitos, ¿es la corrupción buena (engrasa) o mala (arena) para el crecimiento? Algunos teóricos pensaban que la corrupción podría ayudar a saltarse la burocracia y ser positiva. Este es tipo de argumentos retóricos que se pueden defender cuando no se tiene evidencia

empírica, cuando esta existe, los datos hablan por sí solos. La corrupción es un problema para el crecimiento de los países desarrollados, pero para países emergentes o del tercer mundo la corrupción es una enfermedad mortal. La corrupción aumenta la incertidumbre y riesgo, reduce la eficiencia de producción, la actividad emprendedora, la inversión extranjera directa, los ingresos gubernamentales, las inversiones en educación e infraestructuras. En esta sección mostraremos parte de estos costes, pero analicemos en primer lugar las distintas formas de medir la corrupción.

3.1. Medir la Corrupción: Análisis de Casos y Experimentos de Campo

Medir la corrupción no es fácil, dado el carácter secreto y deshonesto de la misma. La reciente literatura económica intenta medir la corrupción y sus consecuencias de forma directa y objetiva con estudios de casos y experimentos reales. Por ejemplo Fisman (2001) en un artículo muy influyente mide el valor que tenían las conexiones políticas de las empresas en Indonesia en tiempos del dictador Suharto, viendo como evolucionaban sus cotizaciones en bolsa cuando el dictador sufría una crisis de salud, y esto amenazaba por tanto la estabilidad del régimen. Bandiera et al (2009), analizan un experimento natural, la implantación en Italia de una agencia de contratación pública. Esta agencia permitía a los funcionarios responsables de las compras en los distintos centros comprar bienes estandarizados de forma centralizada a un precio dado (también podían seguir comprando los bienes de forma autónoma). Los autores demuestran que en Italia algunos centros públicos pagan más por los mismos bienes que otros. El sobreprecio puede tener dos causas, la corrupción, o lo que se denomina el malgasto pasivo de recursos, que está asociado a la falta de incentivos de los funcionarios para minimizar costes. Los autores demuestran que el 83% de los sobreprecios se explican por esta segunda causa.

Olken (2007) realiza un experimento de campo. Analiza los sobrecostes fraudulentos debidos a gastos inexistentes de 600 proyectos de carreteras en pequeñas poblaciones de Indonesia. El experimento consiste en introducir y

anunciar que todos los costes declarados serían inspeccionados por parte de ingenieros independientes. Olken demuestra que aumentar la probabilidad de inspección del 4% al 100% reduce los sobrecostes asociados a los gastos inexistentes en un 8%, ahorro que compensa el coste del sistema de inspección. Finalmente, Sequeira y Djankov (2010) estudian los sobornos en las aduanas pagados por el transporte marítimo de mercancías provenientes de Sudafrica. En particular Sequeira y Djankov analizan el comercio por dos puertos Maputo (Mozambique) y Durban (Sudafrica), y estiman que los sobornos suponen un 14% de los costes de transporte de un contenedor en Maputo y solo un 4% en Durban. La originalidad del trabajo supone la estimación del tamaño de los sobornos a través de los costes de transporte en los que incurren las empresas para evitarlos (empresas que se encuentran más cerca de Maputo y que prefieren utilizar Durban para evitar los costes de los sobornos). Además, el artículo muestra y estima las ineficiencias (costes adicionales de transporte) que genera la corrupción.

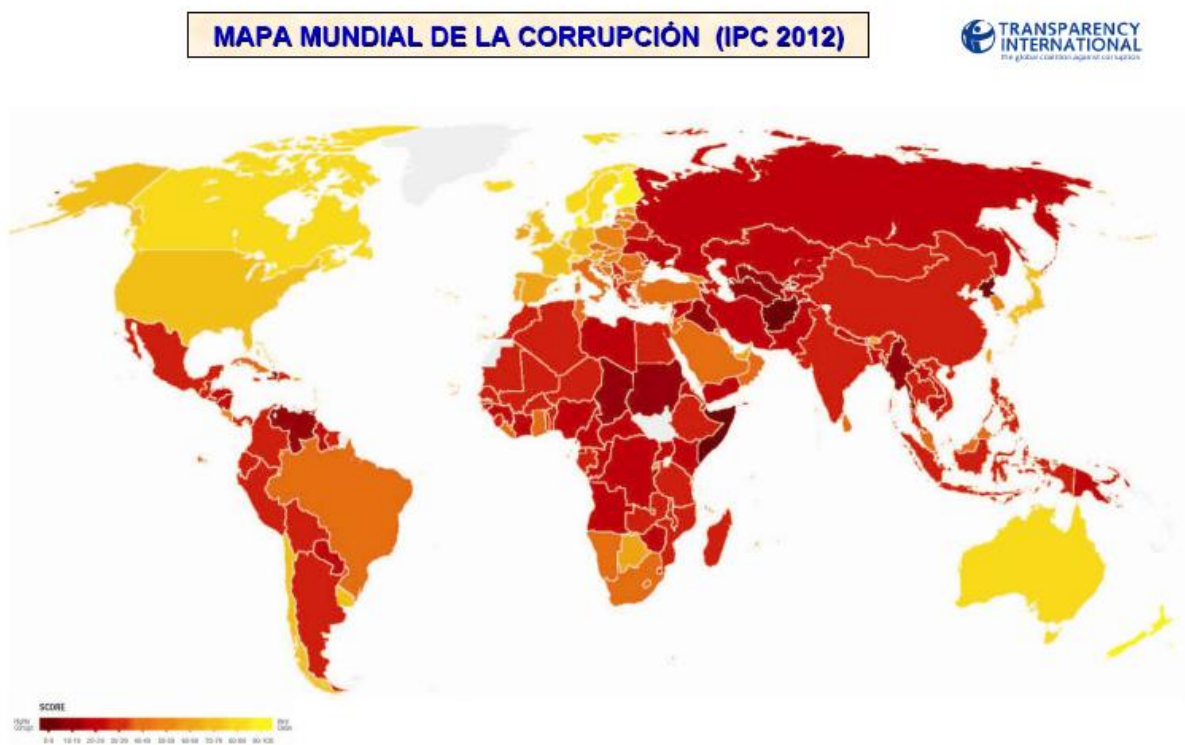
3.2. Medir la Corrupción: Índices de Perfección de la Corrupción.

Los trabajos analizados con anterioridad, estiman la corrupción o sus costes con originales estrategias empíricas y con datos reales. Son análisis muy fiables, pero solo aportan evidencia parcial sobre el fenómeno. Para estimar de forma global el impacto de la corrupción sobre las distintas variables económicas necesitamos medir la corrupción en cada uno de los países. La metodología más utilizada para hacerlo se basa en índices de percepción de la corrupción elaborados con encuestas. Más de 25 organismos internacionales proveen índices de percepción de la corrupción. En este artículo nos centraremos en el índice elaborado por Transparencia Internacional (www.transparency.org). Este índice de denominado CPI, Corruption Perception Index (IPC, Índice de Percepción de la Corrupción), se calcula para más de 130 países, y se basa en la recopilación de varias encuestas independientes a empresarios y expertos sobre su percepción sobre el nivel de la corrupción en el país y sobre otros aspectos relacionados con la calidad de las instituciones. Los entrevistados valoran los distintos aspectos que

conforman la calidad institucional de un país (sistema legal, administrativo, etc.) de forma cualitativa (de excelente a pobre), y el índice agrega esa información en un solo número, con valores entre 0 (muy corruptos) y 10 (poco corruptos).

El siguiente gráfico de transparencia internacional nos muestra la distribución de la corrupción en el mundo.

GRÁFICO 2



La simple observación del mapa nos transmite la idea de los costes de corrupción. Las regiones más desarrolladas, Europa Occidental, América del Norte, Australia, Japón, etc. se encuentran entre las menos corruptas, mientras que las menos desarrolladas lo están entre las más corruptas²

² Es importante introducir una salvedad al significado de países con un alto o bajo nivel de corrupción. Los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo con altos niveles de corrupción, son corrompidos por multinacionales que puján por grandes contratos, y dichas multinacionales provienen de países con niveles de corrupción bajos. La OECD (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) obliga a los países a penalizar a sus empresas cuando sobornan a funcionarios extranjeros. Aunque

Transparencia Internacional utiliza las encuestas sobre la percepción de la corrupción para elaborar conjuntamente con el índice, un barómetro de la corrupción que da una foto más precisa del fenómeno y de su evolución³. Del barómetro del 2013 se deben resaltar dos datos, globalmente una de cada cuatro personas declaraba que había pagado un soborno y casi en el 80% de los países había la percepción de que la corrupción había aumentado. En el siguiente gráfico obtenido del propio barómetro aparecen los países en los que existía la percepción de que la corrupción había aumentado⁴.

GRÁFICO 3

Países en los que la población piensa que se ha incrementado la corrupción



Fuente: Barómetro Global de Corrupción 2013, Transparencia Internacional

muchos países han firmado la convención, es difícil verificar su cumplimiento. Celentani, Ganuza y Peidro (2004) analizan la convención y sugieren la necesidad de introducir mecanismos de reciprocidad para aumentar su efectividad.

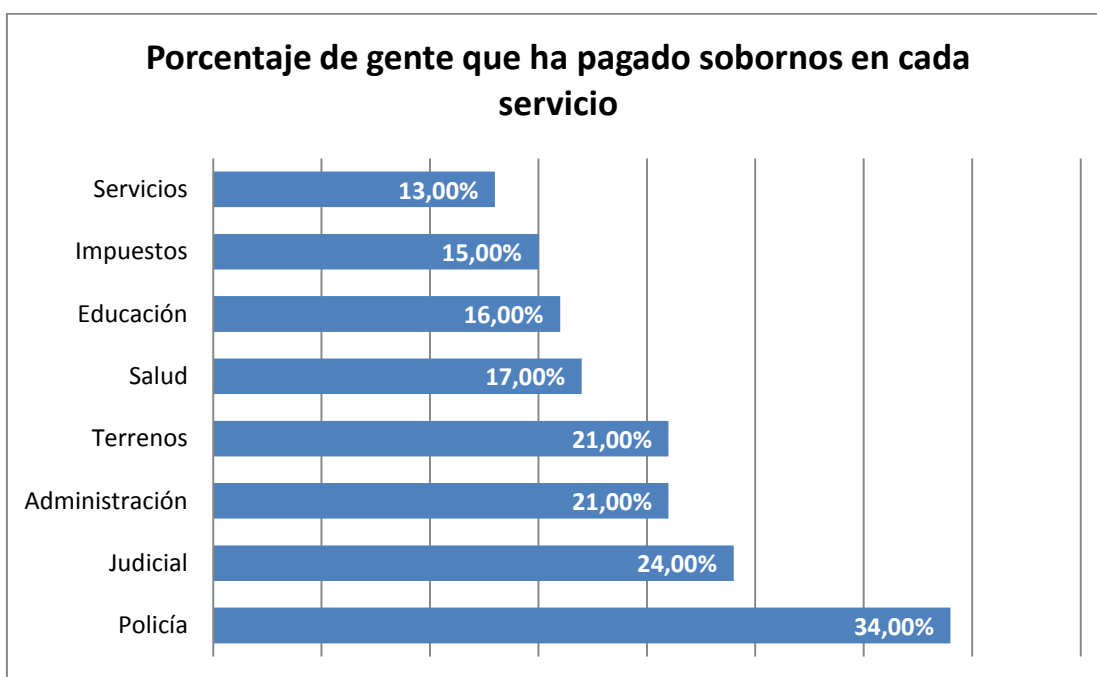
3

http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO_GLOBAL/Barómetro_Global_2013/Global_Corruption_Barometer_2013.pdf

⁴ Es más fácil enumerar los países donde la percepción de la corrupción es la misma 12% (Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Japón, Jordania, Kazajistán, Corea del Sur, Kirguistán, Letonia, Malasia, Noruega y Suiza) o se ha reducido 10% (Azerbaijan, Bélgica, Camboya, Fiji, Georgia, Filipinas, Ruanda, Serbia, Sur Sudán, Sudán y Taiwán).

También es ilustrativo señalar los sectores en los que globalmente se da un nivel mayor de corrupción. El siguiente gráfico nos muestra que los sectores que globalmente están más afectados por la corrupción (aquellos donde los ciudadanos declaran haber pagado sobornos) son precisamente aquellos que tienen encomendado su control, la policía y la justicia.

GRÁFICO 4



Fuente: Barómetro Global de Corrupción 2013, Transparencia Internacional

Con respecto a España destacan dos datos contradictorios, por un lado España se encuentra entre los países más "sanos" con respecto a la frecuencia de los sobornos (solo un 2% de la población admitía haber pagado un soborno, por ejemplo, en Noruega un país con un nivel muy bajo de corrupción, este dato es un 3%) y por otro, es uno de los países peor posicionados en su entorno socioeconómico cuando se habla del porcentaje de población que piensa que la acción gubernamental está condicionada por unos pocos grupos de intereses.

GRÁFICO 5

Porcentaje de población que opina que el gobierno está condicionado por grupos de interés			
Noruega	5	Canadá	54
Suiza	19	Alemania	55
Dinamarca	24	Francia	57
Finlandia	28	Eslovaquia	60
Korea (Sur)	28	R. Unido	60
Luxemburgo	39	México	62
Japón	44	Chile	63
N. Zelanda	44	Eslovenia	63
Estonia	46	E. Unidos	64
R. Checa	49	España	66
Turquía	49	Bélgica	70
Australia	52	Italia	70
Hungría	52	Israel	73
Portugal	53	Grecia	83

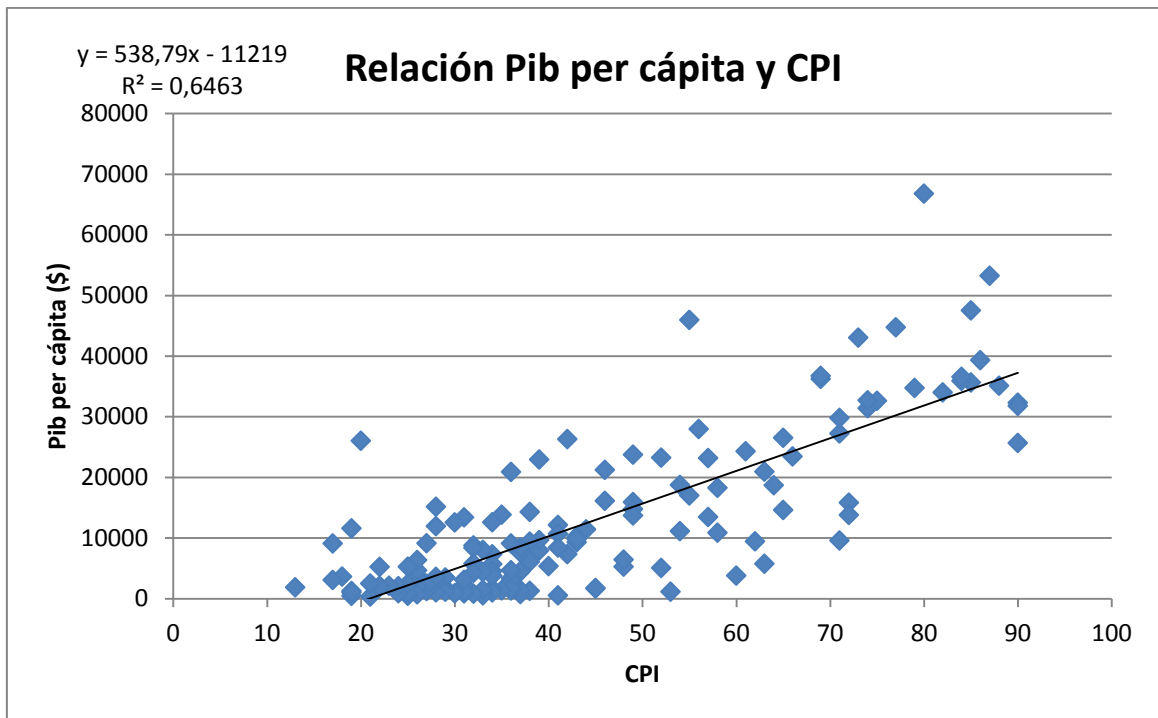
Fuente: Barómetro Global de Corrupción 2013, Transparencia Internacional

Estos datos nos muestran que el problema en España puede encontrarse más en las élites que en la sociedad misma. Esto es relevante porque como discutimos en la siguiente sección, varios mecanismos que determinan el nivel de corrupción, como las normas sociales, generan mucha histéresis y cuando una sociedad alcanza un alto nivel de corrupción es muy difícil reducir el mismo.

3.3. Impacto Económico de la Corrupción

Tomando el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional como medida de corrupción en los países, podemos preguntarnos por la relación entre la corrupción y el desarrollo económico. El siguiente gráfico relaciona el nivel de corrupción con el nivel de riqueza de los países.

GRÁFICO 6



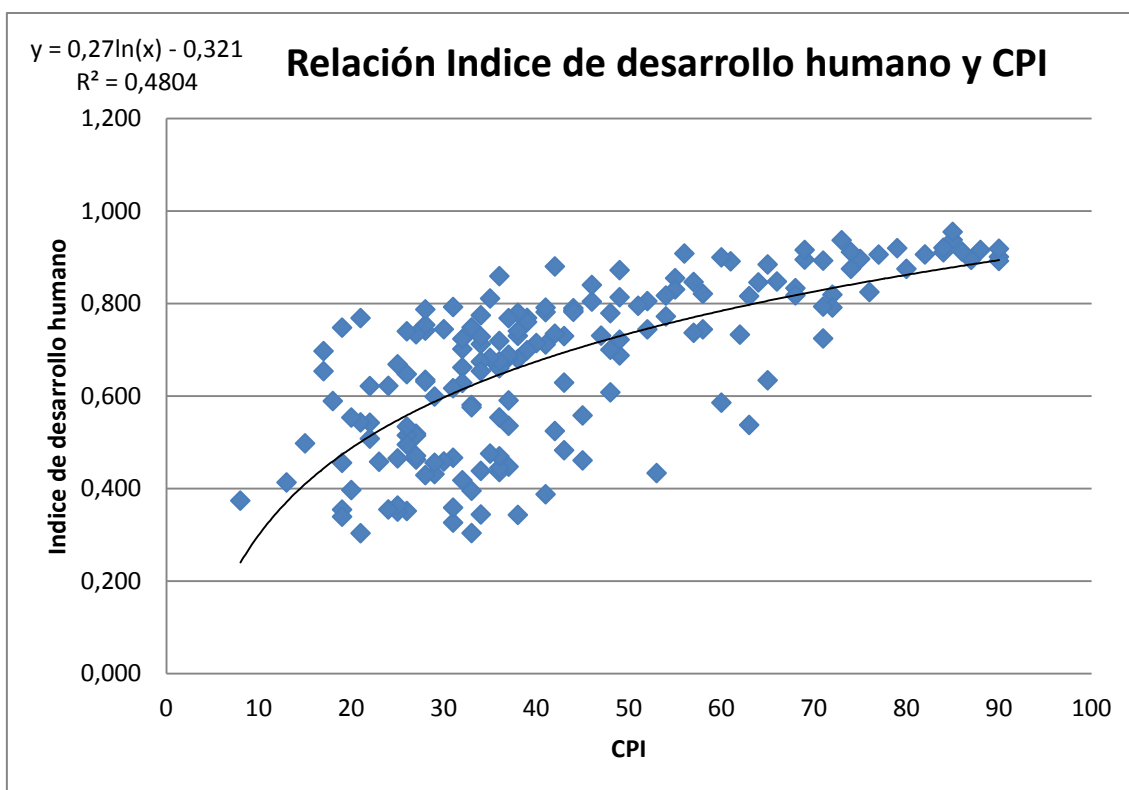
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y Banco Mundial

La causalidad entre la riqueza y la corrupción va en ambas direcciones. Los países más ricos tienen menor nivel de corrupción. La riqueza de un país permite tener mejores instituciones, sistemas de control (sistema legal, policía, etc.) y salarios públicos más altos. También es posible demostrar económicamente la causalidad en la otra dirección (ver Mauro (1995)), y es fácil encontrar argumentos económicos que expliquen que los países con mayor nivel de corrupción tengan niveles de riqueza y desarrollo más bajo. Por ejemplo, la corrupción genera una asignación ineficiente de los recursos, reduce la rentabilidad de las inversiones, aumenta la incertidumbre y riesgo, reduce la inversión extranjera directa, etc.

Muchos economistas han criticado los análisis de bienestar que se centran en el producto nacional bruto o la renta per cápita. El economista pakistaní Mahbub ul Haq siguiendo las ideas del premio nobel Amartya Sen propuso un índice que capturase el desarrollo humano por país, y que se basase en tres parámetros: longevidad y salud, educación y nivel de vida digno. El Programa

de las Naciones Unidas para el Desarrollo calcula desde el año 1990, el índice de desarrollo humano. El siguiente gráfico nos muestra la relación entre el índice de desarrollo humano y el nivel de corrupción

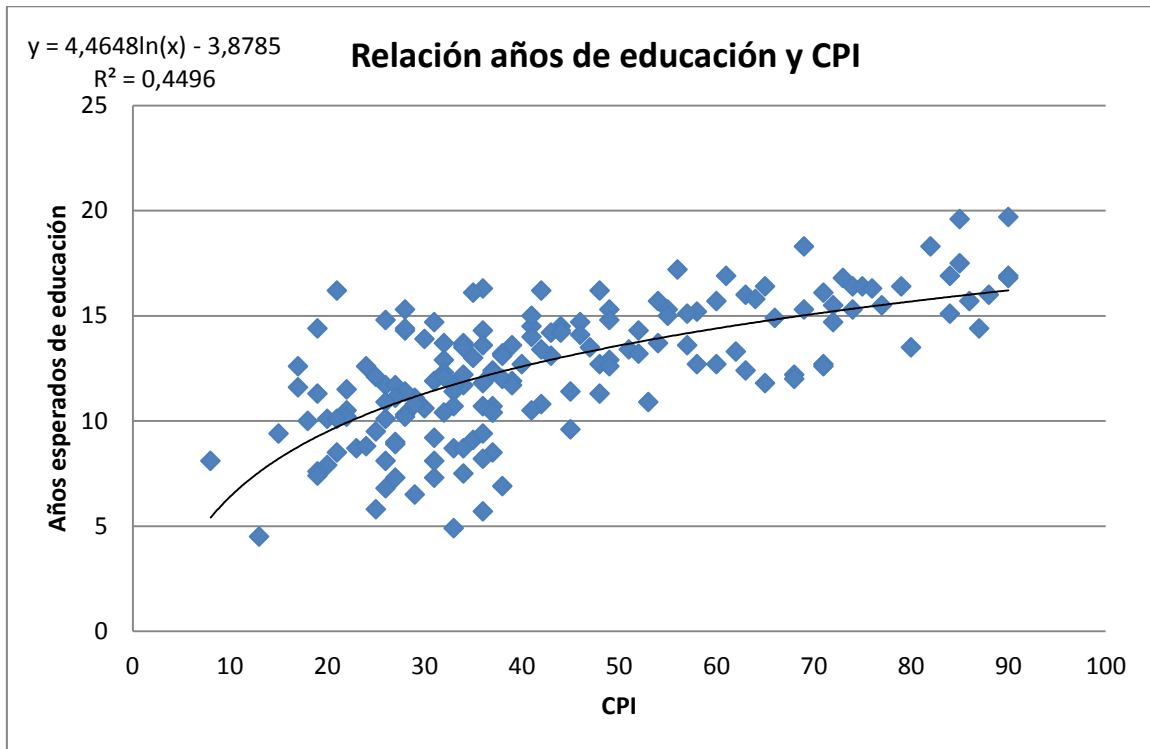
GRÁFICO 7



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas

Este gráfico nos muestra como la corrupción no solo afecta al nivel de riqueza, si no que supone un gran impedimento para el desarrollo de las personas, porque afecta a dos pilares fundamentales, la sanidad y la educación. Es importante analizar con detalle esta última dimensión, la relación entre la corrupción y la educación, dado que el futuro desarrollo de los países está muy ligado a la calidad de su educación.

GRÁFICO 8



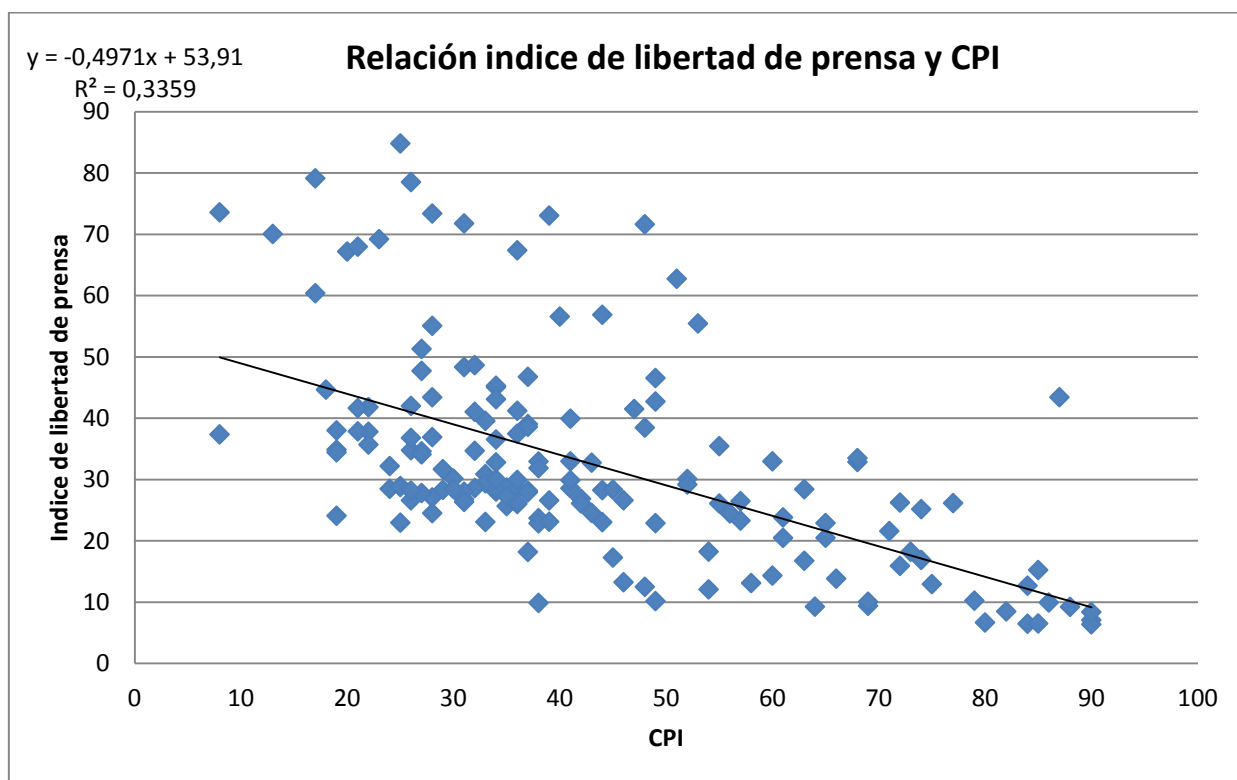
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas

Este gráfico nos muestra como la inversión en educación de los individuos es menor cuanto mayor es el nivel de corrupción. Existen muchas razones para esta relación negativa, la más directa es que la corrupción hace que las rentas (tanto a los individuos como a las empresas) no se asignen meritocráticamente, y por lo tanto, el rendimiento de la educación es menor. Otra razón, es que la inversión individual en educación es complementaria con la inversión del sector público, si la calidad del sistema educativo es baja, el rendimiento de la inversión individual baja. Mauro (1998) demuestra empíricamente que los gobiernos invierten menos en educación cuanto mayor es el nivel de corrupción, en su lugar invierten más en infraestructuras o gasto militar, que son inversiones donde los potenciales sobornos son más altos y las posibilidades de control más bajas.

Esta evidencia es solo una muestra de cómo la corrupción es un impedimento para el desarrollo de los países. Hay una extensa literatura económica que cuantifica con mayor detalle este impacto negativo de la corrupción en todas las variables económicas que afectan al desarrollo (nivel de inversión, comercio, ayuda internacional, etc.), para una discusión de la literatura ver Rose-Akerman (1999).

Otro elemento importante es cómo afecta la corrupción a la calidad de la democracia en los países. En este sentido, el siguiente gráfico nos muestra la relación negativa que existe entre la libertad de prensa y la corrupción (al revés que en el caso del índice de la corrupción, un valor bajo denota una mayor libertad de prensa).

GRÁFICO 9



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional y Periodistas Sin Fronteras.

El gráfico nos muestra que los países donde hay más libertad de prensa son generalmente los menos corruptos. Como en el resto de los casos anteriores,

estamos hablando de correlación y no de causalidad. En este caso la causalidad es probable que se dé en las dos direcciones. De hecho, como discutiremos más tarde la libertad de prensa es una de las herramientas principales para luchar contra la corrupción.

4. Determinantes de la corrupción.

El objetivo de esta sección es explicar la heterogeneidad de los países en relación a sus niveles de corrupción, analizando los determinantes estructurales de la misma. Antes de empezar a desgranar los potenciales determinantes de la corrupción y la evidencia empírica que los apoyan, vamos a revisar Fisman y Miguel (2007) que pone de manifiesto que los determinantes de la corrupción tienen que ver con los incentivos y penalizaciones pero también con la historia y las normas culturales de los países. Fisman y Miguel (2007) analizan el comportamiento de los diplomáticos de Naciones Unidas en Nueva York con respecto a las multas por aparcamiento. Hasta 2002, los diplomáticos tenían inmunidad y no pagaban las multas de aparcamiento, por lo tanto su comportamiento solo estaba condicionado por las normas culturales de sus países. Los autores demuestran, que en esas circunstancias los diplomáticos que provenían de países con mayores niveles de corrupción acumulaban más multas de aparcamiento. A partir del 2002, las autoridades municipales podían requisar los permisos de circulación diplomáticos si había multas impagadas. Los autores demuestran que esta penalización redujo significativamente las infracciones.

4.1. Factores Históricos y Culturales de la Corrupción

Una primera teoría es que la corrupción depende de la calidad de las instituciones, en particular del sistema legal, y esta calidad presenta una gran histéresis, en otras palabras, la corrupción depende de la historia pasada de los países. En este sentido se ha encontrado evidencia que los países con derecho común, "common law" (fundamentalmente Reino Unido y sus antiguas colonias)

son menos propensos a la corrupción que los países con código civil (países de Europa Continental y sus antiguas colonias). La Porta et al (2000) explican el resultado por la eficacia del sistema legal de los países de derecho común, que a su vez se debía a que su origen está en la necesidad de la burguesía y la nobleza de defender sus posesiones y derechos ante el peligro de expropiaciones por parte de la monarquía. Mientras que los países de tradición legal asociada al código civil, desarrollaron sus sistemas legales desde el poder del estado para controlar la sociedad. La hipótesis de La Porta et al (2000) se resume en que la tradición basada en defender los derechos de propiedad lleva a menores niveles de corrupción.

También se ha encontrado evidencia empírica en la relación entre la religión y corrupción. Treisman (2000) sugiere que la religión afecta a la aptitud ética de los individuos, y lo que es más importante, a la aptitud de los individuos ante la jerarquía social y a la lealtad hacia la familia en comparación a la que se tiene hacia los otros conciudadanos. También la religión afecta al desarrollo de otras instituciones por su implicación histórica en la construcción del estado. En particular, Treisman (2000) demuestra que hay evidencia de que los países protestantes (religión que se considera menos jerárquica que otras religiones, con una relación más igualitaria entre familia y conciudadanos, y con una separación temprana entre iglesia y estado) son menos propensos a ser corruptos.

Otro factor estructural en la diversidad etnolingüística de los países que también hay evidencia que incrementa la propensión a la corrupción (Mauro (1995)). Existen varias explicaciones a este hecho, una posible es que en sociedades étnicamente divididas, los individuos pueden tener mayor tendencia a favorecer a los de su propio grupo y tienen distintos grados de obediencia y legitimación del estado, en función del grupo que detenta el poder.

4.2. Factores Políticos y Económicos

Los factores históricos que hemos analizado hasta ahora son de alguna manera exógenos y no nos ayudan a entender como los cambios económicos y

políticos contemporáneos afectan al nivel de corrupción. Los factores económicos o políticos si pueden modificarse en un periodo más corto de tiempo y modificar con ello, el nivel de corrupción.

Como ya hemos comentado con anterioridad, el nivel de riqueza está relacionado negativamente con la corrupción, porque los países ricos pueden tener mejores instituciones y sistemas de control. Además los salarios públicos más altos, aumentan el coste de oportunidad de corromperse y con ello, reducen el nivel de corrupción. En términos microeconómicos, la corrupción es un bien inferior y la demanda se reduce cuando aumenta la renta. La relación entre corrupción y otras variables económicas es menos directa. Los primeros trabajos teóricos sobre la corrupción (ver Rose-Ackerman (1999)) sostenían que la corrupción debería ser decreciente con la competencia. La idea es que la corrupción surge porque los reguladores/administraciones limitan artificialmente la libre entrada, surgen rentas y las empresas intentan corromper a los agentes (obtener licencias y contratos) para obtener estas rentas⁵.

Esta teoría que relaciona negativamente corrupción y competencia, es compatible con dos teorías que han sido demostradas empíricamente (ver Treisman (2007)): i) Los países más abiertos al comercio internacional son menos corruptos y ii) Los países con regulaciones más intrusivas tienen un mayor nivel de corrupción.

Desde el punto de vista político es natural pensar en que la democracia hace decrecer el nivel de la corrupción. En primer lugar, la corrupción es antagónica a la democracia, dado que genera beneficios a unos pocos, y pérdidas de bienestar a la mayoría. Además, la existencia de oposición puede aumentar la posibilidad de detección y con ello reducir la corrupción. No obstante, es difícil encontrar evidencia de que las democracias formales tienen un nivel menor de corrupción. De hecho, hay democracias longevas que tienen un nivel alto de corrupción. La democracia se muestra significativa como causa de un nivel más

⁵ Algunos artículos teóricos han defendido la posibilidad de que hubiera una correlación positiva entre competencia y corrupción. Un posible argumento es que Rose-Ackerman (1999) ignora que el contrato del agente es endógeno, y puede ser óptimo dar más discrecionalidad al agente cuando hay más competencia, ver por ejemplo Ades y Di Tella, (1999) y Celentani y Ganuza (2002a).

bajo de corrupción cuando se asocia a otras variables que también transmiten información sobre el funcionamiento de la misma, como son la libertad de prensa (ver Brunetti y Weder (2003) y Chowdhury (2004)), o el nivel de participación femenina (ver Treisman (2007)). La estabilidad del sistema político y la falta de alternancia en el poder, están positivamente correlacionados con el nivel de corrupción (Treisman (2000)). Por su naturaleza ilegal, la corrupción requiere de relaciones de largo plazo entre el agente y la tercera parte para sostenerse en equilibrio. Otra variable política que se ha asociado a la corrupción es el grado de descentralización fiscal. Gatti y Fisman (2002) encuentran que los países más descentralizados fiscalmente tienen un nivel más bajo de corrupción⁶⁷.

5. Políticas para combatir la Corrupción

Para identificar la mejor forma de luchar contra la corrupción, tenemos que analizar la decisión de corromperse. La corrupción surge cuando el agente tiene que asignar derechos o rentas (o imponer multas) a una tercera parte. El agente es sobornado (con dinero o con otro tipo de compensación) para actuar a favor de un tercero, y no defender los intereses del principal. Las rentas de la corrupción (que determinan el soborno) son iguales a la diferencia de beneficios para la tercera parte entre el comportamiento honesto del agente, y su comportamiento corrupto. La corrupción responde por lo tanto a un cálculo hecho por el agente, reduciendo sus beneficios y aumentando sus costes se reduce.

⁶ La literatura teórica es más ambigua, por ejemplo Shleifer y Vishny (1993) en un artículo muy influyente demuestran que los gobiernos fuertes que controlan todas las agencias tienen niveles de corrupción más bajos. La idea es que de esa forma se evita los problemas de doble marginalización de una cadena de favores. Celentani y Ganuza (2002b) utilizan el mismo argumento, para demostrar que la corrupción es más baja si la red corrupta está organizada.

⁷ Hemos repasado los principales factores que según la literatura determinan el nivel de corrupción. Para una discusión más extensa de las causas de la corrupción, ver Pellegrini y Gerlagh (2008).

5.1. Enfoque jurídico

El enfoque jurídico para combatir la corrupción se basa fundamentalmente en diseñar leyes y procedimientos que aumenten los controles ex ante, mejoren los mecanismos de inspección y detección, y aumenten la penalización de la corrupción⁸.

Aunque estas medidas pueden ser eficaces, tienen un alcance limitado por las siguientes razones. Primero, un excesivo énfasis en los controles ex-ante, reduce la discrecionalidad de los gestores y puede generar problemas de eficiencia⁹. En segundo lugar, los mecanismos de inspección son costosos, la falta de presupuesto lleva a una baja probabilidad de detección, y a veces la lentitud de la justicia transmite sensación de impunidad. Si como en el caso de España el aumento de corrupción va asociada al ciclo económico, cuando aumenta el premio por corromperse (ciclo alcista), los casos de detectados de corrupción son pocos (porque venimos del ciclo bajista) y la percepción de la probabilidad de detección es baja. Por último, hay muchas formas de corrupción, especialmente las que no implican sobornos monetarios como el nepotismo, que son difícilmente perseguibles judicialmente.

Una alternativa al control jurídico, son las penalizaciones sociales que son automáticas y a veces más efectivas. Sin embargo, las normas sociales dependen de factores culturales que son difíciles de modificar. No obstante, las normas sociales son muy importantes porque explican la persistencia de la

⁸ Becker (1968) desarrolla el primer modelo de análisis económico del derecho sobre actividades ilícitas. El principal resultado es la disuasión de los comportamientos delictivos está asociada a la penalización esperada que depende de la probabilidad esperada de detección y de la multa. Por lo tanto, delitos con probabilidad de detección baja requieren de multas altas, para que la disuasión sea efectiva.

⁹ Por ejemplo, los gestores públicos pueden realizar compras a través de un procedimiento informal (negociado) que es rápido y tiene un coste bajo, o a través de concursos y subastas públicas que requieren de anuncios previos, y tienen mayores costes de transacción. Existirá una discrecionalidad óptima en términos de cuál debe ser el tamaño máximo de un contrato para poder ser adjudicado informalmente, que debe ser un equilibrio entre la reducción de la probabilidad de corrupción y los costes de transacción. Ganuza y Hauk (2004) analizan un modelo similar donde la discrecionalidad es fijada por un área de comerciό como la Unión Europea, que quiere evitar la corrupción y el favoritismo hacia las empresas domésticas. Sus resultados demuestran que los países con mayores niveles de corrupción son los que más se benefician de una reducción de discrecionalidad, y esto es consistente con los datos que apuntan que en Europa los países más europeístas son los que tienen un nivel de corrupción más alto.

corrupción, porque es tan difícil luchar la corrupción cuando esta es generalizada, aunque se implementen las políticas de países con niveles de corrupción mucho más bajos. La idea es simple, cuando la corrupción está extendida, tiene una penalización social baja porque todo el mundo está de alguna forma implicado, como el coste es bajo, es equilibrio que la corrupción esté muy extendida. Por el contrario cuando la corrupción es muy baja, la penalización social es alta y de nuevo es equilibrio que la corrupción sea baja. Este círculo vicioso, es lo que en términos técnicos llamamos multiplicidad de equilibrios, y en términos de política economía significa, que los niveles de corrupción son más o menos estables, pero que si como consecuencia de una burbuja, una crisis institucional, un país aumenta drásticamente su nivel de corrupción, las normas sociales que actúan como estabilizadores automáticos dejan de funcionar y como consecuencia de ello, costará mucho reducir el nivel de corrupción.

5.2. Enfoque económico

El enfoque económico se basa en modificar el comportamiento del agente, modificando los costes y los beneficios de corromperse. La teoría económica sugiere cuatro elementos principales para diseñar una política anticorrupción: incentivos, salarios de eficiencia, competencia y transparencia.

Incentivos. Una forma de evitar la corrupción es diseñar los procedimientos y los contratos para reducir el conflicto de intereses entre agente y principal. Por ejemplo, haciendo depender la retribución del agente del resultado que obtenga el principal. Pensemos por ejemplo en el nepotismo, el agente tendrá menos incentivos a promocionar indebidamente a un candidato cuando su retribución o promoción dependan de los resultados de la organización.

Competencia. La generalización de procesos abiertos como las subastas para la contratación pública reduce mucho el nivel de corrupción. Garantizar la competencia a través de instituciones independientes que velen por ella, es una garantía de que las rentas vayan a aquellas empresas que son más eficientes. El paralelo de la competencia en las políticas de contratación y

promoción laboral es la meritocracia. Establecer procedimientos, abiertos y públicos para la selección del personal que estén basados en meritos. Esto no solo elimina de forma directa el nepotismo, sino que hace que los agentes de las organizaciones sean más cualificados y tengan menor tendencia a la corrupción, porque el coste de oportunidad de ser penalizado es mayor, y porque su posible promoción dependerá de sus meritos objetivos y no de una red de favores clientelar.

Salarios de Eficiencia. En los países en desarrollo, uno de los principales problemas de la corrupción son los salarios bajos de los funcionarios, que tienen que asignar rentas muy superiores a sus retribuciones. Los salarios altos (salarios de eficiencia) en el sector público reducen la corrupción porque aumentas el coste de oportunidad de corromperse, que depende del flujo de salarios que uno perdería en caso de que fuese penalizado.

Transparencia. La principal medida para luchar contra la corrupción es la transparencia en la gestión y resultados, de los agentes, funcionarios y gestores, con respecto a sus principales, los ciudadanos y accionistas. Transparencia con respecto a los procedimientos de toma de decisiones, los datos de la gestión, las retribuciones, etc. Asociado a la transparencia esta la rendición de cuentas y la medición de resultados. La transparencia para ser efectiva requiere además de un compromiso por parte de las organizaciones, una participación de la sociedad en la gestión de lo público. Implicación que requiere, prensa y medios de comunicación independientes, y cultura democrática y participativa.

Estos cuatro elementos deben verse como complementarios y no sustitutivos entre sí. Por ejemplo, con transparencia, la competencia es un arma potente para reducir la corrupción. Porque los gestores de las instituciones/empresas mal gestionadas (ineficientes o corruptas) son reemplazados, lo que genera incentivos ex ante a una buena administración.

6. La corrupción y la crisis económica

La corrupción está muy relacionada con los orígenes de la crisis económica. En el mundo: las agencias de ratings (agentes) no dieron buena información a sus principales (inversores). Los Bancos (agentes) no asesoraron bien a sus clientes (principales). En España la crisis esta muy relacionada con la burbuja inmobiliaria que a su vez incremento la corrupción urbanística.

Pero lo más importante es que la salida de la crisis requiere modificar las condiciones que han hecho posible un aumento de la corrupción en nuestro país. Repasemos los principales elementos en los que basaríamos una política económica que buscase una salida a la crisis y veamos que coinciden o se complementan con los instrumentos que hemos citado anteriormente, en los que habría que basar una política que buscase la reducción del nivel de corrupción.

La salida de la crisis económica, requiere fundamentalmente un aumento de nuestra productividad y eficiencia, que a su vez está asociada a:

1. Mejorar el capital humano, atraer talento y mejorar la educación. Tanto la atracción de talento, como los incentivos a aprender mejoran cuando la sociedad es meritocrática, y las retribuciones y las promociones son resueltas por procedimientos competitivos y abiertos en función de los meritos de los individuos. De igual forma, una mejora de la educación además de recursos, necesita de incentivos, requiere que las organizaciones (especialmente Universidades) compitan y rindan cuentas a la sociedad sobre sus resultados (educativos y de investigación), y reciban recursos en función de los mismos.
2. La mejora de la productividad también requiere de menores costes de los servicios (telecomunicaciones, electricidad, etc.) que de nuevo se consiguen a través de una política clara de defensa de la competencia que requiere de reguladores independientes no capturados por las empresas y los partidos políticos.

3. Inversión pública acertada. La elección de los proyectos de infraestructuras no debe responder a grupos de intereses. Los proyectos de inversión pública que se lleven a cabo deben competir en términos del beneficio social que generen. El diseño de los mecanismos de adjudicación debe ser transparente y garantizar la competencia.
4. Una administración eficaz basada en la rendición de cuentas a la sociedad. Toma de decisiones independiente y basada en indicadores de gestión y en la competencia referencial entre las agencias que realizan funciones similares.
5. Capacidad Fiscal. Reducir el fraude fiscal es fundamental para poder rebajar la carga fiscal sin reducir la recaudación. La lucha contra el fraude fiscal requiere invertir recursos en la inspección.

Conclusiones

La corrupción está en el centro de nuestro debate político y es la segunda problema en orden de importancia para los Españoles. En este artículo quiere contribuir al debate analizando el impacto económico de la corrupción a nivel global. La conclusión es coincidente con el diagnóstico del Banco Mundial, que aseveraba que "la corrupción es el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social/humano". Por lo tanto, es importante entender porque algunos países tienen un nivel de corrupción más alto que otros, y están con ello condicionando su desarrollo económico. Con este objetivo, se ha revisado la literatura económica sobre los determinantes de la corrupción. Partiendo de esta revisión y del análisis de la decisión de corromperse, hemos definido las características que debería tener una política anticorrupción. El mecanismo para reducir la corrupción, es aumentar sus costes (aumentar la probabilidad de detección y las penas, prensa libre, sistema judicial independiente, aumentar el coste de oportunidad de corromperse-salarios adecuados para los funcionarios) y reducir sus beneficios (más transparencia y competencia, reducción de la discrecionalidad, rendición de cuentas, etc.). Finalmente, la principal conclusión del artículo es que las reformas que se deberían hacer

para salir de la crisis coinciden con aquellas que son necesarias para combatir la corrupción. El aumento de la transparencia en el sector público, la mejora de los incentivos, la rendición de cuentas de los funcionarios y agencias públicas, y el aumento de la competencia de los servicios y de los centros públicos entre sí, servirían para reducir la corrupción pero a su vez para aumentar nuestra productividad.

Referencias bibliográficas

- Ades, A. y R. Di Tella, (1999) "Rents, Competition, and Corruption". *The American Economic Review*, 89(4), 982-993.
- Aidt, T. (2003) "Economic Analysis of Corruption: A survey", *The Economic Journal*, 113, 632--652.
- Bandiera, O., A. Prat, y T. Valletti (2009) "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment", *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.
- Becker, G. (1968) "Crime and punishment-economic approach", *Journal Political Economy*, 76(2), 169--217.
- Brunetti, A. y B. Weder (2003) "A free press is bad news for corruption", *Journal of Public Economics*, 87(7--8), 1801-1824.
- Celentani, M, Ganuza, J. y J. Peidro (2004) "Combating Corruptions in International Business Transactions", *Economica*, 71, 417-448.
- Celentani, M. y J. Ganuza (2002a) "Corruption and competition in procurement", *European Economic Review*, 46, 1273-1303.
- Celentani, M. y J. Ganuza (2002b) "Organized vs. Competitive Corruption", *Annals of Operation Research*, 109, 293-315.
- Chowdhury, SK. (2004) "The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test", *Economic Letters*, 85(1), 93--101.
- Fisman, R. (2001) "Estimating the Value of Political Connections," *American Economic Review*, 1095-1102.
- Fisman R y Gatti R (2002) "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics*, 83(3), 325--345.

- Fisman, R. y E. Miguel (2007) "Cultures of corruption: evidence from diplomatic parking tickets", *Journal of Political Economy*, 115, 6, 1020-1048.
- Ganuza, J. y E. Hauk (2004) "Economic Integration and Corruption: The Corrupt Soul of the European Union" , *International Journal of Industrial Organizations*, 22, 10, 1463-1484.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A. et al. (1999) "The quality of government", *Journal of Law Economics and Organization*, 15(1), 222-279.
- Mauro, P. (1995) "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681--712.
- Mauro, P. (1998) "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, 69, 263-279.
- Olken, B. A. (2007) "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, 115(2), 200-249.
- Pellegrini, L. y Gerlagh, R. (2008). "Causes of corruption: A survey of cross-country analyses and extended results", *Economics of Governance*, 9(3), 245-263.
- Rose-Ackerman S (1999) *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rose-Ackerman, R. y R. Truex (2012) "Corruption and Policy Reform", Working Paper.
- Sequeira, S. y D. Simeon (2013) "An empirical study of corruption in ports" MPRA Paper, Munich Personal RePEc Archive.
- Shleifer, A. y W. Vishny (1993) "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Transparency International (2013) *Global corruption barometer*. Transparency International, Berlin.
- Treisman, D. (2000) "The causes of corruption: a cross-national study", *Journal of Public Economics*, 76(3), 399--457.
- Treisman, D. (2007) "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.