

La economía de la corrupción y el control externo

Andrés Fernández Díaz

Consejero del Tribunal de Cuentas.
Catedrático de la Universidad Complutense

José Andrés Fernández Cornejo (*)

Profesor titular de Economía Aplicada
de la Universidad Complutense

El trabajo que ofrecemos a continuación pretende abordar fundamentalmente el contenido y el alcance de la que podría denominarse «economía de la corrupción» con el fin de sentar las bases sobre las que se desenvolvería el proceso fiscalizador o de control externo.

En principio, y sólo a efectos de contar con una clara visión de conjunto, ubicamos esta eventual «nueva» rama de la Economía del Bienestar, junto con la Economía del Control, en el ámbito mucho más amplio de una Teoría de la Justicia reconsiderada.

Asumido este planteamiento, nos adentramos en el análisis económico de la corrupción mediante un modelo sencillo de la conducta del delincuente racional, considerando el funcionamiento del mercado de delitos, así como el papel de los factores institucionales.

Al estudiar algunas de las aportaciones a la literatura teórica sobre la corrupción, se destaca el enfoque basado en la «teoría de la agencia», según el cual la corrupción se plantearía como un problema de agente-principal en el que se cuenta con la existencia de una asime-

(*) Agradecemos a Alicia CORONIL JONSSON la ayuda prestada en la preparación de la parte empírica de este trabajo.

tría en la información. Por otra parte, se da respuesta a los argumentos teóricos que relacionan positivamente la corrupción y la eficiencia, abordándose sucesivamente aspectos relativos a la gestión centralizada y descentralizada, a la corrupción y búsqueda de rentas, y a los rendimientos crecientes y persistencia de las actividades de corrupción.

Los efectos económicos de la corrupción, de gran relevancia para un análisis coste-beneficio de la lucha contra la misma, son enunciados de forma inequívoca, abarcando desde la distorsión que provoca en los mercados hasta el deterioro que podría producirse de la percepción de la población acerca de la legitimidad de la economía de mercado y del funcionamiento del propio Estado.

En cuanto al problema de evidenciar y medir la existencia de la corrupción, se acude a los índices de percepción elaborados por Transparency International con el fin de ilustrar sobre la situación actual los principales países.

Finalmente, se hace una referencia al papel y a las posibilidades del control externo ante la corrupción, en general, y del Tribunal de Cuentas, en particular, referencia que ha de ser breve, dado que otros trabajos de este mismo número se dedican en profundidad a desarrollar esta vertiente del problema.

1. LA ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

En el año 1971, John Rawls publicaba su obra *A Theory of Justice*, que con el paso del tiempo se consolidaría como referencia obligada en la literatura especializada. Perteneciente a una de las denominadas corrientes transversales que tratan de escapar de la perpetua alternativa del idealismo o del positivismo en el campo de la filosofía del Derecho, pretendía conciliar la libertad individual y la justicia social. Más allá del utilitarismo de Hume, Smith, Bentham y Mill y de las restricciones intuicionistas, Rawls lleva a cabo una generalización de la teoría tradicional del contrato social representada por Locke, Rousseau y Kant.

En la actualidad puede hablarse de una reconsideración de la teoría de la justicia, e incluso, de una forma más precisa y acotada, de una «teoría económica de la justicia» (Fleurbaey, 1996). Conviene aclarar que, aunque mantienen una estrecha relación, no estamos hablando del análisis económico del Derecho o de la teoría económica del Derecho. Precisamente este último enfoque ha provocado en oca-

siones un cierto rechazo debido, además de al carácter reduccionista de los modelos y teorías utilizados, al alejamiento o no consideración de la justicia, como nos recuerda muy acertadamente Richard A. Posner, que, junto con Calabresi y Coase, entre otros, se han venido ocupando de esta interesante parcela del análisis interdisciplinario de la Economía y el Derecho¹.

Claro está que si la ciencia del Derecho constituye el conjunto de conocimientos necesario para vivir conforme a justicia, o dicho de otra manera, que todo acto de justicia presupone un derecho constituido con anterioridad, resulta evidente la indisoluble relación entre ambos términos o conceptos. Por otra parte, si aceptamos que el Derecho es a la vez ciencia y arte hasta el punto de definirlo como el arte de lo justo *ars iuris*, el arte de discernir lo que a cada uno corresponde, nos encontramos de nuevo con la «vecindad» entre nuestros dos términos. En realidad habría que pensar en una jerarquización de valores sin ningún tipo de discontinuidad, como si de un conjunto de puntos ordenado, abierto y denso se tratara, en la que la justicia se encontraría situada en la cumbre.

Quizá como consecuencia de una especie de «contagio» o «percolación», el ámbito epistemológico de la justicia no está exento de los defectos y críticas eventuales atribuibles al Derecho, especialmente si nos situamos en la dimensión iusnaturalista de este último. En efecto, es preciso recordar que la ciencia del Derecho natural, que no debe confundirse con la filosofía del Derecho ni con las distintas ramas de la Ciencia Jurídica, tiene como objeto principal lo justo natural².

En este orden de cosas resulta altamente ilustrativo no olvidar que David Hume y Adam Smith pretendieron buscar un espacio en el ámbito de la noción iusnaturalista de la justicia en el que insertar el elemento de interés personal, reconociendo el propio Smith en sus *Lectures on Jurisprudence* que este intento venía a suponer más una continuidad que una ruptura con el Derecho natural. Por su parte, Hume, en su *Enquiry concerning the Principles of Morals*, observaba que detrás de toda la teorización de los iusnaturalistas podría encontrarse, cual razón última, la utilidad y la necesidad de los hombres³. El mismo utilitarismo de Bentham parece configurarse, a este respecto, como una especie de sistema iusnaturalista, aunque construido a partir del principio de utilidad, notablemente más potente que los utilizados en otros sistemas.

¹ Ver POSNER, Richard A. (1998), págs. 27-33.

² HERVADA, Javier (1994), págs. 189-195.

³ BARBERIS, Mauro (1993), págs. 67-68.

Teniendo en cuenta todo cuanto antecede, podría hablarse en nuestros días de una «teoría de la justicia reconsiderada», en la que habría más un planteamiento de síntesis que de alternativa en los términos utilizados por Rawls. Y es en el marco de esta nueva concepción donde podríamos situar nuestro análisis de la Economía de la Corrupción y de las posibilidades del control externo ante la misma.

A los efectos de comprender con facilidad la ubicación de nuestra materia, recogemos en el esquema 1 las principales interrelaciones, así como los grandes temas o apartados a considerar. En la base de dicho esquema nos encontramos con la «Economía de la Corrupción» y con la «Economía del Control», eventuales ramas de la Economía del Bienestar, que se nutren de los mismos principios, métodos, variables, técnicas, objetivos e instrumentos, tanto en el plano microeconómico como en el macroeconómico. Ambas ramas o parcelas, por otra parte, conectan con la teoría de la justicia al compartir principios y problemas de la Economía Pública, los fundamentos y posibilidades de la teoría de la Elección Social, contenidos específicos de la Filosofía Política y, evidentemente, los ingredientes básicos de la Economía del Bienestar.

Sobre la posibilidad de hablar de una «Economía del Control» ya nos pronunciamos en un trabajo reciente al que remitimos al lector interesado⁴. En cuanto a la «Economía de la Corrupción», quizá un apartado de la Economía del crimen o de la delincuencia, cabría concebirla y ordenarla considerando su definición, su tipología, las técnicas de medición, su funcionamiento como mercado específico, sus causas directas e indirectas, los efectos e impactos económicos, así como los instrumentos y actuaciones para enfrentarse con este tipo de fenómeno o comportamiento. El esquema 2 recoge todos estos puntos o aspectos que, en mayor o menor medida, serán contemplados a lo largo de este trabajo.

Pero antes de entrar en el apartado que dedicamos al análisis económico propiamente dicho de la corrupción, nos parece obligado intentar una definición, por breve y escueta que sea, haciendo al mismo tiempo una referencia al ordenamiento jurídico español en la materia.

Con independencia de los enfoques microeconómicos que podremos considerar a la hora de estudiar los fundamentos teóricos del fenómeno de la corrupción, y que utilizaremos más adelante para delimitar las diferentes formas de definir y revelar el contenido del

⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999), págs. 35-57.

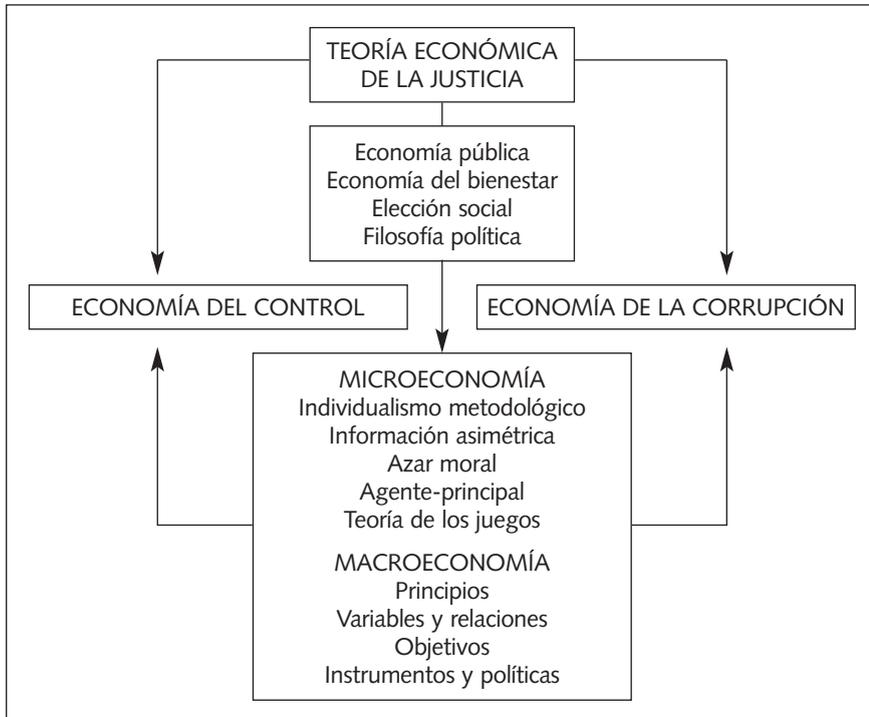
problema, parece existir unanimidad al entender la corrupción, al menos en el contexto en el que estamos situados, como abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.).

También, y como tendremos ocasión de ver y fundamentar con más detenimiento, puede afirmarse que toda conducta corrupta supone deslealtad o traición del agente a su principal, aprovechando obviamente la existencia de una clara asimetría en la información.

Por lo que respecta al ordenamiento español, la definición o idea de corrupción se ve reflejada en la figura del cohecho (arts. 419 a 427 del Código Penal de 1995), en la de malversación (arts. 432-435) y en la de blanqueo de dinero (art. 301). Especialmente el artículo 419 se corresponde, casi al pie de la letra, con la definición de corrupción que, como hemos dicho, se acepta de forma casi unánime por cuantos se adentran en el estudio de este tema.

Concluidas estas breves consideraciones encaminadas a encuadrar adecuadamente el contenido de nuestro trabajo, vamos a detenernos con más detalle en algunos de los aspectos que hemos reseñado.

ESQUEMA I



ESQUEMA 2 ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN

Definición	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.). • Deslealtad o traición del agente a su principal. • (Referencia al ordenamiento español).
Tipos	<ul style="list-style-type: none"> • Con robo. • Sin robo (soborno para que no retrase los trámites) (extorsión?). • Otras clasificaciones.
Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Muy difícil. • Índice de Percepción de Transparency International.
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado de la corrupción. Curvas de demanda y de oferta.
Causas directas e indirectas	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos elevados. • Alto nivel de gasto público. • Nuevas regulaciones. • Otras decisiones discrecionales. • Financiación de los partidos. • Crecimiento de los intercambios internacionales. • Cambios económicos, especialmente en economías en transición. • Calidad de la burocracia. • Nivel de los salarios públicos. • Transparencia de las normas, leyes y procedimientos. • Ejemplos y actuaciones de los líderes. • Controles institucionales.
Efectos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • No es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa las rigideces de la Administración Pública. • Distorsiona los mercados y la asignación de los recursos. • Reduce la eficiencia económica y el crecimiento. • Reduce las posibilidades y la eficacia del Gobierno para imponer los controles necesarios para corregir los fallos del mercado. • Actúa como un impuesto arbitrario y distorsiona los incentivos. • Reduce la legitimidad de la economía de mercado. • Pérdida de confianza de los agentes.
La lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del Estado. • Disminución de poderes discrecionales. • Salarios competitivos. • Penas y sanciones. • Regulaciones. • Solución del problema de la financiación de los partidos. • Transparencia e información. • Descentralización del poder.

2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN

2.1. La economía de la corrupción como caso especial de la economía de la delincuencia

a) *Un modelo sencillo de la conducta del delincuente racional*

Como medio para ilustrar, de forma muy sencilla, la manera en la que el análisis económico se puede aplicar a esferas distintas de las estrictamente económicas, lo que se va a hacer a continuación es utilizar un esquema teórico muy similar al de la oferta y la demanda (modelo del equilibrio del mercado competitivo) para la modelización no sólo de la determinación de la cantidad y el precio de equilibrio de una determinada mercancía o servicio, sino también para la modelización de la conducta de, por ejemplo, un delincuente (como sería, verbigracia, el caso de un funcionario corrupto) que elige racionalmente la cantidad de delitos (en este caso de corrupción) que va a llevar a cabo en un determinado contexto⁵.

Considérese, pues, el caso general de un *delincuente representativo* (más adelante se centra el análisis en el caso concreto de los delitos de corrupción), el cual actúa racionalmente en un determinado contexto, de suerte que, dados los costes⁶ y los beneficios⁷ asociados con cada cantidad de delitos por unidad de tiempo, decide cometer un número de éstos tal que haga máxima su satisfacción o utilidad (tal que haga máxima la diferencia entre beneficios y costes).

Este caso se modeliza utilizando el *análisis marginal* de los economistas, el cual, a efectos de facilitar la exposición, se va a desarrollar

⁵ Se trata, en buena medida, de una exposición muy sencilla –aplicada al caso concreto de la decisión de delinquir– del *enfoque económico de la conducta humana* de Becker. Para una exposición de este enfoque, véase BECKER (1976); aplicado al caso de la delincuencia, véase el artículo seminal de BECKER (1968); para una exposición más sencilla y amena, véase MCKENZIE Y TULLOCK (1980), cáps. 1 y 7.

⁶ Los costes de las actividades delictivas vienen dados, entre otros, por: las materias primas (gasolina...); los bienes de equipo necesarios (pistola...); el trabajo (tiempo dedicado a la actividad delictiva); el coste de adquirir la capacitación para el tipo de delito de que se trate; el coste relacionado con el riesgo de ser descubierto, el cual se obtiene a partir de aspectos tales como los castigos impuestos por la ley (multas, penas de cárcel, etc.), la probabilidad de ser descubierto y la actitud frente al riesgo del delincuente; los costes psicológicos derivados de un posible sentimiento de culpabilidad, etc.

⁷ Los beneficios para el delincuente de sus actividades delictivas vienen dados, por ejemplo, por: el posible aumento de la corriente de ingresos a percibir durante su vida; la reducción del número de horas trabajadas por semana; en algunos contextos económico-sociales, la posibilidad de mejorar su estatus social; etc.

gráficamente. Así, en el *gráfico 1* se tiene un diagrama cuyos ejes de abscisas y ordenadas muestran, respectivamente, las cantidades de delitos (Q) y los costes y beneficios marginales (CMg y BMg), expresados estos dos últimos en unidades monetarias, y donde se representan las curvas de costes y beneficios marginales a las que se enfrenta el delincuente representativo.

Comenzando por la *curva de costes marginales* de la actividad delictiva ($CMgQ$), su pendiente creciente significa que cada delito adicional comporta un coste mayor, para el delincuente, que el inmediatamente anterior⁸. Dicha propiedad se justifica en el hecho de que, por lo general, y como consecuencia de fenómenos como el de la ley de los rendimientos decrecientes, el coste de oportunidad de cualquier actividad acaba siendo creciente. En este caso, el ir incrementando el número de delitos exige una mayor dedicación a la actividad delictiva, y ello comporta sacrificar el tiempo dedicado a otras actividades alternativas cada vez más valiosas (verbigracia, el ocio); lo mismo sucederá con el coste de oportunidad de los *inputs* adicionales necesarios para aumentar la actividad delictiva, etc. Por su parte, esta curva de coste marginal se desplazará en la medida en que se modifiquen cualesquiera de las variables recogidas dentro de la cláusula *ceteris paribus*; por ejemplo, los precios de las herramientas necesarias para delinquir, las alternativas profesionales de que disponga el delincuente, la dureza de las penas, la eficacia policial, etc.

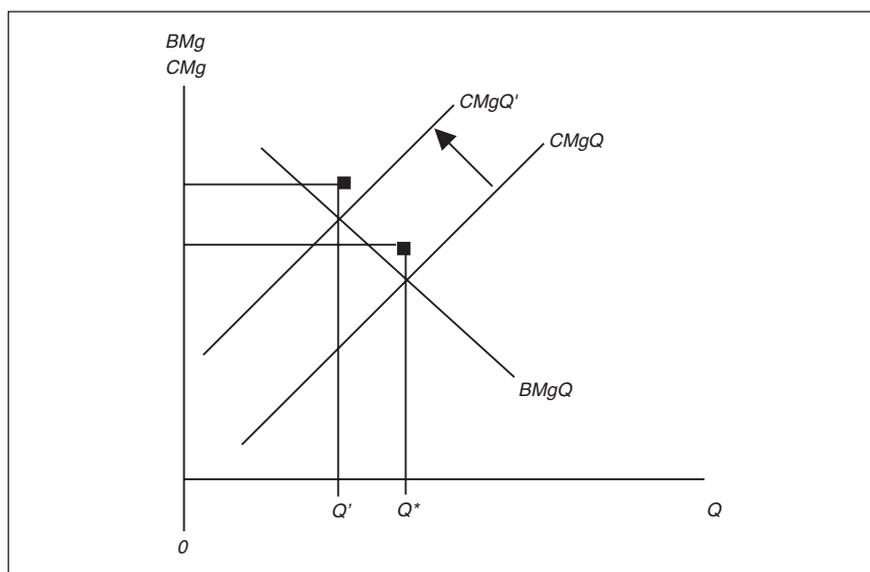
Por lo que respecta a la *curva de beneficios marginales* del delincuente ($BMgQ$), su fundamentación es la de la «ley de demanda» o curva de demanda. La pendiente negativa de esta curva de demanda se puede interpretar como una consecuencia de la idea de la utilidad marginal relativa decreciente del consumo de un determinado bien⁹ (en este caso, los bienes que consume el delincuente), así como, para un determinado bien, la altura desde un determinado punto de abs-

⁸ Nótese que, en términos gráficos, el coste marginal en un determinado punto del eje horizontal vendría dado por la longitud del segmento vertical que, partiendo de ese punto, llegase hasta la curva de coste marginal. Dicho segmento representa lo que habría costado la última unidad (o delito) producida. Por ejemplo, si se tomase, de partida, un nivel de delitos elevado (un punto situado muy a la derecha del eje horizontal), entonces el coste marginal de éste (es decir, lo que le cuesta al delincuente llevar a cabo un delito más) sería muy elevado.

⁹ Tanto desde el punto de vista del *enfoque cardinal* de la deducción de la curva de demanda a partir del supuesto, o ley, de la utilidad marginal decreciente (el aumento de la utilidad derivada del consumo de unidades sucesivas de un determinado bien es cada vez menor), como desde el punto de vista del *enfoque ordinal* a partir del supuesto de la relación marginal de sustitución decreciente (que en realidad constituye un supuesto de utilidades marginales relativas decrecientes), la idea básica subyacente es la de que la escasez da valor a los bienes (el individuo valorará relativa-

cisas hasta la curva de demanda provee una medida monetaria de la utilidad o beneficio marginal que esa unidad del bien proporciona al individuo, algo similar se puede suponer que sucede para el conjunto de bienes que consume el delincuente. Esto en lo que respecta a la pendiente de la curva de beneficio marginal del delincuente; en lo respectivo a sus desplazamientos, éstos se producirán en la medida en que se modifiquen cualesquiera de las variables recogidas dentro de la cláusula *ceteris paribus*; por ejemplo, una modificación del botín que se obtiene por unidad de delito.

GRÁFICO I



Y así, dada la posición de sus curvas de costes y beneficios marginales, el delincuente racional elegirá el número de delitos a perpetrar de forma que maximice la diferencia entre los beneficios y costes de delinquir, lo cual requiere el cumplimiento de la *regla óptima* $BMg=CMg$ ¹⁰. El nivel de delitos que elegirá el delincuente será Q^* , ya

mente más aquellos bienes que le son relativamente más escasos), y de todo ello se deduce (cuando el individuo tiene una conducta económica racional, en el sentido de que, dadas sus restricciones de renta monetaria y precios de los bienes, elige una cesta de bienes de consumo que maximiza su utilidad) que existe una relación negativa entre precio y cantidad demandada de un determinado bien. Esto es, para el individuo representativo se obtendría una curva de demanda con pendiente negativa (excepción hecha de los bienes Giffen).

¹⁰ Que es la condición de primer orden para la maximización de la diferencia entre beneficios y costes.

que en dicho punto se cumple la citada regla (lo que le cuesta el último delito cometido coincide con la ganancia o utilidad obtenida de él). Obsérvese que en cualquiera de los otros puntos del eje de abscisas el delincuente no estaría maximizando su utilidad; por ejemplo, para un nivel de delitos inferior al óptimo (inferior a Q^*), el beneficio del último delito cometido supera al coste de cometerlo (existe un excedente entre beneficio y coste para esa unidad); en consecuencia, si el delincuente tiene una conducta económica racional, tendrá incentivos para ir aumentando el número de delitos cometidos (a desplazarse hacia la derecha por el eje de abscisas), ya que de esta forma iría haciéndose con los excedentes de beneficios sobre costes de todos esos delitos. Finalmente, una vez alcanzado el nivel Q^* , el delincuente ya habrá aprovechado todas las posibilidades de aumentar su excedente y no tendrá incentivos para moverse, *ceteris paribus*, de ahí¹¹; con la elección de esa cantidad de delitos por unidad de tiempo estará maximizando su bienestar.

Este resultado se deriva de la construcción de un sencillo modelo abstracto de la conducta económica humana, en este caso aplicado a la elección del número de delitos a perpetrar por el delincuente representativo¹². A partir de dicho modelo se puede deducir una amplia serie de *predicciones o proposiciones teóricas* que, además, son generalizables para el conjunto formado por todos los delincuentes¹³. Obsérvese, en este sentido, que una modificación de los costes (o de los beneficios) incorporados dentro de la cláusula *ceteris paribus* de la curva de costes marginales (o de beneficios marginales) provoca un desplazamiento de ésta, lo que implica una modificación en la cantidad de delitos que se desean cometer. Por ejemplo, si se produce un endurecimiento de las penas (verbigracia un aumento del número de años de cárcel previsto para el correspondiente delito), todo lo demás

¹¹ No continuará aumentando el número de delitos que comete a partir de ahí, ya que en los puntos situados a la derecha de Q^* el coste de perpetrar cada nuevo delito supera a su beneficio ($BMg < CMg$), con lo que añadiría excedentes negativos (pérdidas), reduciendo así su bienestar.

¹² Otras aplicaciones de este mismo esquema teórico a otros ámbitos de elección humana, en la línea de Becker, serían, por ejemplo, la elección del matrimonio, del divorcio o del número de hijos, dentro del ámbito de la economía de la familia; las referentes al comportamiento de los políticos, grupos de presión, burócratas, etc., dentro del campo de la *public choice*; las referentes a la elección de las zonas de residencia de las familias y de localización de las empresas, dentro del campo de la economía localización, etc.

¹³ Efectivamente, dado que se viene tratando con un agente económico representativo (su pauta de comportamiento es la seguida por la mayoría de los delincuentes), los resultados obtenidos para él son generalizables al grupo formado por todos los delincuentes.

constante, ello comporta un aumento de los costes de delinquir, con lo que la curva de coste marginal del delincuente representativo se desplaza hacia arriba y hacia la izquierda (en el gráfico, su nueva curva es $CMgQ'$), de forma que el nuevo punto de corte con su curva de beneficio marginal se produce para un nivel de delitos menor (el nivel Q' en el gráfico). Es decir, el modelo predice que un endurecimiento de las penas produce una reducción de la delincuencia (el mismo resultado se derivaría de una mejora de la eficacia policial¹⁴, etcétera).

b) *Aspectos a resaltar del análisis económico de la delincuencia*

– El modelo que se acaba de analizar describe la elección del delincuente del número de delitos a cometer por unidad de tiempo, dadas sus preferencias y sus restricciones (si se tratase de delitos de corrupción, se tendría un funcionario público corrupto que elige racionalmente el número de delitos de corrupción a perpetrar). Pues bien, ésta no es más que una de las numerosas perspectivas desde las que se puede plantear el análisis económico de la delincuencia. Otro ángulo desde el que se podría haber planteado el análisis sería, por ejemplo, el *del mercado de delitos*: ello permitiría determinar el número de delitos de equilibrio a partir de la interacción, en el correspondiente mercado, de los oferentes y los demandantes del correspondiente delito (si dicho análisis de mercado se planteara para el caso de los delitos de corrupción, se podría hablar, de un lado, de corruptores u oferentes de sobornos –pudiendo ser estos últimos particulares o empresas–, y, de otro, de corruptos o demandantes de sobornos –siendo estos últimos funcionarios públicos).

– En este punto, un aspecto fundamental sería el de los supuestos acerca de la *estructura de mercado* que caracteriza al correspondiente sector o mercado de delitos (tomando de nuevo el caso de los delitos de corrupción, el mercado de la corrupción a escala nacional se podría aproximar, suponiendo que se tratara de un mercado de competencia perfecta; la relación entre corruptor y corrupto se podría plantear como un monopolio bilateral, etc.), y es que el equilibrio final dependerá crucialmente del esquema de incentivos que se derive de dicha estructura. Otra forma de expresar la misma idea consiste en resaltar la importancia que tiene en el análisis la especificación de los *factores institucionales* que dan forma a las reglas del juego (consti-

¹⁴ Una mejora de la eficacia policial, todo lo demás constante, aumenta la probabilidad de ser descubierto, con lo que aumenta el coste (esperado) de delinquir.

tuidas por reglas legales, normas no escritas, reglas del juego económicas, políticas, etc.), o espacio social, en el que se desenvuelven los agentes económicos.

– Es preciso señalar, asimismo, que normalmente el análisis se efectúa en términos de equilibrio parcial y de estática comparativa. Este tipo de literatura teórica se relaciona estrechamente con los nuevos desarrollos, en modelos de equilibrio parcial, dentro del campo de la economía industrial. No obstante, en algunas ocasiones, particularmente cuando se analizan las consecuencias económicas (sobre el bienestar económico) de la delincuencia (por ejemplo, los efectos económicos de los delitos de corrupción), el marco de análisis suele ser de equilibrio general y, en algunos casos, de equilibrio general dinámico.

2.2. Algunas aportaciones a la literatura teórica sobre la corrupción

Una vez examinada la lógica o forma de razonamiento que caracteriza el análisis económico de la delincuencia, en esta sección se entra de lleno en el caso concreto de los delitos de corrupción. Para ello se pueden destacar las siguientes líneas de análisis o formas de abordar teóricamente el fenómeno de la corrupción:

a) La corrupción planteada como un problema de agente-principal

Los modelos de agencia no solamente se aplican a las relaciones entre propietario de la empresa y gestor de la misma¹⁵, sino que

¹⁵ El problema del agente-principal surge inicialmente para analizar los problemas surgidos en las grandes empresas como consecuencia de la existencia de una separación, cada vez mayor, entre la propiedad (los accionistas) y el control (los gestores) de ella. En este caso, el principal (o principales) son los accionistas, y el agente (o agentes) son los gestores de la empresa. Como es sabido, la función objetivo del principal (la maximización del beneficio o valor de la empresa), que se supone que es la que ha de maximizar el agente, puede no coincidir con la función objetivo de este último (la función objetivo del agente puede incorporar variables como el propio estatus o prestigio profesional, el tamaño de la empresa, etc); por otra parte, en la relación principal-agente se da la presencia de información incompleta y asimétrica a favor de éste, que es quien conoce mejor la marcha y las necesidades de la empresa, con lo cual, el agente se comportará maximizando su utilidad (su función objetivo) con la restricción de obtener un beneficio mínimo que deje satisfechos a los accionistas y que no ponga en peligro su puesto de gestor. El principal, por su parte, no tiene incentivos para supervisar con exactitud la conducta del agente, puesto que ello conllevaría un alto coste en términos de búsqueda de información; así, desde el punto de vista de este último, la forma de minimizar este problema consiste en el diseño de formas contractuales que incentiven al agente a desempeñar una gestión de la empresa lo más próxima posible a la maximización del beneficio (por ejemplo, haciéndole participar en beneficios, etc).

el razonamiento es igualmente trasladable a las relaciones entre el Gobierno y los funcionarios (véase, por ejemplo, Alonso, 1995); en este caso, el *principal* es el gobierno y el *agente* es el funcionario público, el cual se supone que actúa por cuenta de aquél. Y en este contexto, dado que el funcionario dispone de una mayor información sobre la gestión que desempeña que el gobierno (existe un problema de información incompleta y asimétrica), tiene incentivos a actuar no solamente en función de los intereses del principal, sino también siguiendo su propio interés; ello incorpora la posibilidad de que el funcionario no cumpla el contrato de agencia (no cumpla su cometido), sino que actúe en beneficio de un tercero (el corruptor), a cambio del correspondiente soborno. ¿Cómo se modeliza en este caso la elección del funcionario en relación con los sobornos? Pues de la misma forma que se acaba de analizar en el epígrafe anterior para el delincuente racional: dadas sus funciones de costes y beneficios en relación con la aceptación de sobornos (incumplimiento de su contrato de agencia), éste elegirá la cantidad (o cuantía) que acepta de sobornos tal que, en el margen, se igualen el beneficio y el coste; es decir, tal que la última unidad de soborno le suponga un beneficio igual a su coste, ya que así estaría maximizando su utilidad (evidentemente, para muchos funcionarios el coste de aceptar sobornos, en términos de costes psicológicos de sentimientos de deslealtad al servicio público, etc., será tan elevado que su decisión racional será la de aceptar cero sobornos). En el marco de este enfoque es posible analizar numerosos aspectos institucionales (configuración de los contratos de agencia, penas impuestas por corrupción, etc.) de los que se derivan mayores o menores incentivos para la realización de actividades corruptas (algunos de ellos aparecerán en los epígrafes posteriores).

b) Argumentos teóricos que relacionan positivamente la corrupción y la eficiencia

Como se verá más adelante, es claro que, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, la corrupción tiene un efecto netamente negativo sobre la eficiencia y el crecimiento económicos; no obstante, existe una serie de enfoques teóricos, casi todos ellos basados en situaciones de *second-best*, que concluyen lo contrario, y que se pueden clasificar en tres grupos:

En primer lugar se tiene el argumento –por lo demás bien conocido– de que en el contexto de una regulación económica altamente distorsionadora (profusa, opaca, arbitraria, etc., como la que ha venido caracterizando a muchas economías en desarrollo), la corrupción administrativa puede permitir vencer o sortear muchas de esas rigi-

deces impuestas por la propia política económica; dicho de otra forma, puede permitir engrasar la «rueda administrativa» –véanse las argumentaciones iniciales de Leff (1964) y Huntington (1968)–. Nótese que el argumento es típicamente de segundo óptimo, pues, en lugar de plantearse la aligeración y la racionalización de la propia regulación económica (en la que sería la solución de primer óptimo), lo que se hace es considerar dicha regulación como inamovible y platearse la corrupción administrativa como una segunda distorsión con efectos compensadores sobre la primera.

En segundo lugar existe la hipótesis de que, en la medida en que la corrupción administrativa permita que las empresas compitan, o pujen (mediante la oferta de sobornos al correspondiente funcionario) para hacerse con un determinado contrato público, ello puede conducir, bajo determinadas condiciones, a un resultado eficiente. En efecto, si se supone que las empresas cumplen todas las otras condiciones previstas en el correspondiente contrato público y que el funcionario corrupto sólo se guía a la hora de conceder el contrato por la cuantía del soborno, entonces, puesto que el funcionario adjudica el contrato al mejor postor (a la empresa que se puede permitir pagar un mayor soborno), estará de esa forma asignando el contrato a la empresa más eficiente (con menores costes). Éstas son las conclusiones a las que llegan Beck y Maher (1986) y Lien (1986), los cuales demuestran que el mecanismo de sobornos puede reproducir el mismo resultado que los procedimientos de subasta (legal) realizadas bajo condiciones de información imperfecta.

En tercer lugar se tiene la argumentación basada en la *teoría de colas* de Lui (1985), el cual sostiene que el pago de un soborno con objeto de acelerar la tramitación de licencias, permisos, etc. (piénsese en los casos de administraciones extremadamente lentas y burocratizadas como las de la India), puede conducir a una mejora en la eficiencia. La razón es que el tiempo tiene un valor diferente para diferentes individuos (dependiendo de sus niveles de renta, del coste de oportunidad de su tiempo, etc.), de modo que aquellos para los cuales su tiempo sea muy valioso ofrecerán sobornos a los funcionarios públicos con el objeto de acelerar su trámite (con objeto de «adelantarse en la cola»).

c) *Réplicas a los argumentos teóricos anteriores*

Respecto del primer argumento señalado en el subepígrafe anterior, hay que destacar que la excesiva regulación, y particularmente la opacidad de ésta, no constituye un factor exógeno respecto del sis-

tema en su conjunto (donde se incluyen las prácticas de corrupción) ni es inamovible desde el punto de vista de la política económica. De hecho, la generación de un entorno económico y regulatorio altamente distorsionado, poco transparente y caracterizado por un alto grado de prácticas corruptas, es el resultado de un mismo proceso de evolución institucional en el que interactúan ambos fenómenos. Como, además, dicho entorno no es inamovible, ello remite, de nuevo y con mayor énfasis, a la idea de que desde el punto de vista de la política económica es la solución de primer óptimo (esto es, la aplicación de una línea de política económica que aligere, dé más transparencia y racionalice la regulación; que penalice en mayor medida la corrupción, etc.) la que permitirá conseguir una verdadera mejora de la eficiencia en la asignación de recursos.

En cuanto al segundo tipo de argumento, hay que señalar que las condiciones para que el mecanismo de sobornos equivalga al procedimiento de subasta legal no se dan en la realidad: por un lado, la empresa que se haga con la licitación pública puede ser, no la más eficiente en términos de costes, sino la más eficiente en términos del ejercicio de actividades de *rent-seeking*; por otro, como señalan Boycko, Shleifer y Vishny (1995), los acuerdos que se establecen entre corruptores y corruptos (los contratos de corrupción) difícilmente disponen de los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento (no se puede exigir su cumplimiento ante los tribunales de justicia, etc.).

Finalmente, en cuanto al argumento basado en la teoría de colas de Lui, la replica ya se encuentra en un trabajo muy anterior de Myrdal (1968), en el que éste sostiene que los funcionarios corruptos, en lugar de acelerar los trámites, lo que realmente pueden acabar haciendo es retrasar deliberadamente los trámites administrativos con objeto de atraer más sobornos.

d) *Corrupción centralizada y descentralizada*

Un aspecto muy relevante que señala la literatura teórica sobre la corrupción es el del grado de coordinación o cooperación existente entre las diferentes esferas políticas o administrativas a la hora de desarrollar las prácticas corruptas. En esta línea, y razonando en términos de la «estructura de mercado» que caracteriza a la corrupción, Murphy, Shleifer y Vishny (1991) muestran cómo, en economías con altos grados de corrupción, ésta es más dañina cuando se efectúa descentralizadamente (de forma descoordinada). El argumento se puede expresar como sigue: en primer lugar, en economías con altos ni-

veles de corrupción centralizada –como pudieron ser la Filipinas de Marcos o la Unión Soviética– los niveles de corrupción se organizan desde arriba y se aplican coordinadamente en todas las esferas administrativas; en terminología de economía industrial, existe colusión entre los diferentes agentes corruptos (el conjunto de éstos toma la forma de un cártel); y ello conduce a que todo el entramado político y administrativo funcione como un monopolio que maximiza conjuntamente los beneficios de los participantes en él. En un entorno como éste, las empresas y demás agentes conocen, de antemano, a quién o quiénes han de pagar los sobornos para llevar a cabo sus inversiones, de forma que pueden efectuar sus cálculos de rentabilidad económica con cierta certidumbre. Por su parte, el cártel político-administrativo, dada su conducta maximizadora de los beneficios conjuntos, establecerá la estructura de sobornos de forma que no disuada excesivamente la inversión en el país (la maximización de los ingresos netos por sobornos exige normalmente mantener unos niveles aceptables de inversión y actividad económica)¹⁶. En segundo lugar, en las economías donde los elevados niveles de corrupción se manifiestan de una forma descoordinada y competitiva; es decir, donde cada uno los diferentes niveles de las administraciones públicas exige su correspondiente soborno de forma totalmente independiente de los demás (como son claramente en la actualidad los casos de Rusia, Ucrania, Colombia, Venezuela, etc.), el daño económico puede ser considerablemente mayor. En efecto, las empresas que, por ejemplo, desean invertir en el país tienen que sobornar a toda una serie indeterminada de funcionarios correspondientes a las más diversas administraciones y agencias gubernamentales, lo cual entraña para ellas un alto grado de desconocimiento (incertidumbre) acerca de los costes de establecimiento en el país. Asimismo, tal y como señala Jones (1998, cap. 7), en este esquema de corrupción las empresas se enfrentan no sólo con los costes en términos de las elevadas cuantías de sobornos que deben pagar, sino que, además, esos sobornos tienen la naturaleza de costes hundidos (*sunk cost*, costes irrecuperables), en el sentido de que, una vez pagados n sobornos correspondientes a n escalones de las administraciones, si en el escalón $n+1$ el correspondiente funcionario deniega el permiso o licencia, de forma que no se autoriza la inversión, entonces la empresa pierde todo lo correspon-

¹⁶ Esta conducta no sería así en el caso de un gobierno depredador, en un entorno altamente corrupto y degradado, con una perspectiva de mantenimiento del poder tan sólo a corto plazo; aquí la estrategia de dicho Gobierno podría ser más bien la de «saqueo del Estado» en el plazo más breve posible (este caso puede recordar, por ejemplo, al de diferentes Gobiernos de Venezuela).

diente a los sobornos pagados hasta entonces¹⁷. Obsérvese, también, que al actuar descoordinadamente (no colusivamente), los funcionarios corruptos no maximizan sus beneficios conjuntos (nótese la equivalencia con las soluciones colusiva y no colusiva del oligopolio), fundamentalmente porque el exceso de sobornos exigidos (respecto del caso centralizado) reduce la inversión y la actividad económica sobre las que se aplican dichos sobornos.

e) *Corrupción y búsqueda de rentas*

La relación entre las actividades de *rent-seeking*¹⁸ y la corrupción es muy estrecha; no en balde el pago de sobornos es una forma concreta que toma la actividad de búsqueda de rentas. En este sentido, y relacionándolo con el tema del crecimiento económico, Murphy, Shleifer y Vishny (1991, 1993) analizan, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, las causas y la incidencia de dichas actividades de *rent-seeking*. El eje central de su análisis consiste en la distinción de dos sectores básicos en la economía: un sector «productivo», dedicado a la generación del *output* de la economía, así como al desarrollo de nuevas ideas para aumentar la productividad, y un sector dedicado a la búsqueda de rentas (o sector improductivo). A partir de ahí se investigan los incentivos de los individuos para invertir y para ejercer sus actividades profesionales en uno o en otro, lo que les lleva a concluir que los países con una tecnología altamente productiva en el sector de búsqueda de rentas (plasmada en aspectos tales como fácil corrupción y pobre definición y ejecución de las leyes que impliquen una escasa protección de los derechos de propiedad) experimentarán un pobre rendimiento económico. Otro aspecto más concreto que también analizan es el relativo a la asignación de los «talentos» (las personas más capacitadas, que desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones económicas) entre ambos sectores, y las repercusiones que de ello se derivan para el crecimiento

¹⁷ Si la empresa representativa ya ha adquirido una serie de instalaciones y bienes de capital y ya ha obtenido una serie de permisos, ¿qué le impide al siguiente funcionario (por ejemplo, al último de la cadena) exigir un soborno tan elevado que haga prácticamente cero el valor neto descontado de la empresa? En este punto, el empresario, que no tiene más alternativa que la de cerrar la empresa, puede que opte por pagar el soborno. Ahora bien, antes de que todo esto suceda, el empresario, como agente racional que es, es capaz de anticipar este tipo de problema, con lo que su decisión *ex-ante* será la de no invertir nada en esa economía.

¹⁸ Inversión de recursos y dedicación de talentos humanos a la búsqueda de rentas monopólicas, derivadas de toda suerte de favores políticos o administrativos, o acciones similares (como el pago de sobornos), con resultados esencialmente redistributivos de la riqueza y escasa o nulamente productivos.

económico. La hipótesis que defienden es que en los países donde se premien más las actividades de búsqueda de rentas que las actividades relacionadas con la iniciativa empresarial, atraerán a los principales talentos hacia la primera de ellas, conduciendo así al estancamiento económico¹⁹.

f) *Rendimientos crecientes y persistencia de las actividades de corrupción*

La evidencia empírica, como se señalará más adelante, muestra que los niveles de corrupción tienden a ser menores conforme aumenta el nivel de renta *per capita* de los países (de una forma no lineal, pues en los períodos de fuerte despegue económico suelen exacerbarse las prácticas corruptas, en tanto que para economías que ya tienen elevados niveles de renta *per capita* los niveles de corrupción son mucho menores). Sin embargo, dicha regularidad empírica se produce con un elevado grado de dispersión: para niveles similares de renta *per capita* se observan niveles de corrupción muy dispares. Ello se puede interpretar como una consecuencia del elevado grado de persistencia que presentan las prácticas de corrupción. En este escenario, el primer paso puede consistir en reconocer, en un sentido sociológico, que la idiosincrasia respecto de las normas (costumbres) sociales de cada país puede ejercer una influencia considerable en la persistencia de las prácticas corruptas. Pero más interesante aún es analizar el proceso por el cual una serie de economías (en principio similares, como el norte y el sur de Italia) siguen procesos de formación de reglas sociales (y en general de reglas del juego que determinan la estructura de incentivos de la economía) netamente diferentes, y con diferentes repercusiones sobre la persistencia de las prácticas de corrupción²⁰. Algunos elementos interesantes en este tipo de análisis son: 1) La idea de que, a partir de cierto nivel de corrupción y

¹⁹ Para probar esta hipótesis añaden a las regresiones de convergencia de Barro (1991) la *ratio* de estudiantes matriculados en Derecho respecto del total de alumnos matriculados en enseñanza universitaria (se entiende que las actividades de los abogados tienen que ver fundamentalmente con el sector de búsqueda de rentas), y lo mismo hacen para los matriculados en ingeniería (se supone que los ingenieros desarrollan su actividad profesional fundamentalmente en el sector productivo), obteniendo como resultado una relación negativa entre crecimiento económico y la *ratio* de matriculación en Derecho, y al contrario para el caso de las matriculaciones en ingeniería.

²⁰ Éste es uno de los objetivos fundamentales que se plantea el programa de investigación de la escuela de la *Nueva Economía Institucional*. Ésta se desarrolla en torno al enfoque de los costes de transacción y destaca, particularmente, la vertiente desarrollada por los historiadores de la economía en la línea de Douglass North, los cuales manifiestan un destacado interés por el estudio de la dinámica del cambio ins-

hasta cierto punto, las actividades corruptas presentan una tecnología caracterizada por la existencia de *rendimientos crecientes*; por ejemplo, el análisis, ya citado en el párrafo anterior, de Murphy, Shleifer y Vishny (1993) señalaba que cuanto mayor fuera el tamaño del sector de la economía dedicado a las actividades corruptas (y en general a las de búsqueda de rentas) más rentable sería para los individuos ejercer sus actividades en él. 2) En relación con lo anterior, se tiene también la idea de que las *condiciones iniciales* (en materia de niveles de corrupción, de normas sociales existentes, etc.) son relevantes a la hora de analizar la mayor o menor persistencia de las prácticas corruptas, lo cual se relaciona también con fenómenos como el de *dependencia de la senda*. 3) La idea, que se desprende de todo lo anterior, de que el análisis de la evolución de los niveles de corrupción ha de modelizarse en el seno de modelos que presenten *múltiples equilibrios*²¹.

2.3. Efectos económicos de la corrupción

A continuación, a partir de lo visto en los puntos anteriores, se pueden destacar una serie de efectos económicos derivados de la existencia de importantes niveles de corrupción²². Como se verá a continuación, en última instancia, todos estos efectos apuntan, ya sea de manera directa o indirecta, a la proposición de que los elevados niveles de corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión y sobre el crecimiento y el desarrollo económicos.

En primer lugar, *la corrupción distorsiona los mercados de forma que reduce la eficiencia en la asignación de recursos*. Ello se produce a través de diversas vías: a) Distorsiona los incentivos, de manera que, como se señalaba anteriormente, en un entorno altamente corrupto los indi-

titucional y sus repercusiones sobre el crecimiento a largo plazo. Desde este punto de vista, el complejo de restricciones institucionales existentes en una economía, constituido por una combinación de restricciones formales e informales, es un reflejo de los costes asociados con la realización y el cumplimiento de acuerdos y contratos; además, se añaden otros supuestos, como, por ejemplo, que los actores que llevan a cabo las elecciones manejan modelos subjetivos del funcionamiento de la economía; o que existe un fenómeno de inercia institucional o «dependencia de la senda», de forma que se llega a la ambiciosa propuesta de construir una teoría general del cambio institucional. Para una exposición detallada, véanse NORTH (1981, 1990) o EGGERTSSON (1995); para una crítica a la pretensión de construir una «gran teoría» de la dinámica del cambio social, véase TOYE (1995).

²¹ Por ejemplo, un equilibrio «malo», con una corrupción generalizada en toda la economía, al que se tendería si se partiese de unas condiciones iniciales en las que los niveles de corrupción son superiores a un determinado valor crítico, y un equilibrio «bueno», con bajos niveles de corrupción, al que se tendería para niveles iniciales de corrupción por debajo de ese valor.

²² Véase TANZI (1998), págs. 583, 584.

viduos tienen más incentivos a dedicarse a actividades corruptas o de búsqueda de rentas, y no tanto a actividades productivas. *b)* Actúa como un impuesto arbitrario. En efecto, ésta crea un elevado exceso de gravamen (mayor que el de un impuesto indirecto) debido a que su coste se relaciona no solamente con la cuantía del soborno, sino también con la búsqueda de aquellos que han de ser sobornados, con la negociación del soborno y con el coste derivado de la ausencia de mecanismos legales que garanticen el cumplimiento de lo acordado. *c)* Reduce las posibilidades y la capacidad del gobierno para imponer los controles regulatorios (o políticas de regulación) necesarias para corregir los fallos del mercado. Es decir, reduce la eficacia con la que el Gobierno desempeña su papel regulatorio en aspectos tales como el sistema financiero y bancario, el sistema nacional de salud, las telecomunicaciones, etc.

En segundo lugar, la corrupción *incrementa la desigualdad en la distribución de la renta*, pues los que se benefician de ésta son, fundamentalmente, aquellos que disponen de mayores niveles de renta y, por tanto, de mayor capacidad para pagar sobornos, en tanto que el coste para la economía de las prácticas corruptas recae sobre toda la sociedad (véase Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998).

En tercer lugar, la corrupción *suele perjudicar más a las pequeñas empresas*. En un entorno económico con elevados niveles de regulaciones arbitrarias y de corrupción (típicas de muchas economías en desarrollo), las pequeñas empresas, sobre todo las que inician su actividad, suelen ser acosadas por multitud de funcionarios e inspectores fiscales, muchos de ellos en busca de sobornos²³; las grandes empresas, por su parte, disponen de una mayor capacidad para enfrentarse con las prácticas corruptas, entre otras cosas porque pueden disponer de departamentos especializados, de buscadores de rentas (favores políticos), etc., que les permiten hacer frente con mayor eficacia a la intrincada y opaca red de regulaciones económicas y fiscales.

²³ A este respecto, véase DE SOTO (1989). En su trabajo, DE SOTO relata como, en el verano de 1983, él y su equipo de investigadores pusieron en marcha un pequeño taller textil en los alrededores de Lima, con el objeto expreso de medir el coste que supone, para un pequeño empresario, el hacer frente a las regulaciones, los trámites y las restricciones burocráticas asociadas con la apertura de una pequeña empresa. Dicho equipo hubo de hacer frente a once requerimientos oficiales (certificado de establecimiento, registro fiscal, licencia municipal, etc.). Llevar a término todos estos requerimientos exigió 289 días de trabajo-persona y el pago de dos sobornos (si bien fueron requeridos diez sobornos, sólo «dos» fueron pagados debido a que eran absolutamente necesarios para continuar el proyecto); el coste de iniciar un pequeño negocio fue estimado en el equivalente a 32 veces el salario mínimo mensual.

En cuarto lugar, la corrupción *complica y limita la aplicación de una correcta política fiscal y tiende a generar unos elevados déficit públicos* en la medida en que dichas prácticas aumentan el gasto público (concesión de subvenciones no justificadas, concesión de proyectos de inversión pública a empresas con elevados costes, etc.) y reducen los ingresos presupuestarios (desgravaciones fiscales no justificadas, etc.).

En quinto lugar, la corrupción *limita o distorsiona el papel de garante de las reglas del juego económico que le corresponde al Estado* (limita su capacidad de garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos). Dicha inseguridad económico-jurídica es claro que afecta negativamente a la inversión y al crecimiento económico a largo plazo.

Finalmente, la existencia de una corrupción generalizada puede contribuir a que *se deteriore la percepción de la población acerca de la legitimidad de la economía de mercado e incluso de la democracia*. Véanse, si no, los casos de varias de las economías en transición, como Rusia, Ucrania o Rumanía, o los de algunas de las economías iberoamericanas, como el Perú de Fijimori o la Venezuela de Chávez.

3. MEDICIÓN Y EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA CORRUPCIÓN

Por su propia naturaleza –al tratarse de actividades ocultas o ilegales–, las prácticas corruptas son imposibles de cuantificar directamente. Sin embargo, existe una serie de *índices de percepción de la corrupción*, elaborados mediante el procedimiento de encuestas, que proporcionan una valiosa información acerca de la percepción, o evaluación subjetiva, que tienen los hombres de negocios, analistas de riesgos, periodistas de investigación, etc., acerca de la importancia que tienen las prácticas corruptas (normalmente en la esfera del sector público) en diferentes países.

Uno de los índices más conocidos es el «*Corruption Perceptions Index*» (CPI a partir de ahora), que elabora Transparency International, organización no gubernamental con sede en Berlín. El interés del CPI estriba en que aglutina los resultados de los principales índices de percepción de la corrupción, elaborados para países, existentes en la actualidad; se trata, pues, de un índice compuesto, o índice de índices, elaborados estos últimos por las principales organizaciones internacionales especializadas en el tema²⁴. El CPI se elabora anualmente

²⁴ Las encuestas utilizadas en la elaboración del CPI son las provenientes de las siete siguientes organizaciones: Economist Intelligence Unit (Country Risk Service

desde 1995; el último índice publicado, el correspondiente a 1998, incluye en el análisis a 85 países; las puntuaciones, o índices, obtenidos para cada uno de estos países se sitúan (de mejor a peor en cuanto a corrupción percibida) en un intervalo que va desde 10 (el país es percibido como libre de corrupción) hasta 0 (el país es percibido como casi totalmente corrupto). En el *gráfico 2* se presentan los CPI de los 85 países analizados en 1998. Obsérvese que en los primeros puestos aparecen países como Dinamarca (índice 10)²⁵, Finlandia (9,6), Suecia (9,5), etc., en tanto que, en el otro extremo, figuran países como Rusia (2,4), Venezuela (2,3), Nigeria (1,9), etc.

Una vez que se dispone de índices de percepción de la corrupción como el que se acaba de comentar, puede ser interesante examinar empíricamente, tan sólo a modo de ilustración, algunos de los resultados sugeridos por la teoría en cuanto a la relación o asociación existente entre niveles de corrupción y algunas variables macroeconómicas. Así, en el *gráfico 3*, como indica la recta de regresión, se obtiene una clara asociación positiva entre los niveles de PIB *per capita* de 1997 (medidos según la PPA) y los índices de percepción de la corrupción (CPI) para la muestra mundial de los 85 países considerados anteriormente. La interpretación de este resultado puede ser, en línea con lo sugerido por la teoría, la de que mayores niveles de desarrollo económico (aproximados por los PIBpc) se corresponden normalmente con menores niveles de corrupción (aproximados por los CPI). Por lo que respecta a la elevada dispersión existente alrededor de la recta de regresión, hay que tener en cuenta que los niveles de corrupción se relacionan con otras muchas variables distintas del nivel de desarrollo del país (como se mencionaba anteriormente, un hecho empírico estilizado de la corrupción es que, para cada nivel de PIBpc, se observa una notable disparidad en cuanto a los niveles de corrupción).

and Country Forecast), Gallup International (50th Anniversary Survey), Institute for Management Development (World Competitiveness Yearbook), Political & Economic Risk Consultancy (Asian Intelligence Issue), Political Risk Services (International Country Risk Guide), World Development Report (Private Sector Survey by the World Bank) y World Economic Forum & Harvard Institute for International Development (Global Competitiveness Survey).

²⁵ Este índice 10 no significa que no exista nada de corrupción en Dinamarca; se trata, recuérdese, de un índice de percepción de la corrupción y no de un índice de corrupción efectiva. Además, en el caso de Dinamarca, para cuyo índice se emplearon 9 encuestas, el valor de 10 se obtiene con una desviación típica de 0,7, lo que quiere decir que no todas las encuestas (no todos los hombres de negocios encuestados) piensan que sea Dinamarca el país con el sector público más transparente del mundo. Para conocer el número de encuestas empleado en la elaboración del CPI del resto de países y para ver el valor de sus correspondientes desviaciones típicas, véase Transparency International (1998).

Unos resultados bastante similares se obtienen cuando se examinan: la relación existente entre los CPI y las tasas de inversión (*gráfico 4*), donde, sin embargo, el sentido de la causalidad, de acuerdo con la teoría, parece ir más bien del CPI hacia la tasa de inversión, es decir, que más transparencia económica (menor corrupción) favorece la inversión, y la relación entre los CPI y el capital humano (*gráfico 5*).

Este tipo de resultados se confirma de forma rigurosa en una serie de análisis econométricos, como el de Mauro (1995). Este autor realiza un exhaustivo análisis de corte transversal, donde estima la relación existente entre el crecimiento económico (y la inversión) y un 'índice de eficiencia burocrática' (que es la media de tres índices: 'eficiencia judicial', 'corrupción' y 'trámites burocráticos'), así como con un índice de estabilidad política (elaborados todos ellos por la Economist Intelligence Unit, de la revista *The Economist*), y obtiene, para una muestra mundial de países, unos resultados altamente significativos y con el signo esperado (el positivo)²⁶.

4. EL CONTROL EXTERNO Y LA CORRUPCIÓN: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

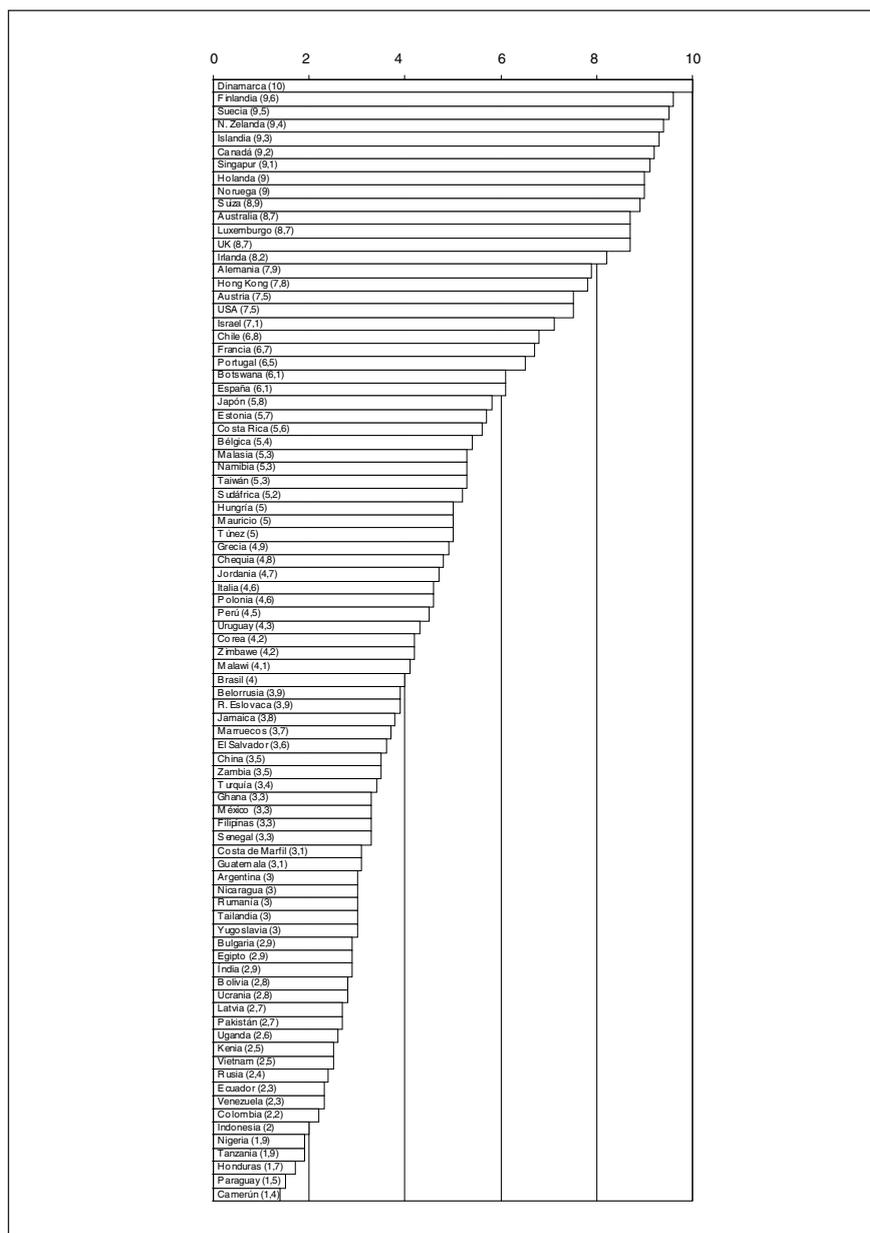
En el primer apartado de este trabajo hacíamos referencia a la Economía del Control que situábamos, junto a la Economía de la Corrupción en el ámbito de la Teoría de la Justicia. El contenido de esa «nueva» rama de la Economía del Bienestar ya fue objeto, como decíamos, del correspondiente estudio por nuestra parte, permitiéndonos incluir como recordatorio de su contenido y alcance los puntos o apartados que se recogen en el esquema 3.

Quizá fuera conveniente tan sólo resaltar que en la legislación correspondiente al Tribunal de Cuentas de España se habla como funciones propias del mismo de «la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público». Por fiscalización externa hay que entender el conjunto de verificaciones *a posteriori* realizadas por un órgano desvinculado del ente fiscalizado y poseedor de las garantías necesarias y suficientes de neutralidad. Este control externo «sobre» la gestión contrasta con el control interno «de» la gestión, apreciándose en este último la existencia

²⁶ Para profundizar en esta línea de análisis empíricos, véase FERNÁNDEZ CORNEJO (1999).

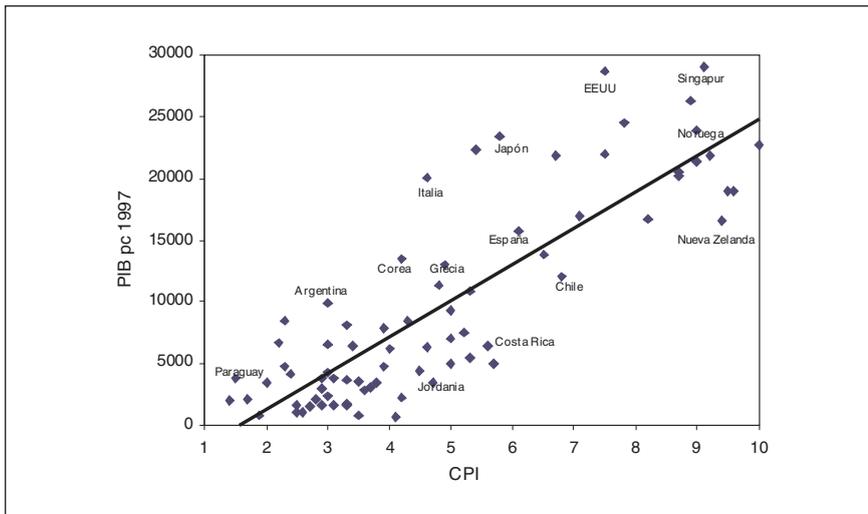
GRÁFICO 2

ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE 1998



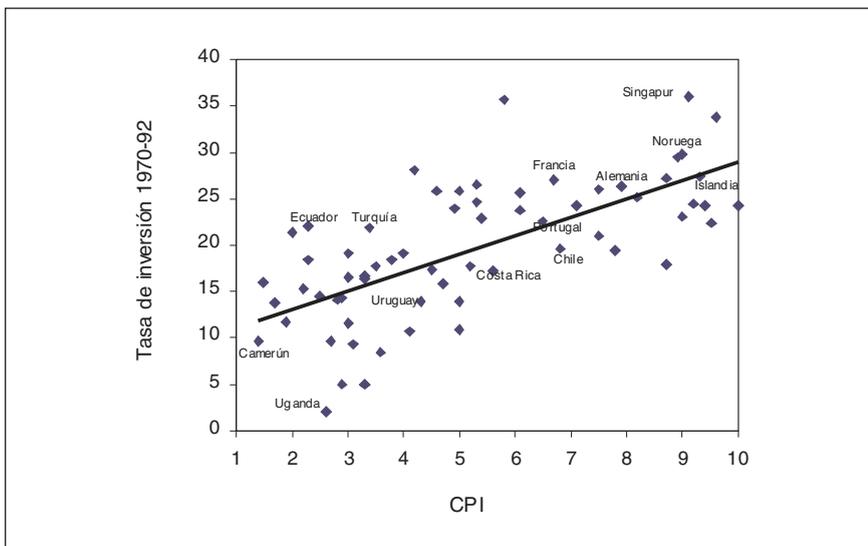
El CPI es el Corruption Perceptions Index, o índice de percepción de la corrupción, que elabora Transparency International. En este caso se trata del CPI publicado en 1998, el cual incluye en el análisis a 85 países; las puntuaciones o índices obtenidos para cada uno de ellos se sitúan (de mejor a peor en cuanto a corrupción percibida) en un intervalo que va desde 10 (el país es percibido como libre de corrupción) hasta 0 (el país es percibido como casi totalmente corrupto). Véase Transparency International (1998).

GRÁFICO 3 ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y NIVELES DE PIB PER CÁPITA



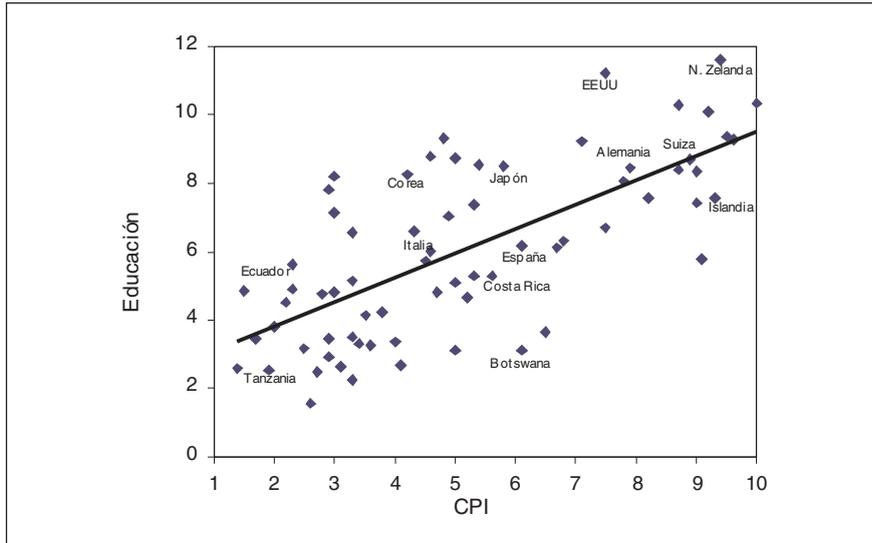
PIBpc 1997 es el nivel del PIB per capita real (calculado según la PPA) de 1997; los datos son los del Banco Mundial (1998). CPI es el Corruption Perceptions Index (véase nota del gráfico 2).

GRÁFICO 4 ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y TASAS DE INVERSIÓN



Tasa de inversión (1970-92) es la tasa de inversión promedio anual para el período 1970-92; datos de Summers y Heston (1990, 1995). CPI es el Corruption Perceptions Index (véase nota del gráfico 2).

GRÁFICO 5
ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y CAPITAL HUMANO



Educación es un indicador de capital humano formado por el número promedio de años de escolarización (en enseñanza primaria, secundaria y universitaria) de la población por encima de los quince años (promedio 1975-90); datos de Barro y Lee (1996). CPI es el Corruption Perceptions Index (véase nota del gráfico 2).

de una tarea de auxilio y tutela a lo largo de todo el proceso en el que el gestor público desarrolla su actividad²⁷.

La naturaleza permanente del control externo, por otra parte, posee una importancia fundamental, ya que permite definir con precisión las actuaciones fiscalizadoras, distinguiéndolas claramente de los meros actos administrativos y dotándolas de una inequívoca continuidad.

El carácter conclusivo del control consuntivo, a su turno, queda claro si la contabilidad que supervisan los órganos de control externo se corresponde con la noción de cuentas definitivas o finales, con independencia de que el contenido y los límites del término (consuntivo) se amplían al considerar la tarea más ambiciosa del análisis y del control de la gestión.

Hay que añadir, finalmente, y en el marco de estas brevísimas consideraciones sobre el control externo, la distinción entre control no jurisdiccional y control jurisdiccional. Si en el primero de ellos hay

²⁷ FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1999), págs. 40-41.

que destacar las medidas correctoras que puedan derivarse del análisis de las cuentas y de una fiscalización específica, en el segundo se trata de agotar todas las posibilidades en el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de la gestión pública, incluyendo la exigencia de responsabilidad en el grado y con el alcance a que, en cada caso, hubiere lugar.

Pero no insistimos en torno a esta materia, ya que nuestro objetivo ahora se limita a valorar las posibilidades del control externo que ejercen los Tribunales de Cuentas sobre el fenómeno de la corrupción.

ESQUEMA 3 **ECONOMÍA DEL CONTROL**

Definición (concepto)	<ul style="list-style-type: none"> • Doble dimensión espacio/tiempo. • En la primeras de ellas, la idea de control abarcaría otros términos (auditoría y fiscalización). • En la segunda se consideraría un proceso dinámico.
Tipos	<ul style="list-style-type: none"> • Interno, externo. • Preventivo, sucesivo, consuntivo. • De legalidad, de regularidad, de gestión. • Jurisdiccional, no jurisdiccional.
Principios y técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Control de eficiencia. • Control de legalidad. • Indicadores. • Variables, modelos y teorías.
Naturaleza y metodología de la Economía del Control	<ul style="list-style-type: none"> • Los beneficios o costes de oportunidad del control. • Las relaciones fiscalizador-fiscalizado (información asimétrica, azar moral, relación entre agente y principal). • La articulación instrumentos-objetos en el proceso de control.
Papel y posibilidades de los Tribunales de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Actuaría de principal respecto al agente, que sería la institución pública correspondiente.

De una forma taxativa puede afirmarse que los Tribunales de Cuentas no tienen como misión directa y específica la lucha contra la corrupción. Sin embargo, parece claro que los procesos de fiscalización permiten acopiar información y detectar situaciones y comportamientos que, eventualmente, pueden servir de base a la actuación de otras jurisdicciones distintas de las contables, incluida la que se ocupa de manera concreta de los casos de corrupción. Hay, a este res-

pecto, experiencias suficientemente significativas, como la de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A., ya estudiada en el número 2 de esta Revista, que demuestran hasta qué punto la incompletud de la jurisdicción contable encuentra su compensación o complemento en otras jurisdicciones y en unidades especiales, como es el caso de la «Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción».

En cualquier caso es preciso reconocer que si bien es cierto que los Tribunales de Cuentas no persiguen de manera apriorística la corrupción, también lo es que pueden detectarla o encontrarse con ella, jugando así, aun sin proponérselo, un papel clave y esencial. Evidentemente cuanto decimos no se refiere tan sólo a las actuaciones propias de los fiscalizadores o miembros de la Sección de Fiscalización (en el caso de España), sino que atañe asimismo a la tarea, recursos y limitaciones de los «jueces» o miembros de la Sección de Enjuiciamiento. En este sentido, las posibilidades de nuestro Tribunal de Cuentas ante el fenómeno de la corrupción se concretan, por una parte, y de manera indirecta, en lo que pueda derivarse de la calidad y el alcance de la actividad fiscalizadora, y por otra, de manera más directa, en la auténtica capacidad de la jurisdicción contable propiamente dicha. Potenciar ambas vertientes del control externo de la gestión pública constituye, sin lugar a dudas, un arma eficaz e importante que contribuiría a erradicar la plaga de estos tiempos en los que... parece no existir victorias éticas y en los que la moral es el postre.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, L. A. (1995): «Ideas para una teoría de la corrupción», *Información Comercial Española*, 741, págs. 71-83.
- BARBERIS, M. (1993): *Introduzione allo studio della filosofia del diritto*. Il mulino, Bologna.
- BARDHAM, P. (1997): «Corruption and Development: A Review of Issues», *Journal of Economic Literature*, 35, págs. 1320-1346.
- BARRO, R. (1991): «Economic Growth in a Cross Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, págs. 407-443.
- BARRO, R., y LEE, J. W. (1996): «International Measures of Schooling Years and Schooling Quality», *American Economic Review*, 86, págs. 218-223.
- BECK, P., y MAHER, M. (1986): «A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets», *Economic Letters*, 20, págs. 1-5.
- BECKER, G. (1968): «Crime and Punishment: An Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 76, págs. 169-217.

- BECKER, G. (1976): *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, Chicago.
- BOYCKO, M., SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1995): *Privatizing Russia*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- DE SOTO, H. (1989): *The Other Path*, Harper and Row, Nueva York.
- EGGERTSSON, T. (1995): *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, J. A. (1999): «El papel de las instituciones y de la política económica en el modelo de crecimiento neoclásico. Implicaciones para la política de desarrollo», *Documento de Trabajo 99-01*, Dep. Análisis Económico, Universidad San Pablo-CEU, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1999): «¿Puede hablarse de una Economía del Control?», *Revista Española de Control Externo*, 1, págs. 35-57.
- FLEURBAEY, M. (1996): «Théories Économiques de la Justice», *Economica*.
- GUPTA, S., DAVOODI, H. y ALONSO-TERME, R. (1998): «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?» *IMF Working Paper*, 98/76.
- HERVADA, J. (1994): *Introducción crítica al Derecho Natural*. EUNSA, Pamplona.
- HUNTINGTON, S. (1968): *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- LEFF, N. (1964): «Economic Development Through Bureaucratic Corruption», *American Behavioral Scientist*, 8, págs. 8-14.
- LIEN, D. (1986): «A Note on Competitive Bribery Games», *Economic Letters*, 22, Págs. 337-341.
- LUI, F. (1985): «An Equilibrium Queuing Model of Bribery», *Journal of Political Economy*, 93, Págs. 760-781.
- MAURO, P. (1995): «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 110, págs. 681-712.
- McKENZIE, TULLOCK, (1980): *La nueva frontera de la Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.
- MURPHY, K. M., SHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1991): «The Allocation of Talent: Implications for Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 106, págs. 503-530.
- MURPHY, K. M., SHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1993): «Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?», *American Economic Review*, 83, págs. 409-414.
- MYRDAL, G. (1968): *Asian Drama*, vol. II, Random House, Nueva York.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- POSNER, R.A. (1998): *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ROSE-AKERMAN, S. (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York.

- SUMMERS, R. y HESTON, A. (1995): «Penn World Tables 5.6», *University of Toronto*, <http://cansim.epas.utoronto.ca:5680/pwt/pwt/.html>.
- TANZI, V. (1998): «Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures», *IMF Staff Papers*, 45, págs. 559-593.
- TOYE, J. (1995): «The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory, en *The New Institutional Economics and Third World Development*, editado por Harris, Hunter y Lewis, Routledge, Londres, 1995.