

Nuevas aportaciones a la economía de la corrupción

Andrés Fernández Díaz

Catedrático de la Universidad Complutense.

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

En el año 1999 Susan Rose-Ackerman, una referencia en materia de economía de la corrupción, publicaba su obra *Corruption and Government* en la prestigiosa editorial Cambridge University Press, un año después del excelente trabajo de Vito Tanzi, otro autor indispensable, que con el título *Corruption Around the World* aparecía en el nº 4 del volumen 45 de los IMF Staff Papers.

Más recientemente, en el año 2006, la catedrática de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Yale nos ofrece una nueva y completa panorámica del estado de la cuestión en su *Internacional Handbook on the Economics of Corruption* publicado en la conocida editorial Edward Elgar.

Somos conscientes de la dificultad que supone recoger en un manual recapitulativo y en el que participan varios autores todo cuanto necesitamos o deseamos conocer sobre un tema concreto, pero cada vez más se aprecia la tendencia a ofrecer una visión detallada y rigurosa sobre parcelas complejas de la Economía, como es el caso que nos ocupa. Tal sucede, a manera de ejemplo, con la obra de Friedrich Schneider relativa a una materia vecina y de gran relevancia, que también se publica en Edward Elgar en dos tomos bajo el título de *The Economics of the Hidden Economy* en el 2008, un libro de obligada consulta para abordar el estudio de la economía sumergida.

Efectivamente, el análisis serio y completo de la economía de la corrupción presenta una gran dificultad debido, entre otras razones,

al hecho de que, como parte o rama de la economía de la delincuencia, se halla en estrecha relación con la criminalidad, el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, la evasión fiscal y el blanqueo de capitales. Con el fin de aminorar esa dificultad cabría concebir y ordenar su estudio 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 las medidas, instituciones e instrumentos para combatirla.

Parece existir unanimidad al entender la corrupción como abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.), como se refleja en los artículos 419 al 427 de nuestro Código Penal de 1995 al hablar del cohecho. Pero la corrupción, que supone, según el Banco Mundial, el 5 por ciento del PIB mundial, es decir, 3,5 billones de dólares al año, también se da en el sector privado, pudiéndose aplicar a ambos ámbitos la teoría de la agencia desarrollada en la microeconomía, en la que se plantea que toda conducta corrupta supone deslealtad o traición del agente a su principal aprovechando la existencia de una clara asimetría en la información.

El problema del agente-principal surge inicialmente para analizar los problemas en las grandes empresas debido a que hay una separación cada vez mayor entre la propiedad (los accionistas) y el control (los gestores) de ella. Los modelos de agencia son perfectamente trasladables a las relaciones entre el Gobierno y los funcionarios, siendo el primero el principal y actuando los segundos como agentes. Al existir un problema de información incompleta y asimétrica, estos últimos tienen incentivos a actuar no solamente en función de los intereses del principal, sino también siguiendo su propio interés, lo que incorpora la posibilidad de que el funcionario no cumpla su cometido, sino que actúe en beneficio de un tercero (el corruptor), a cambio del correspondiente soborno.

El principal escollo cuando se aborda el estudio de la corrupción quizá se halle en su medición, ya que, 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 evaluación subjetiva que tienen los hombres de negocio, analistas de riesgos, periodistas de investigación, etc., que permiten tener un conocimiento aproximado del grado de corrupción (normalmente en la esfera del sector público) en diferentes países. Uno de los índices más utilizado es el *Corruption Perceptions Index*, que

elabora Transparency Internacional (organización no gubernamental con sede en Berlín) desde 1995 bajo la dirección de Johann Graf Lambsdorff, profesor de Economía en la Universidad de Passau y, como veremos, uno de los autores que participan en el libro que ocupa nuestra atención y que coordina, como ya hemos dicho, Susan Rose-Ackerman.

Plantearse cuáles son las causas directas e indirectas de la corrupción constituye un punto clave en todo tipo de análisis que se haga sobre la materia, pues difícilmente podrá erradicarse o combatirse si desconocemos las causas que la provocan o la hacen posible. Entre ellas, y sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos las siguientes: existencia de impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones, otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos políticos, 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 y deficientes controles institucionales. A todo ello hay que añadir, obviamente, las múltiples carencias en materia de ética pública o ética para la política y la Administración Pública en el marco general de referencia de un conjunto de principios y valores morales básicos y universales.

En cuanto a los efectos económicos hay que comenzar por dejar claro que no es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa la existencia de rigideces en la Administración Pública, punto de vista que han mantenido algunos autores sin fundamento alguno, con independencia de que éticamente no pueda aceptarse. Lo que, por el contrario, resulta evidente es que los elevados niveles de corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión, el crecimiento y el desarrollo económicos. Abundando en ello es preciso considerar que la corrupción distorsiona los mercados de forma que reduce la eficiencia en la asignación de recursos, que incrementa la desigualdad en la distribución de la renta, que suele perjudicar más a las pequeñas empresas, que 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.), que limita o distorsiona el papel de garante de las reglas del juego económico que le corresponde al Estado y, finalmente, que puede contribuir a que se deteriore la percepción acerca de la legitimidad de la economía de mercado e incluso de la democracia.

En el estudio de la lucha contra la corrupción hay que adentrarse en la actuación de los órganos de control interno y externo, en la disminución de los poderes discrecionales, en la búsqueda de salarios competitivos, en las penas y las sanciones, en las regulaciones, en la solución del problema de la financiación de los partidos, en la mejora de la transparencia y de la información, en el nivel existente en la descentralización del poder e incluso en la reforma del Estado.

Todas estas cuestiones se contemplan con rigor en el *Handbook* que pilota con acierto e indudable atractivo la profesora Rose-Ackerman. La obra se compone de cinco grandes apartados que tratan, sucesivamente, de «Corrupción y deficiente gobernanza en el mundo», «Corrupción y estructura institucional», «Corrupción en la transición del socialismo», «Estudios y ensayos» y «Políticas sectoriales contra la corrupción».

Cada uno de estos apartados consta de varios artículos de reconocidos especialistas, encontrándonos con el estimulante balance de 27 autores y 19 colaboraciones, a lo que hay que añadir la excelente introducción con la que la coordinadora nos incorpora de lleno en el análisis detenido y pormenorizado de la materia.

En aras de una mayor agilidad y claridad en la exposición, y dado que no se trata de una reseña en sentido estricto, nos permitimos la licencia de hacer unas breves consideraciones sobre los trabajos más relevantes y en torno a algunos temas puntuales y de especial interés, sin tener que seguir el guión al pie de la letra.

Como en el primero de los apartados se habla de la gobernanza con cierta frecuencia, conviene dejar claro que por ella entendemos una nueva forma de gobernar en la globalización, en la que se tiene como indicadores esenciales la estabilidad política y falta de violencia, la rendición de cuentas, la efectividad gubernamental, la calidad de la regulación, el Estado de derecho y el control de la corrupción. En síntesis, la gobernanza es una noción que busca describir una transformación sistémica compleja que se produce a distintos niveles –de lo local a lo mundial– y en distintos sectores –público, privado y civil.

En el primer apartado del *Handbook* destaca el trabajo de Johann Graf Lambsdorff sobre causas y consecuencias de la corrupción, concebido en la línea de lo que hemos considerado con anterioridad. Dado que el autor, como ya hemos dicho, es el responsable de la elaboración del *Índice de percepción de la corrupción*, que anualmente publica Transparency Internacional, dispone de una información que le permite completar su planteamiento teórico con numerosas refe-

rencias a análisis empíricos en un enfoque dual que supone una constante en todos los apartados y aportaciones del manual.

Comienza poniendo de relieve que investigar sobre la corrupción implica una gran dificultad debido a que las causas y consecuencias se interrelacionan de tal modo, en un proceso de *feedback*, que incluso puede dar lugar a confusión.

Entre las causas más relevantes nos habla del tamaño del sector público, de la regulación, de la falta de competencia, de la estructura del gobierno, de las formas de democracia, de la descentralización, de la cultura, de los valores y de la discriminación de género que hay en la sociedad. Vamos a permitirnos unas reflexiones sobre tres de estas causas que consideramos más determinantes: el tamaño del sector público, la regulación y la descentralización.

En cuanto al tamaño del sector público, vieja y polémica cuestión entre los economistas, del análisis de Lambsdorff, basado a su turno en los de otros colegas, se desprende la conveniencia de la privatización como una manera de reducir la corrupción al mismo tiempo que incrementa la eficiencia. Pero, aunque la privatización puede tener claras ventajas económicas, su impacto sobre la corrupción sería discutible, pues las prácticas corruptas y los sobornos se trasladan del sector público al sector privado, pudiendo darse el caso, con no poca frecuencia, de que las empresas privadas tengan que hacer frente al pago de cantidades superiores en calidad de sobornos. A ello hay que añadir, como algo demostrado e incontestable, que muchas economías en transición han experimentado una corrupción masiva en sus programas de privatización.

Por su parte, diferentes estudios ponen de relieve la fuerte asociación existente entre ciertos tipos de regulación mala o deficiente y la corrupción. Efectivamente, la regulación desbordante y en muchos casos innecesaria ha sido considerada por numerosos autores y operadores económicos una forma sutil y más peligrosa de intervencionismo público, dando lugar a reacciones que rozan la ilegalidad o caen de lleno y directamente en la corrupción. Pero la clave está en la calidad y pertinencia de la regulación, pues, como apunta Lambsdorff, los países nórdicos de Europa, que tienen una muy buena calificación en el *Índice de percepción de la corrupción*, de Transparency Internacional, cuentan con una importante actividad regulatoria.

Relacionar los procesos de descentralización con los niveles de corrupción significa adentrarse en un tema controvertido en el que no resulta nada fácil ser concluyentes. En efecto, tanto en el trabajo de Lambsdorff como en la investigación de Pranab Bardhan y Dilip

Mookherjee, ubicada en la segunda parte de la obra objeto de nuestro comentario, nos encontramos con el hecho de que en el plano teórico y en el empírico dicha relación no está exenta de ambigüedad y discusión.

El impacto de la descentralización gubernamental y administrativa en la actividad económica y su crecimiento constituye, sin duda, una materia discutida abiertamente y con calor, existiendo al respecto una gran variedad de opiniones. Así tenemos los que se muestran claramente optimistas en cuanto al efecto de la descentralización sobre la corrupción, los que consideran insignificante su impacto y aquellos que afirman que la descentralización empeora y acrecienta los problemas y niveles de la corrupción. Todos ellos, por supuesto, defienden sus posturas basándose en la teoría, en las técnicas estadísticas y en los análisis econométricos, no existiendo unanimidad, y ello puede explicar parcialmente los resultados al interpretar los términos «corrupción» y «descentralización».

La coordinadora del texto que tenemos entre las manos, Rose-Ackerman, en un artículo publicado con Jana Kunicová en 2005 en el *British Journal of Political Science*, sostiene que la descentralización propia de los Estados semifederales o federales da lugar a un aumento palpable de la corrupción, llegando a la misma conclusión Gerring y Thacker en un trabajo que, con el título «Political institutions and governance: pluralism versus centralism», publicaban también en el *British Journal of Political Science* en el año 2004.

En este marco, lastrado por la incertidumbre y la falta de un veredicto definitivo, nos inclinamos por seguir la línea y los razonamientos que pueden encontrarse en las aportaciones de los investigadores que, con Rose-Ackerman a la cabeza, acabamos de mencionar. Ello nos obliga a una reflexión que tiene sus antecedentes en un trabajo que, con el título «Descentralización, globalización y pacto local» publicábamos en el número 15 de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO correspondiente a septiembre de 2003.

Planteábamos en su momento que entre las ventajas de la descentralización suele considerarse una mayor proximidad y sintonía con los gustos y necesidades de las regiones y las Corporaciones Locales que integran o componen los entes territoriales. Pero esa proximidad, especialmente en el nivel local, no deja de ser un arma de doble filo, pues la cercanía entre las fuerzas económicas y el gobierno local puede dar lugar, y de hecho así viene sucediendo con demasiada frecuencia, a un «entendimiento» que va más allá de los límites que marca la ley y que termina desembocando en la corrupción. Podemos mencionar como referencia significativa, además de cuanto su-

cede en nuestro propio país, el caso de Rusia en su etapa de transición, aún no concluida, que pone de manifiesto la existencia de una descarada colusión entre el gobierno local y la industria local, debido al poder que los oligarcas poseen en las Administraciones territoriales. No es de extrañar por ello que el índice de percepción de la corrupción obtenido en el 2009 sea tan sólo del 2,2, claro exponente de una altísima corrupción.

Hechas estas reflexiones sobre las causas de la corrupción, y siguiendo con el trabajo destacado de Lambsdorff, cabe mencionar como consecuencias más importantes el aumento de la desigualdad, como ya adelantábamos, 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, la caída de la productividad, con su incidencia negativa en el crecimiento del PIB, el impacto sobre la economía al reducir el *stock* de capital del país como consecuencia de una pérdida de credibilidad, una mala asignación de los recursos públicos al emplear el nepotismo y el soborno en los nombramientos y colocación de los funcionarios públicos sin considerar su eficiencia o capacidad, las distorsiones que de forma deliberada se pueden introducir en la elaboración de los presupuestos, la pérdida de calidad de las inversiones públicas y del sector público en general debido a la manipulación de los mecanismos de control, los problemas de competencia desleal que se plantean entre las empresas privadas en la medida en que algunas de ellas acuden al soborno para conseguir sus objetivos, la provocación de distorsiones en el comercio internacional y el aumento de la economía sumergida, con sus efectos negativos tanto en el sector público como en el privado.

Por supuesto, el profesor de la Universidad de Passau plantea, aunque de manera sucinta, un conjunto de medidas y reformas indispensables para combatir la corrupción, poniendo de relieve la importancia de contar con niveles adecuados de salarios públicos, con una inequívoca libertad de prensa y con un sistema judicial eficaz e independiente, además de cuantas actuaciones considerábamos necesarias en la lucha contra la corrupción al inicio de este comentario.

En estrecha conexión con estas últimas reflexiones de la aportación de Lambsdorff nos encontramos en la segunda parte del libro con el artículo «Corruption, hierarchies and bureaucratic structure», del cual es autor Ajit Mishra, profesor de la Universidad de Dundee y de la Delhi School of Economics, y que, como ha demostrado en trabajos anteriores, es un gran conocedor de la materia.

Mishra pone el énfasis en el hecho de que es preciso diseñar estrategias anticorrupción adecuadas y satisfactorias, basadas en una política de incentivos y teniendo en cuenta la jerarquización y la estructura burocrática. En esencia, dicha política se basa en el lema *carrot and stick* (zanahoria y palo), que recompensa al funcionario honrado y penaliza al corrupto. Para ello utiliza como soporte la teoría de la agencia, a la que hacíamos referencia con anterioridad, proponiendo la introducción por parte del principal de más de un agente para relacionarse con el cliente. La tarea de supervisión que ello supondría y la competencia entre los agentes podría reducir o aminorar la corrupción. Pero, para nuestra sorpresa, el autor concluye su minucioso e interesante trabajo afirmando con pesimismo que, aunque estas medidas podrían ayudar en la lucha contra la corrupción, en algunos casos resulta virtualmente imposible combatirla, sugiriendo como única salida contemplar formas alternativas de organizar la actividad del principal, lo que entendemos nos remite a la necesidad de abordar reformas administrativas y de la burocracia en profundidad.

Ya advertíamos que en el libro objeto de nuestra atención se tiene muy en cuenta el concepto de «gobernanza», que muy brevemente definíamos y, efectivamente, el primer gran apartado del *Handbook* se ocupa de la corrupción y de la *poor governance* en el mundo. En concreto, y a continuación del excelente estudio de Johann Graf Lambsdorff, entramos en el artículo de Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi titulado «Measuring governance using cross-country perceptions data».

En esencia se trata de un trabajo empírico que parte de la idea de que hay un amplio consenso entre los *policy makers* y el mundo académico respecto al hecho de que una buena gobernanza y la existencia de instituciones sólidas guardan estrecha relación con altos niveles de desarrollo económico.

Con el fin de calcular la correlación existente entre la gobernanza y la renta se lleva a cabo previamente una medida de la percepción de la gobernanza para el período 1996-2004, utilizando para ello los seis indicadores siguientes, muy similares a los que enunciábamos en su momento: el indicador de derechos humanos, civiles y políticos; la estabilidad política y la ausencia de violencia; la eficiencia del gobierno; la calidad y el alcance de la regulación; el papel y la calidad de la justicia, y el control de la corrupción. La información derivada de estos indicadores puede completarse con estudios microeconómicos

de las economías domésticas, las empresas y los funcionarios públicos dentro de cada país.

Pero más allá de esta correlación entre gobernanza y desarrollo económico nos interesa la que existe o pueda existir entre gobernanza y corrupción, pues es de esta última de la que estamos hablando. Y aquí nos encontramos de nuevo con un proceso de *feed-back*, por no decir con un verdadero círculo vicioso. En efecto, cuando se gobierna de manera ineficiente y con escasa transparencia, cuando se regula mal y en exceso o cuando la justicia actúa sin rigor e independencia, la gobernanza no es buena y la existencia de corrupción resulta incuestionable. A su turno, donde se permite, se tolera o se propicia la corrupción indiscutiblemente no hay buena gobernanza, y volvemos a empezar. Evidentemente, si queremos acabar con la corrupción y sus perniciosas consecuencias es condición necesaria contar con una buena gobernanza y cuanto ella significa y lleva consigo.

Todo ello se comprende mejor cuando descendemos al estudio de experiencias concretas y significativas, como sucede en el apartado tercero del texto, que, como sabemos, se ocupa de la corrupción en la transición del socialismo, y de una manera muy especial cuando se trata de casos tan relevantes como los de Rusia y China, abordados por el investigador del Norwegian Institute of International Affairs, Jens Andvig, en su artículo titulado «Corruption in China and Russia compared: different legacies of central planning».

En el análisis conjunto que Andvig lleva a cabo en su trabajo se pone de manifiesto una serie de problemas y contradicciones si pretendemos relacionar corrupción y gobernanza en estos dos países. Tienen en común que ambos heredan la corrupción existente en economías de planificación central, corrupción que se ve acrecentada cuando en el período de transición se introducen nuevas normas y reglas de funcionamiento que forzosamente han de aplicarse en el paso a una economía de mercado. Sin embargo, la diferencia es notable al considerar el punto de partida si tenemos en cuenta que en Rusia el Partido Comunista posee escasa fuerza y presencia, estando el poder, como señalábamos anteriormente, en manos de los oligarcas, mientras que en China el Partido Comunista mantiene el poder absoluto, sin el menor asomo de democracia, a pesar de haber aceptado las reglas de juego del sistema capitalista y de haberse convertido en una gran potencia económica con la tasa más alta de crecimiento del PIB y el mayor volumen de reservas de divisas del mundo.

Estas diferencias son notables y marcan claramente una distancia en cuanto a la corrupción se refiere, o al menos a la posibilidad de

combatirla, pues el control férreo que practica China y las durísimas penas que aplica su sistema judicial contrasta abiertamente con la apertura, el dejar hacer y el margen de maniobra que se da en Rusia. Esta realidad nos lleva a una cierta paradoja si entendemos que por estas razones en China debería haber menos corrupción que en Rusia, como así es, ya que su índice de percepción de la corrupción en el año 2009 es de 3,6, en tanto que el de Rusia, como sabemos, es el 2,2 y, sin embargo, el gigante asiático incumple varios de los principios más esenciales para alcanzar una buena gobernanza.

En su intento de explicar las diferencias entre China y Rusia, en cuanto a corrupción se refiere, Andvig, además de insistir en el papel clave que está desempeñando la permanencia o no del Partido Comunista, pone de relieve dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas, relacionada con esa permanencia, resalta el hecho de que el rápido colapso del control central en Rusia da lugar a un aumento de la corrupción, apresurándose los antiguos funcionarios y nuevos capitalistas a ganar tiempo y ventaja, mientras que en China se ha mantenido dicho control, de modo que, aunque la corrupción en el país asiático también se ha extendido, no se ha debido en este caso a una pérdida de autoridad, sino, como decíamos antes, fundamentalmente a una mala gobernanza. La segunda cuestión destaca que el choque de nuevas normas con viejos códigos de conducta constituye en ambas experiencias –Rusia y China– un terreno abonado para la corrupción, dado el grado de desconcierto y confusión que se produce ante un cambio tan espectacular.

Ya hemos dicho que el libro sobre la corrupción editado por Rose-Ackerman comparte análisis teóricos de alcance general con el estudio de áreas y países concretos en los que utiliza numerosos datos estadísticos y algunos modelos econométricos. Este segundo enfoque empírico se concentra de manera especial en el apartado cuarto de la obra, en el que bajo el título genérico de «Estudios y ensayos» recoge tres artículos dedicados, respectivamente, a la experiencia –en la materia que nos concierne– en Perú, en el conjunto de los países iberoamericanos y en Noruega, a los que hay que añadir un cuarto estudio concebido como un caso práctico o trabajo de laboratorio realizado bajo determinados supuestos.

¿Por qué algunos funcionarios públicos son más corruptos que otros?, se pregunta Jennifer Hunt, profesora, sucesivamente, en las Universidades de Montreal, Yale y McGill, en el primero de los artículos. Lo cierto es que este interrogante queda sin respuesta, pues la explicación que da la autora en el sentido de que cada encuestado

responde según su experiencia no deja de ser una trivialidad. Sugiere, sin embargo, otras razones más convincentes para diferenciar el comportamiento de los funcionarios públicos y que tiene que ver con los obstáculos que pueden poner discrecionalmente a las prestaciones de los servicios que tienen encomendado y que obligan a los afectados, personas físicas o empresas, a intentar acelerar el proceso mediante el soborno en función de sus posibilidades y, aunque esto no lo diga la autora, de sus principios morales.

Entrando de lleno en el caso particular de Perú y tomando como base de referencia 1.628 casos de soborno, nos encontramos que respecto al pago total de los mismos el sistema judicial supone el 42 % del volumen de dinero, seguido de la policía con un 27 % y del gobierno municipal con un 11, o, lo que es lo mismo, un 80 % para el conjunto de los tres tipos de Administraciones o sectores públicos. Termina Jennifer Hunt afirmando que la situación de Perú, que en el 2009 tenía un índice de percepción de la corrupción de 3,7, es extrapolable a un alto porcentaje de los países en desarrollo que evalúa Transparency Internacional.

Llamativa resulta la aportación de Rafael Di Tella, profesor en la Harvard Business School, y de Robert MacCulloch, de la Business School at Imperial College, que argumentan que aquellos que perciben un aumento de la corrupción en una sociedad capitalista son proclives a encontrar el socialismo relativamente atractivo. Piensan que la corrupción no se da porque los agentes económicos y las empresas tratan de eludir y defenderse de la existencia de una regulación excesiva y de normas ineficientes e ilegítimas, sino porque de esa manera escamotean las leyes y se benefician a expensas del conjunto de la sociedad, tendiendo por ello, cuando consideran que la corrupción es endémica, a aprobar medidas y soluciones *left-wing*¹.

En un estudio empírico que ambos autores llevan a cabo con 17 países iberoamericanos comprueban que en 13 de ellos hay una correlación positiva entre los que perciben un aumento de la corrupción y quienes tienden a situarse en la izquierda del espectro político. De ello se deriva la necesidad, apuntan los investigadores, de que aquellos países que funcionen según los principios de una economía de mercado hagan grandes esfuerzos para controlar la corrupción y los comuniquen o hagan saber a su electorado.

¹ El autor de este comentario quiere dejar constancia que intelectualmente le repugna que a estas alturas se siga empleando los términos «derecha» e «izquierda», fruto de la mediocridad imperante, de un determinismo empobrecedor e insostenible, de la falta de imaginación y creatividad, y de un patético anclaje en el tiempo.

Los problemas de la corrupción y sus efectos económicos se hacen aún más complejos cuando se plantean en el marco de las relaciones y los intercambios internacionales. Tina Soreide, investigadora del Chr. Michelsen Institute (CMI) en Bergen, Noruega, aborda las actitudes y prácticas de las empresas en el comercio internacional, y lo hace tomando como referencia un país (Noruega), con una calificación de 8,6 en el índice de percepción de la corrupción de Transparency Internacional del año 2009, y realizando la investigación sobre la base de encuestas y consultas a un número significativo de empresas y embajadas noruegas.

Como resultado de su trabajo, Soreide nos muestra que dos tercios de las empresas del país escandinavo habían perdido sus contratos debido a la corrupción o, dicho de otra manera, por no someterse al sistema de sobornos, y un tercio de las mismas había incluso abandonado algún país concreto como consecuencia del alto nivel de corrupción que en él se padecía. Aunque una gran mayoría desapruueba la corrupción, no faltan empresas que la consideran *part of the game* y que callan ante la misma para no perjudicar sus expectativas de negocios, redundando todo ello en distorsiones y problemas en las transacciones económicas internacionales.

La última parte del *Handbook* objeto de nuestra atención trata de diversas políticas sectoriales para combatir la corrupción, analizadas con desigual fortuna y alcance en sendos artículos, en cuyo detalle no podemos entrar en esta breve nota, limitándonos a resaltar los aspectos de mayor interés y con mayor capacidad de generalización.

La primera cuestión que se plantea es cómo la corrupción afecta a la prestación de servicios y qué puede hacerse al respecto. Ritva Reinikka y Jacob Svensson tratan de dar una respuesta y comienzan afirmando que una mejora de la responsabilidad en la prestación de servicios, tanto por parte de los funcionarios como por lo que se refiere a los beneficiarios de los mismos, constituye una política crucial. Si ello no se consigue y persiste el mal funcionamiento y la corrupción, sólo cabe aumentar el control de la gestión pública creando o reforzando instituciones judiciales, policiales o de auditorías financieras que coadyuven a supervisar, corregir y mejorar dicha gestión, algo que nos parece obvio, pero que se explica porque los autores están pensando en los países pobres en los que estas instituciones son débiles y a menudo altamente corruptas. De hecho, en este primer artículo de esta última parte del libro, los autores se ocupan del caso de Uganda y, más concretamente, de la financiación de las escuelas de Educación Primaria, destacando como medida novedosa en el país para luchar contra la corrupción y que los recursos se asignen correcta-

mente el desarrollo de una campaña de información y de concienciación amplia y ambiciosa, a la vez que se está atento a cualquier brote de corrupción y, eventualmente, a su cuantificación.

El caso de la corrupción y de la gestión de las obras públicas en Italia, país que tiene un índice de percepción de la corrupción de 4,3, es algo que merece mención aparte y que desarrollan en su artículo o capítulo Miriam Golden y Lucio Picci, profesores, respectivamente, de las Universidades de California y de Bolonia. El punto clave consiste en que si la corrupción se halla geográficamente extendida y es persistente, los altos cargos y funcionarios están involucrados regularmente en ella. En el país de la mafia (siciliana, napolitana, calabresa y sarda) esto es especialmente cierto y escandaloso en el sector de las obras públicas, conociéndose una verdadera oleada de casos, especialmente a partir de 1992, año en el que se empieza a hablar de la Tangentopoli. Miles de hombres de negocios fueron imputados por practicar el soborno para prosperar en la contratación de obras con la Administración Pública, generando una auténtica revolución mediática en toda Italia.

Con el fin de resaltar la importancia de las infraestructuras y obras públicas como materia prima de la corrupción a lo largo de los años, los autores hacen una incursión histórica partiendo del momento de la unificación italiana, que erróneamente sitúan en 1861 cuando en realidad se produjo el 20 de septiembre de 1870, hasta llegar a la etapa actual. Tras los escándalos de los noventa se acometen algunas reformas legislativas (Leyes Merloni) con el fin de simplificar el complejo entramado normativo y se crea la Autorità Independente di Vigilanza e dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici. Estas iniciativas, a todas luces insuficientes, junto con el papel desempeñado por Mani Pulite, han contribuido a rebajar la presión, pero poco más, pues, como decía Leonardo Sciascia en *La corda pazza*, «*la consuetudine alla corruzione permea la nostra stessa cultura*».

Las restantes colaboraciones de este último apartado del *Handbook* de Rose-Ackerman corren a cargo de Odd-Helge Fjeldstad, de Dean Yang y de Patrick Meagher, y en ellos se abordan cuestiones puntuales para países concretos, teniendo, pues, en el contexto de la obra, una importancia relativa.

El trabajo de Fjeldstad, que trata fundamentalmente de la reforma en la recaudación de impuestos, se detiene en el estudio de la creación de la «Autoridad ugandesa de ingresos» (*Ugandian Revenue Authority*), una agencia semiautónoma a cargo de líderes de integridad probada y con el apoyo del Banco Mundial para evitar las limitacio-

nes propias del funcionariado de aquel país y reducir las injerencias políticas. Pese a que en sus pasos iniciales desde su creación en 1991 esta figura permitió aminorar la corrupción y mejorar la recaudación, estas ventajas no se mantuvieron en el tiempo debido a la aparición de una normativa que le restó influencia para transferirla a manos del Ministerio de Finanzas afín al régimen. Fjeldstad concluye que, a pesar de los elevados salarios, los empleados de la URA se vieron obligados a aceptar sobornos para atender a sus obligaciones familiares, y, por otro lado, las injerencias políticas y la insuficiencia de la reforma fiscal abrieron la puerta a numerosas arbitrariedades. Esto hizo que fuese habitual la búsqueda de tratos de favor, generalizándose una actitud fuertemente crítica hacia el sistema tributario, lo que originó círculos viciosos como consecuencia de la fuerte interrelación entre el sistema tributario y la acción de gobierno.

Dean Yang analiza el caso real más importante de la transferencia de funciones a un órgano situado fuera de las fronteras del país de que se trate. Concretamente se refiere a las empresas privadas de *inspección previa al embarque* (*Pre-shipment inspection o PSI*) en los trámites aduaneros, que valoran los bienes importados antes de que abandonen el puerto de origen, obteniendo sus ingresos como una fracción –del 1 al 2 %– del monto de la valoración más un cargo mínimo por flete. Los importes se recaudan por funcionarios de aduanas en el país importador sobre la base de la información suministrada por el PSI. Este método ha logrado reducir la corrupción en los países en desarrollo y aumentar la eficiencia, pues contribuye a una mejoría de la recaudación y a la difusión de la información. Centrándose en Filipinas y Tailandia, concluye que el sistema PSI permite obtener mayor información a los niveles elevados de la Administración, lo que es esencial en la lucha contra la corrupción, en tanto que la recaudación se deja en manos de funcionarios de menor rango.

El capítulo debido a Patrick Meagher trata del incentivo a la corrupción que existe en la selección y dispensación de medicamentos con receta en Bulgaria, debido al choque entre criterios políticos y de mercado a la hora de actuar como guía de los mecanismos de elección. Las compañías farmacéuticas pugnan por encontrarse entre las elegidas para la provisión de estos medicamentos en los países en desarrollo. Los responsables de la política tienen intereses en estas compañías y las instituciones que deciden la selección son dependientes de los políticos. Pero estos conflictos de intereses no son exógenos, sino el resultado de que, debido a la politización del sistema, las empresas farmacéuticas forman alianzas con los políticos en el poder. Meagher recomienda ciertas soluciones: aprobación de leyes

para resolución de conflictos de intereses, independencia de la agencia de control de medicamentos, que debe usar procedimientos más transparentes y adoptar *standards* internacionales, como el de *la lista modelo de los medicamentos esenciales* de la Organización Mundial de la Salud, de la que no pueden desviarse las compañías farmacéuticas, salvo que prueben su necesidad ante la agencia independiente.

En realidad, haciendo un balance de esta parte quinta del libro, podría decirse que su contenido no responde a lo que sugiere el título de la misma, que se refiere, como vimos al principio, a las políticas o medidas para luchar contra la corrupción, quizá lo más difícil, pero también lo más esencial.

Sin pretensión de subsanar estas carencias, que no por ello resta mérito a la obra, y tomando en consideración cuanto se recoge en el conjunto de sus aportaciones, podemos concluir afirmando de forma sintética, aunque resultemos reiterativos, que para combatir la corrupción es preciso, básicamente y en términos generales, cumplir con los requisitos siguientes: transparencia y actuación eficaz y reforzamiento del control interno y externo, independencia y buen funcionamiento de la justicia, actuación eficaz y coordinada de las fuerzas de seguridad del Estado especializadas en la lucha contra la corrupción, mejora de los salarios e incentivos al funcionariado público, conseguir a medio plazo mayores niveles de educación y cultura de los ciudadanos y, finalmente, recuperar la ética en la economía, en la gestión pública y en la sociedad en todas sus dimensiones.

Sobre este último punto, y estableciendo el consiguiente paralelismo, no olvidemos que John Locke, en su obra *An Essay Concerning Human Understanding* (1690), plantea, influido por el platonismo, una concepción de la ética entendida como una forma de utilitarismo teológico que puede servir de advertencia a los que infligen la ley, y de motivación a los que obran correctamente. Y, puesto a ello, recordemos las palabras que Hamlet dirige a Horacio en la escena IV del acto primero de la célebre obra de Shakespeare –un verdadero tratado sobre la corrupción–: «*Un átomo de impureza corrompe la más noble sustancia, rebajándola al nivel de su propia degradación.*».