

SUSAN ROSE-ACKERMAN
BONNIE J. PALIFKA

CORRUPCIÓN Y GOBIERNO
CAUSAS, CONSECUENCIAS Y REFORMAS

Segunda edición

Traducción
Francisca Pou Giménez

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2019

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	11
PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ESPAÑOLA	15
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN (1999).....	17
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	21
AGRADECIMIENTOS	23
LISTA DE GRÁFICOS.....	25
LISTA DE TABLAS.....	27
LISTA DE CUADROS.....	29
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	31

INTRODUCCIÓN

1. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN Y POR QUÉ IMPORTA?	37
Apéndice al Capítulo 1. Mediciones transnacionales de corrupción	73

PARTE I. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA ECONÓMICO

2. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA	85
3. LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVATIZACIÓN.....	125

	<u>Pág.</u>
4. REDUCIR INCENTIVOS Y AUMENTAR COSTOS	157
Apéndice al Capítulo 4. Análisis económico de las reformas anticorrupción	191
5. REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	195
6. EL USO DEL DERECHO PENAL PARA DISUADIR EL SOBORNO Y LA EXTORSIÓN	235
 PARTE II. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA CULTURAL 	
7. CULTURA Y CORRUPCIÓN	261
 PARTE III. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA POLÍTICO 	
8. POLÍTICA, CORRUPCIÓN Y CLIENTELISMO	301
9. ORGANIZACIONES CRIMINALES, CORRUPCIÓN Y LAVADO DE DINERO	319
10. LA CORRUPCIÓN EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN ESTATAL POSCONFLICTO	341
11. DEMOCRACIA: CORRUPCIÓN, CONEXIONES Y DINERO EN LA POLÍTICA.....	365
12. RENDICIÓN DE CUENTAS MÁS ALLÁ DE LAS URNAS.....	397
 PARTE IV. AGENDAS DE REFORMA: VOLUNTAD POLÍTICA NACIONAL E INFLUENCIA INTERNACIONAL 	
13. CONDICIONES NACIONALES PARA LA REFORMA.....	435
14. EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	465
15. COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ESTADOS, EMPRESAS, BANCOS Y ORGANIZACIONES CRIMINALES	509
 CONCLUSIONES 	
16. CONCLUSIONES	539
BIBLIOGRAFÍA	547

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN

El presente libro supone un lanzamiento de lujo para la nueva colección de la editorial Marcial Pons titulada *Derecho, Buen Gobierno y Transparencia*. Los directores de esta colección queremos aprovechar esta ocasión para dedicar unas breves palabras tanto a la razón de ser de esta nueva colección, como al libro de Susan Rose-Ackerman y Bonnie J. Palifka con el que se inicia.

Como ha sido reconocido, entre otros por Joan Prats hace más de una década, los entornos institucionales incentivan más o menos los comportamientos corruptos y, más allá, son el fundamento del buen gobierno y, en última instancia, del desarrollo humano. El buen gobierno se basa en la integridad de los cargos y empleados públicos y en la transparencia de su actuación. Para promover y garantizar el buen gobierno en las instituciones públicas en los últimos años se han impulsado distintas medidas que se han ido incorporando en diversas normas.

Si bien desde hace tiempo ya se habían venido publicando relevantes trabajos sobre el buen gobierno y la transparencia pública así como sobre su regulación, no ha sido hasta la fecha cuando desde la academia se ha empezado a abordar de manera generalizada un análisis riguroso de estas cuestiones.

Con esta nueva colección Marcial Pons cubre un vacío existente en el panorama editorial en español, en el que las publicaciones sobre prevención y lucha contra la corrupción, el buen gobierno y el derecho a una buena administración, la integridad y la transparencia públicas han sido durante tiempo escasas, en lógica correspondencia con un retraso jurídico y de gestión pública en relación con estas cuestiones, que son cruciales para el buen funcionamiento de los países y que preocupan crecientemente a las opiniones públicas nacionales, tanto en Europa como en las Américas.

La aprobación, en el caso español, de una nueva generación de leyes tanto estatales como autonómicas que a partir de 2013 han regulado cuestiones vinculadas con la transparencia, el acceso a la información, el buen gobierno, el derecho a una buena administración, los conflictos de intereses, la integri-

dad, los códigos de conducta o los grupos de interés, por ejemplo, ha puesto de relieve la necesidad de su análisis y evaluación, así como de propuestas de mejora, sobre todo en el ámbito del fomento del buen gobierno y la prevención de la corrupción.

Asimismo, crecientemente la jurisprudencia contencioso-administrativa, además de la tradicional penal, está abordando conflictos donde estas cuestiones surgen con frecuencia. Finalmente, no podemos desconocer la doctrina administrativa generada sobre estos temas por los órganos y entidades de garantía de la transparencia y de promoción de la integridad pública como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a nivel estatal, y de equivalentes autonómicos, o la Oficina Antifraude de Cataluña, y sus semejantes en otros ámbitos territoriales, de gran interés y todavía relativamente desconocida.

Todo ello lleva a la necesidad de contar con estudios solventes y rigurosos, nacionales e internacionales, que ayuden a la elaboración de conceptos dogmáticos sólidos, a conocer empíricamente estos ámbitos, a estudiar esa jurisprudencia citada y, en última instancia, que eviten *descubrir mediterráneos*.

Por ello, y abordamos ahora este libro en concreto, la obra que presentamos es perfecta para iniciar la colección y difícilmente hubiéramos imaginado una mejor. La visita de Juli Ponce, uno de los codirectores de la colección, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale (Estados Unidos) en 2016 permitió entrar en contacto personal con la profesora Susan-Rose Ackerman y proponerle la posibilidad de la traducción al español, lo que fue recibido de forma entusiasta. Desde entonces, las facilidades ofrecidas para ello han sido continuas y queremos agradecerlas aquí.

Este libro supone la segunda edición de *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, publicado en 1999, y que contó con 17 traducciones, desde el chino al español. Esta segunda edición, casi dos décadas más tarde, la primera realizada en español de la obra, supone el tratamiento de temas que no estaban desarrollados en la primera edición y añadir un conocimiento acumulado por la profesora Rose-Ackerman durante veinte años, en un campo en el que es una reconocida especialista internacional. Todo ello se ha visto magníficamente complementado con la participación de Bonnie J. Palifka, profesora asociada en el Tecnológico de Monterrey y *Visiting Professor* en la Universidad de Yale durante los veranos.

Precisamente, en esta última universidad es profesora de Derecho Susan Rose-Ackerman desde 1987, con experiencias previas en otras universidades (Columbia, Pensilvania) e instituciones como el Banco Mundial o Transparencia Internacional. Esa larga trayectoria la ha consolidado como una profesora de Derecho de relevancia internacional que ha realizado importantes contribuciones en muy diversos ámbitos del Derecho público, a las que cabe añadir, por otro lado, las de su esposo, el constitucionalista Bruce Rose-Ackerman, entre las que destacan las referidas al tema de este libro.

Por todo ello, es una gran satisfacción inaugurar la colección con esta obra. Queremos agradecer a las autoras su amabilidad, así como a la tra-

ductora la labor realizada en referencia a un libro como es este. Asimismo, agradecemos a Marcial Pons su confianza y apuesta por esta nueva colección que creemos ayudará a consolidar el análisis de los temas expuestos y confiamos que también contribuya a fomentar el buen gobierno, la integridad y la transparencia en nuestras administraciones públicas en un futuro cercano.

Barcelona, abril de 2019.

Juli PONCE
Agustí CERRILLO
María Teresa OSSIO

PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Para Bonnie Palifka y para mí es un gran gusto dar la bienvenida a la versión española de la segunda edición de *Corruption and Government*, traducida por Francisca Pou Giménez. Bonnie es profesora en el Tec de Monterrey de México y está especialmente contenta de poder recomendar la edición española a sus colegas y asignarla como lectura a sus alumnos y alumnas. Ambas esperamos que la traducción sea leída por estudiantes, profesores y personas involucradas en las políticas anticorrupción en el mundo de habla hispana y que motive a la academia a desarrollar investigaciones nuevas.

Publiqué mi primer artículo sobre corrupción en 1975 y desde entonces el tema se ha mantenido en la agenda de reformas de muchos países y ha sido fuente de atención y preocupación en todo el mundo. Las investigaciones empíricas y teóricas, que escaseaban en 1975, se han multiplicado, también en los países de habla hispana. América Latina está fundamentalmente compuesta por países de ingreso medio con instituciones formalmente democráticas. Puede que sus gobiernos sean imperfectos, pero la mayoría de ellos goza de instituciones con la capacidad suficiente para que las reformas anticorrupción hagan de verdad una diferencia. Nos apoyamos en ejemplos de todo el mundo, pero muchos casos importantes tanto de progreso como de retroceso provienen de la región. Esperamos que nuestro análisis provea información relevante a los que están «sobre el terreno» intentando hacer cambios reales, no meramente cosméticos.

Nuestro libro abarca una temática muy amplia, que va desde la pequeña corrupción en la administración pública a la corrupción en los grandes proyectos de infraestructura, las privatizaciones y las concesiones de recursos naturales. Nos ocupamos de la corrupción puramente política así como del soborno de jueces y de empleados de instituciones privadas. Nuestras propuestas de reforma se centran en encontrar maneras de reducir incentivos corruptos haciendo reformas institucionales e instaurando estructuras de gobierno más transparentes, susceptibles de ser monitorizadas por la opinión pública y los medios. Reconocemos que el Derecho penal es un disuasivo importante y y aplaudimos las investigaciones impulsadas por las fiscalías lati-

noamericanas. Sin embargo, nuestro mensaje fundamental es que el Derecho penal punitivo no es suficiente y puede incluso resultar contraproducente. Las reformas en las que hacemos hincapié exigen esforzarse por disminuir las oportunidades para la corrupción, no solo controlar y sancionar a los infractores.

Bajo la influencia de mi coautora, esta segunda edición de mi libro de 1999 incluye un análisis más profundo de la conexión entre criminalidad organizada y corrupción, así como del lavado de dinero y de los flujos financieros internacionales —temas todos ellos de enorme relevancia en los países de habla hispana—. Hemos tratado de esclarecer la relación simbiótica que existe entre los escándalos de corrupción que ocurren en países de ingresos bajos y medios y la manera en que los países ricos, como por ejemplo los Estados Unidos, facilitan la comisión de actos corruptos en el extranjero gracias al dictado de normas permisivas sobre transferencia de capitales financieros y la adopción de criterios de propiedad laxos que benefician a las empresas «pantalla». La regulación anticorrupción transfronteriza es bastante débil y está permanentemente bajo presión, pues quienes tienen dinero sucio intentan sortear las reglas. Los países de habla hispana deben participar de los esfuerzos por restringir la corrupción y debilitar los esquemas internacionales que inducen al pago de comisiones y ayudan a esconder el dinero que generan.

Estoy muy agradecida con Julio Ponce Solé por haber organizado la traducción que inaugurará su colección en Marcial Pons: Derecho, Buen Gobierno y Transparencia. Finalmente, quiero dar unas gracias especiales a Francisca Pou Giménez por su cuidadosa e inteligente traducción de una obra larga sobre un tema complejo. Ciertamente la publicación de este libro no hubiera sido posible sin ella.

Susan ROSE-ACKERMAN
21 de marzo de 2019

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN (1999)

La economía es una herramienta poderosa para el análisis de la corrupción. La ética y las diferencias culturales proporcionan matices y sutileza, pero aproximarse al tema desde la economía resulta fundamental para entender dónde se encuentran y dónde tienen mayor impacto los incentivos para la corrupción. En un libro anterior, *Corruption: A Study in Political Economy* (1978), defendí esta tesis para una audiencia de economistas y politólogos de formación técnica. Veinte años después, espero ampliar mi audiencia y profundizar mi análisis con un nuevo libro que se centra en cómo la corrupción afecta a los países en desarrollo y a los que están en un proceso de transición desde el socialismo de Estado.

El creciente interés de los economistas del desarrollo por los temas institucionales me animó a emprender este proyecto. El estudio de la corrupción fuerza a los especialistas y a quienes elaboran las políticas públicas a centrarse en la tensión que existe entre los comportamientos de autofavorecimiento y los valores públicos. Los que están preocupados por los fracasos en el ámbito del desarrollo que abundan en todo el mundo deben confrontar el problema de la corrupción y de las estructuras estatales débiles y arbitrarias que la alimentan.

En el año 1995-1996 fui investigadora visitante en el Banco Mundial en la ciudad de Washington. Dado que con anterioridad me había centrado en problemas de política pública en los Estados Unidos y Europa Occidental, pasar un año en el Banco fue una experiencia transformadora. Aprendí muchísimo, no solo porque leía todo lo que caía en mis manos, sino también porque hice un uso descarado del sistema de correo electrónico del Banco para localizar a personas con intereses complementarios a los míos a quienes invitar a almorzar. Para una académica acostumbrada a estar sola sentada delante de un ordenador, el año que pasé en Washington fue un cambio bienvenido y energizante. Era fascinante trabajar sobre un tema —la corrupción— que el Banco había tratado sin dirección clara en el pasado. Empecé a coleccionar eufemismos. La gente me decía que cuando la revisión de un programa se refería a «problemas de gobernanza», «sobrecostos no explicados» o «compras excesi-

vas de vehículos», esto significaba que la corrupción, o directamente el robo, eran un problema. Un empleado del Banco señaló que las quejas sobre «ratios excesivos de capital-trabajo» en un informe sobre Indonesia querían decir no solo que existía corrupción endémica, sino también que resultaba costosa.

Mi trabajo actual en materia de corrupción empezó antes de que llegara al Banco y concluyó después de que lo dejara, pero mi comprensión del tema se fue profundizando mientras hablaba con empleados del Banco que convivían con el problema. Entre los muchos miembros del equipo de trabajo de la institución que me apoyaron y ayudaron, quiero dar específicamente las gracias a Ladipo Adamolekun, William Easterly, Daniel Kaufmann, Petter Langseth, John Macgregor, Boris Pleskovic, Neil Roger, Sabine Schlemmer-Schulte, Frederick Staphenurst y Michael Stevens. En el Fondo Monetario Internacional también tuve ocasión de tener debates muy útiles con Nadeem Ul Haque, Paolo Mauro, Vito Tanzi y Caroline van Rijckegham. Todos ellos fueron valiosas cajas de resonancia, pero no deben tener responsabilidad, por desdoblado, respecto de ninguna de mis conclusiones. Obviamente, el Banco Mundial mismo tampoco tiene responsabilidad alguna respecto de mi análisis y las conclusiones a las que llego. Estoy particularmente en deuda con Estelle James por haberme sugerido que presentara la solicitud para obtener un puesto de Visiting Research Fellow en el Banco y con Michael Klein y su equipo por proporcionarme un agradable hogar institucional en la sección del Banco dedicada a la Provisión Privada de Servicios Públicos, localizada en el Departamento de Desarrollo del Sector Privado.

Poco después de que me instalara en el Banco, en Washington, James Wolfensohn —su nuevo presidente— trató de situar expresamente a la corrupción en la agenda de la institución. Como mi perspectiva de economista combinaba bien con los esfuerzos del Banco por definir el papel que quería jugar en esta área, me dió gusto contribuir un poco al debate interno —un debate que en 1997 generó un trabajo, *Helping Countries Combat Corruption* (WORLD BANK, 1997a), donde se fijaba la postura del Banco—.

Tras dejar el Banco, continué trabajando con empleados de la institución en la sección dedicada a la corrupción del Informe Mundial sobre Desarrollo de 1997, *The State in a Changing World* (WORLD BANK, 1997b) y escribí un artículo titulado «Corrupción y Desarrollo» para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo en mayo de 1997 (ROSE-ACKERMAN, 1998b). Tanto Brian Levy como Sanjay Pradhan del Informe sobre el Desarrollo Mundial fueron valiosos colegas y críticos. En la primavera de 1997 pronuncié la Conferencia en memoria de Philip A. Hart en la Escuela de Derecho de Georgetown sobre el tema «The Role of the World Bank in Controlling Corruption» (ROSE-ACKERMAN, 1997c). También escribí un artículo que identificaba las investigaciones de referencia para el Departamento de Desarrollo de Gestión y Gobernanza de la Agencia de Apoyo a Programas y Políticas del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). El PNUD publicó este informe en calidad de documento de trabajo, bajo el título de *Corrupción y buen gobierno* en el verano de 1997 (PNUD, 1997a) y lo ha utilizado para desarrollar sus propias ideas sobre el tema.

En 1994 me incorporé al consejo de la sección estadounidense de Transparencia Internacional (TI), una organización internacional sin fines de lucro

que se dedica a combatir la corrupción en todo el mundo. Esta asociación me ha dado la valiosa oportunidad de participar desde dentro en un creciente movimiento internacional y de estar al día respecto de los desarrollos que se producen alrededor del mundo. La directora ejecutiva de Transparencia Internacional-Estados Unidos, Nancy Boswell, ha sido un fuerte apoyo moral en el desarrollo de mis investigaciones, como lo ha sido Fritz Heimann, presidente de la junta directiva de Transparencia Internacional-Estados Unidos. La organización —que tiene sede en Berlín pero cuenta con secciones en todo el mundo— se ha convertido en una fuerza global y en un gran repositorio de información sobre corrupción. Ello se debe a los incansables esfuerzos del Presidente de TI Peter Eigen y del primer Director Ejecutivo de TI, Jeremy Pope. Su empeño por llevar el tema de la corrupción a la conciencia internacional ha coincidido con mis intereses académicos y de política pública. Doy las gracias a la gente de TI por su interés en mi trabajo, aunque obviamente no tengan responsabilidad alguna respecto de mis propuestas específicas.

Varios artículos en coautoría han enriquecido los argumentos que el libro desarrolla. En el contexto del Grupo del Banco Mundial colaboré con Jacqueline Coolidge del *Foreign Investment Advisory Service* en la elaboración de un artículo sobre corrupción en África, y con Andrew Stone del Departamento de Desarrollo del Sector Privado en la escritura de otro que analizaba encuestas del Banco Mundial en Ucrania y Pakistán. En la Universidad de Yale escribí con Silvia Colazingari, una alumna avanzada del posgrado de Ciencia Política, un artículo sobre el caso italiano. Doy las gracias a los tres coautores por aportar sus conocimientos y visiones sobre temas que yo sola nunca hubiera podido abordar.

Dos estudiantes de posgrado de Ciencia Política de Yale, Jonathan Rodden y Sarah Dix, me proporcionaron una incansable asistencia de investigación respecto de todo tipo de temas variados. Estoy extremadamente agradecida por su ayuda, paciencia y buen humor. Como siempre, quiero dar las gracias a Gene Coakley y al personal de la Biblioteca de Derecho de Yale por su ayuda en la localización de fuentes y la revisión de las referencias bibliográficas. También estoy muy agradecida con mi marido, Bruce Ackerman, que le dio al manuscrito una lectura cuidadosa y crítica cuando estaba casi terminado.

En el transcurso de estos pasados años, a medida que mis ideas se desarrollaban, iba presentando mi trabajo en un variado conjunto de lugares. Impartí seminarios en varias universidades y *colleges*, incluidas las Universidades de Iowa, Michigan, Ottawa y Pennsylvania, la Kennedy School de la Universidad de Harvard, la Universidad de Nueva York, la Universidad Northeastern, el Swarthmore College, el Trinity College, la Universidad de Yale y el Jerome Levy Institute en el Bard College. Varios seminarios en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional resultaron particularmente útiles. El *Comparative Law and Economics Forum*, del cual soy integrante, fue un grato lugar para presentar varios borradores preliminares. También presenté trabajos en el Encuentro Anual de la *American Economic Association* en San Francisco; en un seminario en Dakar, Senegal, patrocinada por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos; el Encuentro Anual de la *American Society for International Law* en Washington, D. C.; en un congreso organizado por el *Institute for International Economics*; en varios

seminarios y talleres en Santiago de Chile y Buenos Aires, Argentina, durante una visita patrocinada por la Agencia de Información de los Estados Unidos; en un encuentro en París patrocinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el PNUD; en un congreso sobre reforma institucional celebrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México en la Ciudad de México; en el Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Derecho y Economía en Buenos Aires, y en un congreso en el *Yale Center for International and Area Studies* patrocinado por el PNUD.

La investigación en la que se basa este libro fue posible gracias a fondos de investigación proporcionados por la Escuela de Derecho de Yale y por el programa de Investigadores Visitantes del Banco Mundial. Estoy agradecida con ambas instituciones por su apoyo, sin que ello les traslade responsabilidad alguna respecto de sus resultados.

Susan ROSE-ACKERMAN

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Desde que se publicó *Corrupción y gobierno* en 1999, el interés concitado por el tema ha aumentado extraordinariamente tanto en círculos académicos como políticos. Las investigaciones empíricas, en particular, han florecido, y los especialistas y los analistas han desarrollado hábiles técnicas para medir y estudiar un fenómeno que es inherentemente difícil de observar. Mi propia aproximación al estudio de la corrupción desde la perspectiva de las instituciones y de la economía política ha sido reivindicada, me parece, por estos trabajos más nuevos, y mis libros de 1999 y 1978 han ayudado a estructurar el debate. El libro de 1999 se tradujo a diecisiete idiomas y activistas y especialistas de todo el mundo se han referido a él. Sin embargo, a pesar de que el mensaje básico del libro continúa siendo relevante, en la medida en que incluye solo trabajo académico y escándalos de corrupción anteriores a 1999, el texto está desactualizado. Elaborar una segunda edición puede orientar el debate en curso. He encontrado en Bonnie Palifka a una coautora excelente. Bonnie ha impartido cursos basados en la primera edición durante diez años tanto en el Tecnológico de Monterrey, en México, como en Yale, y tiene la visión de una profesora acerca de lo que necesita ser ampliado o explicado de mejor modo.

Esta nueva edición no solo evalúa las bases empíricas de las tesis defendidas en la primera edición, sino que aborda además temas que en ese libro estaban mencionados pero no suficientemente desarrollados. El material nuevo se ocupa de los debates sobre los fundamentos culturales de la corrupción, de la corrupción en las democracias y de cómo conciliar el control de la corrupción con los valores democráticos. Hemos añadido capítulos sobre Derecho penal, organizaciones criminales y corrupción en sociedades postconflicto y hemos aumentado el material sobre anticorrupción internacional con el fin de reflejar los desarrollos que están en curso en estos momentos. La corrupción es un problema que ha existido desde el surgimiento de los Estados organizados y es improbable que desaparezca pronto. Sin embargo, algunos Estados y sectores se las han arreglado para disminuir, con el tiempo, sus niveles de corrupción. Aunque no podemos afirmar que proporcionemos una revisión exhaustiva de la literatura especializada, sí que tratamos de incorporar trabajo nuevo que se pregunta qué lecciones pueden extraerse tanto de los éxitos como de los fracasos de las reformas.

Susan ROSE-ACKERMAN

¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN Y POR QUÉ IMPORTA?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fijados en el año 2000 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, aspiraban a reducir la pobreza extrema a la mitad de los niveles que tenía en 1990 para el año 2015. Este objetivo se alcanzó en 2010, antes de la fecha prevista, pero con independencia de lo impresionante que resulta ese logro, las ganancias no se distribuyeron de modo igualitario a lo largo del mundo: el 94% de la reducción en el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema se produjo en China¹. En la terminología de Paul Collier (2007), un «billón de fondo» —1.200 millones de personas— vive todavía en la pobreza extrema (menos de 1,25 dólares al día) y 2.400 millones en la pobreza (menos de dos dólares al día)².

La pobreza, la mala salud, la baja esperanza de vida y la distribución desigual del ingreso y de la riqueza continúan siendo endémicas. Muchos países pobres tienen tasas de crecimiento muy bajas o negativas que desafían los modelos de desarrollo basados en la convergencia³. Otros tienen un desempeño económico débil, aunque cuenten con una fuerza laboral bien capacitada. Incluso países con una buena dotación de recursos naturales tienen un desempeño pobre en términos de crecimiento, bajo ingreso per cápita y

¹ WORLD BANK, «Poverty Overview (Results)», <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#3> (consultado el 20 de junio de 2014).

² El ingreso se mide en dólares-paridad real de poder adquisitivo, tomando como año base 2005. Véase BANCO MUNDIAL, «Poverty Overview (Context)», <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1> o http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs.pdf (consultado el 20 de junio de 2014). *Nota de la T.*: En los Estados Unidos la palabra «billion» se usa como equivalente a mil millones, mientras que en el resto del mundo se utiliza como equivalente a un millón de millones. Fuera de Estados Unidos, una palabra que se utiliza en ocasiones para hacer referencia a mil millones es «millardo». Aunque hemos mantenido la palabra «billón» en la cita literal anterior, en adelante expresaremos las cifras del texto original en miles de millones o millardos.

³ Los modelos de desarrollo de convergencia sostienen que, como los países menos desarrollados tienden a crecer más rápido que los más desarrollados, los primeros alcanzan a los segundos. Se esperaba que esta convergencia ocurriera en la segunda mitad del siglo XX, pero no se produjo en el caso de muchos países, donde la brecha entre ricos y pobres creció en lugar de contraerse.

desigualdad generalizada. Los ODM establecieron metas específicas de desarrollo global, pero satisfacer esos objetivos en cada país se ha revelado mucho más difícil en algunos lugares que en otros.

Los líderes del mundo continúan discutiendo cómo se debe seguir adelante. Los ODM, ahora llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), han sido reformulados a la luz de las deficiencias de las experiencias iniciales⁴. Reconociendo los problemas de bajo crecimiento y desarrollo que persisten, en 2013 el Banco Mundial anunció el establecimiento de una nueva misión: eliminar la pobreza extrema en 2030⁵. Hay datos recientes que sugieren que este objetivo es excesivamente ambicioso por una variedad de razones, incluido el hecho de que una gran cantidad de personas estaban situadas justo por debajo del corte inicial⁶. Una parte de la explicación, sin embargo, debe hallarse en instituciones públicas y privadas disfuncionales que frenan el crecimiento y dificultan que los beneficios circulen hacia los que se encuentran en la base de la distribución del ingreso⁷. Ni los fondos públicos de financiación ni la asistencia externa se usan con tanta efectividad como se podría. Los países de bajos ingresos y aquellos con un desempeño débil en términos de crecimiento se encuentran con frecuencia en dificultades porque no son capaces de usar sus recursos humanos y materiales para impulsar el desarrollo y ayudar a los más pobres⁸. Estos países necesitan emprender reformas institucionales, pero realizarlas es difícil. Las presas, las autopistas

⁴ UNITED NATIONS, «Sustainable Development Goals», <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (consultado el 22 de julio de 2015).

⁵ El objetivo exacto es que no más de un 3% de la población mundial viva con menos de 1,25 dólares al día, medido en dólares de los Estados Unidos de 2005. Véase, por ej., WORLD BANK, «Poverty Overview (Strategy)», <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#2> (consultado el 3 de septiembre de 2015).

⁶ «Free Exchange: Poverty's Long Farewell», *The Economist*, 28 de febrero de 2015, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21645220-goal-ending-poverty-2030-worthy-increasingly-out-reach-povertys> (consultado el 3 de setiembre de 2015). El Banco Mundial (WORLD BANK, 2015) reconoce que el objetivo no es realista e insta a concentrarse tanto en el crecimiento global como en su distribución. Un documento de trabajo del Banco Mundial, YOSHIDA, UEMATSU y SOBRADO (2014), identifica algunos de los fallos que tenían las proyecciones anteriores. LAKNER, NEGRE y PRYDZ (2014) muestran cómo una combinación de políticas que promueven el crecimiento y de políticas que proporcionan beneficios específicamente dirigidos a los muy pobres puede generar reducciones sustanciales en la cantidad de personas que están en la pobreza absoluta.

⁷ «Las instituciones son condicionamientos diseñados por el ser humano que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales» (NORTH, 1991: 97). Quedan incluidas las constituciones, las leyes, las costumbres y los tabúes. Nosotras también incluimos entidades que son habitualmente llamadas instituciones, como las estructuras burocráticas, las legislaturas, los tribunales, las escuelas y otras instituciones educativas, los bancos y otras instituciones financieras, etc.

⁸ KILBY (1995) halló que era más probable que los proyectos del Banco Mundial recibieran una calificación negativa por parte del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco cuando los países prestatarios estaban mal situados en los *rankings* transnacionales de inestabilidad política y corrupción. KNACK y KEEFER (1995) analizan el impacto de las instituciones estatales en la inversión y el crecimiento. Su evaluación de la calidad del gobierno combina índices de corrupción, riesgo de expropiación, Estado de Derecho, riesgo de repudio contractual por parte del gobierno y calidad de las estructuras burocráticas. El estudio analiza las tasas de crecimiento económico de 97 países en el periodo que va de 1974 a 1989. Los autores muestran que, a la hora de explicar la inversión y el crecimiento, las mediciones de calidad de instituciones gubernamentales se comportan tan bien como las mediciones de libertad política, derechos civiles y frecuencia de violencia política.

y las instalaciones portuarias son proyectos sencillos desde el punto de vista técnico. Reformar las estructuras gubernamentales y estimular la existencia de un sector privado fuerte son tareas más sutiles y difíciles que no pueden pensarse como la simple ejecución de un proyecto de ingeniería. Los ODS recientemente propuestos por las Naciones Unidas incluyen el combate a la corrupción como un medio específico de promoción de la equidad, la justicia y la paz, ya que reducir la corrupción ayudará a alcanzar la totalidad de los objetivos⁹.

Hasta mediados de los años noventa, las instituciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tomaban por lo general a las instituciones como algo dado; desde entonces algunas de ellas (de modo destacado el Banco Mundial) han convertido la reforma institucional y la buena gobernanza en asuntos prioritarios. El crédito o la ayuda bilateral se condicionan con frecuencia a que se permanezca fuera de «listas negras» que ponen el foco en la corrupción, el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas¹⁰. Son varios los factores que convergieron de un modo que contribuyó a producir este cambio de política. El final de la Guerra Fría redujo los incentivos que tenían los países más poderosos para tolerar la corrupción en los países aliados (THEOBALD, 1999). Las transiciones de economías centralizadas a economías de mercado abrieron nuevas oportunidades para obtener tanto ventajas lícitas como ilícitas (ROSE-ACKERMAN, 1998b). La globalización acelerada y la ley estadounidense de 1977 que criminaliza el soborno en el extranjero¹¹ hicieron que los gobiernos se sintieran presionados a reducir tratos injustos y que las empresas se vieran en la necesidad de revisar sus prácticas en el extranjero. La creación de Transparencia Internacional (TI) y la publicación de su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)¹² elevó la preocupación internacional frente a la corrupción y generó alarma (y a menudo enfado) en algunos de los países que quedaron en mala

⁹ El objetivo específico es el «Objetivo 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas». El subobjetivo se lee así: «Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas», y el objetivo también insta a los países a luchar contra el lavado de dinero y el crimen organizado. UNITED NATIONS, «Sustainable Development Goals», <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (consultado el 22 de julio de 2015). Explicamos la importancia de combatir conjuntamente los tres fenómenos en el Capítulo 9.

¹⁰ Véase, por ej., FATF, «High-risk and Non-cooperative Jurisdictions: FATF Public Statement - June 26, 2015», <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2015.html> (consultado el 27 de septiembre de 2015) por lo que hace a lavado de dinero y la financiación del terrorismo; US STATE DEPARTMENT OF STATE, DIRECTORATE OF DEFENSE TRADE CONTROLS, «Country Policies and Embargoes», http://www.pmdtc.state.gov/embargoed_countries/index.html (consultado el 27 de septiembre de 2015) para comercio de armas; The WHITE HOUSE, «Presidential Determination - Major Drug Transit and Drug Producing Countries for FY 2014», <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/13/presidential-determination-major-drug-transit-and-drug-producing-countries> (consultado el 3 de septiembre de 2015).

¹¹ La ley es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977, Pub. L. No. 95-213, 91 Stat. 1494.

¹² TI fue fundada en 1993 como una ONG dedicada a mostrar y combatir la corrupción en todo el mundo. Su Índice de Percepción de la Corrupción, uno de los componentes centrales de sus esfuerzos, se describe con mayor detalle en su sitio de *Internet* y más adelante en este mismo capítulo. El papel internacional de TI se analiza también en el Capítulo 14. Véase, para tener más información, www.transparency.org.

posición (JOHNSTON, 2005). Finalmente, los fundamentos intelectuales de las políticas de desarrollo empezaron a reconocer el papel central que juegan las instituciones públicas (por ej., OLSON, 1996). Las recetas macropolíticas del «Consenso de Washington» se revelaron insuficientes para estimular el crecimiento y aliviar la pobreza¹³. Los economistas del desarrollo empezaron a incursionar en el campo de la ciencia política y de la sociología y a incorporar trabajos sobre el funcionamiento de las instituciones en su entramado conceptual; eso los llevó a confrontar la corrupción como una patología particularmente obvia.

Las tensiones entre las capacidades de los países desarrollados y las exigencias de las organizaciones internacionales de crédito y ayuda encuentran origen, en parte, en las diversas historias y culturas de los países involucrados. En opinión de los críticos, las organizaciones internacionales no son sensibles a las costumbres e instituciones locales y se olvidan de adaptar sus programas de un modo que los armonice con las circunstancias especiales de cada país. Aunque esto es cierto, sin duda, en muchos casos, con este argumento no se acaba la historia. Las instituciones de algunos países están poco adaptadas incluso a los objetivos de desarrollo que ellos mismos fijan, y otras hacen claramente caso omiso de los intereses de las personas comunes o de importantes subgrupos.

Otras críticas cuestionan los objetivos de la comunidad internacional y señalan que el crecimiento económico es una medida estrecha e incompleta del bienestar, y que las instituciones internacionales tienden a no tomar en consideración las condiciones y tradiciones locales (por ej., STIGLITZ, 2003; EASTERLY, 2013). Pero incluso si se acepta esta crítica, sigue habiendo amplias diferencias entre países y dentro de cada uno de ellos por lo que hace a la salud, la educación, las oportunidades económicas y la calidad del medio ambiente. Sean cuales sean los estándares de evaluación de que se parta, varían enormemente a lo largo y ancho del mundo y crecen y disminuyen a ritmos distintos. No estamos pidiendo aquí que se establezca un estándar de valor universal —sea el ingreso per cápita, el «florecimiento humano» en la terminología de A. K. Sen (SEN, 1999), el universalismo ético o la imparcialidad—. Lo que nos interesa mostrar es que, cualesquiera que sean los objetivos de una institución o país, la corrupción los puede socavar.

Nuestro punto de partida es un hecho básico de motivación humana. Existen diferencias en términos de cultura y valores fundamentales a lo largo y ancho del mundo, pero hay un rasgo humano que es tan universal como crucial para explicar la divergencia entre las experiencias que tenemos en los distintos países. Ese rasgo motivador es el autointerés. Los críticos lo llaman codicia. Los economistas lo llaman maximización de la

¹³ El Consenso de Washington, desarrollado por WILLIAMSON (1990), comprende recetas macroeconómicas estándar (reducir las barreras al comercio, establecer un banco central independiente encargado de controlar la inflación, invertir en capital humano e infraestructura, etc.), más privatización y desregulación. «Washington» significa aquí el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no el gobierno de Estados Unidos. Véase en RODRIK (2006, 2008) una visión crítica, una versión más rica del marco teórico y la incorporación de un abanico más amplio de opciones de política pública.

utilidad. Cualquiera que sea la denominación, las sociedades se diferencian las unas de las otras por el modo en que definen y canalizan el autointerés. La corrupción endémica es indicativa de la existencia de un fracaso generalizado en la tarea de hacer uso del autointerés para alcanzar fines legítimos y productivos.

Podemos avanzar mucho en el entendimiento de los problemas del desarrollo si entendemos cómo las instituciones de un determinado país gestionan bien o mal el autointerés, y cómo el autointerés interactúa con las motivaciones generosas y orientadas al interés público. El mejor ejemplo del valor social del autointerés es el mercado competitivo arquetípico, en cuyo contexto el autointerés queda transmutado en actividades productivas que conducen a un uso eficiente de los recursos. El peor ejemplo es la guerra: una lucha destructiva por la riqueza que acaba aniquilando la base de recursos que motivó en primera instancia la apertura de las hostilidades. En el medio se encuentran situaciones en las cuales la gente usa recursos tanto con objetivos productivos como para obtener una ventaja en la división de los beneficios de la actividad económica —lo que los economistas llaman «rentismo» (*rent seeking*) (e. g., BHAGWATI, 1974; KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1993; KHAN y JOMO, 2000; NGO y WU, 2009)—.

Nosotras exploramos la interacción entre la actividad económica productiva y el rentismo no productivo concentrándonos en el universal fenómeno de la corrupción en el sector público¹⁴. La corrupción, por descontado, se produce también en el sector privado, sin que concurra la presencia de funcionarios, y a menudo tiene consecuencias muy dañinas¹⁵. Esas actividades, aunque no sean el objeto de nuestro libro, constituyen en cualquier caso un importante campo para la investigación y la reforma de la política pública que debería complementar el énfasis que aquí pondremos en el sector público. En nuestra opinión, hacer un énfasis especial en la corrupción en el sector público se justifica porque se trata de un fenómeno que socava objetivos de desarrollo y distribución y entra en conflicto con los valores democráticos y republicanos.

I. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

La corrupción es una noción con muchas connotaciones y posibles interpretaciones, que varían según el tiempo y el lugar y según la disciplina desde la cual operemos. El Cuadro 1.1 da algunos ejemplos de actos corruptos; es una lista ilustrativa, no exhaustiva¹⁶.

¹⁴ Irónicamente, aunque el autointerés es un presupuesto básico en economía, los modelos macroeconómicos típicamente presuponen un desinteresado «planificador social benevolente». Los constructivistas analizan con más cuidado cómo se toman las decisiones de política pública tanto a nivel personal como político.

¹⁵ Véase, por ej., TILLMAN (2009) y ARGANDOÑA (2003).

¹⁶ Para tener una lista más completa de la terminología, con definiciones y ejemplos, véase TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, «The Anti-Corruption Plain Language Guide», disponible en http://files.transparency.org/content/download/84/335/file/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf (consultado el 28 de junio de 2014).

Cuadro 1.1. Tipos de corrupción	
Soborno	Intercambio explícito de dinero, regalos en especie o favores, a cambio de violación de normas o como pago por beneficios que legalmente deberían ser gratuitos o proporcionados sobre la base de criterios distintos a la voluntad de pagar por ellos. Incluye tanto el soborno de funcionarios públicos como el soborno comercial de agentes de empresas privadas.
Extorsión	Petición de soborno o favor por parte de un funcionario público como condición <i>sine qua non</i> para cumplir su deber o para violar una norma. Tratamos la extorsión como una modalidad de soborno en la cual el sobornador juega un papel activo. (Algunas veces la norma es creada por el extorsionador para exigir el soborno).
Intercambio de favores	Intercambio de una violación de normas por otra.
Nepotismo	Contratar a un miembro de la familia o a alguien con vínculos sociales cercanos, en lugar de un candidato con más méritos pero sin vínculos.
Amiguismo	Preferir a los miembros del grupo —racial/étnico, religioso, político social— al que se pertenece a los miembros de otros grupos en las decisiones sobre asuntos laborales.
Fraude judicial	Una decisión judicial basada en cualquiera de las modalidades anteriores de corrupción, o en amenazas al juez, y no en los méritos del caso.
Fraude contable	Engaño intencional respecto de las ventas o ganancias (normalmente para elevar el precio de las acciones).
Fraude electoral	Manipulación de los resultados electorales, mediante la compra del voto o el empleo de amenazas al electorado, o la falsificación o destrucción de votos.
Fraude al servicio público	Cualquier tipo de actividad que socave los requisitos jurídicos que rigen la prestación de los servicios públicos, incluso en los casos en que no se pagan sobornos. Por ejemplo, los profesores pueden proporcionar a los alumnos las respuestas de exámenes estandarizados (habitualmente para garantizar financiación). Los prestadores de servicios de salud pueden recetar innecesariamente estudios o inventarse pacientes para aumentar el número de reembolsos que reciben. Los funcionarios públicos pueden descuidar sus trabajos para hacer trabajos para el sector privado, robar suministros para revenderlos o simplemente faltar al trabajo.
Malversación	Robo al empleador (empresa, gobierno u ONG) por parte del empleado.
Cleptocracia	Un Estado autocrático que está gestionado con el objetivo de maximizar la riqueza personal de sus máximos dirigentes.
Tráfico de influencias	Usar el poder de decisión que se tienen en el gobierno para obtener sobornos o favores de partes interesadas.
Conflictos de interés	Tener un interés personal respecto de los efectos de las políticas sobre las cuales se tiene poder de decisión.

Con el objetivo de incluir un rango amplio de significados, empezaremos con la definición de TI, que entiende la corrupción como «el abuso de un poder conferido con el objeto de obtener una ganancia privada». Esta definición captura el problema del principal-agente que está en la raíz de todas las modalidades de corrupción económica y política —sobornos, malversación, tráfico de influencias, conflictos de interés, fraude contable, fraude electoral, etcétera—. El término clave es «poder conferido», que hace referencia a las labores que se espera que uno desempeñe —examinar solicitudes de autorización, aprobar normas o resolver una controversia judicial, por ejemplo— de conformidad con ciertas reglas, escritas o no. Este poder puede ser conferido por un empleador a un empleado o por el pueblo a un líder gubernamental. Si uno abusa del poder conferido, las reglas quedan violadas y los objetivos fijados por el principal quedan frustrados. El daño adopta dos formas: primero, en muchos casos el funcionario corrupto actúa de una manera inconsistente con su mandato, y segundo, incluso en los casos en los que ella o él adoptan exclusivamente cursos de acción aceptables en respuesta a una ganancia, el funcionario ha vendido un beneficio que no estaba pensado para ser concedido sobre la base de la disposición a pagar por él¹⁷. La corrupción incluye por consiguiente tanto aceptar un soborno tras emitir una certificación en la que se hace constar que un edificio inseguro está en regla, como exigirlo como condición para dar la aprobación a una estructura que cumple plenamente las condiciones requeridas. Incluye tanto la malversación de los fondos que financian un contrato con el objetivo de que el proyecto de infraestructura prometido se retrase y quede fuera de presupuesto, como el simple robo de fondos públicos de maneras que inflan los presupuestos públicos pero con escaso efecto detectable en el nivel de prestación de los servicios públicos.

Reconocemos, sin embargo, que puede haber países tan plagados de prácticas de autofavorecimiento (*self-dealing*) que resulte en realidad imposible afirmar que el pueblo ha «confiado» poderes a los políticos y a los funcionarios. Esto puede ocurrir bien porque hay demasiado poder en manos de gobernantes autointeresados y maximizadores de su riqueza —los que ejercían el gobiernos en Oriente Medio antes de la Primavera Árabe, por ejemplo¹⁸— o porque el entremado institucional es tan débil y caótico que no hay poder «confiado» a nadie, como ocurría en Somalia de 1991 a 2012. Algunos gobiernos e instituciones se fijan objetivos que para la mayoría de nosotros son detestables, pero los intentos por socavarlos pueden ser de todos modos corruptos en el sentido que manejamos nosotras, aunque estemos dispuestos a aplaudir a los que tratan de frustrar esos objetivos¹⁹. Un Estado débil o au-

¹⁷ BANERJEE, HANNA y MULLAINATHAN (2013) y HODGSON y JIANG (2007) hacen de la violación de reglas el rasgo central de sus respectivas definiciones. Es importante tener claro, sin embargo, que el beneficio que se obtiene a cambio de un soborno puede no estar violando ninguna regla formal. La violación normativa puede derivar exclusivamente del pago del soborno y de las distorsiones que correspondientemente provoca en la distribución de los beneficios y costos de las políticas públicas.

¹⁸ Véase, por ej., SLACKMAN (2011) sobre la situación de Egipto bajo Mubarak.

¹⁹ La corrupción que erosiona leyes detestables es llamada «corrupción de causa noble» (MILLER, 2005). Un ejemplo de corrupción de causa noble es el soborno para salvar a personas judías en la Alemania nazi. (ROSE-ACKERMAN, 1978: 9; HODGSON y JIANG, 2007: 1049). Que la «corrupción de causa noble» sea ampliamente considerada aceptable o que los actos corruptos sean interpretados como «de causa noble» revela la necesidad de cambiar las instituciones de trasfondo, pero

tocrático alimenta la corrupción y el nivel de corrupción, a su vez, dificulta las reformas y destruye la confianza pública en el gobierno, generando un ciclo vicioso.

Algunos de los trabajos sobre corrupción empiezan expresando un compromiso fuerte con una particular visión de la legitimidad gubernamental —de modo más prominente el trabajo de Rothstein y sus colegas (*e. g.*, ROTHSTEIN y TEORELL, 2008) y el de Mungiu-Pippidi (2013, 2014). Rothstein se centra en la imparcialidad como objetivo normativo central del Estado. Mungiu-Pippidi ponen énfasis por su parte en el «universalismo ético», pero los conceptos son similares y análogos a los «sistemas de acceso abierto» de North, Wallis y Weingast (2009) y a las «instituciones inclusivas» de Acemoglu y Robinson (2012). Las acciones e instituciones gubernamentales que violan estas normas son consiguientemente etiquetadas como corruptas²⁰. Nosotras estudiamos en cambio un abanico de estructuras institucionales que pueden generar incentivos para sobornos y actuaciones en beneficio propio. El análisis de los incentivos para los sobornos, las comisiones ilegales y otras formas de actuación en beneficio propio son, por consiguiente, un componente tanto de las políticas anticorrupción específicas como de los intentos más amplios por emprender reformas del Estado. Una implicación tanto del trabajo de Rothstein como del de Mungiu-Pippidi es que si el soborno socava los intentos de un gobernante de favorecer una estrecha élite y conduce a una distribución más imparcial o universalista de los beneficios públicos, entonces no es corrupción. Por supuesto, ellos argumentan que es improbable que ese tipo de casos se dé, pero nosotras no queremos descartar esa posibilidad por definición. En lugar de vincular el gobierno limpio con un compromiso normativo específico, lo que hacemos es analizar las consecuencias normativas de la corrupción en diferentes condiciones de trasfondo.

II. INCENTIVOS PARA LA CORRUPCIÓN

Nosotras nos enfocamos en la corrupción en el sector público, de la gran corrupción a la pequeña, cubriendo muchos tipos distintos de interacciones público/privadas. La gran corrupción involucra un reducido número de actores y grandes sumas de dinero. Los corruptos intentan obtener contratos gubernamentales, empresas privatizadas y concesiones; dan dinero a los legisladores para que aprueben leyes favorables a sus intereses y a los miembros del gabinete y los directores de las agencias independientes para que dicten reglamentación beneficiosa. Los jefes de Estado pueden emprender una abierta malversación de fondos públicos sin que se produzca un involucramiento directo por parte de empresas privadas deshonestas.

La pequeña corrupción es observada y vivida por los ciudadanos de a pie con mayor facilidad. Así, puede ser que se paguen sobornos para evitar multas por exceso de velocidad, evadir impuestos u obtener acceso a ciertos

por descontado en tales casos es muy poco probable que los gobiernos deseen que este cambio se dé. Es posible que, en vez de ello, se concentren en iniciar persecuciones de alto perfil.

²⁰ EASTERLY (2013) pone muchos ejemplos de actos corruptos cuando describe la opresión a nivel mundial, pero no llega a etiquetar las violaciones mismas a las reglas como «corruptas».

servicios gubernamentales. Las ofertas públicas de empleo y los contratos de suministro pueden favorecer a familiares, colegas y amigos con escasa calificación. La gran corrupción y la pequeña pueden estar entrelazadas en el contexto de las estructuras burocráticas jerárquicas; la corrupción que se da a cierto nivel puede apoyar y alentar la corrupción en otros lugares dentro de la estructura.

Nosotras nos concentramos en los sobornos y las comisiones ilegales, pero reconocemos que existen grandes zonas grises y analizamos algunas de las que resultan más perturbadoras en capítulos posteriores. No afirmamos haber necesariamente localizado los abusos de poder más dañinos e instamos a que se investigue más sobre el impacto del comportamiento de frontera, como, por ejemplo, los gastos de campaña, el amiguismo y los conflictos de interés²¹.

El Gráfico 1.1 ofrece un diagrama esquemático de los escenarios que acogen actos corruptos típicos. Cada flecha muestra la circulación de ganancias ilícitas en términos monetarios o equivalentes; la etiqueta de cada flecha señala lo que se gana a cambio (excepto en los casos de malversación o fraude, cuando solamente el malversador o defraudador gana). «Hacienda Pública» se refiere a todos los fondos públicos cualquiera que sea su fuente.

Muchos jefes de Estado (presidentes, primeros ministros, etc.) han robado fondos públicos a lo largo de la historia. Como se explica en el Capítulo 8, la cleptocracia es el caso extremo en el cual el Estado está organizado ex-

²¹ Véase YAO (2002), que intencionalmente amplía la definición de *corrupción* y argumenta que estas otras modalidades de corrupción son al menos igual de dañinas para la sociedad. La *corrupción explícita* se refiere a los sobornos, en los cuales el *quid pro quo* está bien definido, mientras que la *corrupción implícita* se refiere al nepotismo y al amiguismo, en cuyo contexto el empleado es contratado gracias a las conexiones recibiendo un salario más alto de lo que le correspondería por su productividad. Nótese, sin embargo, que el análisis de YAO se centra en lo que constituye esencialmente una modalidad distinta de beneficio personal. La principal diferencia es la naturaleza de largo plazo y vagamente definida de la transacción.

Un excelente ejemplo de la dificultad de distinguir la corrupción implícita de las prácticas empresariales aceptables es la controversia que rodea a las prácticas de contratación de los bancos occidentales en China. Varios de esos bancos tenían canales especiales de contratación para los hijos e hijas de los altos funcionarios chinos. En su condena a esta práctica, los funcionarios chinos encargados de la aplicación del Derecho apuntan la posibilidad de que estas contrataciones fueran *quid pro quos* de cara a la aprobación de negocios específicos o estuvieran dirigidos a mejorar las perspectivas futuras del banco. Las prácticas de J. P. Morgan llegaron a la prensa en el verano de 2013, y en mayo del 2014 la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong arrestó al exdirector de banca de inversión de Morgan. Un *e-mail* interno se refería a las «oportunidades de negocio existentes y potenciales» que podrían derivar de la contratación de un hijo o hija de un funcionario clave. Véase Neil GOUGH y Michael FORSYTHE, «Former Chair of J. P. Morgan China Unit Is Arrested», *New York Times*, 21 de mayo de 2014. <http://dealbook.nytimes.com/2014/05/21/former-top-china-jpmorgan-banker-said-to-be-arrested-in-hong-kong/> (consultado el 27 de septiembre de 2015). La línea de tiempo con vínculos a otros artículos del *New York Times* se encuentra en «Inquiries of J. P. Morgan's Hiring in China», *New York Times*, 23 de marzo de 2014, <http://www.nytimes.com/interactive/2013/11/14/business/dealbook/14chase-asia.html> (consultado el 27 de septiembre de 2015). El Deutsche Bank ha sido también investigado por prácticas similares y otros bancos internacionales han quedado igualmente implicados. Véase Arno SCHUETZE, «Regulators Investigate Deutsche Bank in China "Princeling" Probe», *Reuters*, 5 de junio de 2014; AFP, «US agencies probe big banks on China nepotism», *The West Australian*, 4 de junio de 2015, <https://au.news.yahoo.com/thewest/business/world/a/28331871/us-agencies-probe-big-banks-on-china-nepotism/> (consultados el 9 de junio de 2015).

clusivamente con vistas a maximizar las ganancias del jefe de Estado. En contextos de algún modo más institucionalizados, el jefe de Estado puede obtener ganancias ilícitas jugando un papel directo en los contratos públicos o en la aprobación de proyectos de inversión extranjera directa (IED), mediante el cobro, por ejemplo, de un «cargo por consultoría» en cada contrato aprobado. Los integrantes del legislativo pueden malversar directamente los caudales públicos que controlan, aceptar «regalos» de empresas o cabilderos a cambio de apoyar u oponerse a reglamentaciones específicas, o distribuir recursos entre el electorado para ejercer influencia sobre el voto.

Los funcionarios públicos encabezan oficinas nacionales o descentralizadas, como por ejemplo las de administración de aduanas, los programas de atención sanitaria, la educación pública o las agencias reguladoras. Tienen el poder de diseñar los términos y condiciones de las licitaciones públicas o de seleccionar a empresas para emprender proyectos, y puede ser que acepten (o soliciten) comisiones ilegales en el transcurso del proceso. También supervisan a los funcionarios encargados de cobrar impuestos o hacer cumplir la normativa. Si la corrupción va de abajo arriba, el funcionario que está más arriba toma el soborno o la comisión y da instrucciones a los funcionarios, probablemente compartiendo el soborno con ellos. En las administraciones de aduanas, por ejemplo, el administrador del puerto puede recibir un soborno de un importador y dar instrucciones al agente de aduanas de una específica puerta de entrada para que permita el paso de un cargamento determinado sin pasar la inspección (o para que haga inspección de todos los cargamentos de un importador competidor). Inversamente, la corrupción puede circular de abajo arriba: el agente de aduanas recibe sobornos y comparte una parte con el administrador del puerto para evitar ser castigado. Pueden darse relaciones similares entre los médicos y los administradores de los hospitales o entre maestros y directores o superintendentes escolares.

Algunas personas (y empresas) están dispuestas a dar sobornos para hallar el modo de esquivar el castigo jurídico. Si fracasa el intento de sobornar al agente de policía a cargo del arresto, puede ser que el funcionario judicial o el juez se muestren más receptivos frente al asunto. Si falla todo lo demás, los guardias de prisión pueden aceptar sobornos para permitir el contrabando, las visitas extraconyugales o incluso facilitar huidas.

El nepotismo y el soborno vinculados con las contrataciones y los nombramientos se pueden dar tanto en el sector público como en el privado. Se trata de prácticas que otorgan una ganancia a la persona contratada: un salario más alto que el que se obtiene en el mercado, seguridad laboral, o excelentes prestaciones, incluido el acceso a sobornos. Los conflictos de interés pueden ocurrir a todos los niveles de gobierno: los legisladores pueden tener acciones en empresas que se benefician de la normativa que aprueban; los reguladores (o sus familiares) pueden ser propietarios de las empresas que regulan; y los oficiales de policía pueden frecuentar negocios regentados por reconocidos delincuentes. Estos conflictos pueden facilitar abiertamente la corrupción, pero incluso si no lo hacen, pueden resultar distorsionadores de las opciones o elecciones públicas.

Las empresas se involucran en muchos tipos de corrupción. Pueden dar sobornos al jefe o jefa de Estado para tener preferencia en proyectos im-

portantes; comprar a la legislatura para ejercer influencia a su favor en la aprobación de las leyes; sobornar a funcionarios o burócratas para obtener información privilegiada en los procesos de contratación pública o para evadir impuestos y regulaciones; y pagar a la judicatura o a la policía para evitar el castigo. Otros tipos de corrupción se dan exclusivamente en el sector privado, por ejemplo, cuando un agente de ventas soborna a un agente de compras para que favorezca a los productos de su empresa.

III. MEDICIONES TRANSNACIONALES DE CORRUPCIÓN: PERCEPCIONES Y ENCUESTAS

Combatir la corrupción solo es posible si se tiene alguna manera de documentar el *status quo* y medir el cambio²². La corrupción incluye un amplio abanico de actividades distintas, y debido a que la mayoría de actores corruptos intenta esconder sus acciones, es difícil contar con mediciones objetivas, pero hasta las percepciones pueden resultar valiosas. Si los observadores creen que la corrupción es endémica, esa creencia puede tener influencia sobre las decisiones económicas y señalar la existencia de problemas básicos de legitimidad de las instituciones y prácticas estatales. En la demostración de lo contrario, la carga de la prueba recae sobre el Estado.

Con todo, las mediciones a nivel país nos llevan solo hasta ahí. Una vez los ciudadanos y los actores internacionales están alertados del problema global, la reforma exige algo más que una sensación general de que hay corrupción. Un nivel de corrupción alto indica que algo en el trasfondo institucional y en los incentivos estatales está mal; apunta a una necesidad de reforma estructural —no solo a una necesidad de aplicar el Derecho con más vigor—. Es necesario que la medición descubra cómo opera la corrupción en sectores específicos y evaluar el modo en que debilita los programas públicos. Tales mediciones, si están diseñadas adecuadamente, pueden ayudar a recomendar reformas y a monitorear el avance que se obtiene con el tiempo.

En los capítulos que siguen nos enfocaremos en estudios empíricos sobre sectores específicos en países específicos. Creemos que este tipo de investigación es clave para poder realizar reformas efectivas a nivel país. Sin embargo, antes de plantear el análisis de la corrupción a nivel micro, este capítulo provee un panorama y una evaluación general de los datos transnacionales. Hacemos una descripción de las metodologías, presentamos algunos datos y explicamos las limitaciones que tienen como mediciones de la corrupción. Nuestro objetivo es proporcionar al lector o lectora una explicación básica de cada medición, que le permita evaluar las inferencias que se hacen en los estudios académicos y en la prensa diaria. En esta sección, describimos el ampliamente citado IPC de TI y el Indicador de Control de Corrupción (ICC) del World Bank Institute, parecido al primero. El apéndice a este capítulo proporciona más detalles e incluye otro tipo de mediciones transnacionales de corrupción.

²² Se le atribuye a Lord Kelvin haber dicho que «[s]i no puedes medirlo, no puedes mejorarlo» («Lord Kelvin/On Measurement», Quotations, <http://zapatopi.net/kelvin/quotes/#meas> (consultado el 27 de septiembre de 2015)).