

# ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN: UNA PROBLEMÁTICA SISTEMÁTICA Y GENERALIZADA

Claudia Rivero Medina

Las reflexiones que se plantean en este documento obedecen a una serie de cuestionamientos en torno a esta problemática en la búsqueda de una aproximación desde la perspectiva del análisis económico de las normas. En este sentido, es trascendente tratar de explorar cuáles fueron las condiciones que posibilitaron el estudio académico de la corrupción, en qué radica la preocupación internacional para abordar este tema de manera amplia y profunda, cuál es el ambiente económico que propicia la corrupción, sus factores determinantes, sus costos y efectos económicos y sociales, sus relaciones con el sistema legal, y cuáles han de ser las políticas públicas y la estructura legal adecuadas.

Para tratar de hacer más sistemático este análisis se ha dividido en tres partes: la primera, hace referencia a la fenomenología de la corrupción, la segunda, al sistema normativo frente a la corrupción, y la tercera, a las políticas públicas y las estructuras legales (instituciones)<sup>1</sup> adecuadas para hacerle frente.

## I. FENOMENOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES

La corrupción ha sido tema principal de estudio en los distintos escenarios y foros internacionales<sup>2</sup> en los últimos años, se ha señalado como el mal generalizado de fin de siglo, como una problemática que ha desbordado las fronteras nacionales y trascendido la órbita meramente estatal, siendo afectados no sólo los países en desarrollo sino también a las sociedades industrializadas<sup>3</sup>, en un contexto de globalización e internacionalización económica.

Así mismo, se ha evidenciado la gravedad de esta problemática en los elevados costos que genera en las estructuras económicas, políticas y sociales de un país<sup>4</sup>. Provoca la desviación de los incentivos económicos, de las prioridades en la inversión pública, incrementa los costos de transacción, distorsiona la economía en su conjunto, deslegitima progresivamente las instituciones públicas y el Estado de Derecho mismo.

Toda esta situación trae como consecuencia un ambiente de incertidumbre e inseguridad jurídica, que en últimas lo que obstruye es el desarrollo económico y social de los países.

Estas son algunas de las premisas a las que han llegado los estudiosos del tema. Sin embargo, es preciso reconocer que estas consideraciones develan una marcada diferencia en la aproximación del problema.

Podría afirmarse que el fenómeno de la corrupción ha existido siempre, que es connatural al Estado mismo, que en toda la historia de la humanidad se han presenciado prácticas corruptas que es propia de la cultura de los pueblos. Platón, Aristóteles y otros filósofos de la época, hacían ya referencia sobre el tema; el Código de Hammurabi en la vieja Babilonia prevenía ya drásticas sanciones a quienes se involucraran en situaciones de corrupción. De igual forma, se presenciaba en la antigua China, e incluso en las postrimerías del Imperio Romano. No obstante, lo que hoy centra la preocupación internacional es un fenómeno distinto, con una dinámica propia a la cual es preciso abordar en un entorno económico y social específico.

Si exploramos la bibliografía sobre la corrupción podemos advertir una explosión de estudios y de investigaciones a partir de los años 70. No encontramos en la actualidad una publicación de ciencias sociales y económicas que no haga alusión al tema. Todas éstas buscan de una u otra manera encontrar una solución o denunciar una situación concreta.

Así mismo, se observa que no hay día que en los distintos medios de comunicación a nivel mundial se informe acerca de nuevos casos de corrupción<sup>5</sup>.

Hoy día estamos presenciando la generalización de estas prácticas corruptas<sup>6</sup>. Indiscriminadamente se han venido utilizando estos mecanismos para optimizar los beneficios y utilidades personales, independiente de quién o cómo lo hacen. Y hay algo mucho más dramático, y es que han trascendido a las esferas donde se toman las grandes decisiones públicas, en donde se definen las directrices y los rumbos de la sociedad en su conjunto.

<sup>1</sup> North Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

<sup>2</sup> En el seno de la Organización de las Naciones Unidas se ha venido estudiando el tema. Así, la Asamblea General en diciembre de 1997, aprobó dos resoluciones en esta materia, una relativa a la corrupción y soborno transnacional, y la otra, titulada "Medidas contra la corrupción", que tiene como anexo el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos", preparado por la comisión de prevención del delito y justicia penal y con el aporte de los países miembros. Junto así mismo, en la Organización de los Estados Americanos, los países participantes de la conferencia especializada sobre el proyecto de convención interamericana contra la corrupción, realizada en Caracas en marzo de 1996, aprobaron dicho instrumento. Nuestro país adoptó la convención mediante la Ley 442 de 1997. En la actualidad la OEA se encuentra ejecutando el plan de acción contra la corrupción, adoptado en la Asamblea General realizada en Lima- Perú, en junio de 1997.

De igual manera, la organización para la cooperación económica y el desarrollo y la Organización Mundial de Comercio, han asumido un especial interés en propugnar y liderar cambios legislativos en esta materia. La OCDE en mayo de 1994, adoptó una recomendación sobre corrupción en transacciones internacionales en el sentido de extender las sanciones penales a los actos corruptos realizados por funcionarios extranjeros. En abril de 1996, este organismo adoptó una recomendación adicional para impulsar la eliminación de la exención de impuestos por pagos ilícitos que realizan las empresas nacionales a funcionarios extranjeros.

Así mismo, en el marco de la Unión Europea, el comité de ministros, aprobó en noviembre de 1996, el "Programa de acción contra la corrupción, preparado por el Multidisciplinary Group on Corruption (GMC).

Instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario han venido estudiando ampliamente el tema. Transparencia Internacional, una ONG a nivel mundial, tiene como propósito contribuir con la lucha contra la corrupción a través de la divulgación de esta problemática y las medidas previstas para combatirla, de la sensibilización de la sociedad civil frente a las dimensiones de la corrupción, de la canalización de la atención internacional y la vigilancia de la transparencia de las transacciones internacionales.

<sup>3</sup> Los recientes escándalos por corrupción en los países desarrollados se hacen cada vez más frecuentes. El problema de Francia con el gobierno de Mitterand; en Italia, con la democracia cristiana, la mafia y el socialismo; en España, con el socialismo. Véase Andrés Benavente Urbina. "Estatismo y Corrupción", *Ciencia Política*, N° 36, III Trimestre, 1994. Incluso, Alemania considerado como un país exento de este tipo de prácticas, han divulgado informes al respecto, en "Conferencia de Ministros del Interior (IMK) sobre la lucha contra la Corrupción", junio de 1996.

<sup>4</sup> En Colombia, por ejemplo, según un balance de la Contraloría General de la República sobre las finanzas públicas en los últimos cuatro años, cerca de dos billones de pesos del erario público fueron desviados a los bolsillos de funcionarios públicos corruptos. Recursos equiparables a todo el presupuesto de inversión de 1999 en educación, salud, empleo y seguridad social. Esto genera un fuerte déficit fiscal que debe ser asumido por la comunidad en general al verse restringido el plan de inversiones públicas, en "Foro sobre los setenta y cinco años de la Contraloría General de la República", agosto 25 de 1998.


La Procuraduría General de la Nación denunció en el debate sobre la corrupción en el sector público colombiano, convocado por el Senado de la República, el 21 de abril de 1998, que más de \$300.000 millones del erario público han sido desviados vía contratación administrativas al patrimonio de funcionarios públicos inescrupulosos. Cifra que representa aproximadamente el 60% del déficit fiscal del país.

<sup>5</sup> En Colombia por ejemplo, en el informe que presentó el Ministerio de Justicia y del Derecho al Congreso de la República sobre la evaluación e impacto Ley 190 de 1995 "Informe contra la corrupción: 18 meses después", se menciona el seguimiento de información en un medio de prensa escrita; tan sólo durante 1995 y parte de 1996, se publicaron 156 artículos referentes a la corrupción administrativa o medidas relacionadas con la misma, estableciéndose en un período de 18 meses un promedio de 5.5 artículos por mes. En el tema de destituciones de funcionarios públicos, en el período comprendido entre enero de 1995 y noviembre de 1996, se publicaron 524 artículos para un promedio de 16.4 por mes, un artículo por cada dos días. Estas cifras, se han ido incrementando por las recientes denuncias de los organismos de control sobre el desangre del patrimonio de la Nación.

<sup>6</sup> Incluso, se ha llegado a señalar la corrupción como "una especie de delincuencia subterránea frente a la cual la sociedad sólo reacciona cuando el problema alcanza la magnitud de una crisis generalizada". Andrés Benavente Urbina. "Estatismo y corrupción", *Ciencia Política*, N° 36, III Trimestre, 1994.

<sup>7</sup> Robert Klitgaard. "Estrategias para combatir la corrupción", ICE, N° 741, mayo de 1995.

<sup>8</sup> Peter Eigen. "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90. Medios prácticos para combatirla", *Contribuciones* 4, 1995, p. 11.



La preocupación radica entonces, en la desproporción entre el monto de los sobornos y los costos excesivamente elevados para la comunidad en general. Esto se puede advertir en el agotamiento de los recursos públicos escasos en programas y proyectos disfuncionales, en el descuido de las necesidades fundamentales, en la prolongación de las soluciones a los problemas esenciales de la misma colectividad.

Podemos advertir que estamos en presencia de una tipología de corrupción distinta, que se podría denominar “sistemática y generalizada”, a esto hace referencia Robert Klitgaard al señalar que hoy en día la corrupción “es un problema de sistemas, no de individuos carentes de ética”<sup>7</sup>.

Si bien, la corrupción es realizada por individuos con todas las connotaciones éticas y morales que esto implica, no podemos obviar que estas son realizadas dentro de un esquema organizacional, llámese institución pública, social o empresa, cuyo funcionamiento está regulado por un conjunto de normas que, dependiendo su concepción y configuración, puede en un momento dado evitar, facilitar, propiciar, incentivar u obligar a sus integrantes a realizar actos corruptos.

Esta corrupción que erosiona a la justicia, a la estabilidad y a la eficiencia de una sociedad y a su capacidad para asegurar el desarrollo de sus miembros, está en la base misma del “sistema”. Los niveles de sobornos individuales y el impacto de los mismos, son sólo los síntomas de las distorsiones más profundas inducidas por la corrupción sistemática<sup>8</sup>.

*...se podría considerar como el costo mayor de la corrupción no los costos adicionales causados para el beneficio de los corruptos, sino la gran distorsión que genera en la toma de decisiones...*

Podría señalarse que esta es la caracterización que ha alcanzado la corrupción en las últimas tres décadas, coincidiendo tal vez, con una época de florecimiento de las democracias, de grandes transformaciones sociales, económicas y políticas, de notables desajustes institucionales.

Hoy día, esta nueva problemática se evidencia cada vez más en razón a la inevitable integración global y a la creciente interdependencia económica.

La modernización de los sistemas financieros internacionales permite una mayor celeridad en las transacciones comerciales internacionales, el creciente flujo de comercio integral de bienes y servicios, y por ende, el incremento voraz de la competencia entre las compañías transnacionales en la búsqueda de nuevos mercados y nuevas alternativas de inversión.

En este contexto es preciso reconocer que para tener una aproximación académica al problema, es imperante como lo señala el profesor Edgardo Buscaglia que “una condición necesaria para incorporar el estudio de la corrupción a la corriente predominante de las ciencias sociales, es tratar de desarrollar un paradigma empíricamente verificable dentro del cual puedan explicarse tipos específicos de comportamiento corrupto”<sup>9</sup>.

Interesa entonces, identificar aquellos factores determinantes de la corrupción. Estos pueden agruparse en factores socio-políticos, institucionales, jurídicos, económicos y culturales<sup>10</sup>. Factores que implican el reconocimiento de las falencias e inconsistencias del aparato estatal.

La falta de una legítima gobernabilidad; la administración disfuncional; la falta de transparencia en los procedimientos administrativos; el caos normativo por la creciente proliferación de leyes complejas, contradictorias e inadecuadas, en la mayoría de los casos; la demora en la gestión pública; la falta de acceso equitativo a los servicios públicos; los sobrecostos a los mismos; la concentración de roles administrativos sin los respectivos controles; y la sensación generalizada de lo corrupto, son algunas de éstas falencias.

Es claro que la creciente proliferación normativa en las distintas áreas de regulación económica, la excesiva reglamentación de la actividad productiva, genera caos y confusión, espacios propicios para la corrupción. Así mismo, incrementa los costos de transacción contribuyendo con el déficit fiscal, y en general con la desaceleración de los procesos económicos.

En Estados Unidos, el costo de cumplir con las regulaciones federales en 1996 fue de U\$677.000 millones y la reducción de la productividad y la actividad económica en U\$1.300.000.000.000 al año, o sea, que se reduce el tamaño de la economía de Estados Unidos en un equivalente al tamaño de la economía alemana. En América Latina mantienen una franja importante de la población en la miseria<sup>11</sup>.

De igual forma, no podemos apartarnos de la relación costo-beneficio como una motivación fundamental de los corruptos en la búsqueda de la maximización de la riqueza. El funcionario siempre determinará el precio de su servicio con base en la demanda por la transgresión, y a mayor demanda aumentarán los precios de la transgresión que sin duda alguna, será menor que el costo de la misma, es decir, la sanción por vulnerar la respectiva norma o regulación.

Así mismo, cuanto más se consolide el interés privado que está dispuesto a pagar el precio de la transgresión, mayor distanciamiento habrá del interés general o público.

A partir de la definición de estos factores es que se podrán evaluar las políticas públicas y medidas legales y de otro orden adoptadas para combatirla.

Ahora bien, la corrupción sistemática supone unos costos elevados para cualquier nación, incluso se ha llegado a afirmar que la corrupción representa para la actividad productiva de un país un “impuesto no decretado” que afecta el funcionamiento del mercado, la competitividad de la industria y le resta probabilidades de crecimiento a la economía<sup>12</sup>.

Uno de los costos elevados de la corrupción es la inflación de los precios que la Administración y la comunidad en general, tienen que asumir por concepto de las comisiones o “sobornos”.

Ineficiencia económica en la asignación de recursos, la producción y el consumo, la negativa y significativa correlación económica y estadística, entre crecimiento económico e inversión y corrupción; fueron algunas de las conclusiones de un estudio de la Universidad de Harvard realizado en 1993 sobre “Corrupción, riesgo país y crecimiento”<sup>13</sup>, efectuado con base en un muestreo de 68 países para el período 1980/1984 y con 56 indicadores de riesgo, y 57 países para el período 1971/1979 y con base en 30 índices de riesgo.

Es por ello, que se podría considerar como el costo mayor de la corrupción, no los costos adicionales causados para el beneficio de los corruptos, sino la gran distorsión que genera en la toma de decisiones. Esto de alguna manera hace imposible cuantificar –aparte de las comisiones– los costos de oportunidad desaprovechados y las pérdidas provocadas por la mala elección de proyectos de inversión, por la demora en los mismos y por la inadecuada calidad en los bienes y servicios públicos.

Existen además, otros costos económicos, sociales y políticos colaterales derivados del simple arraigamiento de los corruptos en las esferas de poder, tales como la alteración de los procesos electorales, la violación de los derechos humanos y la desaceleración de los procesos de reformas institucionales claves para hacerle frente a la misma problemática.

Son estos efectos de la corrupción sistemática lo que ha llevado a los países y a la comunidad internacional en general, a un replanteamiento necesario del problema<sup>14</sup>. La adopción de medidas integrales que


<sup>9</sup> Edgardo Buscaglia. “Desarrollo económico y reformas judiciales en América Latina”, Essays in Public Policy, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Palo Alto California, Stanford University Press, 1995.

<sup>10</sup> Claudio Orrego. “Corrupción y Modernización del Estado”, Working Papers Series, Departamento de planificación estratégica y políticas operativas. Unidad del Estado y Sociedad Civil. Banco Interamericano de Desarrollo-BID, octubre de 1996.

<sup>11</sup> Informe elaborado por Richard Vedder del Center for the Study of American Business, 1998.

<sup>12</sup> Néstor Humberto Martínez. “La corrupción, un impuesto más”, El Tiempo, febrero 25 de 1996.

<sup>13</sup> Paolo Mauro. “Corruption, Country Risk and Growth”, Harvard University, 1993.



permitan la prevención de estas prácticas como mecanismos radicales para depurar el sistema, atendiendo la dinámica propia de las economías de mercado y la consagración de un mínimo de principios y guías de conducta no sólo para los funcionarios públicos, sino también para los inversionistas privados, permitiría avanzar en los esfuerzos por superar esta grave problemática.

## II. EL SISTEMA NORMATIVO FRENTE A LA CORRUPCIÓN

Como hemos señalado anteriormente, la corrupción que nos ocupa para este análisis es la que ataca al sistema mismo, y que éste, como estructura organizacional se encuentra regulado por un conjunto determinado de normas. Lo que interesa ahora, es señalar el rol que puede desempeñar un sistema normativo en la generación de condiciones o de incentivos para la proliferación de la corrupción o, por el contrario, si puede limitarla o eliminarla.

Este sistema normativo es determinante en el condicionamiento de las pautas de desempeño no sólo de la Administración Pública, sino de la comunidad en general.

Las prácticas corruptas siempre se incrementarán en un sistema donde el marco normativo no establezca incentivos adecuados y medios de obligatorio cumplimiento para impedir que los funcionarios públicos y los particulares obtengan mayores beneficios por infringir las normas que por cumplirlas. En este sentido, la ley y la reglamentación en general, deberá evitar el establecimiento de privilegios o ventajas especiales a través de la política para cualquier sector de la economía, por ejemplo, en la vivienda, en la inversión pública, en la industria y en el comercio, entre otros<sup>15</sup>; así como deberá procurar la reducción de los costos de transacción por los procedimientos administrativos en la producción de bienes y servicios públicos.

Podemos encontrarnos ante sistemas normativos adecuados o inadecuados. El costo de una ley inadecuada es la generación de prácticas corruptas. Veamos:

*¿Cuándo se considera una ley inadecuada?*

Se parte de la importancia y efecto de la ley en la economía, ésta puede obstaculizar o promover el desarrollo económico en un momento dado.

Es entonces pertinente, hacer alusión a la clasificación que Hernando de Soto realiza sobre los costos de la formalidad y los costos de la informalidad<sup>16</sup>. Los primeros, hacen referencia a los costos que cualquier individuo debe asumir por incorporarse y mantenerse en el marco de la legalidad, son estos los costos de acceso y de permanencia; en tanto que los segundos, hacen referencia al costo que deriva estar por fuera del marco institucional.

Cuando el precio del cumplimiento de las disposiciones legales, es decir, los costos de la formalidad es mayor que los incentivos que ofrece la misma ley, obligan a los particulares a mantener una formalidad indebida o a salirse de ella. Por tanto, a mayor precio del cumplimiento de la ley que del precio de su incumplimiento, llevará consigo, en la mayoría de los casos la generación de prácticas corruptas.

En este sentido, las leyes serán inadecuadas cuando establecen costos elevados para realizar una actividad económica en el marco de la legalidad y la formalidad, generando a su vez las condiciones e incentivos para la corrupción.

Estas normas por lo general, presentan vicios desde su formación hasta su ejecución. Son normas complejas, con una excesiva reglamentación, con derogación tácita de normas anteriores, o modificaciones parcia-

<sup>14</sup> Muestra de ello ha sido la incorporación de medidas preventivas (artículo III) en la convención interamericana contra la corrupción, marzo 29 de 1996. Primer instrumento internacional vinculante en esta materia. Así mismo en el plan de acción sobre cooperación Internacional contra la corrupción de la OEA, incluye un amplio catálogo de medidas de prevención y cooperación para fortalecer la acción integral contra la corrupción. En este mismo sentido, encontramos las regulaciones que al respecto ha expedido la ONU y la Comunidad Europea.

<sup>15</sup> Edgardo Mosquera Medina. "El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción", Contribuciones 4, 1995, p. 106.

<sup>16</sup> Hernando de Soto. *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, Bogotá, Edit. Oveja Negra, 1987.

<sup>17</sup> COINVERTIR. "Competitividad Normativa". *Inversión extranjera, propiedad industrial, promoción de competencia y sociedades*, mayo 4 de 1995.

<sup>18</sup> El funcionamiento de una economía de mercado se distorsiona al


les y sin la claridad ni la coordinación suficientes de las competencias. Esto genera todo un tejido normativo incomprensible, difuso y con una carga demasiado onerosa para su aplicación.

En la mayoría de los casos es indispensable contar con la asesoría de especialistas en el tema para determinar el procedimiento o gestión pertinente ante la administración, la reglamentación “vigente”, los alcances y límites de los derechos privados y las bases de las decisiones administrativas.

El exceso de trámites y de regulación, la inestabilidad normativa fueron algunos de los factores negativos que identificaron en el estudio de “competitividad normativa”, elaborado por COINVERTIR para modernizar al país en términos de la legislación y la gestión pública en las áreas de inversión extranjera, propiedad intelectual, promoción de la competencia y la regulación de las sociedades<sup>17</sup>.

*...Las prácticas corruptas  
siempre se incrementarán  
en un sistema donde el marco  
normativo no establezca  
incentivos adecuados y  
medios de obligatorio  
cumplimiento  
para impedir que los  
funcionarios públicos y  
los particulares obtengan  
mayores beneficios por  
infringir las normas  
que por cumplirlas...*





La corrupción entonces, anida en cualquier vacío o falencia en el sistema normativo, esto es, cuando no existen unas políticas claras y definidas en función de las prioridades o necesidades de la sociedad, o no se prevén mecanismos suficientes para su adecuada implementación, o la carencia de los recursos suficientes para su ejecución; o por la excesiva discrecionalidad prevista en ellas.

Finalmente, es preciso señalar que un sistema normativo inadecuado, generador de corrupción, también tiene un efecto erosionador del desenvolvimiento mismo de la democracia y de la economía de mercado<sup>18</sup>, vulnerándose principios como la igualdad de oportunidades, la transparencia, la participación ciudadana, y la libre competencia, entre otros.

### III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA ESTRUCTURA LEGAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Como señalamos antes, el sistema normativo puede llegar a constituirse en un foco multiplicador de la corrupción sistemática. Nuestro cuestionamiento ahora es cómo procurar la eficiencia en las políticas públicas y en las instituciones de un país, reduciendo a su vez, los niveles intolerables de la corrupción administrativa.

Eduardo Wiesner señala, que cualquier estrategia que busque elevar la eficiencia del sector público tiene que partir del principio del *rational choice*<sup>19</sup>. Este determina tanto la acción racional del sector público como del sector privado.

No se puede dejar de lado al momento de ser eficiente en la generación de bienestar social o de libertades públicas, la motivación racional de los agentes económicos y políticos en la maximización de sus utilidades. Es por ello, que de alguna manera han fracasado las reformas institucionales y modernización de la gestión pública que han iniciado los países.

Ahora bien, para pensar en la motivación racional que genera mayores externalidades en términos de

bienestar colectivo es indispensable que la acción colectiva resultante de un *rational choice colectivo*, parta de la “competencia” considerada como un bien colectivo<sup>20</sup>. En este sentido, el Estado como ente regulador, debe definir dentro de las prioridades de las políticas públicas la creación y el fortalecimiento de la competencia como el instrumento adecuado para tal fin.

Los esfuerzos del Estado deben concentrarse por ende, en promover reformas sistemáticas de los incentivos, de la competencia, del control, de la discrecionalidad burocrática y de la responsabilidad pública.

Pero las políticas públicas para enfrentar la corrupción no pueden reducirse a simples actos de sanción de leyes, éstas deben ir acompañadas de un conjunto de medidas destinadas a garantizar su efectiva implementación con un máximo de responsabilidad y transparencia, procurando en últimas, el adecuado funcionamiento del sistema, y ante todo, el fortalecimiento de las condiciones bajo las cuales se mejora la calidad de las decisiones políticas y/o públicas.

Estas condiciones estarían enmarcadas dentro de un sistema de reducción de costos de transacción en la actividad económica, a través de la promoción de normas y regulaciones eficientes, transparentes y adecuadas; en la promoción de la competencia, como antes se enunció; en la concepción de un marco legal que garantice la protección de los derechos de propiedad y su efectiva transabilidad; y la valoración de un nuevo enfoque de evaluación de desempeño de las instituciones públicas, con criterios de autonomía e independencia.

En estos términos, combatir la corrupción significaría de manera implícita el fortalecimiento del sistema democrático, el imperio de la legalidad y la transparencia, la responsabilidad de los funcionarios en la producción normativa, y la respectiva participación de la sociedad civil.

Ahora, como no se puede desligar la motivación económica de los corruptos en la maximización de sus utilidades, el objetivo central

de toda experiencia anticorrupción es procurar invertir la relación de todo acto de corrupción “alto beneficio y bajo riesgo” en una situación de “alto riesgo, poco beneficio”<sup>21</sup>, es decir, procurar desatar la cultura de la impunidad<sup>22</sup>.

Por tanto, para tratar de reducir el beneficio, resulta crucial que el sistema normativo busque la manera de hacer menos atractivo el beneficio o ventaja que podría ser a través del incremento de los costos de la transgresión, es decir, del riesgo.

El sobrecosto de la gestión pública ocasionado por la corrupción, podría señalarse como causa y efecto de la crisis de la administración pública, crisis que se refleja en el deterioro de la calidad de la misma. Todo esfuerzo reformador de esta situación debe contemplar las mejoras en los procedimientos, en el acceso a los servicios públicos, la redefinición de funciones y espacios de control, de los programas de educación legal que concienticen a la población de la necesidad de rescatar la ética pública y el sentido comunitario.

Es importante entonces propender por un ambiente de confianza y credibilidad en las instituciones públicas, una gobernabilidad propicia al desarrollo y a la equidad social.

Para adoptar las reformas institucionales necesarias es importante considerar no sólo los costos y beneficios presentes y futuros de las mismas para la sociedad, sino también, los cambios en los beneficios presentes y futuros de los funcionarios corruptos, para lograr una mayor viabilidad de dichas reformas. Pues de otra manera, muy probablemente estos esfuerzos serán sometidos a la inercia institucional propia de los sistemas endémicos.

Estas reformas deben incorporar al sistema mecanismos de control tanto horizontales, sistema de división de poderes; como verticales, los que ejercen los ciudadanos frente al Estado. Así como, deben atender las experiencias exitosas de otros países en esta materia y el fortalecimiento de la cooperación y asistencia de los Estados afectados, todos por la misma problemática.

Podría sintetizarse las propuestas de acción para enfrentar la corrupción en:

– Sistemas legales adecuados, atendiendo criterios de eficiencia normativa y reducción de costos de transacción.

– Políticas públicas y programas integrales con objetivos bien definidos o actualizados, en función de las prioridades y necesidades de la sociedad, utilizando la competencia como un instrumento adecuado.

– Promoción de la participación de la sociedad civil en los procesos de formación legislativa e implementación de las mismas.

– Profundización de los controles y seguimiento de la gestión pública para realizar una evaluación permanente a la misma, con criterios de independencia y autonomía.

– Fortalecimiento del sistema judicial del país con amplias garantías y seguridad jurídica.

– Restricción de oportunidades económicas subsistentes para el soborno y la corrupción.

– Cooperación y asistencia internacional para la generación de espacios comunes y de homologación del lenguaje en torno a esta problemática.

Como puede apreciarse, la corrupción es una problemática que por las dimensiones económicas, políticas y sociales alcanzadas, y por su específica caracterización, no podemos dejar de analizarla en un entorno económico amplio con las justificaciones y efectos que esto acarrea.

alterarse el nivel general de precios, al incrementarse la ineficiencia competitiva de los empresarios e inversionistas, la inseguridad e incertidumbre en los negocios, al manipularse la información de los mercados, al restringirse el acceso a las oportunidades económicas desalentándose la inversión extranjera y en últimas, alterándose las reglas de la libre competencia.

<sup>19</sup> Eduardo Wiesner Durán. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional, Bogotá, T. M. Editores. 1ª ed., septiembre de 1997, p. 139.

<sup>20</sup> Wiesner. Op. Cit., p. 9.

<sup>21</sup> Peter Eigen. Op. Cit., p. 35.

<sup>22</sup> Robert Klitgaard. Op. Cit.