

---

# CORRUPCIÓN Y ANTICORRUPCIÓN: UNA PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL

---

*Frédéric Boehm\**  
*Johann Graf Lambsdorff\*\**

## LA CORRUPCIÓN, UN FENÓMENO COMPLEJO

Hablar de corrupción puede ser contraproducente cuando se diseñan medidas anticorrupción. No tanto porque el concepto de *corrupción* a veces sea tabú y, como tal, cierre las puertas a un debate objetivo, sino porque esconde diversas prácticas corruptas, entre ellas el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el favoritismo y el nepotismo, el fraude y la colusión entre empresas que se reparten el mercado o fijan los precios (Andvig y Fjeldstadt, 2000). Estas prácticas tienen su propia lógica, sus propios mecanismos y realidades. Hablar de “corrupción” en general sería entonces comparable a una investigación médica que hable de la “enfermedad”: tendríamos que esperar mucho tiempo hasta que se descubran medicamentos para tratar las enfermedades específicas (Boehm, 2008). Además, la lucha contra un tipo aislado de corrupción puede fomentar otro<sup>1</sup>.

\* Doctor en Economía, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Frankfurt, Alemania, e investigador asociado al Centro de Investigación de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, [fredericboehm@hotmail.fr].

\*\* Doctor en Economía, profesor de Teoría Económica de la Facultad de Economía de la Universidad de Passau. Creador del Corruption Perceptions Index de Transparency International, Berlín, Alemania, [jlambsd@uni-passau.de]. Las opiniones que se expresan en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan las de las organizaciones a las que están vinculados. Los autores agradecen a María Clemencia Gräfin Lambsdorff y a Bianis Castillo por la edición del artículo y sus valiosos comentarios y preguntas. Fecha de recepción: 18 de agosto de 2009, fecha de modificación: 13 de octubre de 2009, fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2009.

<sup>1</sup> Khalil, Lawarree y Yun (2007) dan el siguiente ejemplo. Un conductor que ignora un semáforo puede sobornar a un policía para eludir la sanción oficial; para evitar el soborno se propone recompensar al policía que sancione a los conductores que pasan en rojo. Pero esto lo incentiva a detener a conductores al azar, afirmando

También es necesario diferenciar entre el nivel de un acto corrupto y su valor. La corrupción de bajo nivel se suele entender como “extorsión”, por ejemplo, entre agentes de la policía metropolitana. Este es, por supuesto, un caso muy diferente de la corrupción de alto nivel. Pero el término “nivel” tampoco es muy preciso, y parece ser mejor diferenciar la corrupción organizada o centralizada, donde un gobierno corrupto, desde el más alto nivel, organiza la corrupción en un país (como las “cleptocracias” de los regímenes de Suharto, Mobuto o Fujimori), y la corrupción caótica o descentralizada, donde los individuos con poder buscan maximizar sus beneficios corruptos más próximos. En forma análoga al famoso modelo de Spengler (1950), quien demostró que puede ser mejor un monopolio que una cadena de monopolios, pues ésta da origen al problema de la doble-marginalización, autores más recientes afirman que los costos sociales pueden ser mayores con la corrupción caótica que con la corrupción organizada (Shleifer y Vishny, 1993). No obstante, parece imposible tener en cuenta a corto plazo todos los costos que un régimen corrupto totalitario ocasiona en el largo plazo.

También puede ser acertado diferenciar la corrupción en el nivel político, por ejemplo, en la financiación de partidos, en las elecciones o el clientelismo; en el nivel administrativo (corrupción burocrática); en el sistema judicial y en el sector privado, es decir, entre dos empresas privadas, sin un actor público involucrado (p. ej., en compras o adquisiciones entre empresas privadas, o en la contratación externa de servicios). En cada categoría se puede diferenciar, por supuesto, entre corrupción de alto y de bajo nivel.

Es evidente que es necesario diferenciar, sobre todo cuando se formulan estrategias anticorrupción, pero también desde el punto de vista analítico, para llevar adelante la investigación sobre el fenómeno de la corrupción. Ya mencionamos las diferenciaciones más corrientes, y las que se encuentran en la literatura<sup>2</sup>, aunque no siempre se aplican en forma coherente en el análisis, y muchos trabajos se mantienen en un nivel abstracto e impreciso tratando a la “corrupción” en general.

Sin embargo, es necesario pasar a un nivel aún más detallado, pues en el estudio de la corrupción todo lo que sucede entre el corruptor y el corrupto muchas veces queda en una especie de “caja negra”, sobre todo en los modelos económicos formales, que en su mayoría no

una infracción inexistente. La recompensa que debía evitar el soborno lleva a un acto de extorsión. ¡La clave para entender este *trade-off* entre soborno y extorsión es que el conductor no puede demostrar objetivamente que no se pasó en rojo!

<sup>2</sup> Sobre el estudio de la corrupción en español, ver Soto (2003), o Martínez y Ramírez (2006).

examinan los costos de transacción ni las instituciones involucradas ni la complejidad de la corrupción. En consecuencia, la corrupción se suele reducir a un simple problema distributivo.

Este trabajo se enfoca en los acuerdos corruptos de alto nivel y de tipo “provincial”, que pueden tener lugar a nivel administrativo, político, jurídico, o entre actores privados. Se habla de corrupción “provincial” (Husted, 1994, y Lambsdorff, 2007, 137), para establecer una diferencia con la corrupción “de mercado”. Esta última se caracteriza, sobre todo, por el hecho de que la identidad del socio no juega un papel importante, por la transparencia con respecto al precio y por la competencia entre proveedores del favor o beneficio corrupto<sup>3</sup>. En la corrupción “provincial”, en cambio, la identidad de la contraparte sí es importante. Es un mundo poco transparente, con altas barreras de acceso y de salida y, en consecuencia, poco competitivo. En otras palabras, es un mundo más cercano a las relaciones interpersonales, cuya naturaleza es más típica de la vida en un pueblo –por ello, corrupción “provincial”– que de la vida anónima en las grandes ciudades.

Sus características específicas se expondrán a lo largo del artículo, que se basa en los trabajos e investigaciones de Husted (1994), Lambsdorff (2002 y 2007), y della Porta y Vanucci (2005), entre otros autores. El objetivo es abrir la “caja negra” de estas transacciones corruptas, mediante los instrumentos de la nueva economía institucional, con ayuda de estudios de casos y noticias de los medios de comunicación.

En la siguiente sección se analizan los contratos corruptos: ¿cuáles son las instituciones y mecanismos que requiere un acuerdo corrupto?, ¿qué tipo de costos de transacción surgen aquí?, ¿qué problemas enfrentan los actores? La idea es que para luchar eficazmente contra la corrupción hay que entender cómo piensan los actores y cómo funcionan sus acuerdos. Luego revisamos las limitaciones de las medidas tradicionales, y presentamos y discutimos posibles alternativas: brindar incentivos adecuados, elaborar listas negras, fomentar las denuncias, ejecutar programas de indulgencia o incluir cláusulas de penalización en los contratos.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS CORRUPTOS

Los acuerdos corruptos de tipo “provincial” tienen características muy específicas. En términos de la nueva economía institucional, suelen

<sup>3</sup> Ver los ejemplos de Husted (1994, 20-21), entre ellos el caso de los “tramitadores” que ofrecen sus “servicios” a los ciudadanos en los trámites ante la administración pública.

ser relacionales, incompletos y muchas veces implícitos<sup>4</sup>. En este tipo de contratos, el auto-cumplimiento es un aspecto clave. Es decir, para que sean sostenibles, el beneficio del incumplimiento del contrato debe ser estrictamente menor que el beneficio que se obtiene en el largo plazo por cumplir el contrato.

Una de las características más importantes surge del hecho, a primera vista trivial, de que la corrupción es usualmente ilegal<sup>5</sup>. Es decir, para nuestros propósitos, que un acuerdo corrupto no tiene validez justificable. En este sentido, un acuerdo corrupto es un contrato a la sombra de la ley (Lambsdorff, 2002). Tomemos un ejemplo simple pero ilustrativo: un contrato legal de compraventa entre A (comprador) y B (vendedor). A transfiere dinero a B, y B entrega un bien a A. Una acción tan cotidiana que usualmente se realiza de modo informal y sin problemas. Ahora bien, cuando surge un conflicto, las partes disponen, para resolverlo, de una serie de procesos y de reglas. Supongamos que A efectuó el pago previsto a B, pero B no le entregó el bien. Con el cierre del contrato de compraventa, A adquiere el *derecho* a exigir la entrega del bien a B. Tras una demanda legal, el representante de la ley expide una sentencia acorde con la ley. Este ejemplo simple nos recuerda que detrás de contratos tan cotidianos, existe un sistema de procesos y reglas formales garantizado por el Estado de derecho que proporciona un nivel de seguridad cuando se establecen relaciones contractuales con otras personas<sup>6</sup>.

Pero, ¿qué pasa con los acuerdos corruptos? Supongamos que el gerente de la empresa A efectuó un pago a un funcionario público B, a modo de soborno, para que le asegurara un contrato lucrativo de recolección de basura en el municipio X. B incumplió y dio el contrato a otra empresa. A tiene entonces un problema. No puede demandar a B por un presunto incumplimiento del acuerdo, ya que no existe un sistema jurídico que sustente y proteja su validez (Lambsdorff, 2007, 97, y Rose-Ackermann, 1999, 92). Esto significa que las partes de los

<sup>4</sup> Para más detalles de la teoría de contratos y estos conceptos, ver Furubotn y Richter (2005, 170-173).

<sup>5</sup> Usualmente, porque existen prácticas corruptas que se sitúan en una zona no reglamentada por la ley, o están permitidas por la ley, como durante mucho tiempo en algunos países los sobornos que se pagan en el extranjero, o los pagos de facilitación (*facilitation payments*), permitidos explícitamente por regulaciones nacionales (p. ej., la *Foreign Corrupt Practices Act*, FCPA, en Estados Unidos) e internacionales (p. ej., la Convención contra el Soborno Transnacional de la OCDE). También existen zonas “intermedias” entre la legalidad y la ilegalidad, como la corrupción política a través de cabildeo, que no siempre es ilegal en sentido jurídico (ver Kaufmann y Vicente, 2005).

<sup>6</sup> Claro está que hay casos donde el Estado no puede garantizar ni siquiera estos derechos básicos.

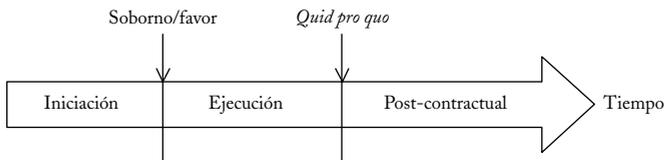
acuerdos corruptos deben buscar otros mecanismos para garantizar su cumplimiento y asegurarse contra el riesgo inherente a casi todos los acuerdos regidos por la corrupción: el *oportunismo*, al que Williamson (1989) define como “la persecución del interés propio mediante dolo. Esto incluye algunas formas flagrantes, como la mentira, el robo y el engaño, pero no se limita a ellos. Más a menudo el oportunismo comprende algunas formas más sutiles del engaño”. Cabe mencionar que el oportunismo no solamente se ve facilitado por la falta de una reglamentación que haga cumplir un sistema jurídico y un Estado de derecho, sino también porque, usualmente, existe un lapso de tiempo más o menos largo entre el acto de soborno y el *quid pro quo*. Entre tanto, el cumplimiento es incierto.

Por otra parte, los acuerdos corruptos suelen ser secretos y poco transparentes. Existen altas barreras de acceso, en el sentido de que, por lo menos a partir de cierto nivel, se requiere un *savoir-faire*. Establecer este *savoir-faire* requiere inversiones que, en gran parte, son costos irrecuperables y sin destino alternativo. Por ejemplo, saber cómo camuflar transacciones de dinero, cómo manejar cuentas secretas, cómo sostener redes corruptas, cómo entrar en contacto con intermediarios “profesionales”. La teoría económica básica sugiere que allí donde haya costos irrecuperables muy probablemente existan economías de escala o alguna forma de sinergia; una vez hecha la inversión, el costo marginal de un acuerdo corrupto adicional es bajo. Es decir, el cálculo racional estimula a seguir usando el *savoir-faire* del que se dispone. En términos coloquiales: quien una vez ha sido corrupto, seguirá siéndolo. Estas inversiones tan específicas también fomentan la aparición de corruptores profesionales, para usar el término de Lenglet (2007), que hacen de la corrupción su principal ocupación. Desatender a esta “profesión” a la hora de pensar en medidas anticorrupción, limitaría gravemente su impacto.

Las barreras de acceso mencionadas implican que las posibilidades de participar en un juego corrupto son limitadas. Es decir, un verdadero “mercado competitivo” de corrupción, como lo denominan algunos modelos formales, es la excepción más que la regla. Estos modelos concluyen, sin embargo, que la corrupción no tiene efectos sobre la eficiencia, ya que la empresa más eficiente es la que puede pagar el soborno más alto. La validez de esta consideración es limitada, pues supone falsamente una verdadera competencia en la práctica del soborno, es decir, el libre acceso a cualquier empresa, y la ausencia de comportamientos oportunistas. Esto es contrario a lo que usualmente nos enseña la realidad.

Si observamos un contrato corrupto típico en una línea de tiempo encontramos tres fases (Lambsdorff, 2002), como se ve en la gráfica 1: la iniciación del acuerdo, que culmina con el pago de un soborno o la entrega de un beneficio no monetario, seguida por la ejecución del acuerdo, que en el mejor de los casos termina con la entrega del *quid pro quo*. Por último, la fase post-contractual, ya que ambas partes conservan informaciones que podrían causar daño a la otra.

Gráfica 1  
Un acuerdo corrupto en el tiempo



Ahora bien estas características de los acuerdos corruptos tienen complicaciones importantes a varios niveles y en cada una de las fases, que se traducen en costos de transacción para los actores corruptos. A continuación presentamos con más detalle cada fase y los problemas que enfrentan los socios en cada una de ellas.

#### LA INICIACIÓN DEL ACUERDO

Para quien pretende iniciar un acuerdo corrupto, el primer paso es encontrar un socio y, luego, negociar el contrato. Para encontrar el socio en el mundo legal se pueden usar las páginas amarillas o contactar asociaciones profesionales. Pero en el mundo de la corrupción, ¿cómo y dónde encontrar el socio adecuado?

Eso no es tan fácil. Además, el socio debe tener algunas características. Primero, debe estar en capacidad de proporcionar el beneficio. En algunos casos se ha observado que hay quienes, por ejemplo, pretenden contar con los medios para manipular un proceso de licitación, sin tenerlos realmente. Segundo, el socio debe tener la voluntad de proporcionar el beneficio. Aquí es peligroso ser muy directo: un acercamiento poco sutil puede llevar a denuncias, y a veces se corre el riesgo de encontrar *agents provocateurs*, allí donde están permitidos. Por último, debe disponer del *savoir-faire* criminal necesario para llevar a cabo el acuerdo sin ser descubierto.

Visto el problema desde el otro lado: ¿cómo puede mostrar un actor corrupto su intención de ser corrupto? Obviamente no es posible la publicidad abierta. Una opción puede ser mandar señales

más o menos camufladas, o fomentar rumores sobre su inclinación a ser corrupto. Vivir un estilo de vida difícilmente explicable con los ingresos legales puede ser una opción, pero es posible que no solo atraiga socios corruptos sino también a la fiscalía.

Una opción más sutil, si ya se tiene acceso a redes de corruptores profesionales, es usar a esos intermediarios para que inicien los acuerdos. En muchos casos, estos aparecen en escena poco antes de cerrar un contrato legal, o poco después de que se presenten dificultades imprevistas en una negociación. El intermediario ofrece entonces sus servicios para resolver esos problemas.

Las ventajas de usar intermediarios son evidentes, aparte de externalizar el riesgo, así sea parcialmente: el principal permanece en la sombra hasta poco antes del contrato, o nunca se da a conocer; el servicio corrupto se puede ofrecer a un grupo amplio de interesados potenciales; y el intermediario es un “profesional”, que en muchos casos posee conexiones con el crimen organizado y tiene opciones para “convencer” a personas clave honestas y lograr un acuerdo mediante la extorsión (Lenglet, 2007). En caso de detección, la empresa puede negar su parte de la responsabilidad y decir que no estaba informada de las actividades corruptas de su intermediario<sup>7</sup>.

Otra opción es utilizar relaciones ya establecidas y totalmente legales, familiares, amistades, miembros del mismo club, redes de alumnos o fraternidades, o relaciones de negocios frecuentes y legales (ver Lambert-Mogilianski, 2002, y Cartier-Bresson, 1997). Estas relaciones propician un clima de confianza, en el que es posible aludir sutilmente al acuerdo corrupto, sin correr el riesgo inmediato de ser denunciados. Allí se puede aplicar una estrategia conocida en la pesca: poner el cebo, es decir, un empresario intenta iniciar una relación corrupta con pequeños regalos, sin pedir nada a cambio. Una vez el agente público se acostumbra a los regalos, se le pide reciprocidad, amenazando con denunciarlo. Por supuesto, si éste anticipara ese desarrollo, no aceptaría la primera oferta, así fuese muy tentadora.

En suma, las relaciones o “conexiones” legales se pueden usar para iniciar contratos ilegales, y sirven entonces como “vehículo” para lograr un acuerdo corrupto. También cabe señalar el papel clave de estas conexiones: muy a menudo, el negocio de la corrupción es únicamente para el *insider*; el *outsider* no tiene acceso, o le es muy difícil, arriesgado y costoso.

<sup>7</sup> Para más detalles sobre el papel de estos intermediarios, ver Bray (2005), della Porta y Vanucci (2005) o Lenglet (2007).

Una vez se encuentra a la persona adecuada para hacer el pacto, los socios deben negociar el contrato corrupto. Básicamente deben responder las siguientes preguntas: ¿quién recibe qué, cuánto, cómo y cuándo? Deben negociar el monto del soborno, las condiciones y el momento o período de pago y del beneficio. Este es un tema muy sensible, por ejemplo, un *quid pro quo* muy bajo se puede interpretar como un insulto y provocar una denuncia. Además, a veces los corruptos no quieren tener la sensación de haber sido comprados, es decir, la oferta requiere tacto. Es interesante que en sus investigaciones Lenglet (2007) reporte que entre los corruptores profesionales que ha entrevistado casi todos son personas joviales, muy amables y encantadoras.

En vez de dinero, el *quid pro quo* puede materializarse en beneficios menos detectables y más “aceptables”, por ejemplo, empleo futuro en la empresa (la famosa puerta giratoria), construcciones gratuitas, educación o estudios universitarios para los hijos, etc. Pero cuanto más difuso e impreciso sea el *quid pro quo*, más elevado será el riesgo de un malentendido entre los socios, lo cual puede llevar a conflictos posteriores que pueden terminar en denuncias o actos de venganza, tema que trataremos en la tercera fase. Si el *quid pro quo* es dinero, la transacción se debe camuflar. Por ejemplo, el soborno puede materializarse en un crédito muy favorable o sin cancelación real, se puede inventar una segunda transacción perfectamente legal a un precio superior o inferior al valor de mercado, se pueden dar opciones de compra u opciones de venta en vez de dinero en efectivo, o fingir como fiador de una deuda que no se paga, y el fiador simplemente cumple su “deber”. La imaginación no tiene límites.

## LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO

Después de negociar el contrato corrupto, uno de los socios debe dar “el primer paso”. En ese momento, la otra parte puede incumplir su promesa y quedarse, por ejemplo, con el monto del soborno o el beneficio que se le entregó. Recordemos que en estos casos, en los que una de las partes tiene un comportamiento oportunista, no se puede recurrir a la justicia. La teoría considera diversas instituciones privadas alternativas para hacer cumplir estos contratos: el uso de rehenes, de intermediarios, de violencia, la integración vertical, la reputación, la repetición y el uso de redes sociales<sup>8</sup>, que analizamos a continuación.

<sup>8</sup> Ver Williamson (1989, caps. 7 y 8) o Furubotn y Richter (2005, 175-178). El caso de los acuerdos corruptos se analiza en detalle en Lambsdorff (2002 y 2007, 98).

*Rehenes.* Es una institución con una larga historia. Antiguamente se intercambiaban rehenes o se realizaban enlaces matrimoniales entre familias de la realeza para garantizar la lealtad entre países, familias u otros grupos. En la nueva economía institucional, se denomina “rehén” a un valor que no está sujeto a devolución en caso de oportunismo. Este aumenta el costo de incumplir el contrato y entra en el cálculo racional de los actores. Así, un mecanismo elemental en contratos legales relacionales o informales de largo plazo es pedir un desembolso inicial. Esto también se observa en los acuerdos corruptos: por ejemplo, la cuota inicial del soborno se puede limitar al 50%, y pagar el resto cuando se haya cerrado el contrato. Pero esto no deja de tener problemas. Después de cumplir su parte, el riesgo de oportunismo sigue vigente para el que entregó el beneficio corrupto: quizá nunca vea el 50% restante. Además, el uso de desembolsos iniciales es posible cuando se intercambia dinero, pero en muchos casos es difícil o imposible dividir los beneficios no monetarios.

*Contratos legales e intermediarios.* Ya vimos que los contratos corruptos no se pueden presentar ante un sistema judicial. Pero es posible dar apariencia legal a un contrato corrupto o encubrirlo mediante una transacción legal, que sí se puede presentar a la justicia en caso de conflicto, es decir, utilizar un contrato legal como vehículo para validar un contrato corrupto (Lambsdorff, 2002, y Bray, 2005). Esto se puede lograr, por ejemplo, a través de intermediarios con los que se firman contratos legales especificando el pago requerido (“comisión”). El intermediario, sin la “aprobación explícita” de la empresa, se encarga de la parte corrupta. Como ya se señaló, en caso de detección, la empresa niega cualquier conocimiento de los negocios sucios del intermediario, externalizando así su sanción. Esta forma de usar intermediarios también tiene riesgos. Es cada vez más frecuente que los tribunales logren identificar el acuerdo corrupto y que prohíban cualquier garantía legal para tales contratos entre empresas e intermediarios (Bray, 2005). Así se origina una espiral de incentivos para el oportunismo: si existe el riesgo de que un tribunal declare nulo un contrato con un intermediario corrupto, las empresas pueden negarse a pagarle después recibir el beneficio que esperaban. Como resultado, los intermediarios no tienen disposición a pagar sobornos para la empresa antes de recibir sus “comisiones”, aunque si las pagan, las empresas mantengan el temor de que los intermediarios desaparezcan con la comisión o no cumplan el acuerdo corrupto previsto. Aquí encontramos de nuevo el riesgo de oportunismo.

*Violencia o amenaza de violencia.* En algunos casos, los intermediarios provienen del crimen organizado (mafia o grupos paramilitares, p. ej.). Esto tiene la ventaja de que el intermediario puede hacer una amenaza creíble de violencia en caso de oportunismo, y así obligar a cumplir el contrato. También puede usar métodos criminales (extorsión) para manipular a una persona que esté en una posible situación de dependencia. Esta técnica se usa, por ejemplo, cuando una persona se niega a ser corrupta o cuando pide demasiado por un beneficio. Para que la amenaza funcione, el intermediario debe tener reputación de marcada violencia y haber demostrado que es capaz de recurrir a ella.

*Integración vertical.* El mecanismo de integración vertical es simple y bien conocido en administración de empresas y en economía. Los socios deciden aliarse o “integrarse” para formar una nueva empresa con propiedad y control compartidos, y aumentar las utilidades de la empresa en provecho de ambas partes. En otras palabras, se hacen converger los incentivos para elevar al máximo las utilidades. La integración vertical es también un remedio estándar para minimizar los costos de transacción entre las partes, y eventualmente eludir problemas de doble-marginalización (Spengler, 1950). Así, en vez de sobornar a un funcionario público o a un político, puede ser más interesante involucrarlo en el negocio y compartir las ganancias. La estrategia estándar es formar un *joint venture*. Por ejemplo, se pueden dar acciones gratuitas a un político a cambio de su “apoyo político”. El soborno se traduce en una participación de los beneficios futuros. Cabe señalar que, en el caso de una asociación pública-privada, este beneficio puede ser de carácter político. La ventaja es que el político posee un derecho legal documentado, y el oportunismo de la empresa es imposible. Si el político incumple su promesa, no hay ganancias; por ejemplo, si no se restringió la competencia y las acciones pierden valor. Sin embargo, cuando la empresa debe invertir mucho capital en un *joint venture*, esta estrategia tiene dos riesgos: el de que, en caso de que el político incumpla, la empresa pierda su inversión, y el de oportunismo político, ya que el político puede aprovechar la situación de *lock in* o alguna forma de dependencia por parte de la empresa. Por ello, una alternativa mejor es darle una opción de compra: si incumple lo pactado, la opción de compra no tiene valor. Además, el oportunismo del político no tiene costos para la empresa: en este caso, sólo pierde una oportunidad de negocio. Una alternativa posible es dar al funcionario o político corrupto poder de control dentro de la empresa. Por ejemplo, ofrecerle un alto cargo ejecutivo (junta directiva) o en la

gestión superior. El incumplimiento de la promesa se hace improbable debido al impacto directo y desagradable para una futura cooperación con la empresa. A su vez, las promesas de pagos futuros, a cambio de contratos corruptos, adquieren credibilidad. Pero estas situaciones de conflictos de intereses son fácilmente detectables.

*Reputación.* La reputación es la suma de acciones pasadas que se convierte en activo para relaciones futuras. Los actores corruptos, que tuvieron un comportamiento oportunista en el pasado, adquieren mala reputación, y quizá no consigan más socios en el futuro. En otras palabras, ser “honesto” es una inversión en negocios futuros. En el caso de los corruptores profesionales, la reputación de mantenerse callado, y no denunciar a los verdaderos actores en caso de que se detecte el acuerdo corrupto, también es una inversión en su reputación. Lenglet (2007) cita a uno de sus entrevistados, que se refiere a esto como un “servicio post-venta”, y dice que las penas de prisión no son tan altas y que un tiempo en la cárcel puede incluso traer beneficios al procurar nuevas conexiones con el crimen organizado y con pequeños delincuentes que pueden, en caso dado, hacer el trabajo sucio<sup>9</sup>. Así, el concepto de honestidad, dado el papel que cumple en casos de corrupción, es ambiguo. Por un lado, es una barrera contra la corrupción, por otro lado, se puede convertir en una garantía para contratos corruptos.

*Repetición.* La teoría de juegos enseña que un intercambio reiterado, con posibilidad de repetición en el futuro, abre la puerta al uso de sanciones: poner fin al intercambio para penalizar el incumplimiento de un acuerdo. Con respecto a los contratos corruptos, esto significa que un comportamiento oportunista en el acuerdo presente lleva a finalizar el intercambio corrupto o a anular posibles acuerdos futuros. Las relaciones legales también pueden servir de base para posibles sanciones: si una de las partes tiene un comportamiento oportunista en un acuerdo corrupto, los contratos legales también se cancelarán. Un riesgo similar surge en instituciones cuya función es regular o controlar una industria. Como señala Boehm (2005, 253): “Los gerentes responsables de las negociaciones [de las empresas reguladas] y los reguladores tienen un contacto frecuente, y para que este contacto sea agradable y se minimice el estrés muchas veces desarrollan relaciones

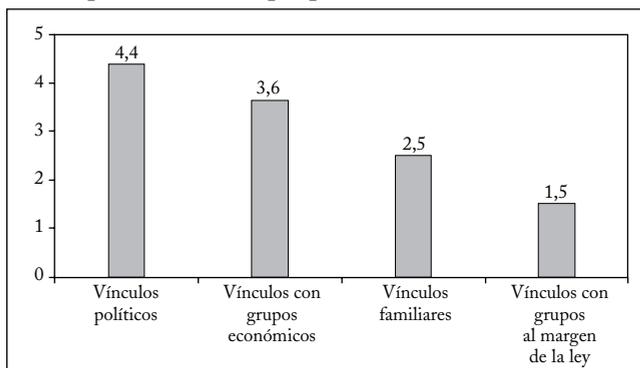
<sup>9</sup> Existe un tipo de intermediario especial: el “chivo expiatorio” (*Yagore Yagu* en japonés). Se lo contrata para que cargue con toda la responsabilidad: da la cara, minimiza el riesgo de extorsión y limita la información acerca de los verdaderos actores de la corrupción. El problema es asegurar que respete el silencio. Se pueden utilizar subalternos de la empresa y amenazar con despedirlos, presionarlos con amenazas o incluso con ayuda a familiares. En el caso de los intermediarios profesionales, el silencio es parte del “servicio post-venta” ya mencionado.

de amistad y de confianza recíprocas. Si bien esto puede reducir los costos de transacción de las negociaciones, es obvio que el riesgo de corrupción y de captura es más alto”. Durante la realización de licitaciones, por ejemplo, los reguladores públicos pueden garantizar la estabilidad de un cartel horizontal entre las empresas. El funcionario está en una posición en la que puede detectar y sancionar a las empresas que incumplan el acuerdo colusorio (ver Compte et al., 2005, y Boehm y Olaya, 2006). Su contacto reiterado con éstas hace que cumpla su papel de manera creíble.

*Relaciones y aspectos sociales.* Las relaciones personales pasadas, presentes y futuras cumplen una función muy importante en la realización de acuerdos corruptos. Son estructuras sociales preexistentes que conforman la base de actividades económicas. Como vimos en la primera fase, las redes sociales –familia, grupos étnicos o culturales, logias secretas (como la masonería), amistades, organizaciones criminales o partidos políticos– pueden facilitar, por su naturaleza, el inicio de acuerdos corruptos y dificultar el oportunismo. Las sanciones sociales por parte del grupo juegan un papel importante en el comportamiento de un individuo. Cuanto más fuertes y estables sean estas relaciones, con más confianza y certidumbre podrá esperarse reciprocidad, aun años después. Pero detectar estos casos es, por supuesto, aún más difícil. La encuesta “Probidad” de Confecámaras (2006) muestra la importancia de los vínculos con diferentes grupos por su capacidad para restringir la competencia en la contratación pública (gráfica 2).

## Gráfica 2

Factores que aumentan la posibilidad de ganar una contratación y restringen la competencia entre proponentes



5: mayor capacidad, 1: menor capacidad.

Fuente: Encuesta Probidad, Confecámaras (2006).

## EL PERIODO POSTERIOR

Un contrato corrupto no termina con el intercambio del *quid pro quo* ya que, debido a la ilegalidad de la transacción, los socios se encuentran en una situación de interdependencia. Ambas partes tienen informaciones comprometedoras para la otra parte y están a merced mutua. En cualquier momento, una de las partes puede decidir denunciar el acuerdo corrupto ante las autoridades.

Es importante entender que el hecho de denunciar a alguien no tiene que ser motivado por razones morales. El motivo puede ser la venganza o el dinero proveniente del mercado que existe para ese tipo de información. Además, la amenaza de denunciar tiene un valor estratégico: se puede usar para fines de extorsión.

Se observa a menudo que un socio corrupto denuncia a la otra parte, a pesar de que tenga que enfrentar sanciones. En muchos casos esto sucede cuando el socio se siente engañado. Desde una perspectiva neoclásica, el “cálculo racional”, ese comportamiento sería irracional; pero algunos estudios muestran que hay una especie de “reciprocidad negativa” (Falk y Fischbacher, 2006, y Lambsdorff y Frank, 2007): querer perjudicar a la persona que nos causó un perjuicio es un comportamiento común.

Otro factor que cumple un papel importante en la fase post-contractual es que las sanciones penales que han de enfrentar las dos partes suelen ser diferentes. La parte inmune (muchas veces la parte privada; p. ej., una empresa extranjera) puede beneficiarse con ello y extorsionar al funcionario. Una estrategia típica es extorsionar a un funcionario con una denuncia después del primer soborno. Así, las sanciones que aguardan al funcionario tienen un efecto inverso: se encuentra, por decirlo así, prisionero de la corrupción. Mediante este tipo de extorsión, la empresa puede minimizar sus gastos en sobornos y formarse una idea de la evolución posible de los sobornos a lo largo del tiempo: al principio “atrae” al funcionario con un soborno alto, después, gracias a la amenaza, puede pagar sobornos más bajos.

Lambsdorff (2002) reporta el siguiente caso ocurrido en la ciudad de Bochum, Alemania. En 1987, un funcionario del Ministerio de Transporte y Carreteras informó a los participantes, por imprudencia y falta de experiencia, los nombres de las empresas que competían en una licitación pública por un contrato de construcción de autopistas. Después recibió un sobre con 2.000 marcos de la empresa que ganó el contrato. Al darse cuenta de su error, aceptó el dinero y guardó silencio, quedando prisionero de su error y a merced de la empresa,

que siguió extorsionándolo para obtener más beneficios. A este hecho le siguieron diez años más de extorsión.

## **PRIMERAS LECCIONES PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN**

El mensaje central de la investigación sobre el funcionamiento de los acuerdos corruptos, que se presentó en la sección anterior, es que para luchar efectivamente contra la corrupción a niveles más elevados, es necesario aprovechar las debilidades inherentes a estos acuerdos. Ahora revisaremos brevemente las estrategias “clásicas”, algunos casos de conflicto entre ellas y los problemas que surgen en el momento de aplicarlas.

### **ESTRATEGIAS “CLÁSICAS”**

Las fuentes principales de la corrupción son el poder de decisión y la información asimétrica entre principal y agente. A éstas se suma la capacidad para sacar provecho de ese poder. La teoría económica referente a los incentivos subraya dos aspectos: el problema de selección adversa, es decir, la dificultad para evaluar *ex ante* si el agente es “malo” o “bueno”, o corrupto u honesto en nuestro caso, y el problema del riesgo moral, o sea, que el comportamiento *ex post* del agente puede ser contrario al interés del principal.

En el caso de la corrupción, el problema de selección adversa es muy difícil de controlar, para no decir imposible. El principal tendría que elegir agentes que fuesen a la vez competentes y honestos. No obstante, inteligencia y buenos diplomas no indican honestidad, la cual simplemente no es observable. Una vez se observa un comportamiento deshonesto, ya es demasiado tarde. El profesionalismo y un servicio público basado en la meritocracia son metas importantes, pero no eliminan la corrupción.

En cambio, la economía tiene una receta muy simple para limitar las acciones indeseadas de los agentes: el riesgo moral. Por un lado, aumentar los costos de esas acciones y reducir los beneficios que puedan conseguir. Por otro lado, fortalecer los incentivos para la honestidad. Pero a esta receta simple le hacen falta más detalles en lo que concierne a sus ingredientes específicos. Desde la perspectiva de alguien que tiene la oportunidad de hacer un negocio corrupto, se deben considerar los costos potenciales en caso de detección, que aumentan con la probabilidad de ser detectado (p. ej., los costos ligados

a posibles controles internos y externos), y los costos de transacción inherentes al acuerdo corrupto. En lo que concierne a los incentivos para seguir siendo honesto, se tropieza de nuevo con el dilema de no poder proporcionar incentivos adecuados, pues, como ya mencionamos, la honestidad no es observable. Como subraya Lambsdorff (2008, 4): “Los incentivos jamás serán suficientes para superar el ofrecimiento del sobornador, como a veces sugiere la modelación formal de agente-principal”. No obstante, cabe mencionar los aspectos de motivación, extrínseca e intrínseca, y la transmisión de los sistemas de valores, que sí pueden jugar un papel importante en la provisión de incentivos adecuados.

Las variables “clásicas” –control, sanciones, sistemas de valores, etc.– son, sin duda, importantes en la lucha contra la corrupción. Pero también tienen varios problemas. Empecemos por el control. Una pregunta obvia es: ¿quién controla al controlador? De hecho, enfrentamos una regresión *ad infinitum*. Por otro lado, la reglamentación de procesos y de mecanismos de control: por ejemplo, el lema “cuatro ojos ven más que dos” se puede convertir en una costumbre o en un ritual, y perder su efecto preventivo. La experiencia muestra que muchas veces la segunda persona firma los papeles sin leerlos cuidadosamente. Pero, además de que un control jamás puede ser completo, siempre tiene costos. Aquí hay que volver a una pregunta esencial: ¿luchamos contra la corrupción porque sí (enfoque moral) o porque impide el funcionamiento del gobierno y de la economía, y perjudica a la sociedad (enfoque de eficiencia)? En este último caso, el objetivo no es tanto un mundo sin corrupción, sino un funcionamiento eficiente y eficaz de las relaciones entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía. Es fácil demostrar que a veces estas dos visiones no son compatibles. Anechiarico y Jacobs (1996) subrayan este punto: las medidas anticorrupción se pueden convertir en un *obstáculo* más para el buen funcionamiento de la administración pública, sin que reduzcan necesariamente la corrupción.

Algo similar se puede decir de las sanciones. La reacción típica cuando salen a la luz pública escándalos de corrupción es exigir más y mejores controles, y sanciones más severas. Pero, no sin cierto cinismo, podríamos decir que este tipo de medidas puede llevar simplemente a un aumento del precio de los sobornos, para compensar el riesgo. Aún no se ha demostrado, por ejemplo, que la pena de muerte en China haya reducido de modo significativo la corrupción en ese país. También hay que reconocer que en muchos países la capacidad del sistema judicial no está a la altura de la retórica al respecto. Los indica-

dores de “Global Integrity” muestran en forma contundente la brecha entre lo que es posible *de jure* y lo que se aplica *de facto*. Lambsdorff (2008, 2-3) demuestra que los indicadores de Global Integrity para 2007, que captan la implementación *de facto* de las medidas anticorrupción, se correlacionan con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, controlando el PIB per cápita. Pero los indicadores que captan el rigor *de jure* en la legislación y en las reglas existentes muestran una correlación inesperada. Por supuesto, esto no significa que no sea importante elaborar leyes y reglas adecuadas. Ese es el primer paso, y quizá deba pasar algún tiempo, antes de que muestre sus efectos. Lo que sí es necesario enfatizar es que la labor de aplicación real es aún más importante que la introducción de nuevas reglas.

Las sanciones tienen otro tipo de limitaciones que generan efectos colaterales indeseados, lo que implica *trade-offs* que se deben tener en cuenta al diseñar una estrategia anticorrupción. Ya mencionamos el caso del funcionario de la ciudad alemana de Bochum. El temor a la sanción lo convirtió en prisionero de una relación corrupta que se mantuvo durante diez años. Esto muestra que las sanciones también pueden fortalecer un acuerdo corrupto. Por ello, es necesario advertir que una posible sanción no debería impedir que un funcionario reporte casos de corrupción, aunque haya participado en ellos. Más adelante veremos cómo es posible lograrlo.

Otro efecto indeseado de los controles y las sanciones estrictas es que los empleados pueden sentirse agobiados por la vigilancia y la falta de confianza de sus superiores. Este aspecto ha sido investigado en el campo de la administración de empresas y en la literatura relacionada con la ética empresarial (ver, p. ej., Kaptein, 1998). Algunas investigaciones empíricas también han demostrado que se genera un *trade-off* entre la introducción de controles y el fomento de una motivación intrínseca. En un experimento con estudiantes, la introducción de controles tuvo claros efectos negativos sobre la motivación intrínseca: los que siguieron siendo honestos ante un ofrecimiento corrupto —es decir, los que no tuvieron un comportamiento “racional” en términos de costo-beneficio—, empezaron a hacer ese cálculo luego de introducir los controles (Schulze y Frank, 2003). Es decir, se “perdió” a los honestos. Esto no quiere decir, por supuesto, que no se deba introducir ningún tipo de control, pero muestra que es indispensable prestar más atención a los aspectos de motivación intrínseca.

## LECCIONES DEL ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL

Es famosa la “mano invisible” de Adam Smith, que –en ciertas condiciones, muy restrictivas– guía la asignación eficiente de recursos a nivel general, a pesar de que los individuos persigan únicamente su propio interés. Algo similar propone Lambsdorff (2007) con el principio del “pie invisible”: se puede luchar contra la corrupción a pesar de que los individuos no tengan intenciones honestas.

Por un lado, el análisis neoinstitucional lleva a considerar estrategias relacionadas con el aumento, en cada una de las fases descritas, de los costos de transacción de los acuerdos corruptos. Pero, lo que es más importante, el tipo de relación corrupta que describimos en la segunda parte, se caracteriza por su vulnerabilidad frente a comportamientos oportunistas de los socios corruptos. La idea es, pues, aprovechar esta inestabilidad inherente, y fomentar este comportamiento oportunista con incentivos adecuados. A diferencia de las estrategias clásicas, que se basan en un enfoque impuesto desde arriba, aquí se proponen incentivos que fomenten un comportamiento contrario a la corrupción desde abajo, para involucrar no solamente a los honestos sino también a los que ya participaron en acuerdos corruptos. Este es el desafío que postula Lambsdorff (2008).

En la primera fase, el enfoque neoinstitucional sugiere estrategias que dificulten el encuentro entre los socios corruptos o el desarrollo de relaciones cercanas propicias para sus acuerdos. Una posibilidad es crear una especie de “cortafuegos” entre demanda y oferta de sobornos. Aquí, *menos* transparencia puede ser beneficiosa. Por ejemplo, si quienes compiten por un contrato con el gobierno no saben quiénes integran la comisión de expertos que tomará la decisión, les será más difícil identificar a un posible receptor de un soborno. La contratación en línea (*e-procurement*) puede ser valiosa en este sentido, y existen buenos ejemplos en México o Corea del Sur, por ejemplo. En general, el gobierno en-línea (*e-government*) tiene potencial para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. Pero tampoco es una panacea<sup>10</sup>. Otra opción para dificultar el acercamiento entre las partes es la rotación de personal en posiciones vulnerables. Las relaciones corruptas necesitan algún tiempo para establecerse. Las estadísticas de la policía federal alemana muestran que en la mayoría de los casos de corrupción que se han descubierto hasta ahora, la relación entre las partes ya tenía cerca de tres años. Sin embargo, la rotación de personal también tiene costos y riesgos: se pierde el capital

<sup>10</sup> Ver, p. ej., Drüke (2007), Yildiz (2007) o Pathak et al. (2007).

humano desarrollado en una posición y, además, quizás proporcione un incentivo igualmente vicioso: ¡acumular lo más posible en el poco tiempo disponible!

Las fases segunda y tercera se prestan para el fomento del oportunismo entre los socios: el “pie invisible”. La corrupción, en el nivel que consideramos aquí, es un acto secreto del que se benefician ambas partes. La información acerca de estos casos proviene, pues, de personas que se enteraron de forma casual o de personas directamente involucradas. Como vimos más atrás, existen varios motivos para que un socio corrupto denuncie el acuerdo. Es importante establecer canales e incentivos adecuados, y tener en cuenta que algunas medidas, que parecen eficaces a priori, pueden tener consecuencias indeseadas. A continuación revisamos, basados en Lambsdorff (2008), algunas estrategias que se presentan desde esta perspectiva.

### **Indulgencia**

A menudo, la lucha contra la corrupción va acompañada de la exigencia de una política de “cero tolerancia”. Jamás se debe permitir un caso de corrupción en la administración, en la empresa, etc. A priori, tal política indica una posición firme y decidida contra la corrupción (y puede ser su intención, por supuesto). Además, parece ser una advertencia clara para cualquiera que planea un acto de corrupción. Pero en la práctica sus efectos nos son tan evidentes; de hecho, la “cero tolerancia” puede socavar los incentivos de lucha contra la corrupción que provienen “desde abajo” o desde el interior de una empresa. Retomando el ejemplo anterior: alguien que luego de cometer un error queda prisionero de una relación corrupta y quiere salir de ella, o alguien que simplemente esté arrepentido y quiera denunciar, se verá intimidado y lo pensará dos veces antes de denunciarse a sí mismo. Nell (2007) analizó las leyes de 56 países y encontró 26 países con normas de indulgencia para sobornos activos (es decir, por haber ofrecido un soborno), pero sólo 3 países con este tipo de normas para sobornos pasivos (es decir, por haber aceptado un soborno). Pero como muestra el ejemplo del funcionario alemán en Bochum, son precisamente quienes aceptaron un soborno los que más requieren esta opción. Las leyes deberían, en tal caso, ser indulgentes con los funcionarios que aceptaron sobornos y quieren denunciarlos. Desde una perspectiva *ex ante*, tal regla implica un riesgo mayor para cualquier persona que quiera ofrecer un soborno, ya que jamás podrá estar segura de no ser denunciada.

Otro aspecto relacionado con este tema es la “responsabilidad corporativa”. En muchos casos, las empresas pueden recibir sanciones más leves si demuestran que la organización como tal es honesta y que, en ciertos casos, se trata únicamente de conductas individuales. Como prueba se suele hacer referencia a un sistema de cumplimiento, por ejemplo, a un código vigente de conducta. Pero esto da a la empresa un incentivo para establecer un sistema de autorregulación, más que para eliminar la corrupción dentro de sus filas. Además, la efectividad de los sistemas internos de cumplimiento es muy difícil de evaluar por organismos externos.

Lambsdorff y Nell (2007) han diseñado posibles sanciones en casos de soborno e investigado los efectos de la indulgencia como instrumento anticorrupción. El resultado fue que la auto-denuncia a cambio de una indulgencia puede reducir los incentivos para ser corrupto cuando se cumplen los siguientes requisitos: primero, la denuncia debe dar nueva información al investigador. Segundo, la denuncia debe ser útil para enjuiciar a otros individuos. Tercero, sólo se debe ser indulgente con actores corruptos, por ejemplo, con los gerentes que hayan tenido “éxito” en su gestión corrupta, es decir, que no hayan sido traicionados, por ejemplo, por un funcionario público. En caso contrario, el gerente dispondría de una amenaza creíble para hacer cumplir el contrato corrupto: —“Si me estafas, ¡te denuncio!”. La indulgencia, en este caso, favorecería la corrupción, socavando los incentivos para denunciar (Buccirossi y Spagnolo, 2006). Si bien es cierto que ya existen muchos programas de este tipo, no es claro si cumplen siempre tales requisitos.

### **Exclusión y listas negras**

Existe amplio consenso acerca de la necesidad de sancionar a las organizaciones y no solo a los individuos, para proporcionar incentivos internos que ayuden a combatir la corrupción. Si una empresa ha sido sancionada por el comportamiento corrupto de uno de sus gerentes, y la sanción es mayor que la ganancia obtenida, por ejemplo, mediante un contrato logrado con sobornos, la empresa tendrá incentivos suficientes para promover una cultura corporativa más favorable a la lucha anticorrupción. Pero si se carece de sanciones efectivas, podría comunicar a sus gerentes que lo único que cuenta es conseguir contratos, bien sea de manera honesta o corrupta. Así, la pregunta sigue siendo: ¿cómo sancionar a empresas de una manera efectiva?

Una opción es elaborar *listas negras*, es decir, excluir a las empresas corruptas de contratos futuros, incluyéndolas en una lista negra, bien sea interna o pública<sup>11</sup>. Sin embargo, no es claro si a la exclusión de futuros contratos ha de preceder una acción judicial (como en la Unión Europea), o si esta decisión se puede delegar a funcionarios de contratación pública (como en Estados Unidos). En el primer caso, la sentencia de un tribunal competente puede tardar años y, si se obtiene, la sanción puede recaer sobre una empresa que ya se ha transformado, con otros empleados, gerentes o accionistas. En el segundo caso, se corre el riesgo de aplicar una sanción sin disponer de evidencia definitiva de la posible culpabilidad. Además, la sanción a menudo no concuerda con la magnitud del acto criminal. Un soborno pequeño puede arruinar a una empresa que depende de contratos del Estado o que se encuentra en monopsonio con una empresa privada, mientras que excluir a una empresa por un soborno substancial puede ser irrelevante cuando no aspira a contratos futuros con el gobierno.

Finalmente, cabe señalar que la sanción a las empresas puede socavar posibles denuncias desde adentro. La empresa carece de incentivos para reportar a las autoridades los casos internos de corrupción. Se puede amenazar a los individuos que intenten denunciar desde adentro y tratar de eliminar posibles evidencias. La solución óptima consiste en proporcionarles incentivos suficientes y adecuados para que cooperen con las autoridades; pero esto es difícil de conciliar con los sistemas de exclusión y las listas negras.

### **Anulación**

Como vimos, los contratos corruptos no son justiciables y, por ende, no se puede reclamar asistencia jurídica en caso de conflicto. También observamos que esto implica un riesgo inherente y substancial en cualquier acuerdo corrupto. La pregunta aquí es si su anulación, de ser este el caso, se debe extender al contrato legal que se haya obtenido mediante el acuerdo corrupto. Supongamos, por ejemplo, que se ha conseguido un contrato de construcción a través de un soborno. Es claro que el acuerdo corrupto de soborno es nulo, pero, ¿qué pasa con el contrato de construcción? A menudo las leyes que regulan la contratación y las compras públicas exigen que ese contrato de construcción también se declare nulo y sin efecto. El problema de esta reglamentación es que una empresa que se dé cuenta (p. ej.,

<sup>11</sup> El Banco Mundial, por ejemplo, tiene una lista negra de acceso público en la siguiente dirección [<http://go.worldbank.org/G9UW6Y0DC0>].

mediante un sistema interno de denuncias) de que obtuvo uno de sus contratos en forma corrupta, tendría poco interés en cooperar con la fiscalía, ya que correría el riesgo de perder el contrato. Esto lleva a que, dentro de este tipo de empresas, los posibles denunciados no hagan jamás una denuncia y prefieran guardar silencio.

Y existe un efecto aún más inicuo. Un gobierno que no esté seguro del beneficio que reporte un contrato con una empresa privada, por ejemplo, un contrato de concesión de un acueducto o de recolección de basuras, puede delegar las negociaciones, en forma estratégica, a los funcionarios más versados en asuntos de corrupción. En el caso –calculado estratégicamente– de que haya una gestión corrupta, el gobierno dispone de un arma poderosa para anular el contrato, si quiere deshacerse de la empresa. También puede usar la amenaza de anulación para renegociar el contrato *ex post*, por ejemplo, en condiciones más ventajosas (tarifas más bajas, etc.). Pero un gobierno que actúe de esa manera pone en juego la confianza de las empresas multinacionales y es posible que tenga más dificultades para atraer inversiones en el futuro. No obstante, parece que las empresas tienen poca memoria, o que las oportunidades para que los gobiernos corruptos y oportunistas obtengan beneficios son de tal naturaleza que este riesgo hace parte del cálculo.

### **Cláusulas de penalización monetaria**

Para sancionar a una organización corrupta (bien sea un gobierno o una empresa), se pueden incluir en los contratos cláusulas que fijen una sanción monetaria en caso de que se detecte corrupción. Estas cláusulas tienen varias ventajas frente a las otras medidas. Primera, tal sanción monetaria es, de hecho, una simple redistribución de un actor a otro, y no implica costos para la sociedad. El uso de la exclusión restringiría la competencia en el mercado. Y la anulación del contrato muy posiblemente vendría acompañada de procesos prolongados y largas negociaciones. Segunda, las sanciones monetarias estipuladas en los contratos están bajo la responsabilidad de los tribunales civiles (o de arbitraje), donde la carga probatoria no es tan estricta como en los tribunales penales. Así, el riesgo de un error judicial se distribuye de manera más justa entre las partes. Por último, una sanción monetaria puede ser revocada, sin que ocasione costos muy altos para la empresa. La anulación y la exclusión, en cambio, generan costos sociales que no se pueden recuperar en caso de que la sentencia de un tribunal sea revocada más tarde. En consecuencia, es posible imponer sanciones

contractuales con relativa rapidez y menores costos, y por ello esta es una opción atractiva para enfrentar la corrupción en la contratación pública y privada.

Resta preguntar cuál debe ser el monto de la sanción, cómo calcularlo y a quién pagarlo. A menudo, se fija con base en el valor del contrato. Aunque éste no necesariamente refleja el posible valor del beneficio, y ese valor potencial cumple un papel decisivo en el acto de la corrupción. La base de la sanción debería, por tanto, más bien reflejar el valor del acuerdo corrupto. Ahora, ¿quién recibe el dinero de la sanción? A menudo, el departamento de contratación y compras públicas. Pero esto implica un incentivo adverso pues el departamento se beneficia de sus propios dictámenes. Sería mejor destinar el dinero de la sanción a usos benéficos, a indemnizar a los competidores o a un fondo para pagar a los denunciantes.

Además, las cláusulas pueden estipular de manera transparente que si la empresa se denuncia a sí misma la sanción reducirá por completo o en parte. Esto sería claramente favorable para una actitud más inclinada a las denuncias y para un compromiso real de las empresas con los códigos de conducta. No obstante, Lambsdorff (2008) señala que, pese a estas ventajas, muy poco se usan las cláusulas de penalización en los contratos. Un ejemplo prometedor, que requiere mayor investigación, son los Pactos de Integridad de Transparencia Internacional (ver Boehm y Olaya, 2006).

## Denuncias

Implementar un sistema de denuncias es un paso importante en la vía del “pie invisible”. Se observan tres tipos de denunciantes: testigos casuales de actos de corrupción, víctimas de corrupción y socios de un acuerdo corrupto.

En el caso de estos últimos se aplican las consideraciones que hicimos sobre el tema de la indulgencia. Según Lambsdorff y Nell (2005, 3), un esquema de sanciones asimétricas puede proporcionar los incentivos adecuados para fomentar las denuncias. Puesto que en un acuerdo corrupto existen el lado de la oferta, el lado de la demanda y una sucesión temporal (primero se ofrece un soborno, de la índole que sea, y luego se entrega el *quid pro quo*), se deben aplicar sanciones leves al funcionario que acepta sobornos pero no cumple su promesa corrupta, y sanciones severas si la cumple. A los funcionarios sólo se les deben imponer sanciones leves si presentan la denuncia antes de entregar el *quid pro quo* corrupto. En cambio, a las empresas se

las debe sancionar severamente por ofrecer sobornos, y no tanto por aceptar un *quid pro quo* corrupto. Como mencionamos más atrás, la indulgencia para con una empresa debe estar precedida siempre por el éxito de una gestión corrupta ante un funcionario público.

Desde el punto de vista de las víctimas de la corrupción, cabe resaltar dos aspectos importantes. En primer lugar, la importancia del sistema judicial. Si la denuncia de la víctima no conduce a una sanción verdadera de los actores corruptos –bien sea por falta de recursos o por corrupción entre sus propias filas– es muy probable que este sistema no reduzca la corrupción. Es más, la impunidad tendrá como consecuencia la pérdida general de confianza en el gobierno, lo cual puede devenir en cinismo y socavar aún más las estructuras políticas del país. En segundo lugar, Soreide (2008) observa que, de hecho y en comparación con la corrupción estimada en la contratación pública, muy pocas empresas deciden denunciar que perdieron un contrato a causa de la corrupción. ¿Por qué? Sus análisis y entrevistas muestran que esto no se debe a falta de evidencias, sino a factores basados en un comportamiento estratégico. Primero, porque denunciar actos de corrupción puede poner en riesgo acuerdos de colusión entre las empresas; estos carteles pueden ser mucho más rentables, a largo plazo, que la pérdida de un contrato. Segundo, cuanto más eficiente es la empresa corrupta tanto menor es el incentivo para hacer la denuncia. Tercero, una empresa no tiene ningún incentivo para hacer una denuncia si existen conexiones entre políticos y empresas en el mercado en cuestión, ya que la denuncia podría implicar su “exclusión” informal de contratos futuros. Finalmente, resalta la importancia de un sistema judicial eficiente e independiente.

Cabe señalar, en general, que una denuncia está cargada de connotaciones negativas en su dimensión social, pues se trata de un individuo perteneciente a un grupo, que decide “traicionarlo”. La “traición” viene acompañada de ciertos dilemas morales (ver, p. ej., Lindblom, 2007, o Sieber, 1998). En muchos casos, la vida del denunciante no se torna nada fácil: pierde el empleo, las amistades y el contacto con sus redes sociales; muchas veces no encuentra un nuevo empleo, y si no lo ha perdido puede sufrir aislamiento dentro de la empresa; además, generalmente no recibe compensación por su coraje (Martin, 2003, 119-120). En Alemania, los denunciadores pueden ser destituidos y aun procesados por revelar secretos empresariales.

Para fomentar las denuncias de corrupción es necesario entonces promover una cultura favorable, establecer procesos adecuados y disponer de personas de confianza a las que puedan contactar quienes

quieran denunciar actos de corrupción. Esto requiere algo más que un número de teléfono. Se han desarrollado sistemas de denuncias a través de Internet que se pueden utilizar 24 horas al día y siete días a la semana, lo que es conveniente para tipos específicos de denunciantes. Por ejemplo, para una persona involucrada, víctima o testigo de un acto de corrupción que quiera denunciarlo luego de una conversación con un amigo o un familiar; si la conversación ocurre el fin de semana, fuera del horario de la oficina que recibe las denuncias, es posible que el lunes haya cambiado de opinión y prefiera guardar silencio. El sistema en línea también ofrece la posibilidad de acceder a un buzón de mensajes por Internet, donde el denunciante puede seguir su propio caso e intercambiar preguntas y respuestas con la persona que lo gestiona, sin salir del anonimato. Un sistema anónimo de denuncias es, en efecto, una protección para el denunciante. No obstante, en muchos casos, sobre todo en zonas rurales o en casos de corrupción de alto nivel, es muy probable que, luego de la denuncia, se sepa de quién proviene la información. Por ello es importante proporcionar asistencia y protección a los denunciantes; sobre todo cuando la delincuencia organizada está involucrada en el caso de corrupción.

Un paso importante para fomentar un ambiente propicio para las denuncias y, en general, para un manejo abierto del tema de la corrupción, es el debate público de los dilemas morales, de los códigos de conducta y de los riesgos que genera la corrupción dentro de una organización, pública o privada. Un código o reglamento elaborado por expertos externos e impuesto desde arriba muy probablemente tendrá poco respaldo dentro de la organización. Muy seguramente será percibido como irrealista y anacrónico. Como ya comentamos, una política de cero tolerancia, aparte de ser heroica, muy probablemente impedirá el debate abierto, y puede llevar, en cambio, a alimentar la institución de los tres monos sabios, donde todo el mundo se tapa los oídos, los ojos y la boca.

Una manera de fomentar la cultura anticorrupción dentro de una organización es formar y sensibilizar a los empleados (ver, p. ej., Boehm y Nell, 2007). El debate sobre las “zonas intermedias”, la lógica intrínseca y la problemática general de la corrupción puede servir de guía en situaciones que aún no están claramente reglamentadas. Además, se puede establecer un espacio en el que confluyan los cuestionamientos pertinentes. Sin estas medidas de fomento de una cultura abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en

la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción.

## CONCLUSIÓN

El análisis neoinstitucional tiene varias ventajas en el análisis de la corrupción y en la formulación de estrategias eficaces. Este escrito da una visión general de la investigación actual sobre los acuerdos corruptos y los mecanismos que los rigen. De ella se pueden sacar conclusiones valiosas para dificultar *ex ante* posibles acuerdos corruptos, y desestabilizar *ex post* los vigentes, e incentivar su denuncia.

Para que una reforma anticorrupción sea efectiva debe tomar en cuenta varios aspectos. Ante todo, reconocer la heterogeneidad del problema. La corrupción tiene muchas caras. ¿De qué tipo de corrupción estamos hablando? Analizar el problema y entender las diferencias es el primer paso hacia un enfoque realista de lo que ha de resultar de las medidas contra la corrupción. En segundo lugar, la realidad institucional del país, de la región o de la ciudad. Una estrategia de lucha contra la corrupción requiere un enfoque más holístico y de mayor alcance, sobre todo en entornos dotados de instituciones estatales y judiciales débiles, etc. Tercero, saber cuáles son los actores y cuáles son sus intereses. Esto puede evitar conflictos entre los objetivos que pretenden lograr las medidas anticorrupción, y efectos colaterales indeseados, que pueden empeorar la situación, a pesar de ser diseñadas con buenas intenciones. Cuarto, combinar estrategias de arriba hacia abajo, es decir, medidas tradicionales como control, sanciones, y reformas estructurales, y estrategias que buscan promover la cultura de la integridad desde abajo.

Por último, cabe señalar que existen aspectos internacionales de la corrupción, como la recuperación de activos, el lavado de dinero en bancos *off-shore*, la extradición de sospechosos o la cooperación a nivel judicial y fiscal, que requieren una coordinación también internacional. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) ofrece tal herramienta; su ratificación, sin embargo, puede parecer meramente simbólica o una “muestra de que se hace algo” contra la corrupción. Mientras no exista un mecanismo de revisión y de sanción a este nivel, la CNUCC corre el riesgo de seguir siendo una especie de tigre sin dientes.

La lucha contra la corrupción no es un objetivo en sí misma. La corrupción es un obstáculo para el uso eficiente y eficaz de los recursos, y un riesgo para el desarrollo económico y las estructuras

democráticas. Los más afectados, en forma directa o indirecta, son los pobres y los más vulnerables. Existen suficientes razones morales para luchar contra la corrupción, pero la ética por sí sola no proporciona una guía suficiente a los involucrados. Los incentivos deben elevar los riesgos del comportamiento corrupto y resaltar los beneficios de un comportamiento íntegro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Andvig, J. C. y O. H. Fjeldstad. "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey", Michelsen Institute y Norwegian Institute for International Affairs, 2000.
2. Anechiarico, F. y J. Jacobs. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Controls Makes Government Ineffective*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.
3. Bardhan, P. "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature* 35, 3, 1997, pp. 1320-1346.
4. Boehm, F. "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos", *Revista de Economía Institucional* 13, 2005, pp. 245-263.
5. Boehm, F. "Risks and Challenges of Corruption in Developing Countries' Infrastructures", *Network Industries Quarterly* 10, 2008, pp. 6-8.
6. Boehm, F. y J. Olaya. "Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes", *Annals of Public and Cooperative Economics* 77, 2006, pp. 432-452.
7. Boehm, F. y M. Nell. "Anti-corruption Training and Education", *U4 Brief* 13, Chr. Michelsen Institute, 2007.
8. Bray, J. "The Use of Intermediaries", J. Lambsdorff; M. Taube y M. Schramm, eds., *The New Institutional Economics of Corruption*, London, Routledge Frontiers of Political Economy, 2005.
9. Buccirosi, P. y G. Spagnolo. "Leniency Policies and Illegal Transactions", *Journal of Public Economics* 90, 6-7, 2006, pp. 1281-1297.
10. Cartier-Bresson, J. "Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange", *Political Studies* 45, 1997, pp. 463-476.
11. Compte, O.; A. Lambert-M. y T. Verdier. "Corruption and Competition in Procurement Auctions", *RAND Journal of Economics* 36, 1, 2005, pp. 1-15.
12. Confécamaras. *Encuesta Probidad. Encuesta empresarial sobre corrupción y probidad en el sector público*, 2006.
13. Della Porta, D. y A. Vanucci. "Governance Mechanisms of Corrupt Transactions", J. Lambsdorff; M. Taube y M. Schramm, eds., *The New Institutional Economics of Corruption. Routledge Frontiers of Political Economy*, London, Routledge Frontiers of Political Economy, 2005.
14. Drüke, H. "Can E-Government Make Public Governance More Accountable?", A. Shah, ed., *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, World Bank, 2007.
15. Falk, A. y U. Fischbacher. "A Theory of Reciprocity", *Games and Economic Behavior* 54, 2, 2006, pp. 293-315.

16. Furubotn, E. G. y R. Richter. *Institutions & Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.
17. Husted, B. W. "Honor among Thieves: A Transaction-cost Interpretation of Corruption in Third World Countries", *Business Ethics Quarterly* 4, 1994, pp. 17-27.
18. Kaptein, M. *Ethics Management, Auditing, and Developing the Ethical Content of Organizations*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998.
19. Kaufmann, D. y P. Vicente. "Legal Corruption", 2005, [<http://ssrn.com/abstract=829844>].
20. Khalil, F.; J. P. Lawarree y S. Yun. "Bribery vs. Extortion: Allowing the Lesser of Two Evils", *CESifo Working Paper* 1993, 2007.
21. Lambert-Mogiliansky, A. "Why Firms Pay Occasional Bribes: The Connection Economy", *European Journal of Political Economy* 18, 2002, pp. 47-60.
22. Lambsdorff, J. "Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law", *Journal of Economic Behavior & Organization* 48, 2002, pp. 221-241.
23. Lambsdorff, J. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
24. Lambsdorff, J. "The Organization of Anticorruption – Getting Incentives Right", *Discussion Paper of the Economics Faculty of Passau University* 57-08, 2008.
25. Lambsdorff, J. y B. Frank. "Corrupt Reciprocity – An Experiment", *Discussion Paper of the Economics Faculty of Passau University* 51-07, 2007.
26. Lambsdorff, J. y M. Nell. "Fighting Corruption with Asymmetric Penalties and Leniency", *CeGe-Discussion Paper* 59, 2007.
27. Lange, D. "A Multidimensional Conceptualization of Organizational Corruption Control", *Academy of Management Review* 33, 3, 2008, pp. 710-729.
28. Lenglet, R. *Profession Corrupteur*, Paris, Jean-C. Gawsewitch Éditeur, 2007.
29. Lindblom, L. "Dissolving the Moral Dilemma of Whistleblowing", *Journal of Business Ethics* 76, 2007, pp. 413-426.
30. Martin, B. "Illusions of Whistleblower Protection", *UTS Law Review* 5, 2003, pp. 119-113.
31. Martínez C., E. y J. Ramírez. "La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo", *Reflexión Política* 8, 15, 2006, pp. 148-162.
32. Nell, M. "Strategic Aspects of Leniency Programs for Corruption Offences: Towards a Design of Good Practice", *Discussion Paper of the Economics Faculty of Passau University* 52-07, 2007.
33. Pathak, R. D.; G. Singh; R. Belwal y R. F. I. Smith. "E-Governance and Corruption-developments and Issues in Ethiopia", *Public Organization Review* 7, 2007, pp. 195-208.

34. Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
35. Schulze, G. y B. Frank. "Deterrence versus Intrinsic Motivation: Experimental Evidence on the Determinants of Corruptibility", *Economics of Governance* 4, 2003, pp. 143-160.
36. Shleifer, A. y R. Vishny. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108, 3, 1993, pp. 599-617.
37. Sieber, J. E. "The Psychology of Whistleblowing", *Science and Engineering Ethics* 4, 1998, pp. 7-23.
38. Soreide, T. "Beaten by Bribery: Why not Blow the Whistle?", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 164, 2008, pp. 407-428.
39. Soto, R. "La corrupción desde una perspectiva económica", *Estudios Públicos* 89, 2003, pp. 23-62.
40. Spengler, J. "Vertical Integration and Antitrust Policy", *Journal of Political Economy* 58, 1950, pp. 347-352.
41. Williamson, O. *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
42. Yildiz, M. "E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward", *Government Information Quarterly* 24, 2007, pp. 646-665.