COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia

JORGE A. CERDIO HERRÁN
Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

OWEN M. FISS
Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

LUIS LÓPEZ GUERRA
Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla

MARTA LORENTE SARIÑENA
Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

VÍCTOR MORENO CATENA
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

ANGELIKA NUSSBERGER
Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

TOMÁS SALA FRANCO
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia

IGNACIO SANCHO GARGALLO
Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

RUTH ZIMMERLING
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

Fol Audis
10-36

Pontificia Universidad Católica del Perú
BIBLIOTECA CENTRAL
COMPRA

CORRUPCIÓN Y DESARROLLO

NICOLÁS RODRÍGUEZ GARCÍA
FERNANDO RODRÍGUEZ LÓPEZ
(coords.)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
cooperación española

tirant lo blanch
Valencia, 2017

Copyright ® 2017

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Este trabajo se ha realizado gracias al Servicio de Consultoría suscrito con la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la cual el Dr. Nicolás Rodríguez García ha sido el Coordinador Académico.

© Nicolás Rodríguez García
Fernando Rodríguez López y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email:tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-1172-2017
ISBN: 978-84-9169-003-0
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: *atencioncliente@tirant.com*. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en *www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa* nuestro Procedimiento de quejas.

CAUSAS Y EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CORRUPCIÓN

JAVIER SALINAS JIMÉNEZ[1]
Universidad Autónoma de Madrid

MARÍA DEL MAR SALINAS JIMÉNEZ
Universidad de Extremadura

I. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso sobre los costes económicos y sociales que conlleva la corrupción. Entre los costes económicos, la literatura teórica y empírica tiende a destacar los efectos negativos de la corrupción sobre la eficiencia, la inversión y la productividad, afectando tanto a los niveles de renta de las economías como a su ritmo de crecimiento. La corrupción ha preocupado especialmente a los economistas interesados en la Economía Pública porque, además de dañar a la actividad económica y minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, priva a los países de unos ingresos fiscales muy necesarios y altera la composición del gasto público. Por ello, en los últimos años, y ante las necesidades de aproximarse a los objetivos de déficit y deuda, la Unión Europea y los Estados miembros han hecho esfuerzos para combatir la corrupción realizando Informes de seguimiento y recomendaciones comunes a los países de la Unión.

El término corrupción es un término genérico que engloba un gran número de conductas, como el soborno, el cohecho, la prevaricación, el nepotismo, el tráfico de influencias, etc. A fecha de hoy, no existe un consenso en la literatura ni en la legislación comparada acerca de la definición de corrupción, lo cual limita seriamente la validez de cual-

1 Agradezco también la ayuda recibida del Instituto de Estudios Fiscales para la realización de este trabajo, a través del Proyecto «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción: una perspectiva comparada».

quier definición propuesta y su relevancia en diferentes contextos. BAYLEY[2] señala que la corrupción es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias. VAN KLAVEREN[3] utiliza un concepto de corrupción más restringido, definiendo al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. El concepto de corrupción más utilizado en la literatura económica, sin embargo, se debe a JAIN[4], quien define la corrupción como el abuso de poder por parte de los agentes públicos para obtener una ganancia personal. En ocasiones se ha criticado esta definición por centrarse exclusivamente en el comportamiento de los agentes que actúan en el sector público, argumentando que el concepto de corrupción debe extenderse también a las acciones de los agentes privados, tanto en las transacciones que tienen lugar entre el sector privado y el público como dentro del ámbito meramente privado. Además, varios autores han justificado la utilización de esta definición en la ideología neoliberal: si la corrupción es un fenómeno que ocurre exclusivamente en el ámbito público, la solución al problema de la corrupción sería la reducción del tamaño del Estado. En este sentido, Gary Becker llegó incluso a declarar que «si abolimos el Estado, abolimos la corrupción». Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Sector Público desempeña un papel fundamental tanto en la corrección de los fallos de mercado como en las funciones de redistribución y estabilización económicas; funciones que hay que preservar al margen de que entrañen posibilidades de corrupción (posibilidades que deben ser minimizadas con una estructura institucional adecuada). Además, la evidencia no muestra que los niveles de corrupción estén relacionados estrechamente con el tamaño del Estado[5]; de hecho, algunos de los países menos corruptos según los indicadores publicados, como son los casos de Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Suecia, tienen los mayores niveles de gasto público en proporción al PIB.

2 BAYLEY (1996).
3 BAN KALVEREN (1990).
4 JAIN (2001).
5 Véase, por ejemplo, TANZI y DAVOODI (1997).

La diversidad de actividades de corrupción y el hecho de que, por su propia naturaleza, estas actividades traten de mantenerse ocultas, hacen que esta variable resulte difícil de medir, obteniendo en el mejor de los casos indicadores parciales de corrupción. Debido a las dificultades que presentan las medidas objetivas, en las últimas dos décadas se han generalizado en la literatura el uso de medidas indirectas basadas en la corrupción percibida por los agentes económicos o los ciudadanos. Entre los indicadores agregados cabe destacar los del Banco Mundial (BM) y los elaborados por Transparencia Internacional (TI), que son los más utilizados en la literatura empírica reciente sobre corrupción.

En este capítulo presentaremos, en primer lugar, una panorámica de cuál es la percepción que tienen los ciudadanos españoles sobre la corrupción. Para ello se examinarán las principales fuentes disponibles analizando la evolución temporal de dicha percepción y tomando como referencia la situación de los países de nuestro entorno. En segundo lugar, se realizan algunas consideraciones sobre los condicionantes económicos, institucionales, sociales que influyen en los niveles de corrupción de un país y, por último, se ofrece una revisión de las principales consecuencias económicas que se derivan de la misma.

II. ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

Como señalan VILLORIA y JIMÉNEZ[6], en España la corrupción percibida no es corrupción administrativa o corrupción funcionarial, sino corrupción esencialmente política desarrollada principalmente en los niveles inferiores de gobierno y vinculada al boom de la construcción. Tras el estallido de la crisis económica, han salido a la luz numerosos casos de corrupción que han provocado aumentos en la percepción de la corrupción y la preocupación de los ciudadanos por la misma, tal y como ponen de manifiesto las distintas ediciones que mensualmente realiza el Centro de investigaciones Sociológicas a través de su Barómetro. Consecuentemente, las propuestas e iniciativas

6 VILLORIA y JIMÉNEZ (2012).

parlamentarias sobre políticas de lucha contra la corrupción han adquirido un mayor protagonismo en la agenda pública en los últimos años. Para ver en qué medida ha afectado el afloramiento de estos casos a la percepción de la corrupción de los españoles y para tener una panorámica de cómo es la percepción de la corrupción en nuestro país examinaremos los datos ofrecidos por Transparencia Internacional (datos relativos al Índice de Corrupción Percibida), los datos del Informe anticorrupción de la UE del año 2014 y del Eurobarómetro especial sobre corrupción (2013).

El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por TI se construye a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público. En general, los países que obtienen mejores resultados son aquéllos en los que existen mecanismos de Gobierno abierto a través de los cuales los ciudadanos pueden exigir que sus líderes rindan cuentas, mientras que una mala puntuación evidencia un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción quedan impunes, y las instituciones públicas no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

En la vigésima edición del Índice de Percepción de la Corrupción, correspondiente al año 2014, más de dos tercios de los 175 países incluidos en el mismo han obtenido una puntuación inferior a cincuenta, en una escala de cero (percepción de altos niveles de corrupción) a cien (percepción de bajos niveles de corrupción). Dinamarca y Nueva Zelanda se sitúan en las dos primeras posiciones de 2014, con una puntuación de 92 y 91 respectivamente, mientras que Corea del Norte y Somalia comparten el último lugar, con sólo 8 puntos.

En comparación con el resto de países de la UE y de Europa Occidental, España se sitúa en una posición intermedia, ocupando el puesto 19 de un conjunto de 32 países, lejos de los países nórdicos que se sitúan en los puestos de cabeza, pero lejos también de los países situados a la cola (Grecia, Italia y Rumania), dónde la corrupción tiene un carácter sistémico.

Los resultados de España en el Índice de Percepción de la corrupción 2014 indican que España ha venido a consolidar la puntuación que recibió en 2013, dado que este año obtiene una puntuación similar (60) a la de 2013 (59). Estas puntuaciones de 2013 y 2014 suponen la continuación en el cambio de ciclo que se inició a partir de la

crisis económica, que hizo que España pasase de puntuaciones de 71 a puntuaciones inferiores poco a poco (en torno a 60) y que se han mantenido relativamente estables: en 2009 obtuvo una puntuación de 61, al igual que en 2010, en 2011 de 62, y en 2012 de 65; sin embargo, es cierto que en estas dos últimas ediciones ha alcanzado las puntuaciones más bajas en los últimos quince años. Las razones de este descenso en los dos últimos años son complejas; por una parte, los sistemas de control se han mostrado más eficaces y han aflorado numerosos casos de corrupción; por otra parte, las denuncias de los medios de comunicación y la atención prestada a los casos ahora conocidos han influido intensamente en la percepción ciudadana, generando un estado general de indignación. También es cierto que la crisis económica ha incrementado el nivel de exigencia social, y aunque la justicia viene cumpliendo su función con cierta eficacia y nivel de resultados, a pesar de su lentitud, se ha generado desde fines de 2009 un muy alto nivel de alarma social. Finalmente, aunque el enfriamiento de la economía, especialmente en el sector urbanístico, permite pensar que los casos de corrupción se han reducido en ese ámbito, la lentitud de las sanciones penales, la baja intensidad de las penas en casos de corrupción relevante, la expansión de los escándalos a las instituciones clave del Estado, y la sensación de impunidad explican bien la percepción social negativa que se mantiene en este Índice.

Un documento que aporta información adicional relevante sobre la situación de nuestro país en materia de corrupción es el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El objetivo de este Informe es analizar la corrupción en los Estados miembros de la UE y las medidas adoptadas para prevenirla y luchar contra ella. Su finalidad última es abrir un debate entre la Comisión, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas con el objeto de contribuir a la lucha contra la corrupción y determinar cómo puede ayudar en este empeño la dimensión europea.

Este Informe tiene su origen en el acuerdo adoptado por la Comisión en junio de 2011 para elaborar, con carácter periódico, un Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE y para supervisar y evaluar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito, con vistas a reforzar el compromiso político de abordar eficazmente la corrupción. El primer Informe se publicó en 2014 y se publicarán nuevos informes cada dos años. El informe se centra en cuestiones

clave seleccionadas, de especial relevancia para cada Estado miembro. En él se describen las buenas prácticas, así como las deficiencias, y se indican las medidas que permitirán a los Estados miembros hacer frente a la corrupción de manera más eficaz.

Aunque la propia Comisión reconoce que la mayoría de las cuestiones que se abordan en el Informe son de exclusiva competencia nacional, conviene al interés común de la Unión Europea que todos los Estados miembros dispongan de políticas de lucha contra la corrupción eficaces y que la UE apoye a los Estados miembros en esta labor en la medida en que la corrupción afecta a objetivos comunes (como los objetivos de crecimiento económico y sostenibilidad de las finanzas públicas o los objetivos de déficit y deuda de los Estados miembros).

Para preparar el Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, se llevaron a cabo dos encuestas en 2013: por un lado, el Eurobarómetro especial sobre corrupción y, por otro, una encuesta realizada en el ámbito empresarial. Para la mayor parte de países, la clasificación del índice sobre Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional, al que nos referimos anteriormente, tiene una correlación muy alta con las respuestas dadas por los encuestados del Eurobarómetro.

El Eurobarómetro pone de manifiesto que, a nivel europeo, las tres cuartas partes de los encuestados (76 %) creen que la corrupción está muy extendida en su propio país. Los países en los que es más probable que los encuestados crean que la corrupción está muy extendida son Grecia (99%), Italia (97 %), Lituania, España y la República Checa (95% en cada uno de ellos). Una cuarta parte de los europeos (26%), en comparación con el 29 % que reflejaba el Eurobarómetro de 2011, considera que la corrupción les afecta personalmente en su vida cotidiana. En este caso, las respuestas más negativas se obtienen en España y Grecia, donde el 63% de los encuestados afirma que la corrupción les afecta personalmente, seguidos de Chipre y Rumanía (57% en cada uno de ellos) y Croacia (55%); y las mejores en Dinamarca (3%), Francia y Alemania (6% en cada uno de ellos). A pesar de los malos resultados para España en relación con la percepción de la extensión de la corrupción, los resultados no son tan negativos cuando se pregunta por experiencias directas de corrupción. El Eurobarómetro especial de 2013 sobre la corrupción muestra que los resultados españoles son mejores que la media de la UE en lo que respecta a la corrupción de poca envergadura: sólo el 2 % de los encuestados españoles fue objeto de una petición, explícita o implícita, de soborno durante el año anterior, mientras que la media de la UE se sitúa en el 4 %. Finalmente, en relación con la efectividad de la legislación y del sistema judicial para hacer frente a la corrupción, los españoles también se muestran más críticos que la media de los ciudadanos europeos. De esta forma, sólo el 11% de los encuestados en España piensa que los esfuerzos del Gobierno por combatir la corrupción son eficaces (frente al 23% de media en la UE) y sólo el 10% piensan que en España hay suficientes condenas por corrupción para que éstas puedan tener un carácter disuasorio (muy lejos del 26% de media de la UE).

En relación con las encuestas realizadas a las empresas, a escala europea cuatro de cada diez empresas consideran que la corrupción es un problema para la actividad empresarial, lo que se aplica también al tráfico de influencias y el nepotismo. Cuando se les preguntó específicamente si la corrupción es un problema para la actividad empresarial, el 50% de las empresas del sector de la construcción y el 33% de las empresas del sector de Telecomunicaciones lo consideraron un problema en gran medida. Cuánto más pequeña es la empresa, más a menudo son la corrupción y el nepotismo un problema para la actividad empresarial. En el caso de España, el 52% de los empresarios encuestados señalaba que la única manera de triunfar en el mundo empresarial es disponer de contactos políticos (media de la UE, 47%). El 97% de las empresas españolas (segundo porcentaje más elevado de la UE) declaró que la corrupción está muy extendida en su país (media de la UE, 75 %).

III. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA CORRUPCIÓN

Numerosos estudios ponen de manifiesto que existe una amplia gama de factores que pueden contribuir a explicar los distintos niveles de corrupción observados en los diferentes países. En este apartado trataremos de sistematizar estos factores agrupándolos en tres grandes categorías: factores económicos, legales e institucionales y

sociológicos, y de discutirlos a partir de las principales aportaciones realizadas por la literatura.

Tradicionalmente se ha argumentado que, en el ámbito de los factores económicos, una de las principales fuentes de corrupción son los bajos salarios de los funcionarios públicos. Por tanto, como indica TANZI[7], el aumento de los sueldos públicos debería ser una medida efectiva para reducir los incentivos a llevar a cabo prácticas corruptas por parte de los agentes públicos. En esta línea de investigación, varios estudios se han centrado en analizar los costes de oportunidad asociados a la pérdida del empleo, destacando como esos costes dependerán tanto de los beneficios que reporta el puesto de trabajo como de la duración esperada del empleo. De acuerdo con la teoría de los salarios de eficiencia, con frecuencia se ha argumentado que un incremento de los salarios públicos hasta unos niveles de eficiencia reduciría los incentivos para actuar de forma corrupta[8]. Sin embargo, en ocasiones también se argumenta que, aunque las acciones de corrupción disminuyeran, quienes continuaran realizándolas demandarían a cambio un mayor pago para compensar el mayor coste que tendrían que afrontar en caso de ser descubiertos, de manera que las rentas implicadas en actividades de corrupción podrían incluso aumentar. A pesar de la popularidad de la hipótesis de que unos salarios de eficiencia servirían de freno a la corrupción, la mayor parte de los trabajos empíricos que contrastan esta hipótesis no encuentra una relación negativa y significativa entre salarios y corrupción. La literatura pone de manifiesto que otros factores relacionados con las condiciones de selección, promoción y estabilidad del empleo sí parecen influir en los incentivos de los agentes públicos a la hora de actuar o no de forma corrupta.

En el ámbito de los factores institucionales, una parte de la literatura se ha centrado en estudiar cómo la estructura del Estado y los distintos niveles de descentralización —administrativa, política o fiscal— inciden en la corrupción. Autores como BRETON[9] o BARRHAN y MOOKHERJEE[10] han argumentado que la

7 TANZI (1998).
8 BECKER y STIGLER (1974).
9 BRETON (1996).
10 BARRHAN y MOOKHERJEE (2005).

descentralización en la provisión de servicios públicos podría limitar el poder de monopolio de la administración central, reduciendo así la oportunidad de llevar a cabo acciones corruptas. Además, cabe suponer que las ganancias esperadas de la corrupción sean menores en un ámbito local, al mismo tiempo que una mayor cercanía a los ciudadanos supondría un mayor control por parte de éstos, actuando estos factores como freno a la corrupción. Sin embargo, también se encuentran argumentos en contra de la descentralización cuando los mecanismos de control son débiles. En este caso, la mayor cercanía a los ciudadanos podría traducirse en un mejor conocimiento local de las oportunidades de corrupción por la existencia de élites locales o por relaciones de amiguismo, lo que conduciría a un aumento de la corrupción. En general, la evidencia empírica disponible sugiere que, al menos cuando existen unos canales de información y de participación democrática efectivos, una mayor descentralización se asocia con unos menores niveles de corrupción. De esta forma, FISMAN y GATTI[11] y ARIKAN (2004) encuentran que una mayor participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público está asociada a menores niveles de corrupción. Midiendo la descentralización desde el lado de los ingresos, ENIKOPOLOV y ZHURAVSKAYA[12] muestran que esta correlación negativa se produce también en el caso de los países desarrollados.

Un factor que tiene también una fuerte incidencia en los niveles de corrupción de un país es la transparencia administrativa como principio de buena gobernanza. Existe consenso por parte de los organismos internacionales y de los expertos en la lucha contra la corrupción de que una mayor transparencia de las Administraciones Públicas puede tener un impacto significativo en los niveles de corrupción de un país, puesto que cuanto mejor conozca la sociedad cómo funcionan las Administraciones Públicas y qué decisiones toman, menos posibilidades existen de que haya corrupción y más facilidad existe para que estas actitudes puedan ser supervisadas y controladas. A pesar de que en la literatura se pueden encontrar numerosas definiciones y conceptos de transparencia, considerar que gracias a la transparencia administrati-

11 FISMAN y ARIKAN (2004).
12 ENIKOPOLOV y ZHURAVSKAYA (2007).

va las Administraciones Públicas, son vistas como una casa de vidrio, puede resultar la mejor imagen gráfica al plantearnos el impacto de la transparencia en la lucha contra la corrupción, puesto que la falta de transparencia es uno de los principales caldos de cultivo de la corrupción. Sin embargo, algunos estudios recientes señalan que el aumento de la transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente, en la lucha contra la corrupción. Como señalan KOLSTAD y WIIG[13] y LINDSTEDT y NAURIN[14], las reformas dirigidas a incrementar la transparencia administrativa deben de ir acompañadas de medidas adicionales dirigidas a educar y a concienciar a los ciudadanos de la importancia de actuar teniendo en cuenta la información revelada en el control de las actividades realizadas por los agentes del sector público.

En el ámbito de los factores sociológicos, un factor que influye de forma importante en la probabilidad de que un individuo decida involucrarse en actividades de corrupción es el propio nivel de corrupción de su país, lo que explica que los índices de corrupción presenten un alto grado de persistencia y, en general, no experimenten grandes cambios en periodos cortos de tiempo. Una característica de la corrupción, especialmente preocupante, es que la corrupción se retroalimenta; en la medida que se observa corrupción, aumenta la percepción de permisividad, lo cual incentiva a otros a realizar actos de corrupción. En este sentido, los individuos actúan en parte por imitación ya que cuando valoran las ganancias y pérdidas potenciales de la actividad de corrupción entre las pérdidas no incluyen solamente las posibles sanciones económicas o penas asociadas a la misma, sino también los costes sociales o el estigma social que dicha actividad llevará aparejada en caso de aflorar. A partir de esta idea se han desarrollado modelos teóricos que conducen a la existencia de múltiples equilibrios, donde las ganancias esperadas de la corrupción por un individuo dependen fundamentalmente de cuál sea el nivel de corrupción esperado en la sociedad, al suponer una relación negativa entre lo extendida que esté la corrupción y la probabilidad de ser descubierto, la sanción esperada o los costes sobre la reputación.

13 KOLSTAD y WIIG (2009).
14 KINDSTEDT y NAURIN (2010).

Algunos estudios han analizado también cómo afecta el género a los comportamientos corruptos. En esta línea de trabajo, DOLLAR *et alter*[15] indican que los niveles de corrupción son menores en los parlamentos con una mayor representación mayor de mujeres. Sin embargo, SUNG[16] obtiene resultados opuestos mostrando que, al menos en el corto plazo, el porcentaje de mujeres en las instituciones políticas no tiene un efecto significativo sobre la corrupción observada. ESAREY y CHIRILLO[17] llegan a la conclusión de que una mayor presencia de las mujeres sólo podría disminuir ligeramente las prácticas corruptas en un entorno donde la corrupción suponga ya un estigma, mientras que en países donde la corrupción tiene una mayor aceptación social, no se observan diferencias significativas en el comportamiento de hombres y mujeres en relación a las prácticas corruptas. Finalmente, utilizando métodos de economía experimental, BOBKOVA y EGBERT[18] muestran que, en general y con independencia del país, los hombres ofrecen sobornos con mayor frecuencia y por mayor importe que las mujeres. Por contra, el comportamiento de las mujeres difiere de manera significativa dependiendo del país de origen, lo que puede indicar una mayor variabilidad en el rol social de las mujeres que en el de los hombres. En el mismo sentido, LAMBSDORFF y FRANK[19] muestran que las mujeres son más propensas a denunciar los sobornos que los hombres.

La interrelación entre la inmigración y la corrupción no ha sido examinada suficientemente por la literatura. DIMANT *et alter*[20] analizan la relación entre flujos migratorios a los países de la OCDE en el período 1984-2008, llegando a la conclusión de que la migración selectiva no afecta de forma significativa a los niveles de corrupción de los países de acogida, en la medida en que los inmigrantes se adaptan al entorno institucional de los países de destino.

15 DOLLAR *et alter* (2001).
16 SUNG (2012).
17 ESAREY y CHIRILLO (2013).
18 BOBKOVA y EGBERT (2012).
19 LAMBSDORFF y FRANK (2011).
20 DIMANT *et alter* (2015).

Como señala DIMANT[21], algunos estudios ponen de manifiesto la importancia de Internet y de los mecanismos de Gobierno electrónico la lucha contra la corrupción. Los sistemas avanzados de gobierno electrónico tanto en el ámbito local[22] como nacional[23] son relevantes para mitigar la extensión de corrupción. Algunos estudios[24] muestran que este efecto es significativo aún después de controlar por factores que varían tiempo como el crecimiento de PIB o la libertad de la prensa. Además, ANDERSEN *et alter*[25] muestran que la extensión de Internet por sí misma puede suponer un freno eficaz a la corrupción.

Por último, algunos estudios como los de TREISMAN[26] o DREHER *et alter*[27] se han centrado en el análisis del impacto de la religión sobre los niveles de corrupción, encontrando que en los países en los que predominan algunas corrientes religiosas muy jerarquizadas como el Islam, el Catolicismo o el Cristianismo ortodoxo se dan niveles de corrupción más altos que en los países protestantes.

IV. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CORRUPCIÓN

Buena parte de la literatura que estudia las consecuencias económicas de la corrupción se ha centrado en sus efectos sobre el crecimiento, diferenciando entre los efectos indirectos a través de la inversión (u otras variables condicionantes del crecimiento) y efectos directos sobre la productividad.

Numerosos estudios ponen de manifiesto los efectos negativos de la corrupción sobre la inversión. El pago de sobornos para obtener licencias, o la incertidumbre que introduce la corrupción en relación con las garantías y derechos de propiedad, tienden a reducir los incentivos empresariales a la inversión. Además, la rentabilidad de la inversión productiva disminuirá con relación a la «inversión» en actividades de búsqueda de rentas, por lo que la corrupción provocará

21 DIMANT (2014).
22 CHO y CHOI (2004).
23 SHIM y EOM (2008).
24 ANDERSEN (2009).
25 ANDERSEN *et alter* (2011).
26 TREISMAN (2000).
27 DREHER *et alter* (2007)

un «efecto expulsión» de la inversión productiva. De igual forma, la corrupción puede incidir en la inversión pública y distorsionar la composición del gasto público, conduciendo a asignaciones ineficientes de los recursos públicos si éstas se guían por las oportunidades de extraer rentas de corrupción en lugar de por criterios de productividad o bienestar social. Las distorsiones que introduce la corrupción en los incentivos afectan así tanto al volumen de inversión como a la valoración relativa de los distintos proyectos a los que ésta se destina. En el trabajo pionero de MAURO[28] se estiman los efectos de la calidad institucional (derechos de propiedad, burocracia, corrupción) sobre el crecimiento y sobre la inversión, de forma separada, y se destaca como un marco institucional desfavorable reduce la inversión, apuntando además la posibilidad de que la corrupción afecte al crecimiento económico al influir en la elección de proyectos por parte de los gobiernos. La evidencia empírica presentada por MAURO[29], basada en una muestra de sesenta y ocho países en el período 1970-85, señala una relación negativa y significativa entre corrupción e inversión doméstica. En términos cuantitativos, un país corrupto podría tener niveles de inversión hasta 5% del PIB menor que países sin corrupción lo que se traduce, a su vez, en pérdidas anuales de crecimiento de largo plazo de 0.5% del PIB. Por su parte, KNACK y KEEFER[30] examinan los efectos de distintas variables institucionales sobre el crecimiento, destacando el papel que juegan las instituciones que protegen los derechos de propiedad. A partir de la estimación de una ecuación estructural que incluye la inversión, estos autores obtienen unos resultados favorables a la hipótesis de que la corrupción afecta negativamente al crecimiento, con un efecto indirecto a través de la inversión. Diversos estudios realizados en los últimos años sugieren que la corrupción incide también en el crecimiento económico por los efectos negativos que presenta sobre la inversión extranjera o el comercio y la actividad empresarial. Finalmente, y el en mismo sentido, WEI[31] muestra que la corrupción reduce la inversión extranjera

28 MAURO (1995).
29 MAURO (1995).
30 KNACK y KEEFER (1995 y 1997).
31 WEI (2000).

directa, actuando como un impuesto equivalente de hasta 20% sobre el retorno de un proyecto.

Por otra parte, la literatura sobre crecimiento tiende a señalar que la acumulación de capital no permite explicar por si misma el crecimiento económico, poniendo el énfasis en las ganancias de productividad como factor determinante del mismo. Se destaca, así como la corrupción puede distorsionar la asignación de recursos humanos, generando incentivos para que las personas más capacitadas se dediquen a actividades de búsqueda de rentas en lugar de a actividades productivas o de innovación, lo que afectará negativamente al crecimiento económico. La corrupción puede afectar también de forma negativa a las actividades de innovación y desarrollo tecnológico ya que la introducción de nuevas técnicas o productos suele estar ligada, en mayor medida, a la obtención de permisos y licencias y a la protección de los derechos de propiedad de las innovaciones a través de patentes, que pueden verse directamente afectadas por las actividades de corrupción si a las oportunidades de extraer rentas se une un cierto poder discrecional en la concesión de esos permisos o patentes. Adicionalmente, la corrupción, además de presentar un impacto negativo sobre las innovaciones, puede reducir el alcance de los efectos externos del *learning-by-doing*, lo que puede frenar el crecimiento de la productividad al limitar las posibilidades de explotar la tecnología desarrollada previamente por otras economías.

Entre los trabajos que estudian los efectos directos de la corrupción sobre el crecimiento de la productividad encontramos el de OLSON, SARNA y SWAMY[32], quienes calculan la productividad total de los factores de forma residual y a continuación analizan qué variables permiten explicar su variación, obteniendo resultados favorables a la influencia de distintas medidas de calidad institucional entre las que se incluye la corrupción. Por su parte, algunos estudios ponen el énfasis en cómo la corrupción incide en la calidad de las inversiones, sean éstas públicas o privadas, o en su asignación entre diferentes proyectos de inversión, condicionando así el crecimiento de la productividad.

32 SARNA y SWAMY (2000).

Además de las distorsiones que introduce la corrupción en los incentivos de los agentes privados, una parte de la literatura destaca como la corrupción incide negativamente en el funcionamiento del sector público, reduciendo los ingresos fiscales y distorsionando el gasto público. El impacto negativo de la corrupción sobre los ingresos fiscales se pone de manifiesto en diversos estudios empíricos y se explica tanto por la debilidad de la administración como por sus efectos sobre la economía sumergida.

En este sentido, FRIEDMAN *et alter*[33] argumentan que la corrupción socava la calidad de la burocracia y la confianza en la administración, lo que reduce la capacidad del Estado para obtener ingresos, y expulsa a las empresas del sector formal ya que los empresarios renuncian a iniciar sus actividades en la economía oficial y optan por llevarlas a cabo en la economía sumergida, evitando así las regulaciones y los costes y la incertidumbre que supone la corrupción; de esta forma, a medida que aumenta la economía sumergida, la base de ingresos del Estado se ve reducida. El efecto de la corrupción sobre los ingresos públicos se produce también, además de por la reducción de las bases fiscales, por mecanismos de carácter psicológico. La eficacia del sistema recaudatorio se asienta sobre un conjunto de condiciones, entre las que se encuentra la conciencia fiscal que implica que los ciudadanos acepten como un deber contribuir a los esfuerzos colectivos. Sin duda, la percepción generalizada de que la corrupción está muy extendida socava la conciencia fiscal y crea desaliento en los ciudadanos.

Además, la corrupción genera grandes cantidades de dinero opacas, que incrementan la economía sumergida, lo cual viene a reducir sensiblemente los ingresos públicos, originando así una mayor carga fiscal sustitutoria para el conjunto de los contribuyentes.

Este problema es especialmente preocupante en países como España, donde la economía sumergida tiene un peso muy importante, según las distintas estimaciones realizadas.

Al margen de los problemas relacionados con la merma en los ingresos públicos, la corrupción también afecta a los ciudadanos por la vertiente del gasto público, como comentábamos anteriormente.

33 FRIEDMAN *et alter* (2000).

En este sentido, la evidencia empírica sugiere que la inversión pública tiende a aumentar con la corrupción, si bien se reduce la calidad de esta inversión y su productividad, al tiempo que disminuye el gasto público en operaciones de mantenimiento o en actividades como la educación o la sanidad.

Aunque no de forma directa, la corrupción incide también en la pobreza y en la distribución de la riqueza a través de sus efectos sobre distintas variables económicas y de gobierno. Al reducir la inversión, los niveles de productividad, y el ritmo de crecimiento, la corrupción afecta negativamente a los niveles de renta, pero, además, tal como indican diversos trabajos empíricos, tiende a empeorar su distribución. Entre las razones que permiten explicar este efecto negativo sobre la distribución destacan los sesgos que introduce la corrupción en el funcionamiento del sector público, reduciendo la progresividad del sistema impositivo y el gasto público en programas sociales. Por una parte, la corrupción incrementa la pobreza al crear incentivos para la inversión en proyectos intensivos en capital y reducir la inversión en proyectos intensivos en trabajo, lo que puede privar a las clases más pobres de oportunidades para generar rentas. Además, al dar menor prioridad a los gastos básicos en educación y sanidad, los grupos de menor renta pueden perder servicios de los que son altamente dependientes. Por otra parte, hay diversos trabajos que sugieren que la corrupción no sólo afecta a la formación del capital humano sino también a su distribución, al propiciar un acceso desigual a la educación y la sanidad que favorece que se mantengan o incrementen las desigualdades en la distribución. En este sentido, la reducción del gasto sanitario y educativo, que incidirá en la formación del capital humano, no afectará por igual a todos los grupos de renta si se dan mayores oportunidades de corrupción en la provisión de bienes o servicios avanzados o si los grupos mejor conectados pueden influir en las políticas gubernamentales, reorientando el gasto social hacia la educación superior, o hacia equipamientos médicos de tecnología avanzada, en lugar de dirigirlo a gastos básicos de atención primaria que favorecerían en mayor medida a los grupos de menor renta. De esta forma, las distorsiones que la corrupción introduce en el funcionamiento del sector público y en la orientación de las políticas públicas pueden afectar no sólo a los niveles de renta sino también a

su distribución, incidiendo así en los niveles de pobreza y agravando los problemas de desigualdad.

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción —a la que tienen menos acceso por falta de recursos— los aleja del sistema formal. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios de gestión profesional, destruyéndose los incentivos a desarrollar carreras funcionariales basadas en el mérito y, consecuentemente, reduciéndose el valor social de la formación de capital humano y valores sociales tales como la honestidad.

En definitiva, es muy probable que sean los más ricos de una sociedad quienes más se beneficien de la corrupción, originando mayores niveles de desigualdad. En este sentido, GUPTA, DAVOODI y ALONSO-TERME[34] encuentran una correlación positiva entre ambas variables al hacer un estudio de corte transversal en treinta y siete países, aunque la evidencia no es muy robusta, tal vez porque el indicador de desigualdad suele tener poca variabilidad.

Finalmente, además de los efectos económicos señalados, la corrupción tiene también un impacto político importante, que no puede soslayarse en un análisis económico ya que termina teniendo también importantes efectos sobre la actividad económica. El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. En países clase donde la clase política consolida su acción de gobierno sobre la base del clientelismo, olvidando su papel como intérprete de las necesidades de toda la sociedad, y la corrupción está muy generaliza, se deslegitima el sistema político y disminuye la legitimidad de los gobiernos, sirviendo esta situación de caldo de cultivo a la aparición de movimientos populistas de izquierdas o de derechas. El impacto político puede terminar traduciéndose en una peor imagen exterior del país, que puede afectar a las inversiones extranjeras y al comercio internacional.

---

34 GUPTA, DAVOODI y ALONSO-TERME (1998).

V. CONCLUSIONES

A pesar de las limitaciones inherentes al análisis económico de la corrupción derivadas de las dificultades de definición y medida de la corrupción, existe un amplio consenso sobre los costes económicos y sociales que conlleva la corrupción. Entre los costes económicos, la literatura teórica y empírica tiende a destacar los efectos negativos de la corrupción sobre los niveles de renta de las economías y sobre su ritmo de crecimiento. La corrupción introduce además distorsiones tanto en los incentivos de los agentes privados como en el funcionamiento del sector público, dando lugar a asignaciones ineficientes desde el punto de vista social y a una mayor desigualdad en términos de oportunidades y de distribución de la renta y la riqueza. Estos costes, en términos tanto de eficiencia como de equidad, plantean la necesidad de diseñar estrategias que permitan combatir la corrupción de forma eficaz.

Entre los factores que condicionan de forma más importante los niveles de corrupción de un país, existe un amplio consenso en la importancia de la transparencia administrativa y de la calidad de la información ofrecida por las Administraciones a los ciudadanos. Junto a la transparencia, como instrumento de prevención de la corrupción, la lucha contra la corrupción debe basarse también en el diseño de estrategias y políticas gubernamentales (educación y sensibilización contra la corrupción, códigos de conducta en el sector público), en el correcto funcionamiento del sistema político (pluralismo político y transparencia en la financiación de los partidos), en la participación de la sociedad civil y en la existencia de unos medios de comunicación libres e independientes.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIDT, T. (2003): «Economic analysis of corruption: a survey». *The Economic Journal*, vol. 113 [632-652].

ARIKAN, G. (2004): «Fiscal decentralization: a remedy for corruption». *International Tax and Public Finance*, vol. 11, [175-195].

ANDERSEN, T. (2009): «E-Government as an anti-corruption strategy». *Information Economics and Policy*, vol. 21, [201-210].

ANDERSEN, T., BENTZEN, J., DALGAARD, C.-J., SELAYA, P. (2011): «Does the Internet Reduce Corruption? Evidence from U.S. States and across Countries». *The World Bank Economic Review*, vol. 25, n.° 3 [387-417].

BAYLEY, D. H. (1966): «The Effects of Corruption in a Developing Nation». *Western Political Science Quarterl*, vol. 19, n.° 4 [719-732].

BARRHAN, P., MOOKHERJEE, D. (2005): «Decentralization, corruption and government accountability: an overview». Boston University, The Institute for Economic Development Working Papers Series n. 152.

BECKER, G., STIGLER, G. (1974): «Law enforcement, malfeseance, and the compensation of enforcers». *Journal of Legal Studies*, vol. 3 [1-19].

BRETON, A. (1996): *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOBKOVA, N., EGBERT, H. (2012): «Corruption Investigated in the Lab: A Survey of the Experimental Literature». *International Journal of Latest Trends in Finance and economic Sciences*, vol. 2, n.° 4 [337-349].

COMISIÓN EUROPEA (2014): «Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption report». COM (2014) 38 final.

CHO, Y., CHOI, B.-D. (2004): «E-Government to Combat Corruption: The Case of Seoul Metropolitan Government». *International Journal of Public Administration*, vol. 27, n.° 10 [719-735].

DIMANT, E. (2014): «The Antecedents and Effects of Corruption - A Reassessment of Current (Empirical) Findings». *Munich Personal RePEc Archive*, paper 60947.

DIMANT, E., KRIEGER, T., REDLIN, M. (2015): «A Crook is a Crook ... But is He Still a Crook Abroad? On the Effect of Immigration on Destination-Country Corruption». *German Economic Revierw*, vol. 16, n.° 4 [464-489].

DOLLAR, D., FISMAN, R., GATTI, R. (2001): «Are women really the "Fairer" sex? Corruption and women in government». *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 46, n.° 4 [423-429].

DREHER, A., KOTSOGIANNIS, C., McCORRISTON, S. (2007): «Corruption around the world: Evidence from a structural model». *Journal of Comparative Economics*, vol. 35, n.° 3 [443-466].

ENIKOPOLOV, R., ZHURAVSKAYA, E. (2007): «Decentralization and political institutions». *Journal of Public Economics*, vol. 91 [2261-2290].

ESAREY, J., CHIRILLO, G. (2013): «"Fairer Sex" or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context». *Politics & Gender*, vol. 9 [361-389].

FISMAN, R., GATTI, R. (2002): «Decentralization and corruption: evidence across countries». *Journal of Public Economics*, vol. 83 [325-345].

FRIEDMAN, E., JOHNSON, S., KAUFMANN, D., ZOIDO-LOBATÓN, P. (2000): «Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries». *Journal of Public Economics*, vol. 76, n.° 3 [459-493].

GUPTA, S., DAVOODI, H., ALONSO-TERME, R. (2002): «Does corruption affect income inequality and poverty?». *Economics of Governance*, vol. 1 [23-45].

JAIN, A. K. (2001): «Corruption: a review». *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n.° 1 [71-121].

KOLSTAD, I., WIIG, A. (2009): «Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?» *World Development*, vol. 37, n.° 3 [521-532].

KNACK, S., KEEFER, P. (1995): «Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures». *Economics and Politics*, vol. 7 [207-227].

KNACK, S., KEEFER, P. (1997): «Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 [1251-1288].

KLAVEREN, VAN J. (1990): «The Concept of Corruption». HEINDENHEIMER, A. J. *et alter* (edits.): *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.

LAMBSDORFF, J. G. (2003): «How corruption affects productivity». *Kyklos*, vol. 56, n.° 4 [457-474].

LAMBSDORFF, J. G., FRANK, B. (2011): «Corrupt reciprocity - Experimental evidence on a men's game». *International Review of Law and Economics*, vol. 31, n.° 2 [116-125].

LINDSTEDT, C., NAURIN, D. (2010): «Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption». *International Political Science Review*, vol 31, n.° 3 [301-322].

MAURO, P. (1995): «Corruption and growth». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110 [681-712].

MO, P. H. (2001): «Corruption and economic growth». *Journal of Comparative Economics*, vol. 29 [66-79].

OLSON, M., SARNA, N., SWAMY, A. V. (2000): «Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth». *Public Choice*, vol. 102, n.os 3-4 [341-364].

PELLEGRINI, L., GERLAGH, R. (2004): «Corruption's effect on growth and its transmission channels». *Kyklos*, vol. 57, n.° 3 [429-456].

OECD (2015): *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. Paris: OECD Publishing.

SALINAS, M. M., SALINAS, J. (2007): «Corrupción y actividad económica: una visión panorámica». *Hacienda Pública Española*, n.° 180 [109-137].

SHIM, D., EOM, T. (2008): «E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data». *International Journal of Public Administration*, vol. 31 [298-316].

SUNG, H. E. (2012): «Women in government, public corruption, and liberal democracy: a panel analysis». *Crime Law and Social Change*, vol. 58 [195-219].

TANZI, V. (1998): «Corruption around the world - Causes, consequences, scope, and cures». *IMF Staff Papers*, vol. 45, n.° 5 [559-594].

TANZI, V., DAVOODI, H. (1997): «Corruption, public investment, and growth». *IMF Working Paper* 97/139.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2015): «The 2014 corruption perceptions index measures the perceived levels of public sector corruption in 175 countries and territories». Berlin.

TREISMAN, D. (2000): «The causes of corruption: A cross-national study». *Journal of Public Economics*, vol. 76 [399-457].

VILLORIA, M., JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.° 138 [109-134].

WEI, S. J. (2000): «How taxing is corruption on international investors». *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n.° 1 [1-11].

EFECTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LOS ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN Y DE SU DIFUSIÓN PÚBLICA

JOAQUÍN ARTÉS CASELLES
Universidad Complutense de Madrid

JUAN LUIS JIMÉNEZ GONZÁLEZ
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

I. INTRODUCCIÓN

La calidad de las instituciones y su capacidad para gobernar (en referencia al término anglosajón *governance*) son dos de los principales factores explicativos del positivo crecimiento económico de los países, tal y como la literatura académica ha mostrado en los últimos años[1].

Contra ambos conceptos se erige la corrupción política, entendida como el aprovechamiento del poder político que alguien tiene atribuido para la obtención de un beneficio privado, como una amenaza que debilita el sistema y la credibilidad de las instituciones. Más concretamente, la corrupción genera efectos negativos en la confianza de los ciudadanos en las instituciones que les gobiernan, lo que se traduce en efectos en el sistema político y económico.

Por todos estos motivos, minimizar los problemas derivados de la existencia de corrupción en un país conllevará para éste la obtención de mejores resultados, no solo económicos, sino también sociales. Cabe, entonces, plantearse qué puede hacer un país para reducir la corrupción y, consecuentemente, los efectos derivados de su existencia.

---

1 Véase, por ejemplo, el trabajo de OLSON *et al.* (2000), en el que los autores muestran empíricamente cómo un grupo de países en desarrollo crecían más rápidamente que otros debido fundamentalmente a las notables diferencias en la calidad institucional entre ambos grupos.

En términos generales podemos plantear tres formas de reducir los niveles de corrupción, del tipo que fuere: en primer lugar, con la prevención en la génesis de este mal, fundamentalmente a través de la educación. Un ejemplo evidente es la relación positiva entre la calidad de los sistemas educativos y los bajos niveles de corrupción generalizados que muestran los países nórdicos, entre otros ejemplos destacables.

Otra medida, complementaria a la anterior, es la necesidad de rendir cuentas, aplicada sobre todo a los servidores públicos. Aportar transparencia a las actividades realizadas por estos, así como a los resultados obtenidos, es una práctica que permite el fortalecimiento de las instituciones y la confianza que los ciudadanos tienen sobre ellas. En definitiva, permite reducir las asimetrías informativas entre administradores y administrados.

Y, por último, una tercera vía es la existencia de un mecanismo sancionador ejemplarizante, que puede constar de dos sistemas complementarios: el tradicional, derivado de un sistema judicial eficiente; y la política, para el caso de ese tipo de corrupción, a partir del castigo en las urnas a los políticos corruptos.

Para lograr ambas penalizaciones, el funcionamiento de estos mecanismos requiere tanto de un sistema judicial que sea capaz de identificar y sancionar adecuadamente los comportamientos corruptos, como de una adecuada difusión pública de dichos comportamientos, para que en este último caso la sociedad pueda realizar la atribución de responsabilidades políticas que le corresponde en los sistemas democráticos.

En este capítulo ahondamos en el análisis de la difusión de los escándalos de corrupción como mecanismo que facilita la atribución de responsabilidades y estudiamos las principales aportaciones que la literatura académica ha realizado acerca de los efectos políticos y económicos que genera dicha difusión.

En primer lugar, se presenta un repaso de los principales efectos de la existencia de corrupción, en el que la pérdida de confianza en las instituciones de ese país es la consecuencia más relevante y que se traduce, como se ha comentado, en una serie de efectos negativos a nivel económico, y también a nivel de funcionamiento democrático. A continuación, se argumenta cómo la difusión de los escándalos de

corrupción debe ser parte de un adecuado funcionamiento del sistema democrático. El núcleo central del trabajo se ocupa de repasar los efectos reales que la difusión pública de los escándalos de corrupción tiene en el sistema económico y político, y se explican las razones por las que la sociedad no reacciona tanto como cabría esperar ante la existencia de casos de corrupción política. Finalmente, a raíz de los resultados analizados, se sugieren una serie de propuestas encaminadas a reforzar los mecanismos políticos de atribución de responsabilidades en materia de corrupción.

II. LA CORRUPCIÓN Y SU MEDICIÓN

Existen diversas formas de entender el término corrupción. A lo largo de este capítulo seguiremos una definición relativamente sencilla, utilizada por organismos internacionales como Transparencia Internacional. Esta la define como el mal uso del poder que se le ha concedido a alguien, quien lo aprovecha para su beneficio privado. Sobornos, fraude, extorsión, nepotismo, apropiación de recursos, uso ilegal de fondos públicos, etc., son ejemplos de ello y que, en general, conforman en nuestro ideario este término.

Es preciso, a su vez, distinguir dos tipos de corrupción, dependiendo de quién sea el que la ejecute. De un lado se encuentra la corrupción burocrática, que sucede cuando un funcionario o empleado público, en el ejercicio de sus funciones, realiza una acción con el objetivo de obtener un rédito personal; y de otro, la política, por la que, además de lo anterior, también ejerce sesgadamente su actividad profesional para la que fue elegido mediante el voto. Esta distinción es finalista, por cuanto ambos niveles de corrupción presentan mecanismos diferentes, y no necesariamente complementarios, para su prevención y, sobre todo, sanción.

En cuanto a la medición de la corrupción, la pregunta fundamental es: ¿cómo medimos la corrupción, de forma objetiva y comparable? La primera de las opciones, y quizás la más objetiva, sería la de cuantificar las denuncias por corrupción existentes en un país, o las sentencias condenatorias relacionadas con delitos de corrupción. Este método se ha utilizado en muchas ocasiones para medir los efectos de la difusión de información sobre gobernantes corruptos, y resulta

adecuado fundamentalmente para análisis de países individuales. Sin embargo, este indicador plantea problemas en estudios comparados, ya que en muchas ocasiones no existe facilidad de homogeneizar los datos y, además, existe un error de sesgo muestral, dado que aquellos actos corruptos no denunciados o juzgados se escapan de estas mediciones. De igual forma, la existencia o inexistencia de mecanismos sancionadores adecuados incentiva o desincentiva la presentación de denuncias, lo que también genera errores de medida. En concreto, el sesgo de selección se produciría, por ejemplo, porque en países en los que se persigue adecuadamente la corrupción existiría un mayor incentivo a denunciar estos comportamientos, mientras que en países en los que los mecanismos sancionadores no funcionan eficazmente, habría un menor número de denuncias, pese a existir mayor corrupción.

Por este y otros motivos, la mayoría de los trabajos a nivel internacional que realizan comparaciones entre países utilizan indicadores indirectos de dicha corrupción. Es el caso de los dos más usualmente utilizados: el índice de percepción de la corrupción, realizado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional; y el índice de Gobernabilidad, desarrollado por el Banco Mundial.

Transparencia Internacional publica desde el año 2002 el Índice de Percepción de la Corrupción (en adelante, IPC-TI). Es un índice compuesto de varias encuestas a nivel país, que refleja el grado de corrupción percibida por expertos y empresarios nacionales respecto de la administración pública y la política. Es decir, evalúa la corrupción en estamentos públicos.

Por su parte, y sobre todo a partir de los trabajos de KAUFMANN y otros[2], el Banco Mundial desarrolló una serie de indicadores que tratan de analizar qué factores afectan a la existencia y persistencia de la corrupción alrededor del mundo. De configuración muy similar al IPC-TI, su objetivo va más hacia los procesos, tradiciones e instituciones por los que se ejerce la autoridad en un país. Concretamente evalúa seis ítems: rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del Gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

2 KAUFMANN (1997) y KAUFMANN *et al.* (1999 y 2003).

No obstante, existen otra serie de fuentes de datos que realizan una medición directa de esta corrupción, a través de la percepción de la corrupción de los ciudadanos o de expertos en determinadas áreas. Para este último, destacamos dos índices que evalúan la percepción recibida por parte de la prensa (libertad de prensa)[3] y por los empresarios (relativo al nivel de competencia efectiva en un país)[4].

En cualquier caso, la mayoría de los indicadores mencionados muestran correlaciones altas entre sí, lo que implica que, salvo mejoras técnicas en unos u otros, países con bajos niveles de corrupción son extensibles a todos los niveles o estratos en los que los midamos. Y todo ello a pesar de las subjetividades a las que el uso de estos indicadores pueda estar sujeta.

III. LA CORRUPCIÓN Y LA DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Los efectos negativos de la corrupción, independientemente de cuál sea el método seleccionado para medirla, son variados. En general existe una vasta literatura que trata de relacionar las diferentes medidas de corrupción que existen a nivel internacional con los grandes agregados macroeconómicos. Pero no todo se resume en consecuencias negativas exclusivamente para el desarrollo económico.

La corrupción tiene efectos significativos en la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Este es precisamente el que, a nuestro juicio, supone el primer eslabón de la cadena relacionada y ordenada de la suma de efectos negativos que produce la corrupción.

A nivel teórico, el buen funcionamiento de los sistemas políticos y económicos se basa en la confianza que los individuos tengan en las instituciones que les gobiernen. Tal y como explican ANDERSON y TDERDOVA[5], en el plano normativo los sistemas democráticos se apoyan en mecanismos de control que permiten a los votantes atri-

3 *World Press Freedom Index*. Véase más información en: https://rsf.org/en/ranking

4 En este caso, uno de los índices más utilizados para evaluar otro tipo de corrupción, la empresarial, es el proporcionado por el *World Economic Forum*.

5 ANDERSON y TDERDOVA (2003).

buir responsabilidades, así como a los gobernantes responder de éstas ante sus electores y ante otras ramas del poder. Esta atribución de responsabilidades requiere, de una parte, elevados niveles de transparencia, además de votantes informados y con capacidad de participar en el proceso político. Y, de otra parte, también requiere que los ciudadanos confíen en el funcionamiento de las instituciones, ya que de lo contrario surgen incentivos a actuar al margen del sistema y aumenta la probabilidad de que aparezcan movimientos radicales que tienen como objetivo cambiar el mismo.

Tal es así que la falta de confianza en las instituciones se ha considerado tradicionalmente como un factor explicativo de la aparición de conflictos sociales, de la existencia de distorsiones en el sistema económico, e incluso de la no supervivencia de los sistemas democráticos[6].

Por ello genera interés estudiar los factores que aumentan la desafección ciudadana hacia las instituciones, con el objetivo último de tratar de minimizarlos. En este sentido, la existencia de corrupción en las instituciones es susceptible de generar desconfianza en los individuos, que ven cómo el sistema institucional no es capaz de cumplir su función de aplicar las normas, siendo en términos generales sustituido por la impunidad y la arbitrariedad. En definitiva, en presencia de corrupción los individuos no se sienten protegidos por el sistema, lo que genera una pérdida de legitimidad de las instituciones políticas y económicas.

A nivel empírico, existe una variedad de trabajos académicos que muestran la existencia de esta relación entre corrupción y desconfianza en el sistema. Ejemplo de ello es el trabajo de MISHLER y ROSE[7] en el que se utilizan datos para 10 países del Este y Centro de Europa tras la salida de los regímenes comunistas. A partir del análisis de datos económicos, políticos y de encuestas sobre confianza en la política y otros relacionados, los autores encuentran que los ciudadanos que viven en países con altos niveles de corrupción tienen una menor confianza en sus instituciones públicas, cuestión extensiva a los servidores

6 ROSE *et al.* (1998).
7 MISHLER y ROSE (2001).

públicos y al funcionamiento del sistema político, como también expresan ANDERSON y TVERDOVA[8].

De igual forma, el trabajo empírico de BOWLER y KARP[9], muestra, en la misma línea, y con datos de Estados Unidos y Reino Unido, que los escándalos que afectan a políticos pueden afectar negativamente a las actitudes que estos muestren hacia las instituciones que los gobiernan.

El caso español no es ajeno a estos resultados. Por ejemplo, SOLÉ-OLLÉ y SORRIBAS-NAVARRO[10], analizan el nivel de confianza en el sistema político de votantes que residen en municipios cuyos gobernantes han sido parte de un escándalo de corrupción política. Los resultados muestran que el nivel de confianza reportada por los encuestados en estos municipios es muy inferior al de aquellos individuos que residen en municipios pertenecientes a municipios similares a los corruptos, pero cuyos gobernantes no se han visto implicados en escándalos durante el periodo analizado.

En definitiva, la evidencia empírica ha mostrado reiteradamente y para una variedad de países que la corrupción aumenta la desconfianza en las instituciones, con las consecuencias sociales y económicas negativas que todo ello conlleva. Pero este no es el único efecto que tiene, como en el próximo apartado detallaremos.

IV. CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

Una de las primeras consecuencias de la pérdida de confianza social en las instituciones que provoca la corrupción es su efecto negativo en el desarrollo económico. En efecto, numerosos estudios han mostrado que existe una relación negativa entre el nivel de corrupción y el crecimiento económico, siendo el principal mecanismo causal y transmisor de ese empeoramiento la disminución de los niveles de inversión.

8 ANDERSON y TVERDOVA (2003).
9 BOWLER y KARP (2004).
10 SOLÉ-OLLÉ y SORRIBAS-NAVARRO (2014).

El trabajo más relevante y prácticamente seminal en esta línea de investigación que estudia los efectos causales de la corrupción sobre la economía es el realizado por MAURO[11]. En este artículo, el autor, a partir de un corte transversal de países y el uso de una serie de indicadores subjetivos de corrupción, burocracia, eficiencia del sistema judicial y estabilidad política, determina econométricamente que la corrupción incide negativamente en el nivel de inversión en los países. Y, por ende, en un menor crecimiento económico. En concreto encuentra que mejoras de una desviación típica en los índices de corrupción se traducirían en hasta cinco puntos porcentuales más de inversión, lo que implicaría alrededor de medio punto porcentual de crecimiento en el Producto Interior Bruto del país evaluado.

Este mismo autor publicó en 1998 un trabajo donde mostraba que las consecuencias de la corrupción minan otro de los factores relevantes en el desarrollo económico de los países: la educación. En concreto analiza cómo la corrupción afecta a las diferencias en la composición del gasto público, en un estudio que contiene datos de un centenar de países en un único período de tiempo (alguna de las variables son medias de años anteriores). Los resultados de este estudio muestran una robusta relación negativa entre la corrupción y el gasto en educación, así como con el gasto sanitario.

Según este trabajo, la corrupción implicaría detraer fondos en gastos sociales y transferirlos hacia gastos públicos donde es más posible extraer fondos en forma corrupción, como puedan ser las infraestructuras. El autor asocia el resultado a dos factores. En primer lugar, a que la educación provee oportunidades más limitadas para quienes persiguen buscar rentas ilícitas, y tendría como consecuencia una alteración sub-óptima de la composición del gasto público que provocaría, a su vez, efectos negativos en el bienestar. En segundo lugar, la transferencia de fondos hacia actividades más proclives a la corrupción se produciría en mayor medida en países con peores mecanismos de monitorización y control en el gasto público.

11 MAURO (1995). Existe una multitud de trabajos académicos posteriores que sustentan esta relación. Destacamos los de MO (2001), ALI E ISEE (2003), MEON y SEKKAT (2005), o la revisión de la literatura desarrollada por AIDT (2009).

La importancia de esta relación causal genera que organismos internacionales hayan invertido recursos en analizarla. Así, y en esta misma línea, se encuentran trabajos como los de TANZI y DAVOODI[12] en el que se muestra, mediante el análisis de panel de datos, algunos de los canales por los que la corrupción afecta al crecimiento de los países. Los resultados señalan que, fundamentalmente, empeora la productividad en el uso de la inversión pública. Y estos efectos no solo se dan por la vía del gasto y tipo de gasto, sino que estos mismos autores (2000) determinan cómo para niveles altos de corrupción se da un mayor uso de impuestos indirectos por parte de los gobiernos, frente al mayor uso de impuestos directos que gravan la renta en países menos corruptos.

Utilizando un panel de datos que cubre desde 1978 a 2007, ARIN y otros[13] se centran en cómo la corrupción incide sobre el tipo de medidas fiscales tomadas en procesos de crisis económica, con los consiguientes efectos sobre la consolidación presupuestaria. De esta forma los países con mayores niveles de corrupción relajarían esos procesos de consolidación, motivo por el cual los autores abogan por una vigilancia mayor de las medidas económicas nacionales por parte de los organismos internacionales.

Asimismo, PIERONI y D'AGOSTINI[14] señalan que los países con mejores niveles de competencia en los mercados, regulación del empleo y protección de los derechos de propiedad, tienen menores niveles de corrupción percibida. Como consecuencia de estos negativos efectos sobre la economía, GUPTA[15] apuntó a que la corrupción también genera mayor desigualdad económica y un aumento generalizado de la pobreza en los países.

En definitiva, la literatura académica muestra que la existencia de corrupción genera efectos perversos en el crecimiento económico de los países afectados, lo que se traduce en un empeoramiento de las condiciones de vida para sus ciudadanos, desde diferentes perspectivas.

12 TANZI y DAVOODI (1997).
13 ARIN *et al.* (2011).
14 PIERONI y D'AGOSTINI (2013).
15 GUPTA (2002).

V. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN

Dados los efectos nocivos de la corrupción tanto a nivel social como económico, cabe preguntarse qué puede hacer un país para evitarlos. La literatura ha argumentado que una forma de aliviar estos problemas es aumentar el nivel de información ciudadana respecto de la gestión realizada por burócratas, funcionarios y políticos.

La información es un bien público, que mejora el funcionamiento de los mercados y, por tanto, sería deseable su existencia[16]. Las asimetrías en la información permitirían la realización de políticas más discrecionales por parte de los gobiernos y conllevan, en consecuencia, un mayor riesgo de corrupción.

Por esta premisa fundamental, uno de los ejes por los que se sustenta la lucha contra la corrupción se encuentra en la mejora de los niveles de transparencia en los Gobiernos. Una mayor y mejor información económica, social y política, accesible a todos los ciudadanos, es una buena herramienta contra la corrupción[17]. Además, la disponibilidad de información permite a los ciudadanos la capacidad de evaluar a los servidores públicos y políticos, reduciendo de esta forma los problemas derivados de la relación principal-agente y minorando asimismo la búsqueda extractiva personal de rentas[18].

Pero la transparencia en la gestión pública no solo permite beneficios a los ciudadanos, sino que su uso habitual en los gobiernos está relacionado con mejoras en las finanzas públicas a través de la reducción de deuda y déficits públicos[19] o incluso que los propios gobiernos puedan acceder a menores niveles de financiación, como muestra el trabajo de GLENNERSTER y SHIN[20].

Como complemento al aumento de la transparencia, una forma de reducir los efectos negativos de la corrupción, tal y como establecen REINIKKA y SVENSSON[21], sería aumentar la relevancia que sobre

16 STIGLER (1961); STIGLITZ (2000).
17 ELSTER (1998); KAUFMANN y KRAAY (2002); NAURIN (2007).
18 BAUMOL (1990); CALDERÓN y CHONG (2006).
19 ALT y LASSEN (2006a y 2006b).
20 GLENNERSTER y SHIN (2008).
21 REINIKKA y SVENSSON (2004 y 2011).

la opinión pública tienen actualmente los casos de corrupción y sus consecuencias negativas para toda la sociedad.

En este último caso, particularmente útil cuando los filtros institucionales no funcionan, serían los propios ciudadanos, mediante el voto, los que podrían ejercer la función de control y sanción de los comportamientos corruptos. Este argumento entronca con una copiosa literatura de ciencia política que sostiene que los mecanismos de control democrático de la corrupción no deben limitarse a la persecución de los comportamientos corruptos en sede policial y judicial, sino que deben involucrar a una variedad de instituciones, entre las que cabe destacar los medios de comunicación, el sistema electoral y el sistema económico[22].

Es decir, el establecimiento de controles institucionales y la adecuada persecución policial y judicial es necesaria y solo puede realizarse de forma adecuada dotando al sistema judicial de medios suficientes para investigar los delitos relacionados con la corrupción. Pero, además, es necesario que la información sobre los comportamientos corruptos se difunda, de forma que los ciudadanos queden informados de dichos comportamientos de forma no sesgada y se genere un estado de opinión contrario a los mismos. Esto permitiría a los votantes ejercer su función de control castigando los comportamientos corruptos y premiando los que no lo son.

Son muchos los trabajos recientes que han mostrado que la transmisión de información de los medios de comunicación tiene efectos en una variedad de variables como las decisiones de voto[23], el número de votantes[24], o el gasto público[25]. En el caso concreto de los efectos de la transmisión de información sobre corrupción en estas variables, existe también una literatura que muestra que la difusión de información sobre la corrupción hace reaccionar a los agentes económicos y políticos. Analizamos, a continuación, los principales resultados de esta literatura.

22 Véase, por ejemplo, BESLEY y BURGESS (2001); o BRUNETTI y WEDER (2003).
23 ENIKOLOPOV *et al.* (2011).
24 GENTZKOW y SHAPIRO (2008).
25 BESLEY y BURGUESS (2002).