

# **Una administración reducida significa una administración más limpia?**

**Susan Rose-Ackerman**

**Nota:** una versión previa de este ensayo se presentó en el simposio del Banco Mundial sobre administración del sector público, «Toward a New Paradigm of the State - Building a New Partnership for Development», celebrado en noviembre de 1995, y circuló como ensayo básico para el seminario de USAID-IRIS: «Good Governance and Regional Economy», Dakar, Senegal, marzo de 1996.

*Quizá un Estado más pequeño implique una gestión más honesta, pero ello no es inevitable. Las acciones de funcionarios y particulares corruptos serán un problema incluso con una administración reducida, a menos que se las limite con cambios institucionales y reformas legislativas. En caso contrario seguirán existiendo los incentivos para dividir y privatizar los beneficios o para crear otros nuevos. Si los recortes presupuestarios producen escasez sin cambio alguno en las leyes pertinentes, una gestión gubernamental en plan de austeridad puede incluso generar más oportunidades de corrupción que una menos restringida. La combinación de funcionarios públicos mal remunerados y escasez de beneficios públicos puede aumentar la oferta y la demanda de sobornos. Por otra parte, el proceso de reducir el Estado rematando empresas públicas crea sus propias oportunidades de corrupción, aun si el resultado final es una disminución de las tendencias cotidianas.*

---

**Susan Rose-Ackerman:** (profesora de Leyes y Ciencias Políticas en la Universidad de Yale; autora de *Corruption: A Study in Political Economy*).

**Palabras clave:** delito organizado, corrupción, privatizaciones, Estado.

---

Los incentivos para la corrupción surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el sector privado, cuando los funcionarios públicos tienen el monopolio

sobre la distribución de un valioso beneficio en tal área (Klitgaard, Rose-Ackerman, 1978). El impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes de los sobornos sobre la economía. Las más usuales invitaciones a la corrupción aparecen cuando el Estado es un comprador de bienes y servicios, o un proveedor de beneficios limitados. También son comunes los pagos para evitar los costos de la regulación estatal, para reducir las cargas impositivas o aduanales y para agilizar los servicios. La mayoría de estos procedimientos se reduce si disminuye el papel del Estado en la economía. Un gobierno reducido necesita entregar menos contratos de construcción y comprar menos equipos, y puede bajar los impuestos. La desregulación reduce el número de permisos que las empresas privadas tienen que solicitar al Estado. La eliminación de programas de subsidios liquida la invitación a sobornar con el fin de calificar para el beneficio. La privatización de las empresas estatales aparta a los burócratas de una amplia gama de relaciones cotidianas con particulares y empresas privadas. Sin embargo, si no se maneja con cuidado la reducción del Estado, los estímulos para la corrupción pueden aumentar en antiguas áreas y surgir en nuevas. Voy a examinar, por orden: 1) los recortes presupuestarios en a) gastos y b) programas de fiscalización; 2) la privatización; y 3) los vínculos entre el delito organizado y la corrupción a medida que los gobiernos reducen su papel en la economía.

### ***Los recortes presupuestarios***

Las reducciones en los gastos estatales pueden producir una escasez que estimula los pagos corruptos. Esto puede ocurrir al recortar los programas de gastos y cuando los presupuestos de las autoridades regulatorias no se complementan con cambios en las leyes fundamentales. Por otra parte, cuando un gobierno con presiones fiscales reduce el gasto, puede al mismo tiempo intentar mantener su influencia por medio de más regulaciones y disposiciones. El resultado puede ser una mayor corrupción.

**Los recortes en los programas de gastos.** Aunque la eliminación de un programa suprime los incentivos corruptos que lo acompañan, puede suceder que los recortes presupuestarios que lo dejan intacto no lo hagan. Por ejemplo, si en el pasado había subsidios para la educación secundaria, dirigidos a los estudiantes que aprobaran el examen de admisión. Supongamos que una reforma elimina ese derecho y fija que sólo el 50% de los aprobados podrá ser beneficiario del subsidio. La escasez creada por el recorte genera incentivos corruptos donde antes no existían. La solución para disminuir la corrupción en este caso es elevar las

calificaciones mínimas requeridas, de manera que el programa reducido mantenga su carácter de derecho. Como alternativa se podría rebajar la calidad de la educación superior a fin de disminuir la demanda. Otras formas de reducir la demanda, tales como formularios complicados, largas colas, admisiones en base a la necesidad, generan incentivos corruptos.

Cuando el gasto público disminuye, pueden sufrir los contratistas que antes se beneficiaban con los contratos públicos. Si el sector privado se expande en la medida en que el sector público se reduce, numerosas empresas pueden reorientar sus negocios. Sin embargo, algunas demasiado especializadas quizá no puedan cambiar de rumbo con facilidad. Es el caso de casi todos los contratistas militares. Probablemente las multinacionales se verían menos afectadas gracias a una diversificada combinación de productos y a su capacidad para vender en otros países. Las empresas con problemas para reorientar su actividad pueden recurrir al intento de soborno para obtener una porción de la menguante torta de los negocios públicos. Así, la cantidad total de sobornos puede disminuir, pero el soborno *por proyecto* aumentar. Por otra parte, se puede seguir utilizando el soborno para obtener precios inflados, recargos por materiales o reducciones en la calidad.

**Los recortes en las regulaciones.** Supongamos una reducción del 50% en el presupuesto de un organismo regulador, sin modificar la ley respectiva. Imaginemos, primero, que esta ley permite a las empresas actuar a menos que el Estado descubra una violación. Debemos diferenciar regulaciones que no controlan la calidad de los productos –como las normas ambientales– y las que sí lo hacen. En el primer caso, pocos empresarios van a quejarse de los recortes presupuestarios: disminuirán las inspecciones y otros controles; o sea, un beneficio para las empresas. Los empresarios todavía tendrán incentivos para sobornar, pero lo harán con menos frecuencia porque sencillamente los inspectores los visitarán menos. Sin embargo, las mismas empresas pueden oponerse a reformas reguladoras que firmas de países menos corruptos verían como cambios tendientes a reducir costos. En México, por ejemplo, en general las empresas no han respaldado las propuestas de sustituir esquemas basados en incentivos por un reglamento de control de la contaminación ambiental. Según un empresario frente al *Financial Times* («Passage to Cleaner Air», 10/4/96), «La corrupción presumiblemente generalizada entre los inspectores ambientales significa que ‘por lo general es más barato pagarle al funcionario que realizar las mejoras’».

El caso de la fiscalización de calidad de productos es más complejo. Aunque algunas firmas pueden recibir con agrado una menor supervisión, las empresas de

gran calidad probablemente se preocupen por la pérdida de reputación de la industria bajo un nuevo ambiente de control menos riguroso. Sin embargo, esas empresas serán capaces de financiar esfuerzos propios para convencer a sus clientes de la calidad permanente de sus productos, o respaldar estándares industriales voluntariamente altos. Las empresas sufren pérdidas cuando los costos de mantener la calidad y de garantizársela a los clientes pasan del gobierno a ellas. Como alternativa, podrían sobornar funcionarios para que certifiquen la calidad de los productos. Sin embargo, esta opción parece arriesgada e improbable, dadas las otras alternativas del sector privado.

En segundo lugar, supongamos que la ley establece que las empresas no pueden funcionar, o que los particulares no pueden realizar ciertas actividades, tales como viajes al extranjero, a menos que obtengan una licencia. Entonces una reducción presupuestaria que no modifique la ley aumenta los incentivos de corrupción. Se alientará a empresas y a particulares a pagar sobornos para obtener la escasa atención de las autoridades regulatorias o para colocarse al frente de una larga fila de espera. Los sobornos pagados por algunos provocan más demoras para quienes no sobornan, un resultado que puede inducir a terceros a sobornar, y así sucesivamente, produciendo un círculo vicioso (Rose-Ackerman, 1978).

Como en el caso de los recortes de subsidios, una menor actividad regulatoria pública puede aumentar antes que disminuir la corrupción, a menos que se cambien las leyes para que reflejen las reducciones presupuestarias. Existen varias maneras de hacer esto sin llegar a la derogación completa de las ordenanzas. 1) Es posible simplificar el proceso regulatorio de manera que el personal ya reducido pueda procesar más solicitudes o realizar inspecciones a mayor número de empresas. Algunas reformas reguladoras, propuestas en interés de la eficiencia distributiva, también tendrán efectos beneficiosos en los incentivos para la corrupción. Por ejemplo, el uso de derechos de contaminación comerciable o de descargas de aguas residuales para el control ambiental no sólo producirá una distribución más eficiente de las cargas regulatorias, sino que también brindará menos incentivos de corrupción que un régimen de control de la contaminación. La venta de permisos limitados de regulación, tales como cuotas de importación y exportación, convierte los pagos ilegales en pagos legales. 2) Para programas de duración indefinida, la ley puede establecer una obligación de prueba más fuerte para un funcionario que desee negar un permiso. 3) Puede hacerse que menos empresas estén sujetas a las regulaciones o pueden establecerse varias categorías de aprobación, de manera que sólo se inspeccione a fondo los casos más importantes. 4) Se pueden crear mecanismos de acción privada de manera que los

ciudadanos puedan ejercer su derecho de demandar al gobierno el cumplimiento de la ley.

**Reduciendo presupuestos mientras aumentan los controles.** Supongamos que una administración corrupta se enfrenta de repente a una crisis fiscal. O que dependiendo de los ingresos petroleros debe enfrentarse a una baja en el precio del petróleo. Hasta la crisis, los gobernantes habían extraído fondos para sí mismos, mientras también gastaban los fondos públicos en programas de amplio respaldo popular. La crisis obliga al régimen a reducir el gasto público y las oportunidades de captación de rentas que éste genera. El gobierno también puede privatizar empresas estatales reduciendo las oportunidades de padrino y sobornos. Para compensar la pérdida de oportunidades corruptas, los gobernantes pueden, sin embargo, aumentar la presión regulatoria sobre el sector privado.

Chhibber sostiene que eso fue lo que pasó en Argelia a fines de los 80 cuando cayeron los ingresos petroleros. Según él (p. 27), el partido de gobierno «respondió a la crisis fiscal anunciando una apertura parcial del mercado y una reducción del sector público. Irónicamente, la liberalización propuesta condujo a una mayor corrupción financiera y política y a mayores costos de operación para las empresas pequeñas». Cuando se combina un rol más importante del sector privado con mayor regulación, el resultado puede ser un aumento de la corrupción. Chhibber sostiene que en Argelia el intento de preservar las oportunidades de corrupción de la elite gobernante y sus aliados contribuyó al subsiguiente cambio de régimen. Contribuyó a ello la sobrecarga al sector de la pequeña empresa, enfrentado a una difícil elección entre mayores restricciones regulatorias y mayores exigencias de soborno (p. 33). Chhibber también sugiere que una dinámica similar funcionó en la India y Paquistán en los 80 y en Irán antes de la caída del Shah (p. 45).

En síntesis, reducir el presupuesto estatal puede disminuir la corrupción si eso elimina programas y reduce la discrecionalidad. Sin embargo, si determina simplemente que los beneficios estatales sean más escasos, sin cambiar el método de asignación, la corrupción puede aumentar a medida que beneficiarios potenciales compiten por el pote cada vez más insuficiente. Las reducciones del gasto público acompañadas de aumentos en las regulaciones pueden simplemente cambiar de lugar la corrupción. Estas conclusiones sugieren que las reducciones presupuestarias deben ir acompañadas de una reforma legal, y que la reforma interna de la administración debe ser una alta prioridad. No es suficiente poner los totales macroeconómicos en consonancia con las directrices del FMI y el Banco Mundial: las naciones deben preocuparse también por su desempeño en

condiciones de austeridad. En aquellas áreas donde no es posible eliminar la escasez, son especialmente necesarias la reforma de los servicios sociales y una estricta administración financiera.

### **La privatización**

La privatización puede reducir la corrupción al separar ciertos activos del control del Estado y convertir discrecionales acciones públicas en opciones privadas regidas por el mercado. Sin embargo, el proceso de transferencia de activos del sector público al privado está lleno de oportunidades de corrupción y auto-negociación. Muchas veces la corrupción ha determinado la forma en que las rentas monopólicas de la empresa estatal se dividen entre los licitantes y el gobierno<sup>1</sup>.

1) El primer grupo de oportunidades surge al determinar la lista de licitantes precalificados. Puede ser que se exijan sobornos para la inclusión en ella, o las empresas también pueden pagar para reducir el número de candidatos.

2) Cuando se privatizan grandes empresas puede que no exista manera confiable de tasar sus activos, y es posible que el régimen tributario y regulador que prevalecerá *ex poste* no esté bien especificado. Las imprecisiones del proceso crean oportunidades para favorecer a los corruptos agrupados, dándoles información no disponible al público, o también anticipada a cambio de comisiones, u otorgando a las empresas corruptas un especial tratamiento en el proceso de licitación. En casos extremos no tiene lugar licitación alguna. Simplemente se otorga la empresa a quienes tienen mejores conexiones políticas. Como afirman Nellis/Kikeri (p. 668): «Algunas veces hubo ventas a precios no declarados y a compradores dudosos, tales como políticos del partido de gobierno y otros que carecen de experiencia empresarial».

Por ejemplo, antes que el Banco Mundial realizara una revisión de los procedimientos, las privatizaciones en Argentina estuvieron aparentemente acompañadas de jugosos sobornos. En Brasil, cuando quedó claro que un aliado de Collor de Mello era candidato a recibir la empresa en licitación, otros retiraron sus ofertas (Manzetti/Blake). Ejemplos similares provienen de Zaire, Costa de Marfil, Tailandia y Eslovaquia (Van de Walle, Phongpaichit/Piriyarangsang). Aunque la licitación pública no siempre es el método más conveniente para realizar una

---

<sup>1</sup>Celarier suministra varios ejemplos de América Latina y especialmente de México.

privatización, si se recurre a transacciones negociadas (sin competencia), los ejemplos anteriores sugieren la importancia de la transparencia y la claridad en el proceso de privatización.

En algunos países existen leyes sobre «conflictos de intereses», que intentan impedir que funcionarios públicos obtengan ventajas de su posición privilegiada. Cuando estas leyes son débiles o directamente no existen, la negociación interna es más fácil. En Argentina se dice que varios funcionarios que diseñaron el proceso licitatorio para la privatización de las autopistas, formaban parte del personal de las compañías que las adquirieron. En Venezuela, el First Boston organizó la privatización de la aerolínea estatal Viasa pese a sus nexos cercanos con la aerolínea española Iberia (Manzetti/Blake). Iberia intervino en el avalúo de Viasa aunque también planeaba participar en la licitación. Finalmente Iberia terminó comprando Viasa (Celarier, p. 65). Según un alto fiscal ruso, el proceso de privatización fue socavado por manipulaciones de los bancos que arreglaron y ganaron las licitaciones públicas de privatización en Rusia<sup>2</sup>.

3) A la firma ganadora le gustaría obtener la empresa al menor precio posible. Los funcionarios corruptos pueden presentarle al público una información que presente a la compañía licitada como en crisis, mientras le revelan a los «conectados» favorecidos que en realidad está muy bien. Los conectados son entonces los grandes licitantes en lo que parece un proceso de licitación abierto y legítimo. En forma similar, los licitantes corruptos pueden asegurarse la permisividad del control fiscalizador, algo con lo que no puede contar un extraño. Las evaluaciones *ex poste* revelan que la privatización fue un gran éxito: la compañía recién privatizada obtiene altas tasas de rendimiento. Observadores en China y en Ecuador han advertido casos de ese tipo. Un importante banco venezolano fue subvaluado por el ministro encargado de las inversiones nacionales, en medio de acusaciones de soborno (Manzetti/Blake).

4) Una empresa privatizada vale más si retiene cualquier poder monopólico perteneciente a la empresa estatal. Para un economista, mantener las rentas monopólicas socava la justificación de la privatización. Para un Estado pobre y sus licitantes, asegurarse el poder de monopolio le conviene a ambos. De esa manera, en todas las privatizaciones surge el conflicto entre la maximización de las rentas y la competencia del mercado. Sin embargo, cuando un Estado rinde homenaje verbal a los principios de la competencia, puede no ser capaz de respaldar abiertamente la monopolización. En ese caso se puede alcanzar ese objetivo con

<sup>2</sup> «Russian Privatizations Face Crime Probe» en *The Financial Times*, 6/2/96; v. tb. Celarier, p. 66.

transacciones corruptas, por canales ocultos, pero transfiriendo algunos de los beneficios a particulares en lugar de al gobierno. Por ejemplo, sin proporcionar una evidencia directa de corrupción, Nellis/Kikeri (p. 668) presentan una lista con varios ejemplos de beneficios especiales que pueden recibir las empresas:

En un país africano ... el nuevo fabricante privado de cigarrillos recibió abundante protección, con impuestos confiscatorios sobre la producción competidora y un monopolio sobre las importaciones. Una empresa privada de distribución obtuvo un monopolio de 11 años sobre las ventas de Coca Cola, mientras a los competidores les impusieron límites de producción para otras bebidas no alcohólicas. En otro país le garantizaron altos niveles de protección a una acería arrendada (y por lo tanto parcialmente privatizada).

¿Qué nos sugieren esas oportunidades de corrupción sobre la proporción y tipos de empresas a privatizar? ¿Los cleptócratas siempre desearán un sector público más grande que un gobernante honesto? La respuesta es no. Es probable que un gobernante corrupto esté deseoso de privatizar monopolios que producen ganancias extraordinarias siempre que él pueda extraer una parte de esas ganancias. Incluso es posible que busque privatizar más empresas que un gobernante cuyo único objetivo es la eficiencia, si las ganancias que recibe de la liquidación son grandes. (Coolidge/Rose-Ackerman).

Aunque la corrupción puede producirse en todos esos puntos del proceso privatizador, el resultado que se espera obtener es una firma privada sujeta a la disciplina del mercado y apartada de los incentivos corruptos. Sin embargo, eso no garantiza una disminución de la corrupción.

1) En primer lugar, la empresa, especialmente si conserva algún poder monopólico, probablemente conservará también una relación estrecha con el Estado. Después de todo, fuera de los antiguos países socialistas, casi todas las empresas públicas están en industrias con considerables economías de escala y en áreas que se consideran muy asociadas con el interés nacional; por ejemplo, servicios o transporte públicos (Yotopoulos, p. 698). Algunas veces el contrato de privatización requiere explícitamente que el gobierno vuelva a negociar en unos pocos años. Esa puede ser una buena estrategia si permite que el gobierno aumente la competencia en la industria, pero también crea otra oportunidad para negociaciones corruptas. Los que supervisan el proceso deben estar alerta sobre situaciones donde simplemente se reemplazó la autonegociación por el soborno.

2) En segundo lugar, frecuentemente el Estado sólo remata una porción de la empresa pública, y muchas veces conserva el control, por lo menos en los primeros



años. Tales híbridos pueden estar particularmente sometidos a arreglos corruptos internos. Por ejemplo, una empresa privada con propiedad parcial de una antigua empresa pública puede intentar pasarle las pérdidas al Estado con la connivencia de funcionarios gubernamentales. En Italia, por ejemplo, una empresa mixta público-privada de la industria química estuvo presuntamente envuelta en una transferencia similar. Aparentemente se pagaron sobornos tanto para beneficiar a la firma privada cuando se formó la *joint venture*, como para obtener un alto precio por los mismos activos cuando la empresa quebró y fue nacionalizada (Colazingari/Rose-Ackerman).

Esos estímulos de corrupción pueden significar que el más eficiente de los gerentes de empresa resulte derrotado por un «conectado» corrupto. También pueden significar que la compañía continúa recibiendo favores del Estado aun después de la privatización nominal. Sin embargo, incluso si el resultado final es una empresa privada que funciona eficientemente, la corrupción en el proceso de licitación asegura que el gobierno va a recibir demasiado poco por la venta, un resultado que implica impuestos más elevados o un gasto público menor para los ciudadanos corrientes y otras empresas. Esas posibilidades indican, por consiguiente, la importancia de diseñar el proceso de privatización en forma de asegurar el más amplio nivel de participación posible, en lugar de favorecer consorcios con fuertes vínculos con las elites locales. También implica que el proceso tiene que ser transparente, especialmente el avalúo de los activos<sup>3</sup>. Sin embargo, la utilización de asesores externos para mejorar la transparencia puede no ser una solución al problema cuando ellos mismos tienen vínculos estrechos con empresas internacionales que pretenden licitar. Este es un asunto de creciente importancia para los prestamistas internacionales, como el Banco Mundial, que están tratando de garantizar procesos de privatización competitivos<sup>4</sup>.

Otra opción para reducir los costos derivados de la corrupción es exigir que todos los licitantes se comprometan a abstenerse de sobornar como una condición para

<sup>3</sup>Nellis/Kikeri, p. 669. El caso de la privatización en Brasil ilustra los costos que tiene para un país la falta de transparencia, tal como lo describe el director general del *Chase Manhattan*, Charles Wortman, quien aconseja a los inversionistas extranjeros que busquen socios locales, porque existe poca información pública disponible. De acuerdo con Wortman, «Usualmente los inversionistas reciben la información del conjunto de bienes a licitar ... entre 30 o 45, y a veces apenas 15 días antes de que vendan la compañía. La información es escasa y no necesariamente confiable ... No se permiten mucha de la diligencia necesaria. No esperen que una compañía abra sus libros y permita que los auditores los revisen. Se dan escasas representaciones y garantías. Si más tarde surgen varias sorpresas, es problema de ustedes» (basado en un informe sobre el discurso, en Rosemary H. Werrett: «Brazil: Privatization Program Throws New Curves at Foreign Investors» en *Development Business*, 16/1/96).

<sup>4</sup>V. Antonia Sharpe: «CVRD Sale Shows Limits of World Bank Adviser Rules» en *The Financial Times*, 18/12/95.

participar en la licitación (Transparencia Internacional). Esta es una versión *ex ante* de los procesos de precalificación que usan las oficinas de compras de muchas jurisdicciones. Se reducirá el número de licitantes, pero la eliminación selectiva de firmas corruptas aumentará la naturaleza competitiva del proceso, no la disminuirá.

Otro punto que se desprende de este análisis es la importancia de fijar el sistema de regulación en una forma creíble, antes de que comience el proceso de licitación. Eso reducirá tanto la incertidumbre asociada con el proceso de licitación, como la posibilidad de que el licitante ganador pueda manipular el proceso de creación de las instituciones fiscalizadoras (Nellis/Kikeri, p. 670). Desafortunadamente, a menudo no hay claridad en cuanto al sistema de regulación<sup>5</sup>.

Como alternativa, la comunidad internacional podría establecer un foro, quizás dentro de la Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial, que examinara los casos en que se sospecha corrupción en procesos de privatización. Licitantes desilusionados podrían presentar una denuncia que requiera que el país involucrado efectúe una transparente rendición de cuentas, aunque semejante proceso podría desalentar algunas privatizaciones desde el principio. Pero para empezar, tal vez eso no sea tan malo. Cuando parece inevitable que se produzca una negociación interna debería aplazarse la privatización, pues es más fácil supervisar una empresa pública que una privada. En segundo lugar, si un país sale victorioso de una prueba, el costo del proceso podría ser subsidiado por la comunidad internacional. En tercer lugar, la jurisdicción del tribunal podría limitarse a países que se incorporen voluntariamente al proceso, a cambio de recibir asistencia técnica u otro respaldo del Banco Mundial para llevar a cabo una privatización y establecer un marco regulatorio reformado. Esta propuesta es un ejemplo de un principio más general, según el cual una forma de combatir la corrupción es darle a los perdedores un medio de introducir una demanda –ya sea el perjuicio sufrido por la pérdida de un contrato, del control de una compañía privatizada o de acceso a viviendas subsidiadas para los pobres (Alam).

### ***El delito organizado y la corrupción***

Los negocios ilegales tienen una influencia corruptora sobre el gobierno. Incluso cuando se reduce el papel del Estado en las actividades comerciales lícitas, éste prosigue sus esfuerzos contra los negocios ilegales y su infiltración en los mercados

---

<sup>5</sup>V., por ej., «Malaysian Privatization Loses Allure» en *The Financial Times*, 13/10/95.

legales. Los mafiosos sobornan tanto para mantener en funcionamiento sus negocios, como para inducir a la policía a clausurar los negocios de sus rivales<sup>6</sup>.

Por supuesto, aquí también existe la opción de reducir la administración. Después de un breve experimento, Estados Unidos revocó la 18ª Enmienda de la Constitución que proscribía la fabricación y venta de «licores tóxicos». El tiempo que duró la prohibición, de 1919 a 1923, fue un período de generalizada producción y venta ilegal de alcohol, y de corrupción de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley. El debate sobre la legalización de las drogas en el mundo desarrollado abre la posibilidad de controlar la industria a través de la ley penal. Las apuestas, anteriormente proscritas en muchas jurisdicciones, se convirtieron recientemente en un negocio legal en muchos países y en lugares de EEUU, si bien bajo una fuerte supervisión estatal e incluso, algunas veces, bajo propiedad del Estado. Sin embargo, la legalización total de las drogas, las apuestas y el vicio no parece probable en un futuro cercano, dejando un campo de operaciones protegido para los grupos delictivos no expuestos a la competencia de negocios legales. En los sistemas corruptos ellos operan también a salvo de la administración de justicia, bien sea comprando a la policía y a los políticos o incluyéndolos directamente en sus negocios.

El peligro para el desarrollo económico surge cuando los grupos del delito organizado comienzan a dominar negocios de otro modo legales. El sur de Italia, países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética son ejemplos pertinentes. El delito organizado puede usar las ganancias de la empresa ilegal, no sólo para asegurar la complicidad de los funcionarios públicos en sus actividades ilegales, sino también para infiltrar negocios legales. Las ganancias generadas por los negocios ilegales, obtenidas sin pagar impuestos, pueden reinvertirse después en negocios lícitos y en la obtención de contratos públicos (Gambetta, Varese).

Las ganancias acumuladas son particularmente importantes en Europa oriental y los países de la ex Unión Soviética. Allí lo que está a disposición de cualquiera es nada menos que toda la riqueza del Estado. Aunque algunos de sus parques industriales son anticuados, de todas maneras se trata de países considerablemente desarrollados y ricos en recursos naturales. El costo de participar en la privatización de un Estado socialista es mínimo al lado del de la participación en la privatización de una empresa de servicios públicos en Europa occidental o una acería en los países en desarrollo. Tanto los grupos del delito organizado,

<sup>6</sup>V. «Briber and Publicity Mark Fall of Mexican Drug Lord» en *The New York Times*, 12/5/96; «Mexican Connection Grows As Cocaine Supplier to U.S.» en *The New York Times*, 30/7/96; «Popular Revulsion Is New Factor in Chronic Colombian Drug Scandal» en *The Washington Post*, 28/1/96.

acaudalados gracias a los negocios ilegales, como las empresas legales buscan participar en el reparto. Si los grupos delictivos pueden crear una atmósfera de incertidumbre y amenaza de violencia, alejarán a los competidores, especialmente a las firmas extranjeras, dejando el campo libre para sí mismos. De hecho, la inversión extranjera procedente de negocios legítimos es más bien rara en los países de la antigua Unión Soviética. El riesgo de que el crimen organizado aleje a los inversionistas legítimos sugiere que hay que poner gran cuidado en establecer un ambiente legal transparente y confiable antes de emprender la privatización. En muchos países que ya privatizaron no se hizo eso, con resultados predecibles (Rose-Ackerman, 1994; Shelley).

Aun en los países desarrollados algunos negocios legítimos son especialmente vulnerables a la infiltración criminal. El delito organizado es rico e inescrupuloso. Está deseoso de usar no sólo el soborno, sino también las amenazas y la violencia, para imponer sus contratos y alcanzar sus objetivos. Eso le da una ventaja competitiva en ciertas áreas. Pueden mencionarse cinco. El primer campo abierto a la influencia del delito organizado incluye los negocios donde el ingreso es relativamente barato, pero puede ahuyentarse a terceros con amenazas. El servicio privado de recolección de basura proporciona un buen ejemplo. El ingreso es barato: uno sólo tiene que comprar un camión. Sin embargo, los camiones de basura operan solos. Por lo tanto es relativamente fácil intimidar a rivales indeseados, atacando las unidades sin atraer la atención de la policía. Para que el riesgo sea aún menor, pero a un precio, se puede pagar a los policías para que miren hacia otro lado. En forma similar, cada vez que un negocio precisa de una patente para funcionar, la capacidad de corromper a funcionarios y obtener licencia para uno mismo, y evitar que la consiga un rival, otorga una ventaja competitiva obvia.

En segundo lugar, los negocios legales que gozan de una buena ubicación urbana están especialmente expuestos en países con cuerpos policiales débiles o corruptos. Eso incluye restaurantes y tiendas que sirven a turistas y viajantes de comercio. Los fabricantes pueden ocultarse en emplazamientos apartados (Charap/Webster), pero los servicios no pueden «pasar a la clandestinidad» para evitar llamar la atención. Si los policías no son de fiar, los grupos delictivos pueden exigir dinero por protección –y en parte ese dinero está protegiendo el negocio de los ataques del grupo mismo (De Melo/Ofer/Sandler; Webster; Webster/Charap).

En tercer lugar, en comunidades o incluso países enteros donde el capital es escaso o está depreciado, el crimen organizado puede cubrir la brecha proporcionando

fondos a tasas elevadas, y con su disposición al uso de amenazas y violencia imponer contratos de préstamos (Webster; Webster/Charap; Yabrak/Webster).

Cuarto, negocios tales como bancos y casinos, que son lugares eficaces para el lavado de dinero, pueden ser adquiridos por grupos mafiosos. En todos los países los casinos corren ese riesgo. En los de la ex Unión Soviética, donde las regulaciones bancarias son laxas o se observan deficientemente, los grupos mafiosos han establecido y adquirido instituciones financieras (Shelley).

Quinto, empresas como las dedicadas a la reparación de caminos o la construcción, con grandes negocios con el Estado, son buenas candidatas para la influencia del crimen organizado. Si el crimen organizado ya corrompió una administración en relación con sus negocios ilegales, realizar pagos para obtener contratos públicos en términos favorables puede ser un paso relativamente corto. En casos extremos, los grupos mafiosos manejan carteles que comparten contratos y sobornan funcionarios públicos para comprar su complicidad o al menos su silencio. En el sur de Italia, por ejemplo, más de la mitad de las empresas pequeñas y medianas entrevistadas informaron que se habían retirado de una licitación pública después de recibir presiones de grupos del crimen organizado o de sus aliados (v. «Still Crooked», *The Economist*, 5/2/94).

Grupos delictivos acaudalados pueden considerar demasiado riesgoso invertir sus ganancias directamente en el país donde las obtuvieron. Tales fondos pueden suscitar preguntas sobre sus orígenes y si se inicia una investigación penal es posible que el Estado los confisque. Por lo tanto quizá intenten lavar los fondos en el exterior y luego invertirlos con altos rendimientos, bien sea fuera del país o como nuevas inversiones «limpias» en el de origen. Numerosos expertos aseguran que una parte de la inversión «extranjera» que ingresa a Rusia en realidad es dinero controlado por mafiosos, que fue lavado para encubrir su origen ruso. El lavado de dinero oculta el origen de los fondos del crimen organizado, y a la vez permite que los inversionistas sean elegidos para recibir beneficios especiales, destinados únicamente a fondos extranjeros (Shelley).

La riqueza, la falta de escrúpulos y las conexiones internacionales de muchos grupos del crimen organizado sugieren la dificultad de cualquier país en particular para controlar su influencia. El peligro es que en lugar de ser una etapa del desarrollo que languidecerá con el tiempo, la actividad delictiva llegue a imbricarse a tal punto con la política, que sea difícil diferenciarlas. En ese caso el Estado tendrá poco interés en controlar la influencia criminal y caerá en la

cleptocracia. Como los mafiosos están tan interesados en volverse ricos como cualquier otro, los optimistas podrían afirmar que si realmente llegan a controlar el gobierno modificarán su conducta. Pero eso parece utópico. Lo que puede esperarse es que los que tienen el control traten de limitar la entrada por medio de amenazas de violencia y de la eliminación de rivales, tal como lo han hecho en el negocio de la droga. Esos regímenes son los que Olson denomina «bandidos estacionarios». Por otra parte, los jefes del crimen organizado pueden estar más interesados en ganancias rápidas a través de la exportación de los activos y las materias primas de un país, que en la difícil tarea de construir una moderna base industrial. El resultado final es la pérdida de legitimidad del proyecto democrático y la socavación de las instituciones capitalistas. Cuando la corrupción se combina con el crimen organizado, el problema se vuelve más difícil para los gobiernos inclinados a la reforma y los donantes de ayuda internacional. Si todo el Estado está infiltrado por la actividad delictiva, probablemente no hay mucho que las organizaciones externas puedan aportar, excepto esperar entre bastidores y hacer sus mejores votos. En casos menos extremos puede ser útil la experiencia de los países desarrollados en la lucha contra el crimen organizado. Una estrategia es aislar los grupos delictivos de manera que su influencia no se extienda fuera de los negocios ilegales. En la Junta Escolar de la ciudad de Nueva York, por ejemplo, esto incluye procedimientos de precalificación para contratos de construcción, que apartan por varios años a las empresas asociadas con grupos delictivos (Thacher). También se necesitan medidas activas para extirpar la corrupción de los sistemas policiales y de justicia, en un esfuerzo por hacer que los sobornos sean más riesgosos y difíciles. Una posibilidad es la creación de autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a diferentes niveles de la administración y con atribuciones superpuestas. De esa forma, si cualquiera de esas autoridades es honesta, es posible limitar la influencia delictiva. Por ejemplo, en Estados Unidos la corrupción en la lucha antinarcóticos está limitada por la existencia de autoridades federales, estatales y urbanas. Corromper a una de ellas no sirve de mucho (Rose-Ackerman, 1978). En los países en desarrollo, no acostumbrados a enfrentar el crimen organizado, probablemente haga falta una combinación de entrenamiento y reforma legal. Es preciso mejorar las condiciones de empleo en el servicio público, especialmente en los departamentos policiales y los servicios aduanales, de manera que la colaboración con delinquentes no sea una necesidad económica. El paquete compensatorio debe incluir algunos beneficios que únicamente aumenten si uno es despedido por deshonesto, por ejemplo, las pensiones (Becker/Stigler).

Sin embargo, esas reformas difícilmente serán suficientes a menos que la economía sea fuerte y competitiva. Puede que el Estado tenga que hacer esfuerzos más

directos para reducir las ganancias excesivas que los empresarios deshonestos pueden obtener en negocios legítimos. Una solución es promover la entrada de empresas legítimas bien capitalizadas, que con alguna ayuda estatal en relación con la aplicación de la ley puedan competir con las firmas dominadas por las mafias. Aunque es demasiado pronto para juzgar el éxito de este esfuerzo, eso es lo que está haciendo Browning-Ferris, una empresa multinacional de procesamiento de desechos, en la industria del transporte de desperdicios de la ciudad de Nueva York<sup>7</sup>. Los países que enfrentan una influencia delictiva generalizada tienen que actuar decididamente para limitar la influencia de redes delictivas arraigadas, apoyadas en la confianza y los lazos familiares. Los vínculos de un país con el resto del mundo pueden limitar o ensanchar el alcance del crimen organizado. Por una parte, un régimen de libre comercio e inversión facilitará el que tanto el contrabando como las ganancias ilegales fluyan a través de las fronteras. La existencia de numerosos «paraísos financieros», donde puede reposar el dinero sucio, vuelve menos arriesgada la actividad delictiva interna, pues el dinero puede ocultarse fácilmente en el exterior. Contrarrestar el impacto negativo de la apertura requiere esfuerzos internacionales para «seguirle el rastro al dinero», e intentos de aislar los países dispuestos a proporcionar puertos seguros para fondos sucios. Esto sugiere que las organizaciones internacionales deben concentrarse en las normas internacionales de divulgación de información bancaria, que dificulten ocultar fondos ilícitos.

Por otra parte, las fronteras abiertas facilitan las inversiones extranjeras. Si esos inversores no son parte de los gremios delictivos nacionales y no están asociados con esos grupos en otra parte, pueden poner en jaque a los grupos consolidados. Por supuesto, si esas inversiones son lo suficientemente costosas y peligrosas, probablemente que pocos hagan el esfuerzo, pero la falta de controles hace que al menos ello sea pensable.

### **Conclusiones**

Aunque una administración más pequeña ciertamente puede derivar en una gestión más honesta, nuestro análisis sugiere que ello no es inevitable. Los esfuerzos conjuntos de funcionarios y particulares corruptos seguirán siendo un problema aun con una administración reducida, a menos que reformas legales e institucionales limiten las oportunidades de corrupción. De otra forma seguirán existiendo incentivos para dividir los beneficios existentes o para crear otros

<sup>7</sup>«Judge Backs Competition in Trash-Hauling Industry» en *The New York Times*, 28/2/94; «The Garbage Wars: Cracking the Cartel» en *The New York Times*, 30/7/95; «Monitors Appointed for Trash Haulers» en *The New York Times*, 23/12/95.

nuevos. Si los recortes presupuestarios del gobierno producen simplemente escasez sin cambio alguno en las leyes fundamentales pertinentes, una gestión gubernamental en plan de austeridad puede incluso generar más oportunidades de corrupción que una menos constreñida. La combinación de funcionarios públicos mal remunerados y escasez de beneficios públicos puede aumentar la oferta y la demanda de sobornos. Por otra parte, el proceso de reducir el Estado privatizando empresas públicas crea sus propias oportunidades de corrupción, aun si el resultado final es una reducción de esas oportunidades cotidianas.

Traducción: Nora López

### **Bibliografía**

- Alam, M. S.: «A Theory of Limits on Corruption and Some Applications» en *Kyklos* N° 48, 1995, pp. 419-435.
- Becker, Gary y Stigler George: «Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers» en *Journal of Legal Studies* N° 3, 1974, pp. 1-19.
- Celarier, Michelle: «Stealing the Family Silver» en *Euromoney* 1996, pp. 562-66.
- Chhibber, Pradeep K.: «State Policy, Rent Seeking, and the Electoral Success of a Religious Party in Algeria» en *Journal of Politics* N° 58, 1996, pp. 126-148.
- Colazingari, Silvia y Rose-Ackerman Susan: «Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy and Latin America», borrador preparado para una conferencia en el Trinity College Italians Programs, Hartford, CT, 12/1995.
- Coolidge, Jacqueline y Rose-Ackerman Susan: «Rent Seeking in Autocratic Regimes: Foreign Aid and Corruption in Africa», borrador, 2/1996.
- De Melo, Marthe, Ofer Gur y Sandler Olga: «Pioneers for Profit: St. Petersburg Entrepreneurs in Services» en *World Bank Economic Review* N° 9, 1995, pp. 425-450.
- Gambetta, Diego: *The Sicilian Mafia*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1993.
- Klitgaard, Robert: *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley CA, 1988.
- Manzetti, Luigi y Blake Charles: «Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways» en *Review of International Political Economy*, 1996.
- Nellis, John y Sunita Kikeri: «Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank» en *World Development* N° 17, 1989, pp. 659-672.
- Olson, Mancur: «Dictatorship, Democracy, and Development» en *American Political Science Review* N° 87, 1993, pp. 567-575.
- Phongpaichit, Pasuk y Sungsidh Piriyanaransan: *Corruption and Democracy in Thailand*, Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, Bangkok, 1994.
- Rose-Ackerman, Susan: *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York, 1978.
- Rose-Ackerman, Susan: «Reducing Bribery in the Public Sector» en Duc V. Trang (ed.): *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East Europe and in the Former Soviet Union*, Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budapest, 1994, pp. 21-28.
- Shelley, Louise: «Post-Soviet Organized Crime» en *Demokratizatsiya* N° 2, 1994, pp. 341-358.
- Thacher II, Thomas D.: «The New York City Schools Construction Authority's Office of the Inspector General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry», borrador, Nueva York, 6/1995.
- Transparency International: *Building a Global Coalition Against Corruption*, TI Annual Report, Berlín, 1995.
- Van de Walle, Nicolas: «Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues» en *World Development* N° 17, 1989, pp. 601-615.
- Varese, Federico: «Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian Mafia» en *Archives of European Sociology* N° 35, 1994, pp. 224-258.



- Webster, Leila M.: *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Hungary*, World Bank Technical Paper N° 229, Banco Mundial, Washington DC, 1993.
- Webster, L. y Joshua Charap: *The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg*, World Bank Technical Paper N° 228, Banco Mundial, Washington DC., 1993.
- Yabark, Isil y L. Webster: *Small and Medium Enterprises in Lebanon: A Survey*, Private Sector Development Department and Industry and Energy Division, Middle East and North Africa Country Department II, Banco Mundial, informe final, 28/1/1995.
- Yotopoulos, Pan A.: «The (Rip)Tide of Privatization: Lessons from Chile» en *World Development* N° 17, 1989, pp. 683-702.