

Corrupción y democracia

Mitchell Seligson*

Corruption and Democracy

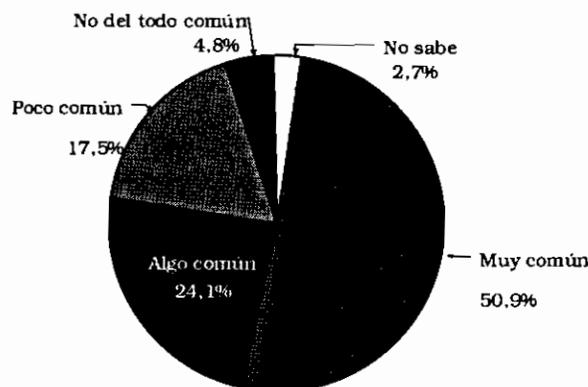
Corruption is one of the most serious problems Ecuador has faced in the last years. Public scandals in government and in the banking sector were placed in the headlines of national and international media. The corruption in Ecuador has also spread to other sectors of the society. A recently report found that there were 34% cases of penal responsibility and 50% cases of civil responsibility from 1.496 investigations made in 2001. The Civil Commission of Corruption Control was created in 1997 to face this serious problem.

The public polls are not good instruments to measure the magnitude and nature of corruption in high functions because these acts are very few and what the public opinion know about them comes only from media reports. The public polls, however, are excellent instruments to measure the kind of corruption that affects citizens in their daily lives. In fact, as it will be proved further in this paper, public polls are the best way to measure corruption, even better than the well known and criticized International Transparency Corruption Perception Index. Pittsburgh University Latinoamerican Public Opinion Project has made several studies about corruption, focusing in the magnitude of corruption experienced by citizens, citizen perception of honesty / dishonesty in institutions and corruption's impact on democracy. In this work the main interest will be Ecuador, including different comparisons with other countries when necessary.

Uno de los problemas más serios que Ecuador ha enfrentado en los últimos años es el de la corrupción. Publicitados escándalos en el gobierno y en el sector bancario han ocupado titulares en noticias nacionales e internacionales. La corrupción en Ecuador no se ha limitado a estos sectores sino que se ha extendido a muchas áreas. Un reciente informe de la Contraloría General del Estado encontró que de 1,496 auditorías efectuadas en el año 2001, en un 34% de los casos había indicios de responsabilidad penal y en 50% de los casos podía haber responsabilidad civil. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción fue creada en 1997 para enfrentar este serio problema.

* Departamento de Ciencias Políticas. Universidad de Pittsburgh.

Gráfico 1. ¿Cuán común es el pago de coimas a los empleados públicos?

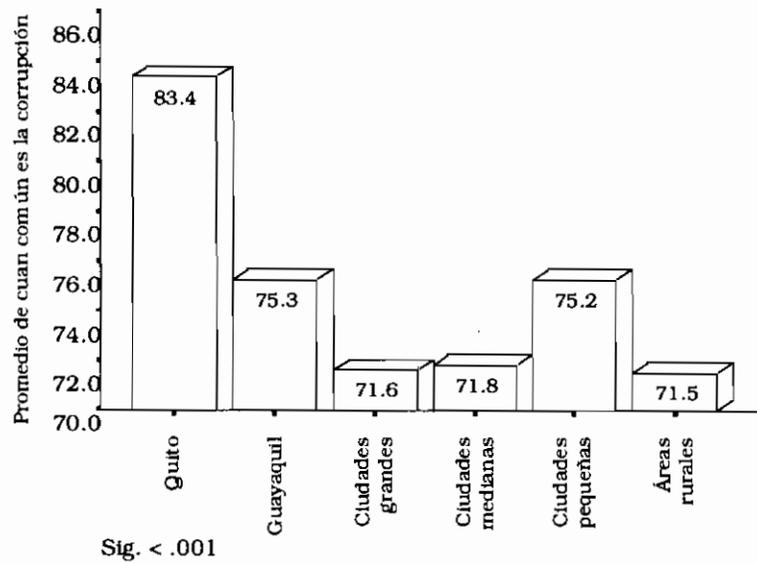
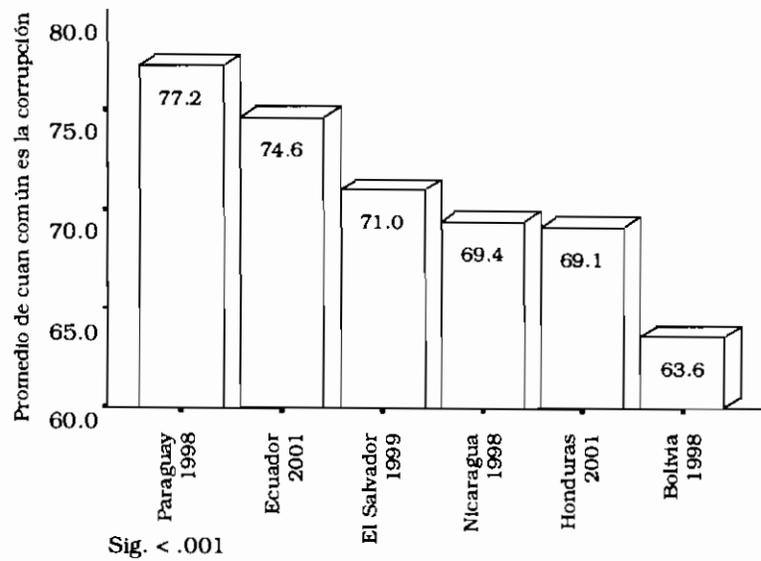


Las encuestas de opinión pública no son buenos instrumentos para medir la magnitud y naturaleza de la corrupción en altas funciones puesto que tales actos son pocos en número y la mayor parte de lo que el público sabe acerca de ellos viene de los reportes de los medios de comunicación. Las encuestas, sin embargo, son mecanismos excelentes para medir la clase de corrupción que afecta a los ciudadanos en sus vidas diarias. De hecho, más adelante se demuestra que en comparación con los bien conocidos pero a menudo criticados Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, las encuestas son la mejor forma de medir tal corrupción. El Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh ha realizado varios estudios sobre corrupción, concentrándose en la magnitud de la corrupción experimentada por los ciudadanos, la percepción ciudadana de la honestidad o deshonestidad en varias instituciones y el impacto de la corrupción sobre la democracia. En este capítulo el interés se concentrará en Ecuador, incluyendo comparaciones con otros países cuando sea apropiado.

Percepción de la magnitud de la corrupción

Hay una percepción de difundida corrupción pública en Ecuador. Preguntamos a nuestros entrevistados (EXC7), "Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos está...: muy generalizada, algo generalizada, poco generalizada, nada generalizada? Los resultados se muestran en el gráfico 1. Para el país, como totalidad, tres cuartas partes de la población cree que la corrupción está muy o algo generalizada.

Hay una variación significativa respecto de esta pregunta cuando se

Gráfico 2. ¿Cuán común es la corrupción? Por región**Gráfico 3. Percepción de corrupción: Ecuador en perspectiva comparativa**

considera la región del país, como se muestra en el gráfico 2. El ítem ha sido convertido a una escala de 0-100 y muestra que la percepción en Quito es significativamente más alta que en otras áreas del país.

Podemos situar estos resultados en perspectiva comparada mediante un examen de la base de datos del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh. Como se muestra en el gráfico 3, Ecuador alcanza un puntaje más alto que cualquier otro país, exceptuando Paraguay. Sin embargo, debe subrayarse que esto se refiere a *percepción* de la corrupción, no a experiencia directa con ella. La mayor parte de este capítulo se concentra en la percepción de la corrupción. Percepción y experiencia no siempre coinciden debido a una variedad de razones. Por ejemplo, si un país tiene niveles realmente bajos en cuanto a prácticas de corrupción, pero la población ha sido altamente sensibilizada en relación con los problemas de corrupción mediante la publicidad sobre el asunto, los entrevistados pueden decir que la corrupción se halla más difundida de lo que revelan los datos sobre la experiencia real.

Magnitud de actos individuales de corrupción

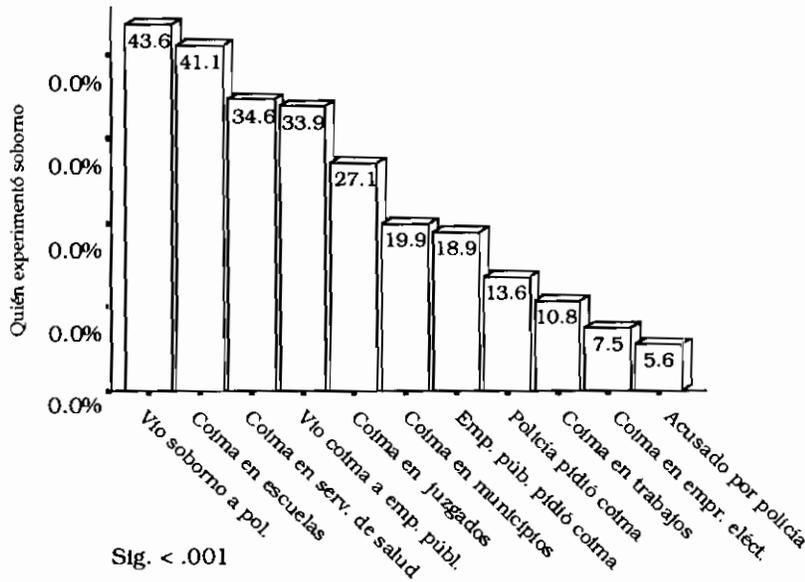
En esta sección reorientamos nuestra atención de la percepción a la experiencia real con la corrupción. Preguntamos una extensa serie de ítems para medir ambas, experiencia individual directa con la corrupción como también conocimiento de actos de corrupción experimentados por otros. (La serie de preguntas en la página siguiente.)

Es muy importante notar, antes de examinar los resultados, que los ítems EXC11-EXC16 difieren de otros en que ellos seleccionan a aquellos que realmente usan el servicio acerca del cual se les pregunta. Por ejemplo, en la pregunta EXC14, se excluyen a todos quienes no han realizado trámites en los juzgados durante el año anterior a la encuesta, de forma que el porcentaje de quienes dicen haber sido victimizados corresponde a aquellos que han realizado dichos trámites.

Los resultados de la serie de preguntas midiendo experiencias con coimas o sobornos se muestran en el gráfico 4; la impresión que uno obtiene de este gráfico es la de que la experiencia con la corrupción en Ecuador, de hecho, se halla ampliamente difundida.

Los niveles más altos de experiencia con la corrupción se refieren a la pregunta sobre haber observado a un oficial de policía solicitar una coima. Ésta fue una experiencia de las dos terceras partes de ecuatorianos durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta. El segundo nivel más alto lo hallamos, lamentablemente, en el sistema escolar. En este ítem, 47,4% de todos los entrevistados tenían un niño en la escuela durante el año anterior a la encuesta, de los cuales 41,1% habían tenido la experiencia de una coima. Sin embargo, este dato debe interpretarse con cuidado. La pregunta, tal cual se reportó más arriba, interrogó sobre "suma

<i>Ahora queremos hablar de su experiencia personal con cosas que pasan en la vida...</i>	No	Sí	NS	INAP
EXC1. ¿Ha sido acusado durante el último año por un agente de policía por una infracción que Ud. no cometió?	(0)	(1)	(8)	
EXC2. ¿Algún agente de policía le pidió una coima (o soborno) en el último año?	(0)	(1)	(8)	
EXC4. ¿Ha visto a alguien pagando coimas (soborno) a un policía en el último año?	(0)	(1)	(8)	
EXC5. ¿Ha visto a alguien pagando una coima a un empleado público por cualquier tipo de favor en el último año?	(0)	(1)	(8)	
EXC6. ¿Un empleado público le ha solicitado una coima en el último año?	(0)	(1)	(8)	
EXC11. Para tramitar algo en la municipalidad (como un permiso, por ejemplo) durante el último año. ¿Ha tenido que pagar alguna suma además de lo exigido por la ley? ¿O no ha tramitado algo en la municipalidad en el último año [<i>marcar 9</i>]?	(0)	(1)	(8)	(9)
EXC13. En su trabajo, ¿le han solicitado algún pago no correcto en el último año? ¿O es que Ud. no trabaja [<i>marcar 9</i>]?	(0)	(1)	(8)	(9)
EXC14. ¿En el último año, tuvo algún trato con los juzgados? [<i>Si dice "no," marcar 9</i>] ¿Ha tenido que pagar una coima en los juzgados en el último año?	(0)	(1)	(8)	(9)
EXC15. ¿Usó servicios médicos públicos en el último año? [<i>Si dice "no," marcar 9</i>] Para ser atendido en un hospital o en un puesto de salud durante el último año, ¿ha tenido que pagar alguna suma además de lo exigido por la ley?	(0)	(1)	(8)	(9)
EXC16. ¿Tuvo algún hijo en la escuela o colegio en el último año? [<i>Si dice "no" marcar 9</i>] En la escuela o colegio durante el último año, ¿le han exigido pagar alguna suma además de lo exigido por la ley?	(0)	(1)	(8)	(9)
EXC17. ¿Alguna gente le pidió una coima para evitar el pago de la luz eléctrica?	(0)	(1)	(8)	

Gráfico 4. Experiencias con la corrupción en el Ecuador

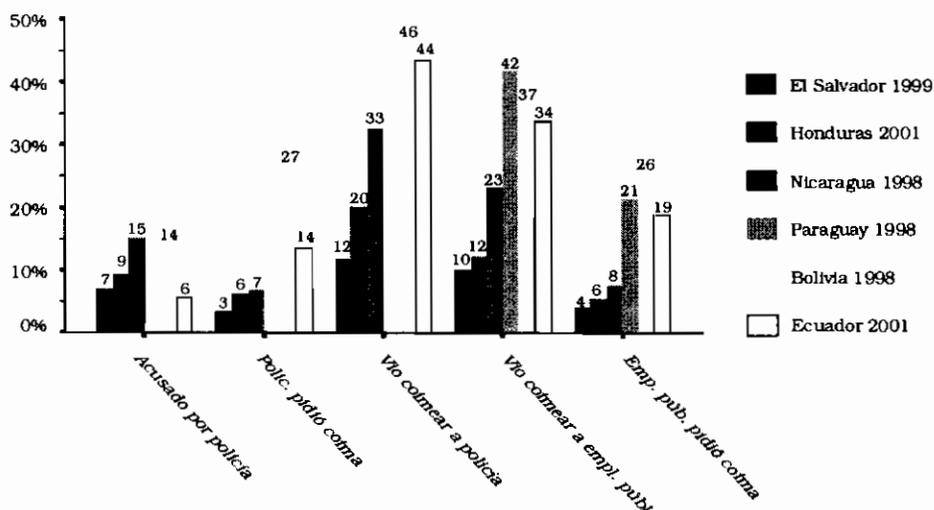
además de la exigida por la ley". Puede ser el caso que las escuelas requieran a los padres de familia pagos para libros, materiales u otros implementos educativos que en efectos son usados para tal propósito. Por tanto, aunque estos pagos pueden no estar exigidos por la ley, ellos no son necesariamente casos de corrupción.

La tercera forma más frecuente de corrupción ocurre en hospitales y clínicas. Aquí se encuentra que un poco más de una tercera parte de los entrevistados tuvieron esta experiencia. Una vez más, no todos usaron el servicio de salud. De hecho, sólo 45,8% de los entrevistados utilizaron estos servicios durante el año anterior a la encuesta.

Alrededor de un tercio de todos los entrevistados vieron a un empleado público solicitar una coima en el año anterior a la encuesta, aunque sólo un porcentaje mucho menor (18,9%) fueron personalmente víctimas de solicitudes de coimas por parte de empleados públicos. Empero, esto significa que cerca de uno de cada cinco ecuatorianos fueron victimizados por empleados públicos durante el período de 12 meses en cuestión. Las restantes formas de corrupción están indicadas en el gráfico de más arriba.

¿Cómo se comparan estos niveles de experiencia con la corrupción con otros, los correspondientes a otros países en la base de datos del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh? Debe notarse que en esta comparación se incluyen sólo aquellas preguntas que tienen el mismo formato y las mismas palabras en cada país. Por

**Gráfico 5. Experiencia con la corrupción:
Ecuador en perspectiva comparada**



esta razón, las variables reportadas en el gráfico 5 no incluyen todos los ítems de la encuesta Ecuador 2001. Debe también notarse que respecto de Paraguay hay información perdida en varios de los ítems que permanecen en la serie. De todos modos, se pueden formular algunas conclusiones. Primero, las acusaciones falsas por parte de la policía en Ecuador son menos comunes que en otros países en la serie, pero las solicitudes de coimas por parte de policías en Ecuador son bastante comunes, siguiendo a una buena distancia debajo de Bolivia pero más alto que los otros países. Cuando se analiza a quiénes pagan una coima a la policía, Ecuador tiene altos niveles, sólo ligeramente por debajo de Bolivia. Un patrón similar se encuentra entre aquellos que reportan haber visto a alguien pagando una coima a un funcionario público. Finalmente, en relación con la medida probablemente más generalizada de corrupción (EXC6), la pregunta que se refiere a un empleado público solicitando una coima, Ecuador tiene un puntaje por debajo de Paraguay y Bolivia, pero mucho más alto que en los casos de Centroamérica. Por tanto, en general, estas comparaciones muestran que el nivel de corrupción de Ecuador, según las experiencias de los ciudadanos, no está entre los más altos respecto de los cuales tenemos datos, pero consistentemente alcanza puntajes cercanos a los máximos de la serie, exceptuando las acusaciones falsas de la policía.

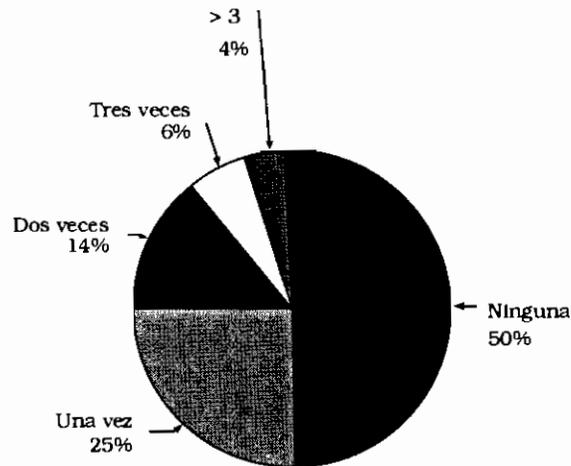
¿Quiénes son las víctimas de la corrupción?

Una vez que conocemos algo acerca de la percepción y realidad del día a día de la experiencia de la corrupción en Ecuador, es importante determinar quiénes son las víctimas. Para este efecto, se utiliza una escala global de victimización-corrupción. Ello es conveniente porque proceder sobre la base de variable por variable produciría una serie extremadamente larga de análisis, puesto que estamos trabajando con 11 diferentes medidas de corrupción. Al mismo tiempo, es deseable concentrarse en la experiencia personal con la corrupción antes que con la corrupción observada, lo cual significa eliminar los ítems EXC4 y EXC5. Además, puesto que EXC1 no se refiere directamente a coimas, este ítem también se elimina. Por tanto, el índice comprende los ítems EXC2 (coima solicitada por la policía), EXC6 (coima solicitada por un empleado público), EXC11 (coima pagada en la municipalidad), EXC13 (coima pagada en el trabajo), EXC14 (coima pagada en un juzgado), EXC15 (coima en los servicios de salud pública), EXC16 (pago en la escuela), EXC17 (coima por luz eléctrica). En la mayoría de los ejercicios de creación de otros índices en este estudio, los ítems han sido promediados, pero en el presente, puesto que algunos incluyen sólo a los entrevistados que usaron el servicio (e. g. entrevistados con niños en la escuela), se decidió que se contarían las situaciones de corrupción con las cuales un entrevistado había tenido que confrontarse durante el año anterior al estudio. De este modo, se puede distinguir entre aquellos que nunca habían tenido la experiencia y aquéllos quienes habían tenido repetidas experiencias. Los resultados se muestran en el Gráfico 6 y envían un importante mensaje. Muestran que sólo 50 % de los ecuatorianos no habían sido víctimas de al menos una experiencia de corrupción durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de la encuesta. Adicionalmente, muestran que uno de cada cuatro ecuatorianos han sido víctimas de un acto de corrupción y que el 25% restante han sido víctimas de más de un acto. Expresado de otra forma, en promedio, los ecuatorianos en nuestra muestra han tenido la experiencia de .9 actos de corrupción durante el año anterior a la encuesta.

Podemos ahora volver a la pregunta sobre ¿quiénes son las víctimas de la corrupción? Para tal efecto, se desarrolla un análisis de regresión, cuyos resultados aparecen en el Cuadro 1. Vemos que género, educación, estado civil, tamaño de la familia y tamaño de la ciudad son todos pronosticadores relevantes. Es especialmente importante notar que el ingreso familiar no tiene importancia (como tampoco riqueza, aunque no aparece en la regresión) en la explicación de la victimización de la corrupción. Ricos y pobres tienen igual probabilidad de ser víctimas de la corrupción en Ecuador. Es también importante notar que la edad no tiene importancia, pues los jóvenes y los viejos tienen iguales probabilidades de ser víctimas de la corrupción.

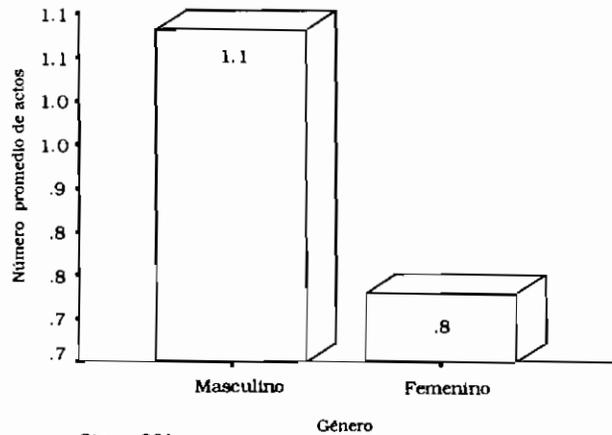
No es sorprendente encontrar que las mujeres tienen más probabili-

Gráfico 6. Número de veces en que los entrevistados han sido víctimas de la corrupción durante el último año



Cuadro 1. Predictores de corrupción por la victimización

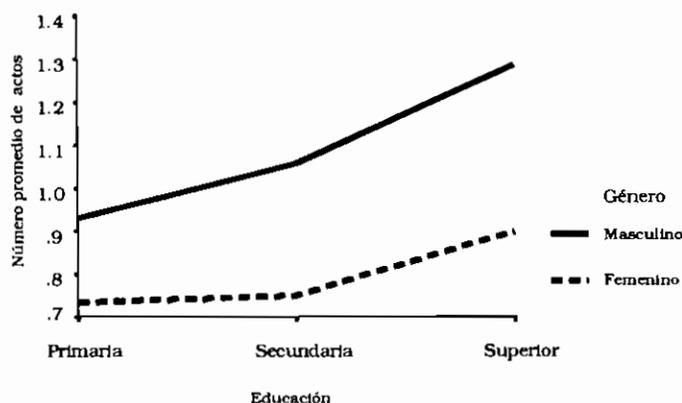
Modelo	No estandarizados		Coeficientes a Estandarizados		Sig.
	B	Std. error	Beta	t.	
1 (Constante)	.964	.141		6.821	.000
Q1 Género	-.302	.047	-.124	-6.484	.000
AGE Edad	-.029	.019	-.035	-1.491	.136
ED ¿Cuál fue el último año de escuela que usted completó?	.026	.006	.091	4.036	.000
Q10 ¿Ingreso familiar mensual?	.018	.012	.033	1.538	.124
CASADO Estado civil	.321	.053	.123	6.094	.000
Q12 ¿Cuántos hijos o hijas tiene?	.039	.014	.068	2.748	.006
Tamaño ciudad	-.042	.013	-.064	-3.245	.001

Gráfico 7. Victimización por la corrupción y el género

dades de ser víctimas de la corrupción, como se muestra en el Gráfico 7. Las mujeres en Ecuador tienen menos contacto con los asuntos públicos, tal como los datos en el presente estudio de participación en la sociedad civil revelan. Mientras, en promedio, los hombres tienen más probabilidades de sufrir 1.1 experiencias con la corrupción en el año anterior a la encuesta, las mujeres tienen la probabilidad de sufrir sólo .8 actos de corrupción, en promedio.

Como se indicó, la educación es un factor que está asociado con la victimización de la corrupción. La relación se muestra en el Gráfico 8. Puede apreciarse que aquellos con más altos niveles de educación tienen mayores probabilidades de ser víctimas de la corrupción que aquellos con menores niveles. Nótese que esto se aplica igualmente a hombres y a mujeres. La pregunta que debemos considerar es de tipo causal. Ya sabemos que ricos y pobres tienen iguales probabilidades de ser víctimas de la corrupción, pero ¿por qué los más educados tienen más probabilidades de ser victimizados? Dos posibilidades parecen posibles, pero ellas son mutuamente excluyentes. Los ciudadanos más educados pueden estar más involucrados en la vida pública y, por lo tanto, hallarse en una situación en la cual ellos puede llegar a ser víctimas de la corrupción. Segundo, puede ser que haya más probabilidades de que ciudadanos más educados reporten más actos de corrupción. Afortunadamente, es posible determinar cuál de estas explicaciones tiene más probabilidades de explicar el patrón encontrado. Esto se realiza mediante el examen de la relación entre educación y formas de corrupción que no dependen del grado de inmersión en la vida pública. Si la relación desaparece, enton-

Gráfico 8. Educación y victimización de la corrupción: por género



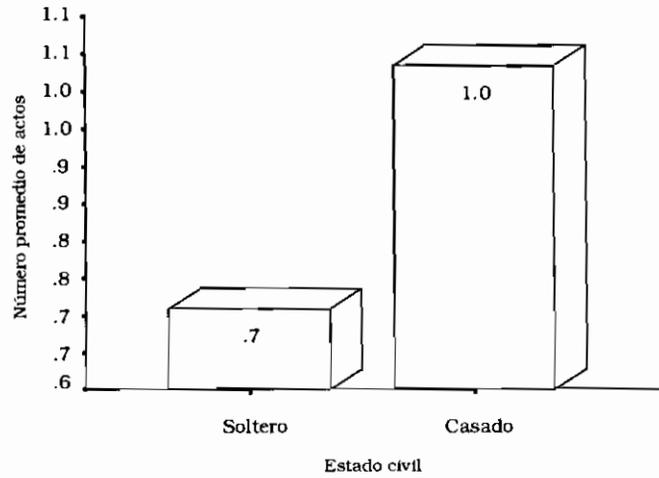
Sig. < .001 para ambos: educación y género

ces puede determinarse que es la exposición a la vida pública lo que expone a los más educados a la corrupción. De hecho, cuando examinamos la variable EXC17, la cual se refiere a corrupción relativa al no pago de cuentas por electricidad, la relación desaparece. Se encuentra el mismo patrón cuando se examinan las coimas en el trabajo o las coimas en los juzgados (donde sólo se incluyó a aquellos que tuvieron relación con los juzgados). Así, estos resultados sugieren que no es tanto el mayor reporte de corrupción por parte de los más educados lo que les da mayor exposición a la corrupción, sino que ellos están de hecho más expuestos.

Tal como se indicó, el estado civil y el tamaño de la familia tienen un impacto sobre la victimización por la corrupción. En este caso, nuevamente nos concentramos sobre la exposición a ella, puesto que quienes viven en unidades familiares con niños tienen mayores probabilidades de estar expuestos a la corrupción en variedad de formas relacionadas con el sistema escolar, el sistema de salud pública e incluso el gobierno local (en el que los ciudadanos requieren varios documentos y certificados relacionados a su vida familiar). La relación con el estado civil se muestra en el Gráfico 9.

El impacto del número de niños sobre la victimización por corrupción se muestra en el Gráfico 10. En éste puede verse que la gran diferencia es entre aquellos sin niños y aquellos con niños. Puesto que el tamaño de la familia se halla fuertemente asociado con la educación y puesto que se ha mostrado que la educación está asociada con la victimización por la corrupción, en este gráfico controlamos por educación.

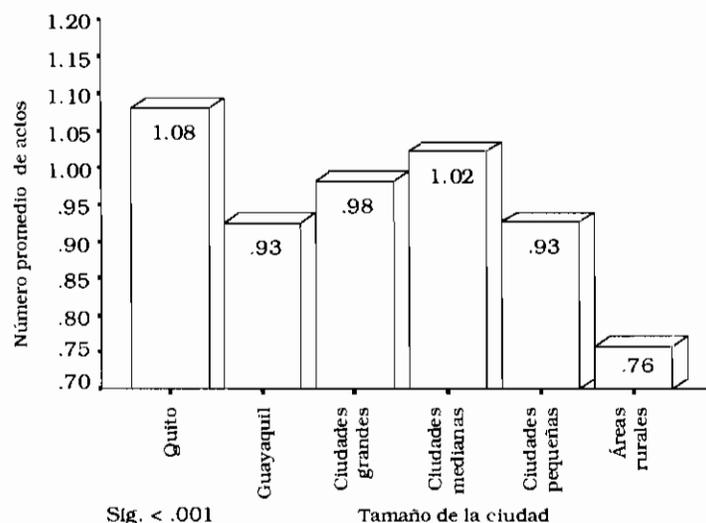
Finalmente, atendemos al impacto del lugar de residencia sobre la

Gráfico 9. Victimización por corrupción y por estado civil

Sig. < .001

Gráfico 10. Victimización por corrupción y número de hijos: controlado por educación

Sig. < .001

Gráfico 11. Victimización por la corrupción y tamaño de la ciudad

victimización por la corrupción. Los resultados se muestran en el Gráfico 11. Como se puede ver, las diferencias no son marcadas, pero muestran mayor corrupción en Quito y niveles más bajos en áreas rurales. Se asume que ésta es una función del mayor o menor grado de instituciones gubernamentales en Quito que en estas áreas.

Impacto de la corrupción sobre el apoyo al sistema institucional

En muchas formas, la razón más importante de largo plazo para estudiar la corrupción es el posible impacto que puede tener sobre la estabilidad democrática. Ha habido mucha especulación sobre el efecto de la corrupción en países democráticos. La tesis es la de que países con altos niveles de corrupción no pueden esperar mantener la lealtad de sus ciudadanos por largos períodos. Tales países tienen más probabilidades de enfrentar una inestabilidad política que últimamente los conduce a su derrocamiento. Hasta hace poco, sin embargo, tal especulación estaba apoyada por resultados empíricos. Como parte del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh, sin embargo, se han llevado a efecto estudios en varios países de América Latina, en los cuales se ha mostrado empíricamente que los ciudadanos que han sido víctimas de la corrupción apoyan menos su sistema político que aquellos que no. La investigación comenzó con un estudio de Nicaragua, cuyos resultados han sido publicados en dos reportes y un artículo reciente en una revista académica especializada en asuntos de integridad pública y transparen-

cia.¹ Desde entonces, estos resultados han sido replicados con datos de Bolivia, Paraguay y El Salvador, sugiriendo que los datos de Nicaragua no son idiosincráticos sino que forman parte de un patrón mayor. El resultado ha sido otra publicación académica.² Este capítulo comienza con una revisión de la literatura sobre corrupción y su impacto potencial. Este material ha sido obtenido de la discusión contenida en un estudio reciente sobre democracia en Bolivia elaborado por el autor de este estudio, junto con las publicaciones académicas citadas.³ Luego se continúa con una mirada a los resultados de la encuesta en Ecuador, que están siendo analizados en esta publicación.

La corrupción y sus impactos

Los economistas han advertido desde hace mucho acerca del impacto negativo de la corrupción, argumentando que aumenta los costos de transacciones, reduce los incentivos para la inversión y en consecuencia incide en un menor crecimiento económico. Los politólogos, tal vez desde una perspectiva más realista, han tomado una actitud más ambivalente frente a este problema. La tradición antigua en ciencias políticas estaba dominada por la escuela funcionalista. Como argumenta Huntington⁴ en sus famosos escritos sobre el tema, la corrupción les provee de inmediatos, específicos y concretos beneficios a grupos que de otra forma estarían aislados de la sociedad. La corrupción, por tanto, puede ser funcional al mantenimiento de un sistema político en una forma similar que son las reformas. Esta perspectiva representa la visión de un grupo considerable de politólogos y sociólogos que ven la corrupción en términos funcionalistas, especialmente en el mundo en desarrollo. Sin embargo, más recientemente, ahora que la democracia se ha extendido ampliamente en el Tercer Mundo, se ha empezado a ver la corrupción como algo totalmente distinto y como una amenaza para la consolidación de esos regímenes democráticos.

Los economistas han reunido fuertes evidencias para probar el impacto negativo de la corrupción sobre la inversión y el crecimiento en los países en desarrollo. No obstante, los politólogos han sido más anecdóticos

¹ Mitchell A. Seligson (1997), *Nicaraguans Talk About Corruption: A Study of Public Opinion*. A Report to USAID, Nicaragua. Washington, DC, Casals and Associates; Mitchell A. Seligson, *Nicaraguans Talk About Corruption: A Follow-Up Study*, Washington DC, Casals and Associates.

² Mitchell A. Seligson, "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *Journal of Politics* 64, 2002.

³ Mitchell A. Seligson, *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, La Paz, Bolivia, Universidad Católica Boliviana, 2001.

⁴ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

en sus argumentos con relación a los costos o beneficios de la corrupción en esos países. Este capítulo demuestra que la naturaleza aparentemente de doble cara de la corrupción, al menos en Ecuador, es una ilusión. La corrupción no solamente es negativa para la economía, sino también para la política. Esta parte del capítulo revisa primeramente, y en forma breve, la literatura sobre el tema y luego pone a prueba los argumentos de los efectos políticos de la corrupción utilizando la información de la encuesta realizada en Ecuador.

La corrupción como una plaga para la economía

La mayoría de los economistas que han estudiado el tema de la corrupción argumentan que reduce la inversión e inhibe el crecimiento económico por diversas razones.⁵ En primer lugar, los sobornos no son normalmente reportados por ninguna de las partes que participan en la transacción, lo cual le reduce la obtención de impuestos al fisco. Esta pérdida fiscal se incrementa porque el soborno generalmente sirve para evitar la presentación de información real acerca de las transacciones normales de negocios que hubiera de por sí tenido implicaciones fiscales (por ejemplo permisos de construcción, impuestos a la propiedad, impuestos sobre la venta, impuestos de exportación, etc.). En segundo lugar, los servicios públicos se enfocan en asistir a aquellos que pagan sobornos, negando o reduciendo la posibilidad de obtener tales servicios a quienes no lo hacen, lo que resulta con frecuencia en servicios desiguales y de mala calidad para muchos. En tercer lugar, los sobornos les permiten a los proveedores de servicios (tales como contratistas para proyectos de infraestructura pública) ignorar ciertos estándares de calidad y por tanto la economía se ve llena de bienes o servicios por debajo de estos estándares (por ejemplo caminos que se deterioran rápidamente, hospitales que proveen servicios deficientes). En cuarto lugar, la corrupción debilita el Estado de derecho y como resultado de ello se hacen transacciones irracionales desde el punto de vista económico (por ejemplo, los contratos no son otorgados a las firmas que ofrecen mejor calidad y menor costo sino a la que paga el soborno más alto).

En un estudio de gran escala que cubrió a más de 100 países, realizado por el Fondo Monetario Internacional para 1982-1995, Mauro encontró que cuando la corrupción aumenta en dos puntos en una escala de 10 puntos, el PNB se reduce en un 5% y la inversión se reduce en un 4%.⁶ Adicionalmente, la inversión pública se ve afectada; los gastos en educa-

⁵ Una excepción es Nathaniel Leff, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* 8, noviembre de 1964, pp. 8-14.

⁶ Paolo Mauro, *Why Worry About Corruption?*, *Economic Issues*, vol. 6, Washington DC, International Monetary Fund, 1997.

ción se reducen en un .5% por cada incremento de dos puntos en la corrupción.⁷ El Banco Mundial⁸ encontró que entre los países en los cuales el soborno es alto e impredecible, la tasa de inversión es casi la mitad de lo que es en los países con bajos niveles de corrupción. La corrupción también incrementa la desigualdad de ingresos. De acuerdo con Gupta, Davoodi, y Alonso-Terme,⁹ por ejemplo, la corrupción reduce severamente el crecimiento de ingresos para los pobres. Otros estudios han llegado a conclusiones virtualmente idénticas (Ades y Di Tella;¹⁰ Mauro).¹¹ Un estudio más, que incluyó 69 países, encontró que los altos niveles de corrupción hacen que las empresas se manejen en forma subterránea, lo cual le reduce los ingresos por impuestos al gobierno, produciendo gobiernos pequeños y menos efectivos (Friedman, *et al.*).¹² En síntesis, aunque no todos están de acuerdo en este punto, hay un consenso en cuanto a que la corrupción es mala para la economía.¹³

Corrupción como un bien político

Si los economistas han visto durante mucho tiempo la corrupción como una especie de "arena" en la maquinaria de la economía, los politólogos, basándose en el trabajo clásico de Robert Merton,¹⁴ vieron la corrupción durante muchos años como "el aceite" que permitía que la burocracia se moviera en muchos países. V. O. Key, uno de los primeros líderes en el estudio sistemático de la política, veía la corrupción como algo necesario para la política, tal como lo argumentó en su libro sobre la política en el sur de los Estados Unidos:

⁷ El argumento del Fondo Monetario Internacional es elaborado en mayor detalle por Vito Tanzi y Hamid Davoodi, *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth, Economic Issues*, vol. 12, Washington, DC, International Monetary Fund, 1968.

⁸ World Bank, *World Development Report, 1997*, Washington, DC, Oxford University Press, 1997, pp. 102-104.

⁹ Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi, y Rosa Alonso-Terme, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", *IMF Working Papers 98/76*, Washington DC, International Monetary Fund, 1998.

¹⁰ Alberto Ades y Rafael Di Tella, "The Causes and Consequences of Corruption", *IDS Bulletin 2*, 1997, pp. 6-10.

¹¹ Paolo Mauro, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995; Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", en Kimberly Ann Elliot (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington DC, Institute for International Economics, 1996.

¹² Eric Friedman *et al.*, "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics* 77, 2000, pp. 459-493.

¹³ Para una perspectiva distinta, véase J. P. Beck y M. W. Mahr, "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", *Economic Letters* 20, 1986, pp. 1-20; y D. D. Lien, "A Note on Competitive Bribery Games", *Economic Letters* 22, 1986, pp. 337-431.

¹⁴ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structures*, Nueva York, Free Press, 1957.

En forma distinta al negativismo con que son vistas las prácticas de corrupción, la adherencia literal a las leyes de algunos estados harían las campañas en el ámbito estatal casi imposibles [...]. Las probabilidades son en alrededor de 99 a 1 que ninguna campaña sería para ocupar un cargo público en oficinas de estados del sur (o en cualquier otro estado) en los últimos 20 años, haya sido lograda sin recurrir al perjurio, moral y hasta legal, por parte de los candidatos o sus asesores cercanos en los reportes de gastos de campaña (Key).¹⁵

Este trabajo de 1949 fue seguido de diversos estudios sobre el mundo en desarrollo que veían los beneficios políticos de la corrupción (Abueva;¹⁶ Bayley¹⁷ y Nye).¹⁸ Pero la afirmación más clásica es la de Huntington,¹⁹ quien le dio vuelta a la perspectiva de los economistas sobre la corrupción: si la meta es estimular el crecimiento, la corrupción es un mal necesario. Él argumentaba que “en términos del crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada y deshonesto, era una burocracia rígida, centralizada y honesta”. Huntington no era el único que tenía esta visión positiva acerca de los beneficios de la corrupción. Hubo otros estudios importantes posteriormente (Waterbury).²⁰ En una colección clásica de ensayos, Heidenheimer y sus colegas incluyeron muchos escritos que hablaban sobre las ventajas de la corrupción (Heidenheimer, Johnston and Le Vine).²¹ Por ejemplo, en un estudio acerca de África, un autor preguntaba, “¿Cuál es el problema con la corrupción?” y respondía diciendo, “Es natural pero erróneo asumir que los resultados de la corrupción son siempre malos e impactantes” (Leys).²² Desde esta perspectiva, la corrupción cumplía la función de unificar a la socie-

¹⁵ V. O. Key Jr., *Southern Politics in State and Nation*, Nueva York, Vintage Books, 1949, p. 481.

¹⁶ José Abueva, “The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development”, *East-West Center Review*, 1966, pp. 45-54.

¹⁷ David Bayley, “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, *Western Political Quarterly* 19, 1967, pp. 719-732.

¹⁸ Joseph Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *American Political Science Review* 61, 1967, pp. 417-427.

¹⁹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 69.

²⁰ John Waterbury, “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime”, *World Politics* 25, 1973, pp. 533-555; John Waterbury, “Corruption, Political Stability, and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco”, *Government and Opposition*, 1976, pp. 426-445.

²¹ Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1989.

²² Colin Leys, “What Is the Problem About Corruption?”, en *Political Corruption: A Handbook*, Arnold J. Heidenheimer, Victor T. LeVine y Michael Johnston (eds.), New Brunswick NJ, Transaction, 1989, p. 57.

dad, lo cual era algo que según él era muy necesario en la mayoría de naciones en desarrollo. Leys decía que: “mientras mayor era la corrupción, mayor era la armonía entre el corruptor y el corrompido” (Leys: 54).

Este argumento se hacía aún con mayor fuerza en un estudio sobre la corrupción en Francia. Becquart-Leclercq²³ afirmaba claramente que:

La corrupción funciona como el aceite en las palancas; tiene un importante efecto redistributivo, es un sustituto funcional para la participación directa en el poder, constituye el cemento entre las elites y los partidos, y afecta la efectividad con la cual se ejerce el poder.

Adicionalmente, la corrupción era vista como algo beneficioso en los países con una tradición autoritaria, dado que “la corrupción garantiza ciertos márgenes de libertad y de movimiento libre frente a las tendencias totalitarias inherentes en los Estados y en los partidos políticos [...]. La corrupción política tiene otra importante función, redistribuir los recursos públicos por medios paralelos accesibles a grupos que de otra forma quedarían excluidos” (Bequart-Leclercq).²⁴

En la misma línea de pensamiento, Werner argumentaba que la corrupción en Israel tiene efectos económicos y políticos positivos. Señala que impulsa la inversión extranjera porque permite “superar los inconvenientes y tediosos trámites derivados de las regulaciones económicas del gobierno” (Werner).²⁵ Ha ayudado a integrar a los grupos de inmigrantes en la cultura, y mejora la calidad de la burocracia al proveer con un “ingreso suplementario” que ayuda a contrarrestar el atractivo de los empleos mejor pagados del sector privado (Werner).²⁶

La corrupción también es central para el clientelismo, el cual es visto como un mecanismo para vincular a los ciudadanos con las elites. El trabajo clásico es el de Banfield sobre el sur de Italia (Banfield).²⁷ En esta perspectiva, el clientelismo involucra una relación clara de intercambio en la cual los favores personales se dan a cambio de apoyo político en

²³ Becquart-Leclercq, “Paradoxes of Political Corruption: A French View”, en Arnold J. Heidenheimer, Victor T. LeVine y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ, 1989, p. 192.

²⁴ Becquart-Leclercq, “Paradoxes of Political Corruption: A French View”, en Arnold J. Heidenheimer, Victor T. LeVine y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ, 1989, p. 193.

²⁵ Simcha B. Werner, “The Development of Political Corruption in Israel”, en Arnold J. Heidenheimer, Victor T. LeVine y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ, 1989, p. 251.

²⁶ Simcha B. Werner, “The Development of Political Corruption in Israel”, en Arnold J. Heidenheimer, Victor T. LeVine y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ, p. 251.

²⁷ Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Chicago, The Free Press, 1958.

forma de votos o contribuciones. No todo el clientelismo implica necesariamente prácticas de corrupción, aunque buena parte sí lo hace (Etzioni-Halevy;²⁸ Johnston).²⁹ El clientelismo ha sido señalado, sin embargo, como un arma de doble filo, que incrementa la confianza entre el patrón y el cliente pero hace que se pierda confianza en todos los demás.

La corrupción como una plaga política

En años recientes, han aparecido diversos estudios importantes que cuestionan la visión benigna de la corrupción que fue articulada por muchos politólogos en el pasado (Rose-Ackerman).³⁰ La rápida expansión de la democracia en el mundo en desarrollo es quizá la razón más directa para este cambio de perspectiva. Mientras que la corrupción puede haber tenido ciertas funciones positivas bajo gobiernos dictatoriales, es vista como algo disfuncional en una democracia, en particular en términos de la pérdida de confianza en el sistema político.

Sintetizando los hallazgos de una serie de ponencias aparecidas en un libro de reciente aparición, los editores argumentan que “los países en los cuales persiste la corrupción en pequeña escala [...] enfrentan perniciosos bajos niveles de confianza en las instituciones, lo cual tiene consecuencias extremadamente negativas en términos del compromiso social hacia proyectos colectivos, el comportamiento cívico, los niveles de delincuencia y orden público” (Doig and Theobald).³¹ “Los lectores que busquen confirmación empírica de estos hallazgos, sin embargo, se verán decepcionados. Dichos estudios, que incluyeron países como Uganda, Hong Kong, Botswana y Australia, son casi en su totalidad descriptivos, con pocos datos y sin ninguna prueba estadística de respaldo. No es de culpar a los editores, sin embargo, dado que una extensa búsqueda de la literatura mundial al respecto evidencia que no hay virtualmente ningún apoyo empírico para esos argumentos” (Doig and McIvor).³² Una excepción parcial es un nuevo estudio de Lipset y uno de sus estudiantes (Lipset y Salman Lenz).³³ Sin em-

²⁸ Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1985.

²⁹ Michael Johnston, “Patrons and Clients, Jobs and Machines”, *American Political Science Review* 73, junio de 1979, pp. 385-398.

³⁰ Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³¹ Alan Doig y Robin Theobald (eds.), *Corruption and Democratisation*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 6.

³² Alan Doig and Stephanie McIvor, “Corruption and Its Control in The Developmental Context: An Analysis and Selective Review of the Literature”, *Third World Quarterly* 20, 3 de junio de 1999.

³³ Seymour Martin Lipset y Gabriel Salman Lenz, “Corruption, Culture and Markets”, en Lawrence J Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000.

bargo, en el mismo, utilizando datos de varios países, se incorporan una medida de democracia y una medida de corrupción, sin enfocarse directamente en el énfasis de Huntington en la legitimidad, sino que en un tema relacionado: el impacto de la corrupción en la democracia. (Los datos sobre corrupción salen del Índice sobre Percepción de la Corrupción de 1998 compilado por Transparency International, y la medida de democracia usada en el Índice de Freedom House, promediado en el período 1972-1998.) Lipset y Linz encuentran que, aunque surge una relación bivariable, cuando se elimina el efecto del PNB per cápita y otras variables no especificadas, la relación se vuelve insignificante. Estos hallazgos, aunque no hablan del vínculo entre la corrupción y la legitimidad, sí debilitan el apoyo hacia el impacto de la corrupción en el sistema político, ya que al menos desde las afirmaciones de Huntington acerca de la funcionalidad de la corrupción, los académicos han repetidamente encontrado que los países en desarrollo tienen mayores niveles de corrupción que los países industrializados. Por lo tanto, si la relación entre confianza y democracia no sobrevive la prueba de la introducción de un control estadístico del PNB, la confianza en su conclusión de que la democracia está inversamente asociada con la corrupción se debilita grandemente. Ese estudio, por lo tanto, no sólo deja de medir la relación entre corrupción y legitimidad, sino que la misma afirmación de que el estudio “ampliamente confirma” el vínculo entre democracia y corrupción, es refutada en el análisis multivariable (Lipset y Salman Lenz).³⁴

La evidencia más reciente que apoya la tesis de que la corrupción lleva a menores niveles de legitimidad se encuentra en la serie editada por Pharr y Putnam.³⁵ Utilizando datos de Europa, Donatella della Porta³⁶ sostiene que la corrupción es tanto una causa como el efecto de un pobre desempeño gubernamental, “reduciendo así la confianza en la capacidad del gobierno para enfrentar las demandas ciudadanas [...]”. La falta de confianza en el gobierno de hecho favorece la corrupción en tanto que transforma a los ciudadanos en clientes y corruptores que buscan protección privada para acceder a quienes toman las decisiones”. En este estudio nuevamente se utiliza el Índice de Percepción sobre la Corrupción de Transparency International, así como el Eurobarómetro para obtener evidencia acerca de la confianza en el gobierno. Los resultados, que se enfocan en Francia, Alemania e Italia en el perio-

³⁴ Seymour Martin Lipset y Gabriel Salman Lenz, “Corruption, Culture and Markets”, en Lawrence J. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000, p. 122.

³⁵ Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

³⁶ Donatella della Porta, “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”, en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 205.

do 1976-1995, sustentan esta tesis. De hecho, si se analizan todos los casos del eurobarómetro como grupo, la autora encuentra una asociación entre altos niveles de corrupción y poca satisfacción con la democracia. En un artículo relacionado con el tema en el mismo libro, enfocándose en el caso del Japón, Pharr³⁷ afirma: "Este capítulo demuestra que en Japón, al menos, la conducta errónea de los funcionarios ha sido el mejor pronosticador de la confianza del ciudadano en el gobierno en las últimas dos décadas". Pharr señala que este hallazgo es similar al de Page y Shapiro,³⁸ quienes encontraron que en los Estados Unidos la corrupción pública (especialmente el escándalo Watergate) produjeron un abrupto y permanente cambio en la opinión pública. Se utilizan varias fuentes de datos, pero sus principales conclusiones están basadas en una regresión longitudinal (serie de tiempo) que demuestra que el número de artículos sobre la corrupción en el periódico principal de Tokio es el principal pronosticador, en el tiempo, de la insatisfacción con la política.

En la región latinoamericana, Morris³⁹ llevó a cabo un extenso estudio acerca de las causas y consecuencias de la corrupción en México, un país que se ubica en el puesto 58 en niveles de corrupción en el estudio de Transparencia Internacional de 1999. Morris concluye que el rol positivo de la corrupción se limita a las elites, quienes pagan y reciben sobornos en una forma regular de manejar sus asuntos. Para el público en general, sin embargo, Morris utilizó datos de una encuesta para medir el vínculo entre corrupción y legitimidad. La encuesta (una muestra no al azar de 700 entrevistados en tres ciudades mexicanas) no preguntó acerca de la experiencia personal con la corrupción sino acerca de las percepciones sobre en qué medida es la corrupción necesaria para hacer trámites burocráticos. Los hallazgos muestran una fuerte relación entre esta percepción y la poca confianza en el gobierno, la cual es otra forma (limitada) de medir la legitimidad. Sin embargo, dado que la percepción de que los sobornos son necesarios puede de hecho ser provocada por una baja evaluación del gobierno en primer lugar, no puede estarse seguro de si es la corrupción en sí la responsable de la reducción de confianza en el gobierno. Un estudio más reciente sobre la corrupción y el apoyo al sistema se realizó en Chile, Costa Rica y México, el cual examina también la percepción acerca de la corrupción más que la experiencia con ésta (Camp,

³⁷ Susan J. Pharr, "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p.173.

³⁸ Benjamin I. Page y Robert Y. Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans: Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, pp. 337-338.

³⁹ Stephen D. Morris, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1991.

Coleman and Davis).⁴⁰ En Asia, Shin⁴¹ ha estudiado la corrupción en Corea del Sur, pero se enfoca en las percepciones de corrupción u honestidad de funcionarios públicos más que en la experiencia personal con prácticas corruptas.

Corrigiendo las limitaciones de los trabajos anteriores

¿Importa la corrupción en la política? Tal como ha quedado demostrado en la revisión de la literatura relacionada con ese tema, las perspectivas al respecto difieren. Aquellos que han afirmado que la corrupción cumple una función beneficiosa, basan sus afirmaciones en estudios que son casi totalmente anecdóticos y teóricos. Por otro lado, aquellos que han apoyado la tesis de que la corrupción tiene un efecto negativo en la creencia de la legitimidad de las instituciones políticas, o no han dado suficientes evidencias para probarlo o han dado evidencias que tienen serias fallas y que son indirectas. Se procederá ahora a revisar dichos problemas surgidos en investigaciones anteriores.

Esfuerzos previos para medir la corrupción

No es sorprendente que hasta recientemente, la investigación sobre la corrupción haya sido más descriptiva que empírica. El problema enfrentado por muchos investigadores es que dada la naturaleza *sub rosa* de la misma, la corrupción es un fenómeno inherentemente difícil de medir. A través de los años se han probado diversos enfoques para resolver este problema, cada uno de ellos con sus propias limitaciones.

Los primeros esfuerzos se basaron en el enfoque criminológico de utilizar datos de la policía y los tribunales de justicia. Se trataba simplemente de contar el número de arrestos y personas convictas por casos de corrupción en un país determinado. El problema con dicho enfoque es la falta de exactitud de la medida: mientras más vigilantes estaban las autoridades, se efectuaban más arrestos y había más personas convictas, completamente independiente de la tasa misma de corrupción. Así, en países con altos niveles de corrupción podía haber virtualmente ninguna vigilancia, mientras que en países relativamente "limpios" podían existir más arrestos y personas convictas, aun por infracciones menores. En términos generales, dicho enfoque ha sido abandonado.

⁴⁰ Roderic Al Camp, Kenneth M. Coleman y Charles L. Davis, "Public Opinion About Corruption: An Exploratory Study in Chile, Costa Rica and Mexico", *Annual Meeting of the World Association of Public Opinion Research*, Portland, Oregon, mayo de 2000, pp. 17-18.

⁴¹ Doh C. Shin, *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 208-214.

Para superar el problema inherente de medición derivado de utilizar datos oficiales, se han utilizado dos nuevos enfoques, aunque ambos tienen serias limitaciones. El primero (ya citado) es el que utiliza Transparency International (π) con su Índice Anual de Percepción de la Corrupción (IPC). π es una coalición internacional que promueve la integridad en los gobiernos alrededor del mundo. El esfuerzo de π se ha expandido a través de los años, incluyendo cada vez más países y más fuentes de información, incluyendo las percepciones de ciudadanos del país y los extranjeros. La dificultad primaria con este índice es que se fundamenta, como lo indica su título, en *percepciones* acerca de la corrupción más que en hechos de corrupción. Este problema, del cual está consciente π , ha resultado en que se estén haciendo extensos esfuerzos para mejorar la calidad de dichas medidas. En años recientes, medidas múltiples y promedios multianuales han sido utilizados con el fin de mejorar la confiabilidad en la medida.⁴² A pesar de sus limitaciones, el IPC es la medida más utilizada a nivel mundial para medir la corrupción hoy día, en forma similar a la medida de democracia de Freedom House. La mayoría de economistas la utilizan en sus estudios acerca del impacto de la corrupción en el crecimiento y la inversión.

El segundo enfoque reciente, diseñado para trascender la percepción y lograr captar la experiencia directa con prácticas de corrupción es la Encuesta del Banco Mundial sobre el Sector Privado.⁴³ Esta encuesta realizada en 1996 y 1997 en 69 países se hizo a través del envío de cuestionarios a 3.685 empresas en países seleccionados. El estudio, aunque útil en muchas formas, enfrenta una serie de problemas. Primeramente, la tasa de respuesta fue de un 30%, lo cual deja abierta la posibilidad de un sesgo resultante de la tendencia en los países más corruptos a que sean las empresas más honestas las que respondan, mientras que en los países con menos corrupción las respuestas pueden provenir de una mayor variedad de empresas. Por otro lado, el problema con el enfoque del Banco Mundial es que entre las empresas que sí respondieron, las más corruptas tienen más cosas que esconder, lo cual resulta en un serio subreporte de corrupción entre las empresas más corruptas. Pero quizás el mayor problema con el enfoque del Banco Mundial es que la base de datos incluye solamente empresas del sector privado y, por lo tanto, no hay evidencia directa de la corrupción en el sector público. Es la integridad del sector público lo que más preocupa a los encargados de las políticas públicas y a quienes quieren implementar reformas anticorrupción. De hecho, el propio análisis del Banco Mundial es acerca de los efectos

⁴² Estos esfuerzos son explicados en detalle en el sitio de Internet de Transparencia Internacional. El documento específico que presenta los asuntos metodológicos es: www.transparency.de/documents/cpi/cpi_framework.html.

⁴³ Para detalles véase World Bank, *World Development Report*, World Bank, 1997. *World Development Report*, 1997, Washington, DC, Oxford University Press. pp. 174-175.

perniciosos de la corrupción en el sector público, a pesar de que sus datos vienen del sector privado.⁴⁴

Otro enfoque (todavía más reciente) para medir la corrupción se orienta en una dirección totalmente distinta y conlleva una serie de nuevos problemas. El estudio de Japón por Susan Pharr (mencionado arriba) utiliza noticias de prensa acerca de la corrupción como la variable independiente. Pharr reconoce que los cambios en los niveles de corrupción revelados por esta medida pueden reflejar los cambios reales en el nivel de corrupción pero también pueden reflejar un cambio en el reporte de actos de corrupción. Aunque ella argumenta que esta distinción es importante pero no relevante para su análisis, de hecho sí lo es, tanto que las conclusiones de su investigación se ven seriamente debilitadas. El argumento es imperfecto por dos razones. En primer lugar, la autora afirma: "Un reporte dado acerca de una falta es un hecho, un punto en la base de datos, en tanto que registra una ocurrencia específica en la cual un funcionario público es acusado de acciones erróneas" (Pharr).⁴⁵ En la práctica, sin embargo, la acusación puede ser totalmente una invención del periódico mismo, cuyas motivaciones para dicha acusación pueden provenir del deseo de aumentar su circulación entre lectores o debilitar un partido para apoyar a otro. De ninguna manera se puede tomar el reporte de faltas en Japón como un "hecho" y debe tenerse aún menos confianza en los reportes de prensa de los países en desarrollo, donde los periódicos con frecuencia o son altamente irresponsables o están controlados por el gobierno. Los periodistas están pobremente capacitados, hay pocos estándares de ética y de hecho la verificación de las noticias es poco común. En segundo lugar, independientemente de la calidad de la información de prensa, si se encuentra que la confianza en el gobierno se reduce cuando hay más reportes de corrupción, lo único que puede afirmarse es que los medios de comunicación ejercen una influencia en la opinión pública. No puede decirse que la corrupción cambia las actitudes públicas hacia el Estado. Así, en países en los cuales la prensa tiene como práctica inventar escándalos en el gobierno y en los cuales hay poca confianza en el sistema político, la preocupación de los científicos sociales debería enfocarse en la calidad del periodismo y los estándares de corrupción periodística, más que con la corrupción pública.

Un enfoque totalmente distinto ha sido adoptado por la investigación de campo. Este esfuerzo ha sido inspirado por los estudios sobre la victimización por delincuencia, que se ha convertido en la fuente princi-

⁴⁴ Véase el análisis del impacto de la corrupción sobre el crecimiento y la inversión en *World Development Report*, World Bank, 1997. *World Development Report*, Washington DC, Oxford University Press, pp. 102-103.

⁴⁵ Susan J. Pharr, "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 194.

pal de las investigaciones sociológicas sobre el crimen y la delincuencia. Los criminalistas han reconocido desde hace mucho que los reportes oficiales de crímenes son poco confiables por el alto grado de manipulación política de los datos. Un jefe policial que quiere obtener nuevos vehículos del gobierno local tiene mayores incentivos para justificar su pedido si señala que hay una nueva ola de criminalidad en el lugar. Puede ser que el jefe de la policía le haya dicho a sus oficiales que sean especialmente agresivos cuando impongan la ley, o puede ser que los mismos datos hayan sido "cocinados". Alternativamente, los políticos que buscan créditos en su lucha contra el crimen buscan que haya menos reportes sobre actos de delincuencia, y los incrementos salariales para la policía pueden depender de una policía menos agresiva. Para superar estos problemas los criminalistas se basan cada vez más en las encuestas de victimización, las cuales son vistas como una fuente más exacta de tasas de criminalidad.⁴⁶

Internacionalmente, este enfoque ha sido extendido por el Centro de Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Crimen (Newman).⁴⁷ Implementada en 1987, la Encuesta Internacional sobre el Crimen incluye ahora 55 países, con muestras de entre 1.000 y 2.000 entrevistados por país. En 1996, por primera vez, se incluyó una pregunta en estos estudios acerca de la victimización del soborno. Aunque sería preferible un conjunto más amplio de preguntas sobre el tema, al menos esta fuente de información no sufre de los sesgos y limitaciones inherentes en los enfoques de Transparency International y el Banco Mundial. Los esfuerzos de Naciones Unidas no se orientan a medir las percepciones sino la experiencia real de los ciudadanos con la corrupción pública. Aunque no se puede captar la corrupción de alto nivel con este enfoque (sobornos a ministros o congresistas), sí puede captarse la experiencia (más que la percepción) ciudadana cotidiana con la corrupción. Recientemente, el Banco Mundial ha seguido este enfoque y ha llevado a cabo una serie de estudios de corrupción a nivel ciudadano. Un comentario acerca de este nuevo enfoque del Banco Mundial fue presentado en una ponencia en una Conferencia reciente (Kaufmann).⁴⁸ Un estudio como tal, por ejemplo, ha sido realizado en Nicaragua.⁴⁹

⁴⁶ Las tasas de homicidio, sin embargo, son utilizadas como indicadores confiables de una forma extrema de delincuencia.

⁴⁷ Graeme Newman (ed.), United Nations, *Global Report on Crime and Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, pp. 27-28.

⁴⁸ Daniel Kaufmann, "Corruption Diagnostics: A New Technocratic Framework for the Analysis of Corruption and Its Implications for the Design of Action Programs", Miami Anti-Corruption Summit, Miami, Florida, abril de 1998, pp. 2-4.

⁴⁹ Véase Comité Nacional de Integridad y World Bank-CIET Internacional, *Encuesta nacional sobre integridad y corrupción en la administración pública: Encuesta de hogares*, Managua, 1998.

La evidencia faltante en el vínculo entre legitimidad y corrupción

Típico de quienes resaltan los efectos negativos de la corrupción es el Banco Mundial,⁵⁰ el cual en 1997 señaló: “La corrupción viola la confianza pública y corroe el capital social [...]. Sin controles, la acumulación de faltas aparentemente menores puede lentamente erosionar la legitimidad política”. Desafortunadamente, aunque el Banco presentó evidencia sustancial acerca de los efectos negativos de la corrupción en la economía, presentó poca evidencia acerca de que la corrupción menor (o la de mayor nivel) erosiona la legitimidad política. El Banco presentó evidencia del nivel de la variable independiente (corrupción) pero no presentó evidencias correspondientes de la variable dependiente (legitimidad). Un estudio del Banco Mundial de 1999 utiliza una medida multiíndice de desempeño gubernamental, incluyendo percepciones de la corrupción alrededor del mundo, y muestra que los ingresos per cápita son menores y el analfabetismo adulto y la mortalidad infantil son mayores cuando hay un pobre desempeño gubernamental (Kaufmann, Kraay and Zoid-Lobaton).⁵¹ Sin embargo, una vez más, no hay evidencia del vínculo entre la corrupción por un lado y la legitimidad política por el otro.

Buena parte de la investigación empírica que enfatiza el impacto negativo de la corrupción en la legitimidad política ha utilizado medidas o indicadores de corrupción que tienen serias fallas (tales como las que se han enumerado antes). Virtualmente ningún trabajo anterior sobre el tema ha sido capaz de hacer una conexión directa entre corrupción y su impacto en la legitimidad. Los estudios que usan agregados nacionales para corrupción y actitudes políticas corren el riesgo de caer en problemas relacionados con la falacia ecológica. Ante la ausencia de información de nivel individual, los investigadores no han tenido forma de saber si los altos niveles de corrupción nacional (aun asumiendo por el momento que dicha medida no tuviera serios defectos) son responsables de los niveles nacionales de actitudes ciudadanas hacia sus sistemas políticos. Por esta razón, los estudios anteriormente referidos, que utilizan la medida de corrupción de Transparency International como un pronosticador e información agregada nacional con la satisfacción del desempeño de la democracia como la variable dependiente, son sujeto de observaciones de falsedad. De hecho, el estudio de Lipset demostró, como se hizo notar anteriormente, que la supuesta relación desaparece cuando se introducen controles estadísticos para eliminar el efecto del PNB.

Para probar la hipótesis de que la corrupción mina la legitimidad poli-

⁵⁰ World Bank, *World Development Report, 1997*, Washington DC, Oxford University Press, 1997, pp. 102-104.

⁵¹ Daniel Kaufmann, Arat Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters, Policy Research Working Paper N° 2196*, Washington DC, World Bank, 1998.

tica, es necesario tener datos de nivel individual. Las encuestas sobre corrupción, a pesar de ser muy nuevas, parecen ser el enfoque más prometedor emprendido a la fecha. Tales encuestas a nivel individual pueden dar evidencia de la experiencia diaria con la corrupción. Desafortunadamente, la mayoría de encuestas realizadas al momento, aunque dan información sobre la corrupción sufrida a nivel individual, no dan información acerca de la variable dependiente (por ejemplo la legitimidad del sistema político).

Una forma de superar estas limitaciones es obtener información sobre la experiencia con la corrupción a través de una encuesta, como se hizo en los estudios de Bolivia en 1998 y el 2000, mientras que simultáneamente se obtiene información de los mismos individuos acerca de su creencia en la legitimidad de su gobierno. La tarea analítica se vuelve entonces la de buscar conexiones entre la experiencia con la corrupción por un lado y la creencia en la legitimidad por el otro. Deben introducirse importantes variables de control y de dirección de la causalidad, lo cual puede hacerse a través de este enfoque, que se sigue en este estudio.

Examinando el impacto de la corrupción sobre la legitimidad

América Latina en general, y Ecuador en particular, donde se presta mucha atención actualmente al tema de la corrupción (Tulchin and Espach),⁵² es un buen lugar para examinar la tesis acerca del vínculo existente entre corrupción y legitimidad. Esto es cierto por dos razones. Primeramente, se considera que América Latina sufre de altos niveles de corrupción. Un indicador de esto es que solamente un país latinoamericano, Chile, se clasifica entre los 20 países menos corruptos del mundo, en el lugar 19 de los 99 incluidos en los datos de 1999.⁵³ Costa Rica empata con Malasia en el lugar 32. Los restantes países de la región tienen punteos de 40 o peor.⁵⁴ En segundo lugar, la región latinoamericana ha tenido por mucho tiempo problemas de estabilidad política, habiendo sufrido de una interminable cantidad de golpes de Estado durante su historia. Si como han argumentado Easton⁵⁵ y Lipset,⁵⁶ la legitimidad es un requisito para la estabilidad democrática, es probable que la legitimidad sea cuestionable

⁵² Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach. (eds.), *Combating Corruption in Latin America*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2000.

⁵³ El índice de TI index para 1999 incluyó 139 países, pero dado que hay varios países con el mismo punteo, éste va solamente de 1 a 99.

⁵⁴ Esta información es tomada del sitio de Internet de Transparencia Internacional: www.transparency.org.

⁵⁵ David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science* 5, octubre de 1975, pp. 435-457.

⁵⁶ Seymour Martin Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review* 59, febrero de 1994, pp. 1-22.

en los países latinoamericanos. Desde una perspectiva empírica, hay considerables evidencias que muestran que los niveles de legitimidad son débiles en la región, a pesar de haber transcurrido diez o más años de gobiernos democráticos (Seligson).⁵⁷

Cuando se usa la medida de apoyo al sistema institucional desarrollada anteriormente en el presente reporte y se examina el impacto de la corrupción, los resultados son muy claros, como se muestra en el Gráfico 12. Los entrevistados en nuestra encuesta nacional que no habían sido víctimas de la corrupción en el año anterior a la encuesta alcanzaron puntajes por sobre los del promedio nacional de apoyo al sistema, pero mientras más corruptos los actos sufridos por un entrevistado, más bajo tiende a caer el nivel de apoyo.⁵⁸ Los resultados se mantienen aun cuando se introduzcan controles por género, edad, educación, ingreso, estado civil y tamaño de la ciudad. Adicionalmente, el análisis fue desarrollado para examinar efectos de los partidos políticos, para así evaluar si hay menos probabilidades de que quienes votan por el partido de gobierno reporten victimización por la corrupción. No se encontró tal efecto.

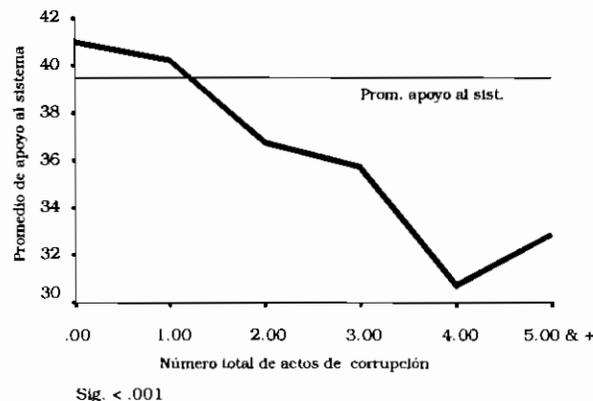
Conclusiones

La corrupción tiene efectos importantes. Este capítulo ha mostrado que la corrupción erosiona sustancialmente el apoyo al sistema institucional en Ecuador, un hallazgo que coincide con otra investigación en el proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh. Además, la dirección de la causalidad es clara: aquellos que exigen un soborno no preguntan primero a la víctima su nivel de apoyo al sistema institucional. Se ha determinado de forma confiable que el hecho de ser victimizado mediante exigencia del pago de coimas, disminuye el apoyo. En Ecuador, la encuesta muestra que la corrupción diaria es bastante común, afectando a la mitad de la población adulta en un año dado y afectando a los ricos y a los pobres igualmente. Estos resultados sugieren fuertemente que la corrupción liberada de todo control puede erosionar la legitimidad del sistema político, amenazando finalmente su estabilidad.

⁵⁷ Mitchell A. Seligson, "Toward A Model of Democratic Stability: Political Culture in Central America", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11 (2), 2000.

⁵⁸ El ligero incremento a los más altos niveles es estadísticamente insignificante.

Gráfico 12. El impacto de la victimización por corrupción sobre el apoyo al sistema⁵⁹



Resumen

Uno de los problemas más serios que Ecuador ha enfrentado en los últimos años es el de la corrupción. Publicitados escándalos en el gobierno y en el sector bancario han ocupado titulares en noticias nacionales e internacionales. La corrupción en Ecuador no se ha limitado a estos sectores sino que se ha extendido a muchas áreas. Un reciente informe de la Contraloría General del Estado encontró que de 1.496 auditorías efectuadas en el año 2001, en un 34% de los casos había indicios de responsabilidad penal y en 50% de los casos podía haber responsabilidad civil. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción fue creada en 1997 para enfrentar este serio problema.

Las encuestas de opinión pública no son buenos instrumentos para medir la magnitud y naturaleza de la corrupción en altas funciones puesto que tales actos son pocos en número y la mayor parte de lo que el público sabe acerca de ellos viene de los reportes de los medios de comunicación. Las encuestas, sin embargo, son mecanismos excelentes para medir la clase de corrupción que afecta a los ciudadanos en sus vidas diarias. De hecho, más adelante se demuestra que en comparación con los bien conocidos pero a menudo criticados Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, las encuestas son la mejor forma de medir tal corrupción. El Proyecto de Opinión Pública Latinoa-

⁵⁹ Nótese que un muy pequeño número de entrevistados fueron víctimas de más de 5 actos, pero la N es demasiado pequeña para que los promedios sean estables, así que estos casos fueron agrupados con aquellos que experimentaron 5 actos.

americana de la Universidad de Pittsburgh ha realizado varios estudios sobre corrupción, concentrándose en la magnitud de la corrupción experimentada por los ciudadanos, la percepción ciudadana de la honestidad o deshonestidad en varias instituciones y el impacto de la corrupción sobre la democracia. En este capítulo el interés se concentrará en Ecuador, incluyendo comparaciones con otros países cuando sea apropiado.

Palabras clave

Corrupción - democracia - encuestas - Ecuador - opinión pública.