

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: VÍNCULO CON EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Por Jesús Donayre Rodríguez

La corrupción es un fenómeno estructural y uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo económico y social de nuestro país. Actualmente, existen diversos indicadores, como el Índice de Percepción de la Corrupción o el Barómetro Global de la Corrupción, los cuales demuestran que existe una correlación negativa entre el desarrollo de los países, medido en términos de ingreso per cápita, y los índices de corrupción (Tanzi & Davoodi, 2001). Por lo tanto, esto nos indica que al controlar las raíces sistémicas o institucionales de la corrupción, habría mayores posibilidades de que se produzca un desarrollo económico sostenido. Mucho se ha escrito sobre este tema en el Perú; sin embargo, pocos son los resultados obtenidos.

La corrupción también afecta la eficiencia y eficacia de las organizaciones estatales, lo que genera desconfianza en las instituciones y pérdida de valor público y cohesión social. La situación peruana actual, en la cual recientemente se ha iniciado un nuevo período de gobierno, requiere que sea imprescindible poner este tipo de temas en la agenda política. En consecuencia, el presente artículo tiene por objetivo dar a conocer el efecto de la corrupción estatal en la administración pública, pero también en la economía y la sociedad, para luego brindar un acercamiento a las posibles soluciones a partir de la ciencia de la gestión.

Para empezar, la gestión del Estado peruano se basa en una multiplicidad de sistemas administrativos: gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, inversión, planeamiento estratégico, defensa judicial del Estado, control y modernización de la gestión pública. Dichos sistemas se han desarrollado, principalmente, a partir de inicios del presente siglo, en el contexto de la descentralización y de la llamada Reforma del Estado. Esta Reforma implica procesos de cambio en la organización y redistribución del poder político, pero también en las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar sus resultados. En ese sentido, se pueden identificar algunos avances en cuanto a la reforma del Estado durante los últimos años. Por ejemplo, en el 2005 se crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector del sistema nacional de planeamiento estratégico; años después, en el 2013 se promulga la Ley del Servicio Civil (Servir), tendiente a lograr un mejor servicio público.

Ahora bien, la corrupción puede clasificarse en distintos enfoques y formas. Una definición inicial se refiere al “mal uso del poder político – burocrático por parte de funcionarios, con el fin de obtener ventajas contrarias a las metas del desarrollo social, mediante la malversación o desvío de recursos públicos, junto con la distorsión de políticas e instituciones” (Quiroz, 2013: 30).

No obstante, la corrupción no se limita al mal uso de recursos públicos por parte de funcionarios. En efecto, de acuerdo al investigador y docente de la PUCP, José Távora, existe un enfoque más amplio para entender la corrupción, pues argumenta que “el problema central es la conspiración de empresas con funcionarios públicos para obtener beneficios indebidos en perjuicio de los ciudadanos, y la ‘captura del Estado’ como decisión estratégica de agentes económicos vinculados al poder político” (Távora, 2005: 202).

Esto nos lleva a recordar el famoso problema del agente – principal, el cual se aplica generalmente para el ámbito empresarial; sin embargo, se podría aplicar también para el ámbito público. Se dice que la relación de agencia es aquella en la cual “una persona, el ‘principal’, se beneficia cuando otra persona, el ‘agente’, realiza alguna tarea con esmero o esfuerzo” (Posner, 2002: 309). Entonces, dentro de la esfera pública, el ‘principal’ es el ciudadano, mientras que el ‘agente’ sería la autoridad o el servidor público. Pero ¿qué pasa cuando el agente puede optar por el menor esfuerzo, pero, a la vez, el principal no puede medir directamente el nivel del esfuerzo? Eso es lo que se conoce como problema de agencia, el cual nos permitiría analizar la corrupción de tipo individual.

La corrupción, en términos individuales, tiene diferentes formas. Para ello, podemos mencionar algunos delitos contra la administración pública, por ejemplo, según la Procuraduría Anticorrupción, el 92% de los alcaldes del país estuvieron siendo investigados por presuntos actos de corrupción en el 2014 (Macera, 2015); entre ellos, se hallaban los delitos de peculado (apropiación indebida de fondos públicos), malversación de fondos, negociación incompatible y colusión (favorecer a un proveedor privado).

Por otro lado, la corrupción tiene un impacto negativo en el desarrollo económico y social. En el ámbito económico, dicho fenómeno promueve una situación general de ineficiencia administrativa haciendo que los contratos se adjudiquen a contratistas equivocados y que los planes no lleguen a cumplirse, por mencionar un ejemplo.

En un reciente estudio realizado por Jorge Daly y Oscar Navas de CENTRUM Católica en el 2015, se encuestaron a funcionarios del sector privado para conocer su percepción o visión acerca de la corrupción. En relación a los pagos irregulares que se efectúan en los contratos que adjudica el Estado se halló que el 35% de los encuestados declararon que los sobrecostos indebidos corresponden al 1% del valor del contrato; además, 31% de los funcionarios señalan que estos sobrecostos están entre el 10% y 25% del valor de los mismos; lo cual podría decir que la corrupción implica mayores costos de transacción entre Estado y empresa. Es importante mencionar que, además, este problema se refleja en la fuga de capitales nacionales a paraísos fiscales, que representa una pérdida neta para los países en vías de desarrollo (Nye, 1967).

Asimismo, según el docente de la PUCP Álvaro González (2010), se desalientan las inversiones, principalmente las extranjeras, pues la corrupción representa un riesgo en el que el costo no oficial para iniciar una empresa es muy alto para ser rentable. Según el mismo estudio mencionado previamente, entre las modalidades de corrupción con mayor impacto sobre las operaciones de la empresa, se resaltan: sobornos exigidos para conseguir licencias y permisos con un puntaje ponderado de 14%; le siguen sobornos relacionados con los trámites municipales, concesiones de contratos públicos y los fallos judiciales, con el 10.3%, 10.2% y 10%, respectivamente.

Las consecuencias de este problema se evidencian, por ejemplo, en los Reportes de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, donde Perú retrocedió 21 posiciones en los últimos cinco años. De lo cual se desprende que la corrupción está relacionada a un aspecto similar al problema de agencia, conocido como información asimétrica, que podría darse no solo en la esfera pública sino también dentro del mercado, pudiendo generar que aquellas empresas que logran obtener concesiones de contratos públicos lleguen a perder eficiencia y competitividad.

En el ámbito social, las consecuencias de la corrupción serían peores en un país de renta media como el nuestro, ya que agudiza la pobreza y la desigualdad. Según los investigadores de la Universidad de Harvard, Jong You y Sanjeev Khagram, “mayores niveles de desigualdad son social y estructuralmente conducentes a mayores niveles de corrupción, a través de mecanismos materiales y normativos” (You & Khagram, 2005: 138).

En otras palabras, hay una relación positiva y estadísticamente significativa entre la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, y los índices de percepción de la corrupción (2005). Cabe mencionar, que este flagelo influye en el aumento de inequidad para el acceso a servicios públicos. Efectivamente, teniendo en cuenta que los problemas que más preocupan a la ciudadanía son la delincuencia y la corrupción (PROÉTICA, 2013), los investigadores Gustavo Yamada y Ricardo Montero (2011) realizaron un estudio al respecto, donde se comprueba que instituciones como la Policía y el Poder Judicial, presentan tasas muy altas de pago de coimas, así como una baja proporción de usuarios que culminan exitosamente sus trámites, afectando principalmente a los más pobres.

De esta manera, salvo el caso de los centros educativos estatales, “los pobres tienen menor probabilidad de acceso a todos los demás servicios públicos tales como la policía, el Poder Judicial y los servicios de infraestructura” (Yamada & Montero, 2011: 8). También los pobres “tienden a gastar una proporción mayor de sus ingresos por concepto de coimas exigidas por los funcionarios públicos en servicios tan importantes como seguridad (policía) y servicios de salud, además de aquellos provistos por los gobiernos regionales y los ministerios” (2011: 8).

En conclusión, el costo de la corrupción va más allá de los montos robados del Tesoro Público. De acuerdo a la Contraloría General de la República, el costo económico de la corrupción en el 2013 ascendió alrededor de S/ 10 000 millones- 1.6% del PIB más que la inversión en educación a nivel nacional- equivalente a treinta veces el presupuesto del programa Cuna Más (Macera, 2015). En consecuencia, la corrupción estatal implicaría un costo de oportunidad que afecta a los ciudadanos, pues se reduce grandemente la inversión efectiva en sectores tan urgentes como educación, salud, seguridad, infraestructura, entre otros.

Finalmente, el Perú durante los últimos años ha estado gozando de una mayor bonanza económica en comparación con décadas pasadas; sin embargo, ello también ha originado un mayor riesgo en la incidencia de corrupción y falta de transparencia en la administración pública. Por tal motivo, es imprescindible que desde el sector público se tomen medidas para eliminar o minimizar dicho problema. En primer lugar, se necesita un Estado más transparente y abierto, desde los más altos niveles de gobierno, para que los ciudadanos puedan conocer, en todo momento y en tiempo real, cómo se gasta su dinero; por ejemplo, las licitaciones, los sueldos de los funcionarios, las contrataciones, la agenda de los ministros y presidente de la república. En segundo lugar, es necesario ir más allá de la lógica punitiva *ex post*, para enfocarse en la prevención y el análisis o control de los procesos en la gestión y para conocer las fallas y factores que desencadenan la corrupción. Para ello sería pertinente que el Contralor General de la República sea seleccionado por concurso público; además de fortalecer y dar mayor autonomía a las oficinas de control interno, pues hoy dependen administrativa y presupuestalmente de las entidades y funcionarios que precisamente fiscalizan.

Visto esto, ahora pasaremos a analizar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) – Consulta Amigable del MEF, donde es posible comprobar que a mayores niveles de ingresos por Canon, existe menor nivel de eficiencia o ejecución presupuestal de proyectos de inversión en gobiernos regionales, en comparación con aquellos que no cuentan o que presentan menores ingresos por dicho concepto, pero, a la vez, en dichos gobiernos regionales con mayor Canon, hay más reportes o casos por presuntos actos de corrupción. En ese sentido, se podrían condicionar los presupuestos al cierre de la brecha de infraestructura, priorizando una gestión por resultados.

Para terminar, es esencial el cambio de recompensas y sanciones, haciendo que el descubrir actividades corruptas valga la pena. Por ejemplo, recompensar “con dinero, encomio y mejores perspectivas de ascenso a funcionarios de bajo rango que rechazan sobornos y que denuncian al cliente que quiere pagarlos” (Klitgaard, 1990: 135). Esto representaría una medida útil para minimizar el famoso problema de agencia descrito inicialmente. No obstante, para tal fin, es necesario mejorar e implementar la Ley Servir en todos los niveles de gobierno, pues hoy en día tiene carácter voluntario. Asimismo, sería positivo otorgar incentivos tributarios a ciudadanos y empresas que denuncien actos de corrupción y que posteriormente sean comprobados, con la debida protección de los denunciantes.

En definitiva, la lucha anticorrupción no es responsabilidad exclusiva del Estado, sino también de la sociedad civil y hasta del sector privado. Se requiere liderazgo por parte del Presidente de la República, pero a la vez la ciudadanía debe asumir una actitud más crítica y participativa en los asuntos públicos, donde el cambio cultural y la educación en valores éticos poseen un rol fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Hardoon, D. & Heinrich, F. (2013) Global Corruption Barometer. Berlin: Transparency International.

Fecha de consulta: 14 abril 2016. Disponible en: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>

Tanzi, V. & Davoodi, H. (2001) “Corruption, Growth and Public Finances” en Political Economy of Corruption. London: Routledge. Pp. 89-110.

Quiroz, Alfonso (2013) Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Távora, José (2005) “La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos a la democracia”. En Vicios públicos, poder y corrupción. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica. Pp. 199-228.

Posner, Eric (2002) “Modelos de agencia en el Análisis Económico del Derecho”. En: Posner, Eric (compilador). El análisis económico del derecho y la escuela de Chicago. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Pp. 309-329.

González, Álvaro (2010) “Estrategias Anticorrupción para la Administración Pública Peruana” en Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: memoria CAREMA 2009. Lima: Instituto de Gobierno USMP. Pp. 447-459.

Daly, J. & Navas, O. (2015) Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano. Lima: CENTRUM Católica. Recuperado de:

<http://centrum.pucp.edu.pe/pdf/working_paper_series/CERES_WP2015-07-0007.pdf>

Nye, Joseph (1967) Corruption and political development: A cost-benefit analysis. American Political Science Review, Vol. LXI: 2, pp. 417-427.

You, Jong & Khagram, Sanjeev (2005) A comparative study of inequality and corruption. Cambridge: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Macera, Diego (2015) ¿Cuál es el costo de la corrupción en el Perú? El Comercio.

Recuperado el 25 de abril de 2016, de <<http://elcomercio.pe/politica/actualidad/cual-costo-corrupcion-peru-informe-noticia-1820300>>

PROÉTICA (2013) VIII Encuesta Nacional sobre la percepción de la Corrupción en el Perú. Lima: Ipsos. Recuperado de <<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/VIII-Encuesta-20131.pdf>>

Yamada, G. & Montero, R. (2011) Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú. Lima: Universidad del Pacífico: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Klitgaard, Robert (1990) Controlando la corrupción. La Paz: Quipus.