

Parte Uno: Corrupción en la Construcción

1 - Los costos de la corrupción

Los informantes de corrupción en la construcción: la lucha fatal de un hombre

Rakesh Sinha

Satyendra Kumar Dubey venía de una familia que luchaba por llegar a fin de mes en una localidad empobrecida del estado oriental de Bihar. El hombre de 31 años, recibido de ingeniero civil en el Instituto Indio de Tecnología (IIT) en Kanpur, trabajaba como gerente técnico en la Autoridad Nacional de Autopistas de India (NHAI). Su trabajo era supervisar la construcción del tramo Bihar, del proyecto de autopistas de Golden Quadrilateral, iniciativa del primer ministro para tejer una moderna red de autopistas de cuatro carriles en el país.

En la noche del 27 de noviembre de 2003, Dubey fue asesinado. Al bajar de un tren en Gaya, una localidad no muy lejos de su lugar de trabajo en Koderma, esperaba que un auto lo pasara a buscar. No llegó –por razones que aún no se pueden explicar, el conductor no logró encender el auto esa noche–, entonces se subió a un bici-taxi. Dubey nunca llegó a su casa: unos hombres armados interceptaron el bici-taxi y lo mataron.

No se habló de sus asesinos, ni del taxista que había visto el asesinato. El caso ya empezaba a ser tratado como una rutina, otra fría estadística, lejos del imperio de la ley y orden.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2003, el periódico Indio *Sunday Express* informó que Dubey había escrito a la oficina del Primer Ministro (OPM) quejándose acerca de la corrupción en el tramo de 60 kilómetros en el que él trabajaba. Aparentemente, su pedido de confidencialidad no había sido escuchado, lo que lo hizo vulnerable a la presión y amenazas.

En su carta, Dubey subrayó varias instancias de lo que llamaba 'saqueo del dinero público' y 'la deficiente implementación' del proyecto. Alegaba que las compras habían sido 'completamente manipuladas y condicionadas' por los contratistas, y que la calidad se veía afectada por la subcontratación de pequeñas empresas.

Para muchos en la industria de la construcción india, esto resultaba familiar. Estos asuntos son muy comunes, en especial cuando se trata de contratos. Los sobornos a los funcionarios y la fuerza para intimidar a otros competidores son moneda corriente para obtener contratos. Se producen trabajos de mala calidad en serie y así se escurren los fondos públicos.

'Las obras se adjudican a precios muy altos y los contratistas aseguran la mejor calidad en la ejecución del proyecto. Sin embargo, cuando se trata de la ejecución real de las obras, se evidencia que la mayoría (a veces hasta un 100%) se entregan o tercerizan a pequeñas empresas que no están preparadas para ejecutar proyectos de tamaño dimensión... Me gustaría mencionar aquí que el fenómeno de subcontratación es muy conocido por todos, aunque se mantiene un estudiado secreto al respecto... Estos pequeños contratistas sólo tienen material y equipos de mala calidad, por lo que se dificulta el progreso y la calidad de la obra', escribió.

Dubey pidió que se mantuviera su nombre en secreto, pero al mismo tiempo dio a conocer su identidad. Tenía razones para hacerlo. 'Dado que este tipo de cartas, de un hombre común', escribía, 'no son tratadas con la debida seriedad, debía dejar en claro ... que esta carta está siendo escrita luego de haber sido pensada cuidadosamente, por un ciudadano preocupado, también muy

cercano al proyecto ... [A]mablemente les describiré quien soy (en un hoja separada para asegurar la confidencialidad) antes de continuar.’

Pasó justo lo contrario. La carta de Dubey fue acumulando las firmas y garabatos de los funcionarios, indicando que había pasado las rondas de la burocracia de Delhi. Su pedido de confidencialidad fue aparentemente ignorado, y la carta fue enviada a sus superiores en la Autoridad de Autopistas con una copia al Jefe de Vigilancia de la organización quien, se supo, había reprochado a Dubey el haber escrito directamente a la OPM.

Dubey escribió una segunda carta, esta vez no a la OPM, sino al Presidente de su propia organización, la ANAI. Le mencionaba que había comenzado a recibir llamadas amenazadoras. Nadie tomó en serio a Dubey, y él pagó con su vida. Su hermano presentó una primera denuncia ante la policía de Gaya, aduciendo que las personas a las que él había expuesto por actos de corrupción estaban detrás del asesinato. La denuncia no contenía nombres.

El comisario de Gaya, Hem Chand Sirohi, quien conocía a Dubey, admitió: ‘nadie está a salvo, la mafia [delincuentes que se apoderan de los contratos licitados] siempre encuentra una salida’.²

La cobertura sostenida del caso y la concientización de que un hombre había sido asesinado por hablar en contra de la corrupción, enojó al público. Una de las caras más conocidas de India, el mentor de Infosys Technologies y alumno del IIT Nagavara Ramarao Narayana Murthy, presentará una declaración en la que instaban al Primer Ministro a suspender el contrato con el contratista actual, investigar el caso como un tema prioritario, e imponer un castigo ejemplar y severo para los culpables. Instaba a la implementación de una buena política de protección para los informantes. ‘Que ésta sea la última de este tipo de tragedias en India’, Murthy dijo.³ El Primer Ministro en ese momento, Atal Behari Vajpayee, declaró que los asesinos de Dubey serían castigados ‘dondequiera que estén’.⁴

El Ministerio al que respondía Dubey, el de transporte y vialidad, presentó una declaración dos días después para negar cualquier tipo de error de su parte. Se hizo eco de lo que el Ministro B. C. Khanduri había dicho antes: la filtración de la información de la carta y el asesinato no tenían relación, y el asesinato de Dubey debía considerarse en el contexto del terrible récord de falta de ley y orden de Bihar.

‘Es una cuestión de costumbre que el personal empleado en la implementación del PDNA (Proyecto de Desarrollo Nacional de Autopistas) en Bihar se encuentre bajo amenazas constante... Esto ha causado una atmósfera de temor y terror y obstaculiza el progreso de las tareas’, el ministro estableció, y dijo que la ANAI en sí ‘estaba completamente consciente de las faltas del sistema existente y que ha tomado las medidas para mejorar los procedimientos’.⁵

El caso Dubey se encargó a la Oficina Central de Investigación (OCI), la principal agencia de investigación del país, pero su manejo del caso vio al taxista, principal testigo, desaparecer después del interrogatorio. Dos sospechosos más fueron encontrados muertos muy poco después de haber sido interrogados.

El Director de la OCI admitió que la muerte de los sospechosos requería una consideración más profunda sobre la posibilidad de que la mafia hubiera conspirado detrás de la muerte de Dubey. Desde entonces ha habido algunos arrestos –de residentes pobres de localidades cercanas a Gaya. La OCI dice que han confesado ‘haberlo robado’ pero no hay cargos todavía.

En enero de 2004, la Corte Suprema entró en escena. Actuando por petición del abogado Rakesh Upadhyay, que buscaba la protección de los informantes después de la muerte de Dubey, el tribunal notificó al gobierno local y nacional. Upadhyay puntualizó que el pedido de confidencialidad de Dubey hubiera gozado de protección si el gobierno hubiera sancionado la ley de protección de los informantes recomendada por la Comisión de Revisión de la Constitución en 2002.

En marzo de 2004, el caso Dubey recibió atención internacional cuando el Índice de Censura de Londres lo premió de manera póstuma con el Premio Informante del Año. En el país, la presión para que el gobierno actuara iba en aumento.⁶ El 5 de abril, Justice Ruma Pal de la Corte Suprema propuso que se creara un mecanismo de protección de los informantes a través de un decreto ejecutivo, mientras se esperaba la sanción de una ley adecuada.

Esto tuvo lugar en abril, cuando el fiscal general Kirit Raval obtuvo la aprobación de la corte para un esquema que autorizaba a la Comisión Central de Vigilancia (CCV) a proteger a los informantes y actuar sobre sus denuncias. Los informantes pueden ahora acercarse a la CCV, de interés público, con cualquier prueba de supuesta corrupción o uso ilícito del mandato público por parte de cualquier empleado del gobierno central o de toda sociedad, empresa, asociación o autoridad local controlada por el gobierno central.

El informante no puede mantener su identidad secreta, pero la CCV debe protegerla. La CCV puede tomar medidas contra cualquiera que deje filtrar el nombre del informante, intervenir en casos de abuso de autoridad, y ordenar la protección para los informantes y los testigos. La comisión también puede exigir la asistencia policial para investigar las denuncias y, después de las investigaciones, puede recomendar procedimientos departamentales contra el funcionario involucrado; medidas para resarcir la pérdida causada al gobierno; procedimientos penales; o medidas correctivas para evitar una nueva infracción.

Días después de que el mecanismo fuera implementado, el Comisario de la Central de Vigilancia P. Shankar dijo que estaría más satisfecho si el arreglo no fuera una versión tan ligera de la legislación propuesta, pero que al menos era un comienzo. 'Si Satyendra Dubey hubiera recurrido a mí, yo no hubiera podido hacer lo que puedo hacer hoy por él', dijo.⁷

Notas

1. Raj Kamal Jha es editor adjunto del *Indian Express*.
2. *Indian Express* (India), 11 de diciembre de 2003.
3. BBC News, 10 de diciembre de 2003, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3306075.stm
4. *Ibid.*
5. Ministerio de Transporte y Autopistas, 11 de diciembre de 2003, <http://pib.nic.in/archieve/lreleeng/lyr2003/rdec2003/11122003/r1112200336.html>
6. 9 de octubre de 2004, ceremonia de Transparency International de entrega de los Premios a la Integridad 2004, reconocimiento póstumo a Satyendra Kumar Dubey por su coraje en la lucha contra la corrupción.
7. *Indian Express* (India), 7 de mayo de 2004.

Los costos económicos de la corrupción en infraestructura

Paul Collier y Anke Hoefler¹

Para evaluar los costos económicos de la corrupción en infraestructura, primero necesitamos entender por qué el sector sigue apareciendo como el más corrupto. La infraestructura resulta distintiva como actividad económica en dos aspectos. Primero, resulta intensiva en capital 'idiosincrático', lo que significa que el capital debe ser diseñado específicamente para su instalación. Segundo, es una actividad de 'red', lo que requiere reglamentación del gobierno. Ambas características la hacen fácil de corromper.

Aumento del costo de capital por la corrupción

En un punto, el capital es diferente cada vez, resulta difícil estandarizar y establecer un costo de instalación. Por ejemplo, los edificios nuevos son más difíciles de tasar que los camiones nuevos. Distinto de los camiones nuevos, el proveedor –constructor– tiene mucha más información de los costos verdaderos que el comprador. La diferencia en la información –conocida como asimetría en la información– se traduce en una oportunidad para la corrupción. El efecto directo de tal corrupción es que aumenta el costo de la infraestructura de la construcción –es decir, el costo de *capital*. Este efecto directo puede tener muchos efectos secundarios que alteran la asignación de presupuestos.

Al reconocer el problema de la corrupción en el sector de la construcción, los tomadores de decisiones encargados de los presupuestos podrían desviar gastos del sector. Por ejemplo, un anterior ministro de Finanzas para Eritrea adoptó la política de minimizar los costos de construcción porque dudaba de la capacidad de su ministerio para controlar tales gastos. Mientras que la evidencia a continuación sugiere que esta es una respuesta común, si los tomadores de decisión en temas de presupuesto son corruptos, podrían desviar los fondos de los presupuestos hacia los gastos de infraestructura de manera que aumentaran las oportunidades para la corrupción. Si las rutas resultan más intensivas respecto del capital que la educación primaria, entonces el presupuesto puede desviarse por varios caminos, y lejos de la educación. Y si hay más oportunidades de corrupción en la construcción de caminos que en el mantenimiento, se pueden construir los caminos, dejar que se deterioren, y luego reconstruirlos: un escenario muy común en África.

Aunque los tomadores de decisión sean indiferentes o hagan caso omiso de la corrupción, el aumento en el costo de la infraestructura de capital generará un efecto de 'sustitución' por medio del cual se comprará menos que si su precio no fuera incrementado. De manera que la corrupción lleva a que se gaste más y se entregue menos.

Cómo la corrupción aumenta el costo de operación de los servicios de infraestructura

La infraestructura no es necesariamente una gran cantidad de estructuras; es el flujo de los servicios. Los caminos contribuyen al transporte de servicios, las plantas de energía contribuyen a la provisión de electricidad, y las líneas de teléfono, a los servicios de comunicaciones.

Por lo general, los gobiernos regulan los servicios de infraestructura como sus sistemas de distribución y a menudo incluyen puntos sobre el monopolio, que de otra forma podrían explotar los operadores.

La regulación resulta difícil cuando los reguladores saben menos que el proveedor de servicios, como a menudo resulta. Además, los reguladores pueden requerir ser regulados, dado que los proveedores podrían sobornarlos –fenómeno conocido como 'captura regulatoria'.

Un proveedor puede distribuir las ganancias de su monopolio en toda la organización en forma de esfuerzos reducidos, salarios inflados, u otras formas de flexibilidad de gestión. Los empleados podrían explotar el monopolio de sus tratos con clientes; por ejemplo, podrían pedir sobornos por lo que llaman prácticas comunes.

Estas formas de corrupción aumentan los costos recurrentes de la provisión de servicios. Además, como sucede con los costos de capital, el exceso de costos recurrentes tiene efectos directos e indirectos. El efecto directo es simplemente el desperdicio implicado en los servicios provistos. El costo indirecto es lo que los clientes podrían sustituir con el servicio. Por ejemplo, en todo África, el fracaso de la provisión monopólica de la electricidad ha inducido al auto-abastecimiento. Algunas pequeñas empresas fabricantes gastaron tres cuartos de las inversiones en generadores eléctricos.² Si esta conducta hace que las manufacturas sean poco competitivas en los mercados globales, los verdaderos costos de la corrupción en la provisión de electricidad en términos de pérdida de empleo resultan enormes.

Cuantificación del impacto de los costos de capital

Durante muchos años, las propuestas de construcción de infraestructura en Nigeria se aprobaban sin mayores evaluaciones. Oby Esekwesili, el asesor del Presidente en la lucha contra la corrupción, ahora evalúa el proceso de compras federales y ha introducido un proceso de licitación competitiva. La introducción de dicha evaluación en efecto demuestra el grado de incremento de los costos, que antes resultaban normales. *El nuevo sistema de compras ha resultado en reducciones de costos de 40-50%.*³

Este hallazgo se complementa con estudios econométricos que toman un enfoque comparativo, relacionando diferencias en los niveles de corrupción a las diferencias en los costos de infraestructura (de capital o recurrentes). La econometría tiene muchas formas de copiar el hecho de que muchos factores de los costos varían según los casos. El estudio global resumido a continuación hace un control cuidadoso de las diferencias entre los países. En cambio, el primer estudio intenta minimizar las diferencias al focalizarse en un solo país (Italia) y estudiar las variaciones entre las regiones.

Inversiones en infraestructura en 20 regiones de Italia

Del Monte y Papagni examinaron el nivel de inversiones públicas a nivel regional, en lo que consideran una buena aproximación a las inversiones en infraestructura, para cuantificar el primer tipo de costo identificado anteriormente –el incremento del costo de capital.⁴ Utilizan una medida regional objetiva de la corrupción, a saber, el número oficial de delitos cometidos contra la administración regional. Su medida de rendimiento es la tasa de crecimiento económico región por región. Esta medida captura tanto los efectos directos del creciente costo de capital –incluyendo el desperdicio– y los efectos indirectos, la sustitución dentro y fuera de la infraestructura.

No es sorprendente que el estudio de Del Monte y Papagni muestre que las inversiones en infraestructura aumentan la tasa de crecimiento y la corrupción la reduce. Sin embargo, su hallazgo clave es que –de controlar estos efectos– un alto nivel de corrupción reduce el aporte que

los niveles de inversión en infraestructura contribuyen. El efecto es altamente significativo en el sentido estadístico, y en el sentido económico, también.⁵

Específicamente, un mayor 'desvío estándar' en el nivel de corrupción reduce la contribución de la inversión de infraestructura a la tasa de crecimiento en un 0,29%. En otras palabras, en vez de que la región crezca 1,4% –promedio de crecimiento de Italia durante 1990s– un desvío estándar de la región por debajo del promedio crecería sólo 1,11%. Durante la década, esa región será un 3% más pobre según el promedio general.

Si todas las regiones de Italia pudieran reducir los niveles de corrupción o el desvío estándar, los ahorros anuales *sólo por el aumento de la efectividad de las inversiones en infraestructura* serían el doble de todo el presupuesto de asistencia de Italia.

Inversión global en infraestructura en teléfonos y electricidad

En un estudio global, Henisz presenta una imagen de la inversión en redes telefónicas y la generación de electricidad durante todo el siglo, utilizando datos para más de 100 países.⁶ El estudio utiliza dos distintas medidas de rendimiento. El primero es la longitud del lapso entre las primeras instalaciones de redes telefónicas en el mundo y de las conexiones de electricidad (en Estados Unidos), y su instalación en cada uno de los países que están siendo evaluados. La segunda es el nivel de inversión subsiguiente en redes telefónicas y de generación de electricidad. Henisz está investigando si un alto nivel de corrupción estira el lapso inicial en la adopción y si baja el nivel de las inversiones subsiguientes.

Henisz mide los niveles de corrupción por la habilidad del entorno político de imponer pesos y contrapesos sobre el abuso de poder. Comienza por contar el número de pesos y contrapesos nominales en el sistema de toma de decisiones políticas. Luego introduce el grado en el que estos centros independientes de poder son independientes en la práctica. Para hacerlo, mira la heterogeneidad política de los centros de poder; por ejemplo, si todos los centros de poder están controlados por el mismo partido político, ellos son menos independientes que si están controlados por los diferentes partidos. Finalmente, Henisz permite cierto grado de heterogeneidad política *dentro* de cada centro de poder. Un entorno de baja corrupción incluiría muchos pesos y contrapesos, cada uno políticamente independiente, y cada uno sujeto a la disciplina interna de la competencia política. En el otro extremo, la corrupción prospera donde los pesos y contrapesos resultan pocos en número e ineficientes dada la concentración de poder político.

Henisz encuentra que la corrupción, así definida, tiene un efecto significativo. Considera los beneficios de las limitaciones políticas si están en un estándar más arriba del promedio. En África, tal mejora hubiera aumentado la posibilidad de instalación de la red dentro de los primeros 5 años de la primera instalación mundial entre un 15 y 38%. El estudio descubre efectos similares en otras regiones, y para la generación de electricidad. La misma mejora de un estándar de desvío también hubiera aumentado la tasa de inversión en infraestructura. Hubiera aumentado la tasa anual de inversión en la red telefónica en 0,8 puntos porcentuales, y en la generación de electricidad de 0,5 puntos porcentuales. En estas décadas, tales efectos representan mayores diferencias en la provisión de infraestructura.

La corrupción y la inversión en infraestructura: un resumen

Los dos estudios de estas buenas prácticas llevan el mismo mensaje: *La corrupción tiene efectos adversos sobre la inversión de infraestructura*. El estudio global descubre que, en el control de otras características del ambiente, un alto nivel de corrupción *demoraría* sustancialmente la

introducción de nuevos tipos de infraestructura y *reduciría* sustancialmente la velocidad en la que se acumula. El estudio italiano muestra que aún esto subestima el daño hecho por la corrupción. Descubre que un cierto nivel de inversión en infraestructura es mucho *menos productivo* en entornos corruptos. Así, los efectos distintivos encontrados en los dos estudios son acumulativos: *La corrupción disminuye el gasto en infraestructura y reduce la productividad de esos gastos*. Aún así, los costos de la corrupción no terminan aquí.

Cuantificación del impacto de costos recurrentes

Atendiendo ahora a los efectos de la corrupción en los costos recurrentes, el siguiente conjunto de estudios econométricos nuevamente adopta los enfoques complementarios: dos se centran en una región y sector en particular en un momento dado, para reducir los problemas de comparación; y el tercero toma el enfoque global y considera una amplia gama de servicios de infraestructura.

Agua en África y electricidad en América Latina

Los estudios regionales se focalizan en los costos de operación de los servicios públicos, tomando su inversión de capital como un dato conocido. Están preocupados con la eficiencia con la que una suma de inversión de capital se combina con la mano de obra y otros insumos para producir el flujo de servicios. En su estudio de las empresas de servicios de agua en África, Estache y Kouassi comparan la productividad entre 21 empresas.⁷ Poner como punto de referencia a la empresa más eficiente, ayudaba a medir el grado en el que las empresas no lograban llegar al estándar e intentaban explicar por qué eran menos eficientes. El nivel de corrupción que prevalece en el país es uno entre muchas variables explicativas. Al controlar todas las otras variables, los autores descubren que el nivel de corrupción es altamente significativo en el sentido estadístico, y es sustancial en sentido económico.

El nivel de corrupción se mide sobre una escala de 16 puntos ascendentes con un promedio de 10.2. Estache y Kouassi descubrieron que la reducción de un punto en la corrupción aumenta el nivel de eficiencia operativa en un 6,3%. Si los servicios de agua estuvieran operativos en entornos no-corruptos (1 en la escala), tendrían un promedio de aumento en la efectividad de 64%. Los precios que cobran las empresas podrían ser así un 64% más bajo. En otras palabras, casi dos tercios de los costos operativos se debían a la corrupción. Aún una reducción de la corrupción de un punto, de un promedio de 10,2 a 9,2 (totalmente dentro del rango de datos) reduce el costo en 6,3%, lo que resulta un efecto importante. De hecho, los autores puntualizan que excede las ganancias totales logradas desde la privatización.

Un estudio realizado por Bo y Rossi en 80 empresas de servicios de electricidad en 13 países latinoamericanos utiliza dos medidas de variaciones nacionales en la corrupción, el Índice de Percepciones de la Corrupción de TI y el Índice de corrupción en la Guía Internacional de Riesgo País.⁸ Los dos resultan significativos. Este estudio controla otros efectos sobre la eficiencia de la generación de la electricidad. Utiliza dos medidas de rendimiento, el número de trabajadores empleados –y por lo tanto la productividad de la mano de obra– y los costos operativos y de mantenimiento totales. Con dos medidas de corrupción y dos medidas de rendimiento, los autores serían capaces de controlar la solidez de los resultados. Encuentran que ambas medidas de corrupción afectan significativamente y sustancialmente las medidas de rendimiento.

Bo y Rossi consideran lo que sucedería si el país que mostraba la media en la muestra (Brasil) tenía la medida de corrupción del país menos corrupto en su muestra (Costa Rica). Aproximadamente, esto es equivalente a preguntarse lo que sucedería si todos los países redujeran

su corrupción al nivel de Costa Rica. Los efectos de la eficiencia serían sustanciales. La fuerza laboral necesaria para producir la misma cantidad de electricidad se reduciría en 12%.⁹ La electricidad será seguramente menos costosa; los autores descubren que los costos operativos y de mantenimiento caerían un 23%.

Así, ambos estudios demuestran los efectos significativos de la corrupción en gastos recurrentes en servicios de infraestructura. Ambos evalúan costos directos solamente, a saber los mayores precios que deben pagar por los servicios que realmente se prestan. Estos estudios no consideran los costos indirectos de los servicios deficientes, tales como la pérdida de trabajo e inversión en las fabricaciones.

Rendimiento global de los servicios de infraestructura

Kaufmann, Leautier y Mastruzzi consideran el rendimiento de los servicios de infraestructura desde una perspectiva global.¹⁰ Su unidad básica de observación no es un país, sino una ciudad: toman en cuenta 412 ciudades de 134 países. Su medida de rendimiento está relacionada con el acceso a los servicios y a la calidad de la entrega de servicios tales como agua, cloacas, electricidad y teléfono. La medida de los autores para la corrupción incluye información de la ciudad y del país en su totalidad. Observan el alcance de los sobornos en los servicios públicos en las ciudades; en el ámbito nacional, miden el alcance del 'entendimiento del estado' de los procesos regulatorios, y el grado en el que se controla la corrupción. La pregunta es si, controlando otras características, estas medidas de la corrupción afectan a alguno o a todos los servicios de infraestructura considerados.

Demuestran que cada medida de corrupción tiene efectos sustanciales tanto en el acceso y la calidad de los servicios prestados. Tales hallazgos apoyan la conclusión de que la corrupción a nivel ciudad es significativa, más allá de otras influencias, en la cantidad y calidad de los servicios prestados

Resumen: la corrupción y los servicios de infraestructura

Estos estudios sobre las 'mejores prácticas' comunican el mismo mensaje – *la corrupción empeora significativa y sustancialmente los servicios de infraestructura*. Aún así, los problemas a los que apuntan difieren. Los estudios se ocupan de los costos de la operación. Muestran que la corrupción aumenta el costo de provisión de un volumen particular de un servicio. El estudio más amplio no se ocupa de los costos operativos, sino del volumen y calidad de los servicios prestados. Descubre que la corrupción reduce el acceso a los servicios, lo que podría ser una consecuencia directa del efecto del incremento de costos: a mayor costo operativo, menor volumen de servicio prestado. Sin embargo, el efecto adverso respecto de la calidad es totalmente diferente. De hecho, los costos operativos causados por la corrupción podrían llegar a ser compensados con una mayor calidad. Sucede lo contrario: *la corrupción aumenta los costos y disminuye la calidad*.

Conclusión: costos, costos y más costos

Las investigaciones preliminares sobre las consecuencias de la corrupción presentan un problema técnico de 'pertenencia' –la corrupción estaba *relacionada* con muchos resultados adversos, aunque no era su *causa*. Investigaciones recientes han recorrido un largo camino para sobreponerse a estos problemas de interpretación. Uno de los enfoques consiste en limitar la pregunta. Por sobre todo, estos estudios no se focalizan en las consecuencias generales de la corrupción, sino en varios problemas específicos relacionados con la infraestructura. Además, dentro de la infraestructura,

algunos se focalizan en la inversión en el sector, mientras que otros lo hacen en los servicios provistos. Otro enfoque consiste en limitar el rango de observaciones consideradas. Algunos de los estudios se han concentrado en un solo tipo de infraestructura en un solo país o región.

Lo que surge de este enfoque más preciso es una mayor confianza en los resultados, y una gama de costos generados por la corrupción. Entre ellos los estudios revisados han demostrado cuatro costos distintos derivados de la corrupción, pero coexistentes que resultan significativos y sustanciales a la infraestructura:

1. La corrupción demora y reduce los gastos e inversiones en infraestructura (por ejemplo, globalmente, una modesta reducción en la corrupción incrementaría las inversiones en telecomunicaciones en 0,8 puntos porcentuales).
2. La corrupción reduce el crecimiento generado por un gasto en infraestructura dada (por ejemplo, en Italia, la misma reducción modesta de la corrupción aumentaría el crecimiento en 0,3 puntos porcentuales, aunque no haya cambios en las inversiones).
3. La corrupción aumenta los costos operativos de la provisión de un nivel dado de servicios de infraestructura (por ejemplo, en América Latina, recortar la corrupción a los niveles de Costa Rica reduciría los costos operativos en la electricidad en un 23%).
4. La corrupción reduce la calidad de los servicios de infraestructura y limita el acceso, en especial para los pobres.

El costo total verdadero de la corrupción en infraestructura es al menos la suma de los costos. Representa menor calidad de vida, golpea más a los pobres; y afecta el desarrollo. De hecho, la infraestructura cara y de mala calidad implica costos sobre la sociedad mucho más allá del dinero directamente gastado en el proceso de provisión.

Sin embargo, el enfoque tomado en estos estudios también lleva un mensaje implícito de esperanza. La base de los estudios es la *variación* – podemos cuantificar los costos de la corrupción sólo porque su alcance difiere tan marcadamente entre las distintas regiones, que se asemejan en otros aspectos. En otras palabras, *no tiene que ser así*.

Notas

1. Paul Collier es profesor de economía en la Universidad de Oxford donde dirige el Centro de Estudio de las Economías Africanas. Anke Hoeffler es investigadora del departamento de economía.
2. P. Collier y J.W. Gunning, Explicando el Rendimiento Económico de África ('Explaining African Economic Performance') en *Journal of Economic Literature* 37 (1999).
3. Comunicaciones personales a los autores.
4. Alfredo Del Monte y Erasmo Papagni, 'El Gasto Público, la Corrupción y el Crecimiento Económico: El caso de Italia (Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy)' en *European Journal of Political Economy* 17 (2001).
5. 'Significativo' es un concepto estadístico, que indica que el alcance del resultado es confiable. Un resultado puede ser significativo en las estadísticas, y presentar poco interés si el efecto que identifica es pequeño respecto de los términos económicos.
6. Wiltold J. Henisz, El Entorno Industrial para Inversiones en Infraestructura ('The Institutional Environment for Infrastructure Investment') en *Industrial and Corporate Change* 11 (2002).
7. Antonio Estache y Eugene Kouassi, Organización del Sector, Gobierno, e Ineficiencia de los Servicios Públicos en África ('Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Utilities'), mimeo (World Bank Institute, 2002).
8. Ernesto Dal Bo y Martin A. Rossi, Eficiencia de la corrupción: Teoría y pruebas en los servicios eléctricos ('Corruption and Efficiency: Theory and Evidence from Electric Utilities'), mimeo (Universidad de California, Berkeley, y Universidad de Oxford, 2004).
9. Esto no implica que en entornos de baja corrupción el 12% de los trabajadores de la electricidad fueran a perder sus trabajos. Porque si la electricidad fuera menos costosa, se produciría más.

10. D. Kaufmann, F. Leautier y M. Mastruzzi, El gobierno y la ciudad: Investigación empírica de los determinantes globales del rendimiento urbano ('Governance and the City: An Empirical Investigation into the Global Determinants of Urban Performance'), mimeo (Banco Mundial, 2004).