

APUNTES DE ECONOMIA Y POLITICA

Análisis Económico de las Decisiones Públicas

VOL. 1, No. 3

CENTRO DE OPCION PUBLICA
UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN

SEPTIEMBRE/OCTUBRE
2001

EN ESTA EDICION

Editorial	1
Reflexiones en torno a la corrupción.....	2
El Estado de Derecho y la búsqueda de rentas....	4
¿Corrupción en el Gobierno?.....	5
Índice de Percepción de Corrupción 2001	6
Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala.....	7

Editorial La corrupción y la búsqueda de rentas

Con esta edición intentamos ofrecer al lector una panorámica general de los fenómenos de la corrupción y la búsqueda de rentas a la vez que se busca aportar lineamientos básicos de sus posibles soluciones.

La teoría de búsqueda de rentas o *rent-seeking*, nombrada por Anne Krueger en un artículo de 1974 y desarrollada posteriormente por Gordon Tullock, es una poderosa herramienta para explicar las causas estructurales de la corrupción. Tullock define la búsqueda de rentas como “la manipulación de los gobiernos democráticos para obtener privilegios especiales bajo circunstancias en que la gente lesionada por los privilegios sufre un perjuicio mayor que lo que ganan sus beneficiarios.” Es decir, es la competencia de grupos de interés organizados, por obtener privilegios y favores políticos, a expensas de un costo social mayor.

Esa búsqueda de rentas especiales, que jamás existirían en el marco de la competencia en el mercado libre, se constituye como el incentivo perverso para la incubación del virus de la corrupción en un ámbito tanto público como privado.

Aunque el propio Tullock acepta el hecho que la búsqueda de rentas es un resultado natural del proceso político, el problema radical es que cualquier privilegio dado a un grupo en especial, atenta contra el Estado de Derecho, base fundamental de un sistema de gobierno sano.

En esencia la búsqueda de rentas deriva en la legitimación del robo como algo dentro del marco legal. Es decir, el sistema permite que los recursos escasos de la sociedad sean expropiados de un sector en beneficio de otro mediante el otorgamiento de subsidios, cuotas y tarifas especiales y otros privilegios. Este problema está ligado a la corrupción y a la “legitimidad” que ésta tiene en algunos sistemas políticos.

Tullock define la búsqueda de rentas como “la manipulación de los gobiernos democráticos para obtener privilegios especiales bajo circunstancias en que la gente lesionada por los privilegios sufre un perjuicio mayor que lo que ganan sus beneficiarios.”

¿Cómo resolver este fenómeno? Tullock propone la eliminación de todos y cada uno de los privilegios de una sola vez. “*Push the button!*” dijo Jacob G. Hornberger, Presidente de la *Future of Freedom Foundation* en una de sus conferencias magistrales en su reciente vista a

La corrupción y la búsqueda de rentas

Guatemala. Sin embargo, el mismo Tullock reconoce que esta solución es políticamente improbable. Se debe de considerar dentro del análisis que todos en una sociedad son actores que tienen intereses por satisfacer; y, mientras el sistema político permita que suceda, siempre surgirán grupos que busquen privilegios, y políticos que los brinden buscando la reelección.

Por lo tanto la reforma del sistema mediante el fortalecimiento de un verdadero Estado de Derecho parece seguir siendo la solución más efectiva.

Es necesaria la aplicación de reglas claras, generales, abstractas e impersonales; leyes de “conducta justa” como sugiere Hayek, que propicien la igualdad del individuo ante la ley.

Eliminando los incentivos se erradica de tajo el problema: el establecimiento de límites a la coerción del gobierno y la firme aplicación del castigo a la extralimitación de los poderes muy probablemente eliminaría la palabra corrupción de nuestras mentes.

Así este tercer número de *Apuntes de Economía y Política* complementa los resultados del Foro “**Corrupción y Gobierno**” el cual se llevó a cabo la noche del viernes 21 de septiembre en el auditorio Hayek de la Universidad Francisco Marroquín. Dicho foro fue organizado conjuntamente por el Centro de Opción Pública para el análisis de las decisiones públicas, el

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Acción Ciudadana. En este evento el Dr. Edwin Palenque y la Licda. Carroll Ríos de Rodríguez comentaron el libro “**Fortalecimiento de los órganos de control del Estado de Guatemala**” presentado por el Lic. Manfredo Marroquín, Director Ejecutivo de Acción Ciudadana. Liza García hace una síntesis de las conclusiones que se derivaron del mismo.

Es necesaria la aplicación de reglas claras, generales, abstractas e impersonales; leyes de “conducta justa” como sugiere Hayek, que propicien la igualdad del individuo ante la ley.

Por otro lado, el Dr. De León Barbero comparte algunas de sus reflexiones acerca de las causas de la corrupción; luego el Lic. Giovanni Fratti correlaciona la corruptela y la búsqueda de rentas con la ausencia de un auténtico Estado de Derecho. Finalmente la Licda. Ríos de Rodríguez nos presenta una crítica del libro de Acción Ciudadana.

De esta forma esperamos que el Foro “**Corrupción y Gobierno**” así como el presente número de *Apuntes de Economía y Política* sean herramientas prácticas para hacer un análisis más profundo acerca de las causas de la corrupción en América Latina y el estudio de la teoría de búsqueda de rentas.

Reflexiones en torno a la corrupción

Julio César De León Barbero *

Un nuevo fantasma recorre el espinazo de América -especialmente la latina-: es el fantasma de la corrupción. Los casos son abundantes y no vale la pena gastar tinta y papel en su recuento.

Lo peor es que la corrupción manifiesta una capacidad asombrosa para diversificarse. Ha ido

apareciendo lenta pero firmemente en los ámbitos más insospechados. Prácticamente dondequiera que exista ocasión de usar el poder, las influencias, los cortos atajos para concretar fines, los medios ilícitos o el retorcimiento de la ley.

Nada escapa. El asalto descarado al erario nacional; la compra de voluntades; el manoseo de la justicia; la repartición de privilegios; la confección artesanal de leyes; la solicitud impúdica de contribuciones para agilizar procesos burocráticos; compras declaradas de urgencia nacional; contratos que

Reflexiones en torno a la corrupción

abultan cantidades a pagar; nombramientos que se retribuyen con complicidad; manos criminales que en vez de ser investigadas son protegidas y premiadas; intereses particulares que se promueven a costa de la servidumbre de todo un pueblo.

El tamaño de la corrupción es inmenso y el costo que los demás tenemos que pagar es aún mayor. Mantener la corrupción implica producir riqueza para que la clase gobernante la consuma. Los casos de enriquecimiento ilícito se cuentan por docenas en el subcontinente.

Dos aspectos relacionados con el costo de la corrupción, no obstante se nos olvidan:

A) Desalienta las inversiones que siempre se hacen pensando en el futuro, con lo cual se compromete la vida y el destino de las futuras generaciones matando las esperanzas de una vida mejor mucho antes de que puedan éstas incubarse.

B) Destruye la conciencia jurídico-moral de la ciudadanía al grado de volverse insensible incluso a los crímenes de gran impacto, al extremo de admirar al sinvergüenza, al delincuente, al que logra burlarse de las normas mínimas de convivencia.

Dicho de otro modo, la corruptela adquiere visos de heroísmo descarado. La profundidad de este deterioro ha llegado al punto de recibir con aplausos a delincuentes y elevarlos a la condición de elegibles para concederles jurisdicción, delirando multitudinariamente ante sus discursos por demás demagógicos.

Ahora bien, la lamentable realidad de la corrupción ha desatado una búsqueda -a estas alturas, globalizada- de transparencia, una sed de fiscalización y de operaciones de “manos limpias”.

Aparentemente hemos fracasado. La clase política sabe ser solidaria en estos casos. Lo que es peor, sabe jugar a la víctima, al perseguido político. Con sangre de utilería hacen los corruptos creer que se trata de un linchamiento político. Los opositores se tornan verdugos. Finalmente, permanecen indemnes gracias a recursos y argucias que tienden

un manto protector impenetrable aún para el tiempo.

Es posible que estemos atacando el mal desde una óptica equivocada. No son los hombres los malos. Si así fuera el mesianismo ya hubiera hecho aparecer al salvador. Pero hemos visto un desfile de caracteres, de procedencias socio-económicas, de credos religiosos; y todos los que desfilaron resultaron estar empeñados en demostrar quién era peor.

Lo que sucede es que el marco institucional es prácticamente inexistente por inoperante. No hay Estado de Derecho; no existe un fortalecimiento activo y constante de los principios elementales de convivencia.

El tamaño de la corrupción es inmenso y el costo que los demás tenemos que pagar es aún mayor. Mantener la corrupción implica producir riqueza para que la clase gobernante la consuma.

La Constitución no es una declaración de principios y la organización del gobierno no está orientada a hacer prevalecer la superioridad de la ley; más bien propicia que los delincuentes de cuello blanco vivan por encima de la misma.

La solución está en fortalecer la institucionalidad. Llevará tiempo, pero los bienes perdurables no se logran en un santiamén como ocurre con los que son efímeros.

** Doctor en Filosofía y profesor titular de las cátedras de Filosofía de Hayek y Filosofía de Mises en la Universidad Francisco Marroquín.*

El Estado de Derecho y la búsqueda de rentas

Giovanni Fratti *

El ideal libertario clásico, e incluso romano y griego antiguo, de un gobierno de leyes y no de hombres, ha sido por siglos un anhelo del ser humano por lograr la limitación del poder.

Es el ideal del Estado de Derecho, un sistema jurídico que permite que a través de normas jurídicas claras, generales, abstractas e impersonales, alcanzar el ideal aristotélico de la Justicia, o lo justo; que es nada más que dar a cada cual lo suyo según su mérito. Al criminal castigo, al honrado honra, y al buen ejemplo honores. Es vigencia de no sólo un sistema de normas legales, sino la concreción de un sistema moral y ético, que se originó primitivamente de las antiguas religiones judeo-cristiana e incluso la ética estoica de los griegos (Solón, Dracón, Aristóteles; y el discurso de la victoria sobre los persas de Pericles) y la antigua ética y el Derecho de la República romana. De igual forma el liberalismo clásico escocés admiró el gobierno limitado de la Revolución Gloriosa de 1688 en Inglaterra o el intento americano en la Guerra de Independencia de 1776 y la Revolución de 1787 con la Constitución de los Estados Unidos de América.

Es pues toda una herencia histórica-jurídica de siglos y siglos de intentos por limitar el poder.

En el siglo XX, en la renombrada Universidad de Chicago, pensadores como Hayek, Friedman, George Stigler e incluso el mismo James M. Buchanan forjaron una nueva tradición libertaria de ideas de mercado libre y gobierno limitado. Buchanan y Stigler se concentraron en los grupos de presión que agobian la democracia representativa moderna y en la regulación que busca generar rentas burocráticas improductivas.

La llamada búsqueda de rentas o rent-seeking no es más que una expropiación -un robo legal- de los recursos y la propiedad privada de las personas, que se implementa a través de regulación,

reglamentos y leyes que son el resultado de una filosofía que distorsiona el propósito del Derecho: la justicia. Pero también el ideal de la economía clásica: la eficiencia económica.

El racionalismo francés, y con él, el positivismo jurídico, ingenuamente asumen que todo es posible con la razón; y que todo es corregible y dirigible a través de la legislación. Esto deriva en la cantidad de leyes que los distintos grupos de presión hacen pasar y aprobar en la legislatura, para su conveniencia y beneficio legalista. Es por ello que la corrupción y la búsqueda de rentas no son actividades productivas legítimas y moralmente correctas, sino que son actividades económicamente ineficientes, burocráticas y completamente improductivas; un claro caso de beneficios concentrados y costos dispersos y confusos.

El hecho es que cada vez que se regula el mercado, y se complica y empantana el proceso económico, todos perdemos; pues en un mercado libre y con reglas claras y sencillas la actividad económica florece; mientras que en un mercado altamente regulado los costos son más altos, los negocios se complican, se crea el incentivo para la proliferación de la economía informal y se genera menor riqueza.

Es por ello que la legislación jamás debe de emplearse para extraer rentas u otorgar privilegios o subsidios, sino para institucionalizar la llamada igualdad ante la ley, y con ello erradicar o minimizar los niveles de corrupción.

Las leyes que hacen proliferar el cáncer de la burocracia en el ámbito de gobierno no son leyes justas: son robos legales o expropiaciones (como las llamara Frederic Bastiat) que complican y empobrecen a la sociedad y los individuos.

La ley no debe ser el instrumento de los grupos de presión, sino el viejo ideal romano de "la constante y perenne búsqueda de la justicia; dar a cada cual lo suyo según su mérito".

* Abogado y Notario por la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala.

¿Corrupción en el gobierno?

Activismo político o Estado de Derecho

Liza García*

El pasado viernes 21 de septiembre el Centro de Opción Pública para el análisis de las decisiones públicas, Acción Ciudadana y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales realizaron en la Universidad Francisco Marroquín el Foro “**Corrupción y Gobierno**”. En el mismo se hizo la presentación y comentarios del libro *Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala*, basado en un estudio realizado por Acción Ciudadana. Dicho libro hace un análisis sintetizado de la información obtenida a lo largo de tres años de monitoreo y observación de los órganos estatales encargados del control de la corrupción.

Los cuatro entes objeto de estudio fueron el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas de la Nación, el Congreso de la República, y la Procuraduría General de los Derechos Humanos.

El estudio concluye en que dichos órganos no logran su objetivo, que es transparentar y fiscalizar la gestión pública, pues cuentan con grandes deficiencias entre ellas: falta de transparencia en sus propias gestiones, carencia de mecanismos adecuados de manejo y generación de información, inexistencia de una tipificación clara sobre qué actos pueden ser calificados como corruptos, escasez de personal calificado, falta de autonomía de la Contraloría General de Cuentas, y en general falta de sanciones adecuadas que limiten los actos de corrupción.

Comentaron al respecto, la Licenciada Carroll Ríos de Rodríguez, Directora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y del Centro de Opción Pública para el análisis de las decisiones públicas, el Doctor Edwin Palenque, experto en Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard y catedrático de la UFM, y el Licenciado Manfredo Marroquín, Director Ejecutivo de Acción Ciudadana.

Durante su intervención, el Dr. Palenque enfatizó que la raíz del problema radica en la falta de una división real de poderes, que permita el buen funcionamiento de los órganos del Estado y que garantice su independencia. Sin esta división, es imposible pretender tener un Estado de Derecho que garantice la transparencia y la aplicación de la justicia a los corruptos; simplemente no existe Estado de Derecho. Es imperante la existencia de un auténtico sistema de pesos y contrapesos que garantice la fiscalización de los actos de los funcionarios públicos y de los pseudo-políticos que llegan al poder cada cuatro años. Asimismo, el Dr. Palenque se refirió a la importancia del papel político que todo ciudadano debe asumir para consolidar un verdadero sistema democrático, en el cual todos participemos activamente. Para ejemplificar, mencionó que las naciones más desarrolladas son aquellas que cuentan con mayores índices de participación política.

Esto demuestra que para efectuar cambios estructurales, reales y trascendentes, no hay otra vía más que la participación política activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la fiscalización de los actos de los servidores públicos.

Es imperante la existencia de un auténtico sistema de pesos y contrapesos que garantice la fiscalización de los actos de los funcionarios públicos y de los pseudo-políticos que llegan al poder cada cuatro años.

El Dr. Palenque agregó que en Guatemala, lamentablemente, los partidos políticos no cumplen su función, pues éstos se conforman en torno a caudillos y no a ideas o visiones compartidas entre un grupo de individuos; es decir, no son representativos de la sociedad. Esto, a su vez, conlleva a que necesariamente los partidos políticos no sobrevivan más allá de los cuatro años que dura un gobierno.

Por otra parte, la Licda. de Rodríguez adujo que existe algo inherente a la conformación de los

¿Corrupción en el gobierno?



de izquierda a derecha: Manfredo Marroquín, Acción Ciudadana; Carroll Ríos, Centro de Opción Pública; Edwin Palenque, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

gobiernos que invita a la corrupción. También hizo alusión a lo que la Escuela de la Opción Pública llama *non-tuism*, término acuñado por Wicksteed, que se refiere a la preeminencia que tiene el interés personal sobre el de los demás. Es decir, que los individuos actuamos siempre para satisfacer intereses personales y no “sociales”, como muchos afirman.

Ese interés “social”, no sale a flote a la hora de ocupar un cargo público o cruzar el umbral de la oficina estatal, por lo que, ante la incertidumbre de si los funcionarios serán o no “buenos”, es preferible asumir que éstos serán “malos” y garantizar con candados constitucionales que nuestras leyes e instituciones no dependan de la voluntad del funcionario de turno.

En resumen, la Licda. de Rodríguez coincidió con el Dr. Palenque en el sentido que la corrupción sólo puede ser aminorada a través de la consolidación de un verdadero Estado de Derecho, con candados legales, normas generales y abstractas, en donde se respeten los derechos individuales.

En la sección de preguntas y respuestas Marroquín enfatizó la importante labor educativa que tienen las universidades en promover los valores éticos de una sociedad libre y respetuosa de las normas, pues son éstas las que están formando a las nuevas generaciones que deberán propiciar los cambios que necesita nuestro país.

El comentario final del foro fue que éstos cambios quizás no los llegemos a ver sino hasta dentro

de 20 años, siendo optimistas, pero que, ante todo, lo importante es que demos los primeros pasos desde ya, que nos interese en la actividad política, y seamos esos actores del cambio.

* *Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco Marroquín.*

Índice de Percepción de Corrupción 2001

Posición Mundial	País	Punteo 2001
1	Finlandia	9.9
2	Dinamarca	9.5
3	Nueva Zelanda	9.4
16	Estados Unidos	7.6
18	Chile	7.5
29	Italia	5.5
40	Costa Rica	4.5
44	Perú	4.1
50	Colombia	3.8
54	El Salvador	3.6
65	Guatemala	2.9
71	Honduras	2.7
77	Nicaragua	2.4
88	Uganda	0.6
90	Nigeria	0.9

Fuente:

www.transparency.org/documents/cpi/2001/cip2001.html

El Índice de Percepción de Corrupción es elaborado por la organización no lucrativa Transparencia Internacional, con base en 14 encuestas de siete organizaciones independientes que recogen las percepciones de académicos, empresarios y analistas. No se incluyen países para los cuales no se cuenta con un mínimo de 3 encuestas. Arriba se listan únicamente algunos ejemplos de 91 países evaluados. La puntuación de 10 significa 100% transparente; la de 0 significa 100% corrupto.

Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala

Carroll Ríos de Rodríguez *

Acción Ciudadana, una organización no lucrativa cuyas actividades incluyen el monitoreo del Congreso de la República, recién publicó el libro *Fortalecimiento de los Órganos de Control del Estado*, un valioso intento por investigar a cuatro de las entidades encargadas de fiscalizar y controlar la corrupción desde adentro: el Congreso de la República, el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

No es fácil hacer una investigación en Guatemala: la información no existe o se oculta a la ciudadanía, o bien los datos son contradictorios, confusos y poco confiables. A pesar de las dificultades de investigación, Acción Ciudadana arriba a varias conclusiones interesantes: 1) los órganos de control son estructuras débiles que no logran cumplir con su cometido, 2) la duplicación de funciones permite a las entidades culparse mutuamente por la falta de acción, 3) algunas leyes dificultan la transparencia, 4) las entidades se politizan, 5) los

procedimientos para asegurar la honestidad de funcionarios públicos se ignoran, y más. El libro concluye en forma general que no tenemos una gestión pública transparente, conclusión corroborada por los abundantes casos de corrupción publicitados por los medios de comunicación en los últimos años. Pero además, en este libro Acción Ciudadana define el término *corrupción*, provee una lista de las percibidas causas o raíces de la corrupción en Guatemala, identifica una serie de obstáculos legales y administrativos que dificultan la lucha contra el fenómeno, y hace algunas recomendaciones. La teoría de *búsqueda de rentas* hubiese brindado un marco teórico a este libro, permitiendo unas conclusiones y recomendaciones sólidas.

La corrupción se define como un fenómeno estructural que abarca a toda la sociedad y que está asociado al poder político, económico y de información. Sin embargo, la corrupción estatal no se produce únicamente cuando la sociedad civil toca la puerta del servidor público, con dádiva en mano... Existe algo inherente a la conformación de los gobiernos que invita la corrupción.

En teoría, en una democracia consolidada y funcional -aclaro que Guatemala no lo es aún-, *el gobierno ostenta el poder monopólico de coaccionar adultos*. Esto diferencia al político y al burócrata del ciudadano común. Un ciudadano común no goza de poder monopólico, debe persuadir a otros ciudadanos o al gobernante en un ambiente competitivo. El político nos persuade para ganar votos, pero una vez en ejercicio de poder, negocia a partir de una situación monopólica. Le impide ser abiertamente corrupto su deseo de mantener una reputación limpia. En la medida en que se sienta impune o inamovible, los incentivos para la corrupción serán mayores. El burócrata no es electo; está lejos del votante; será más corrupto entre más compleja y grande sea la estructura a la que pertenece, más abundante sea la maraña de procedimientos y regulaciones y más difusa sea la responsabilidad por los actos. Si los funcionarios no tienen que rendir cuentas, ya sea porque no fueron electos, o porque el sistema democrático es débil, o porque hay impunidad, habrá más corrupción. Es más probable que una persona se corrompa cuando puede evadir la responsabilidad

Público y panelistas asistentes al Foro Corrupción y Gobierno.

por sus actos y omisiones. Cuando estima poder cosechar algún beneficio sin incurrir en los costos correspondientes. Esas oportunidades se presentan con frecuencia en la política.

La corrupción es un problema de incentivos, no de personas. Algunos funcionarios son ángeles desinteresados, pero no podemos diseñar nuestras instituciones públicas bajo la ilusión de que todo servidor público es capaz, inteligente y bueno. Para combatir la corrupción, no basta con pasar más leyes o hacer cumplir la Ley de Probidad. Hay que cambiar la estructura de incentivos. Hay que eliminar los poderes discrecionales.

Que el tamaño de las burocracias sea menor. Que el gobierno no pueda otorgar privilegios ni beneficios a grupos allegados. Que las funciones gubernamentales y las leyes sean pocas. Que las pocas leyes sean generales y abstractas. Que los procedimientos sean claros y simples. Que el sistema de justicia funcione y haga cumplir las leyes. Que exista igualdad ante la ley. Que haya descentralización, para que los servidores públicos rindan cuentas a la ciudadanía. En resumen, que se consolide el Estado de Derecho y se respeten los derechos individuales.

* *Directora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- y del Centro de Opción Pública*

El Centro de Opción Pública para el análisis de las decisiones públicas agradece a Andrés Marroquín y a Claudio Luján la edición de los primeros dos ejemplares de *Apuntes de Economía y Política*.

Les deseamos muchos éxitos en las aventuras que recién emprendieron: Andrés Marroquín pasó a ocupar un puesto exigente en la banca nacional y Claudio Luján estudia un post-grado en Canadá. ¡Gracias a ambos!

APUNTES DE ECONOMIA Y POLITICA Análisis Económico de las Decisiones Públicas

Consejo Editorial.....Lester Echeverría
Enrique Rodríguez

Apuntes de Economía y Política es una publicación bimensual del Centro de Opción Pública del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín.
Dirección: 6ta. Calle final zona 10,
Guatemala, C. A. 01010. www.centroop.ufm.edu.gt
eepp@ufm.edu.gt

Las donaciones hechas al Centro son deducibles de impuestos.