

Richard Rose y Caryn Peiffer, *Paying Bribes for Public Services: A Global Guide to Grass-Roots Corruption*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, 108 pp.

Por Vladimir Rodríguez-Giménez, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La corrupción como fenómeno social sigue siendo un rompecabezas que muchas sociedades no logran resolver. De hecho, muchas sociedades ni siquiera intentan resolverlo en la práctica, solo en el discurso. Basta con realizar una búsqueda en Internet para observar cómo los escándalos de corrupción siguen acaparando una miríada de titulares y noticias alrededor del mundo. Tan solo en la región latinoamericana, no dejan de aparecer noticias sobre cómo la corrupción ha socavado el estado de derecho de países como Cuba, Venezuela, Brasil y México. El escándalo relacionado con la empresa petrolera Petrobras representa uno de los casos de corrupción más importante en los últimos años. Más de 50 políticos y 18 compañías transnacionales participaron en este caso y las cifras por sobornos y comisiones ilícitas ascienden a más de dos mil millones de dólares (*The Guardian*, 2015).

Mientras que algunos países ya tienen un camino recorrido respecto a la lucha contra la corrupción, algunos países no logran ver la luz al final del túnel y otros siguen caminando a ciegas para salir de él. No obstante, más allá de un panorama que puede parecer desfavorable, una gran cantidad de académicos, investigadores y organizaciones a nivel mundial no se han detenido en el análisis de la corrupción para entender sus raíces, sus manifestaciones, y proponer medidas que ayuden a mitigar las consecuencias de este problema.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.977>

La corrupción, en sí misma, es como ese ser mitológico que tiene muchas cabezas; es decir, es un fenómeno que tiene muchas representaciones y se manifiesta en diferentes actos. Solo por mencionar un ejemplo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida en 2016 en México establece doce prácticas de corrupción que implican faltas administrativas graves y que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar (DOF, 2016: 41). La característica multifacética que tiene la corrupción impone, por lo tanto, un gran reto metodológico y empírico a los científicos sociales que intentan estudiar a detalle las causas y consecuencias de un problema con tal nivel de complejidad. Ante este panorama, los estudios e investigaciones recientes intentan ser cada vez más específicos al tratar de abordar solo una de las diferentes manifestaciones que tiene la corrupción. En la analogía mitológica presentada, esto significaría destruir a la serpiente intentando luchar contra cada una de sus caras.

En este sentido, el libro de Richard Rose y Caryn Peiffer representa una contribución teórica y empírica importante porque hace un énfasis muy particular en una de las tantas representaciones que puede tener la corrupción: el soborno. Considerando que los diversos actos de corrupción tienen raíces y orígenes diferentes, los estudios que se especializan en cada una de estas manifestaciones son completamente necesarios. Es por ello que el libro *Paying Bribes for Public Services: A Global Guide to Grass-Roots Corruption* es tan relevante. Muy pocos libros logran explicar con tal nivel de detalle un comportamiento particular y específico, sobre todo por la clandestinidad y el anonimato que caracteriza a los actos de corrupción.

Para explicar con detalle las contribuciones de este libro, la presente reseña tiene tres secciones principales: la primera sección resume las aportaciones teóricas que son útiles para el estudio y la comprensión del soborno como un comportamiento social. La segunda sección analiza un conjunto de sugerencias metodológicas que los autores realizan para estudiar el soborno y en la que muy pocas investigaciones hacen énfasis. Finalmente, se presenta la conclusión de esta reseña destacando la importancia de darle continuidad a este tipo de estudios en el futuro.

CONTRIBUCIÓN TEÓRICA DEL LIBRO

Antes de enlistar las características por las que este libro constituye una contribución teórica importante, es primordial definir qué es el soborno desde el punto de vista de los autores. El soborno “es un intercambio entre un individuo y un funcionario público en el cual el individuo obtiene un servicio al que no tiene derecho, mientras que el funcionario obtiene un beneficio material [por la prestación de tal servicio]” (p. 3). Así definido, el soborno tiene varias funciones: en primer lugar, los

individuos podrían sobornar a un funcionario público para facilitar y acelerar la obtención del bien o servicio, lo cual implica una reducción de los costos en términos de dinero, tiempo y esfuerzo en los que una persona tiene que incurrir. En segundo lugar, las personas pueden sobornar a un policía o a un funcionario público para evitar ser castigadas o sancionadas después de haber realizado un acto ilegal (Rose-Ackerman y Palifka, 2016: 3).

Con esta definición como precedente, es claro ver que un acto de soborno puede ocurrir en varias esferas de la sociedad. Por un lado, una empresa transnacional puede intentar sobornar a uno o varios funcionarios públicos para que se le asigne un contrato por la construcción de una gran obra pública, como en el caso de la petrolera Petrobras. Por otro lado, es posible que ocurra un soborno si un individuo se salta la luz roja del semáforo y es descubierto por un policía de tránsito, tratando de evitar con este soborno que se le imponga una multa o sanción. De esta forma, un soborno puede implicar grandes o pequeñas cantidades de dinero según sea el caso.

Parte de la importancia del libro de Peiffer y Rose es que particularmente se concentran en los pequeños actos de soborno en donde un funcionario público pide una retribución a cambio de: *a)* proveer un bien o servicio; o *b)* para exculpar a una persona por haber transgredido la ley. Los autores distinguen por lo tanto dos tipos de sobornos: *sobornos intensivos en capital* y *sobornos al por menor* (p. 25). La distinción que realizan los autores entre ambos tipos de sobornos es crucial porque de ella se puede obtener una evaluación del proceso de soborno completamente diferente. En otras palabras, cada tipo de soborno tiene una naturaleza distinta y, por lo tanto, surge por motivaciones diferentes.

El enfoque concreto en este tipo de sobornos les permitirá a los autores caracterizar el fenómeno, detallar sus causas principales y generar recomendaciones más precisas para mitigar el problema. Vale, además, destacar que los autores hacen especial énfasis en el rasgo social y psicológico del encuentro burocrático entre el funcionario público y el ciudadano, lo cual marca también una diferencia respecto a la perspectiva de elección racional que suelen emplear los economistas para estudiar el fenómeno. En contextos con debilidad institucional y una alta percepción a la corrupción, un cálculo costo-beneficio amoral favorecería la obtención de bienes públicos por medio de sobornos; sin embargo, lo que se observa empíricamente es que las personas pagan sobornos para ciertos servicios y no para otros. Ante esta situación, los autores se preguntan: ¿en qué medida los servicios públicos se entregan a la población bajo un criterio de integridad o, por el contrario, a cambio de un soborno? (p. 11).

Una característica fundamental en la corrupción burocrática reseñada por los autores es el *contacto*. El tercer capítulo del libro está dedicado enteramente a este rasgo. Esto quiere decir que para que surja una situación de soborno, una condición necesaria es que surja la interacción entre el funcionario público y el ciudadano. Respecto a esto, los autores explican lo siguiente:

Dado que el contacto con los funcionarios públicos es una condición necesaria para el pago de sobornos, su análisis requiere un modelo de dos etapas. En primer lugar, debe tomarse en cuenta quién tiene y quién no tiene contacto con los servicios públicos y, en segundo lugar, de aquellos que sí tienen contacto, determinar la proporción que [tiene que pagar] sobornos (p. 24).

Tener en cuenta que el contacto posibilita el acto de corrupción incorpora al análisis una dimensión de grados y escalas. Esto permite intuir dos cosas: en primer lugar, no todas las personas hacen uso de los servicios públicos otorgados por el gobierno en la misma magnitud. Algunas personas necesitan interactuar con los empleados públicos con más frecuencia que otros. En segundo lugar, no todas las personas necesitan pagar un soborno para tener acceso a los servicios públicos del gobierno. La posibilidad de que ocurra un acto de soborno varía no solo entre un servicio y otro, sino también entre individuos y entre contextos. Así, los autores explican lo siguiente:

Las personas no pagan sobornos consistentemente. Es poco probable que las personas que pagan un soborno por un servicio también lo hagan para otros servicios que utilizan. Así, las causas de la corrupción tienen su origen en servicios particulares que toleran que una minoría significativa de funcionarios obtenga sobornos (p. 34).

Esta dimensión de grados y escalas en el pago de los sobornos es importante por dos motivos. Por una parte, obliga a los académicos y analistas de políticas públicas a considerar el abanico de posibilidades en los que una situación de soborno puede ocurrir. Tomar en cuenta que la posibilidad de que ocurra un soborno es diferente entre un servicio y otro es fundamental para estudiar aquellos servicios que presentan una mayor incidencia de corrupción y por qué ocurre esto. Por otra parte, lejos de aquellas generalizaciones que surgen de los grandes índices macroeconómicos sobre corrupción, es una visión más acertada del fenómeno toda vez que destaca las características particulares de aquellos lugares donde ocurre el soborno. “Las generalizaciones sobre la corrupción en los servicios públicos implican que los actos de soborno son iguales para cada servicio”, pero la evidencia empírica sugiere un hecho diferente (p. 38).

Con estas ideas en mente, los autores hacen énfasis en dos diferencias sustantivas que afectan la incidencia del soborno en la administración de los bienes y servicios públicos: *a)* las diferencias en las características contextuales que están relacionadas con la realidad particular de cada país, y *b)* las diferencias en las características de cada individuo y que podría hacerlo más o menos propenso al acto de corrupción. Entre las características contextuales, los autores mencionan las siguientes: el grado de burocratización del país medido por su historia colonial (es decir, qué tan rápida surgió la independencia del país, si este es el caso), la escasez de los recursos públicos para la entrega de los bienes y servicios, la transparencia en los actos administrativos del gobierno y el producto interno bruto per cápita. Entre las características individuales, se destacan: el número de contactos que se tiene con los servicios públicos, las percepciones individuales de corrupción, las redes sociales en términos de los contactos personales que tienen los individuos y que facilitan la obtención de bienes y servicios, su nivel educativo y su ingreso (p. 66).

Con base en estas intuiciones, los autores esbozan un conjunto de principios para reducir la incidencia del soborno en los servicios públicos. En concreto, estos principios pueden resumirse así: la computarización de los servicios públicos para reducir el contacto y la interacción de las personas con los funcionarios, establecer criterios objetivos para la elegibilidad de los beneficiarios de los servicios públicos, reducir la escasez de los recursos en la entrega de los servicios públicos así como el exceso de regulaciones y cargas burocráticas, expandir el conjunto de opciones disponibles para la obtención de bienes y servicios, y, por último, hacer énfasis en el entrenamiento técnico y de valores para los funcionarios públicos.

Los párrafos anteriores presentan un conjunto de hallazgos que diferencian el libro de Richard Rose y Caryn Peiffer respecto a otros estudios similares sobre corrupción y que además posicionan a este libro como una contribución teórica importante para el análisis del soborno. Si bien muchos de estos hallazgos parecen intuitivos, pocas obras logran aportar este nivel de detalle y caracterización de un fenómeno de corrupción como el soborno. A lo largo de esta sección, se presentaron algunas consideraciones importantes que pueden ser profundizadas con la lectura del libro, pero que constituyen una marca distintiva y referencial para el estudio del soborno y su incidencia en los diferentes países del mundo. La siguiente sección analiza algunas sugerencias metodológicas hechas por los autores que pocos académicos han logrado sintetizar en sus estudios y que son, hasta cierto punto, novedosas en los estudios sobre corrupción.

SUGERENCIAS METODOLÓGICAS PARA ESTUDIAR EL SOBORNO

En el libro, se encuentran tres aspectos que son destacables en función de orientar futuras investigaciones sobre corrupción y, particularmente, sobre soborno. Estas sugerencias metodológicas también constituyen una contribución importante tomando en cuenta que pocos autores señalan con tal nivel de detalle los pasos y actividades empíricas que cualquier investigador interesado en estudiar la corrupción debe emprender para desarrollar estudios de calidad.

El primer aspecto que es necesario destacar está relacionado con la realización de encuestas a nivel internacional. La empresa académica está particularmente interesada en poder comparar el progreso en términos de la lucha contra la corrupción no solo a lo largo del tiempo, sino también entre países y continentes. El problema que se presenta en este sentido, y que es destacado por los autores, radica en la comparabilidad que tienen las encuestas realizadas a nivel internacional. Las encuestas en muchos casos tienen restricciones que no son fáciles de sobrellevar. Los contextos de cada país son diferentes, por lo que realizar preguntas sobre corrupción y soborno no resulta una tarea sencilla si se pretende que todos los encuestados entiendan determinado fenómeno de la misma forma. Adicionalmente, los recursos requeridos y esfuerzos económicos orientados a realizar este tipo de encuestas varían de país a país, por lo que su aplicación en diferentes partes del mundo no se desarrolla en las mismas condiciones.

El segundo aspecto que vale la pena destacar tiene que ver con la distinción entre realizar preguntas sobre la percepción de la corrupción en comparación con preguntas sobre experiencias de corrupción. De acuerdo con los autores, las personas generalmente suelen percibir más corrupción de la que realmente experimentan. Las percepciones de corrupción en gran medida son afectadas por noticias en los medios de comunicación, redes sociales e incluso por experiencias de otras personas cercanas. Al momento de realizar futuras investigaciones, es importante tomar en cuenta esta distinción dependiendo del propósito general del estudio. En concreto, las percepciones de corrupción resultan en una sobreestimación del verdadero alcance de los actos de corrupción que realmente suceden.

Finalmente, el tercer aspecto metodológico a destacar está asociado con el potencial sesgo de deseabilidad social al que se enfrentan los encuestadores al momento de realizar preguntas sobre corrupción y soborno. En este sentido, los autores explican que existen formas de lidiar con la incomodidad que podrían sentir los encuestados al momento de responder este tipo de preguntas. Su enfoque sugiere incluir respuestas como 'no sé' o 'me abstengo de responder' para atenuar la incomodidad de las personas al responder cuestionamientos morales (p. 46). Sin em-

bargo, los autores señalan que en algunas encuestas sobre corrupción a nivel internacional, menos de 1 por ciento de los encuestados elige estas opciones de respuesta. Lo anterior es un indicativo de que “la gente común no tiene inhibición para discutir con algún extraño que los entrevista lo que sucede cuando se encuentran con un funcionario público” (p. 47).

CONCLUSIÓN

De acuerdo con las estimaciones realizadas por los autores, 1.6 billones de personas alrededor del mundo se ven afectadas por el pago de sobornos para acceder a bienes y servicios públicos. Este dato constituye una razón de peso para darle continuidad a este tipo de investigaciones científicas. El libro de Richard Rose y Caryn Peiffer, como pocos, contribuye a la comprensión de un fenómeno que afecta a muchas personas cotidianamente y que requiere una observación y profundización muy particulares. La promesa de acabar o luchar contra la corrupción requiere mucho más esfuerzo y análisis del que prometen muchos políticos. El análisis de este libro resalta la importancia de observar fenómenos y comportamientos muy particulares para darles solución. Al mismo tiempo, es necesario comprender que las medidas que se sugieren para mitigar los niveles de soborno en una sociedad no necesariamente son los mismos para mitigar los índices de nepotismo, corrupción política o sobornos intensivos en capital. Cada fenómeno en el que se manifiesta la corrupción tiene sus propias causas y orígenes. Es por ello que el libro de Richard Rose y Caryn Peiffer constituye un marco de referencia del cual muchas investigaciones deben partir al momento de estudiar el comportamiento de soborno. ☞

REFERENCIAS

- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2016), Decreto por el que se crea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 18 de julio.
- Rose-Ackerman, S. y B.J. Palifka (2016), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.
- The Guardian* (2015), “Ex-treasurer of Ruling Party Gets Lengthy Jail Term in Petrobras Corruption Scandal”, 21 de septiembre, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/21/ex-treasurer-workers-party-sentenced-prison-petrobras-corruption-scandal> [fecha de consulta: 19 de julio de 2021].