

Doble a triple castigo: burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú¹

Gustavo Yamada y Ricardo Montero – CIUP

Cada ciudadano peruano obligado a realizar algún trámite en una dependencia estatal, sea nacional, regional o local, termina usualmente mortificado por diversas razones. Sea por las largas colas y tiempos de espera que hay que soportar; por las veces que hay que regresar a la misma institución para terminar con el trámite; por el trato descortés o por el simple maltrato de los funcionarios públicos; o sea incluso, en muchos casos, por el requerimiento de sobornos o “coimas” para “agilizar” o hacer efectivo el servicio.

En este contexto de lenta y excesiva burocracia en todos los niveles de la administración pública, la teoría microeconómica neoclásica (Kafka, 1994) indica que el pago de coimas puede resultar una salida eficiente para la economía, puesto que reduce el costo de transacción para personas con alto costo de oportunidad de su tiempo (quienes producirían un valor mayor a la sociedad en su ocupación alternativa en vez perder tiempo en las colas). Sin embargo, estas coimas empeorarían las inequidades en el acceso a los servicios, pues retrasarían más la atención a las personas de escasos recursos económicos que no pueden pagarlas, eventualmente bloqueándoles el acceso efectivo al servicio.

De hecho, según el último estudio de Proética, Ipsos Apoyo y la Confiep², entre el año 2002 y el 2010, la proporción de personas que consideran que el principal problema del país es la corrupción ha aumentado de 29% a 51%; de manera que ha resultado en el último año como el principal problema del país, por encima de la delincuencia, el desempleo y la pobreza. Estimaciones realizadas por la Contraloría General de la República calculan que los montos dedicados a la corrupción en el Perú representan entre el 10% y 15% del presupuesto público destinado a compras e inversiones (*El Comercio* 2010), mientras que Robert Klitgaard³ estima que el costo de la corrupción en América Latina puede llegar a alcanzar hasta el 58% del PBI per cápita promedio de la región.

En consecuencia, resulta crucial una evaluación empírica de la incidencia efectiva de estos costos relativamente ocultos (en términos de trámites excesivos y pagos de coimas), entre los distintos estratos sociales de la población, para acceder a los servicios



Según el Censo del año 2007, 37% de los hogares no cuenta con acceso a la red pública de agua, a pesar de que esta está disponible en su centro poblado.

del Estado, a fin de mejorar la eficiencia y equidad de todos los niveles de atención.

Según el Censo del año 2007, 37% de los hogares no cuenta con acceso a la red pública de agua, a pesar de que esta está disponible en su centro poblado. Lo mismo sucede con el 27% de los hogares para el caso de la energía eléctrica. Parte importante de este problema se encontraría en los “costos ocultos” en los que hay que incurrir para acceder efectivamente a estos servicios públicos. Los “costos ocultos” serían básicamente de dos tipos: trámites burocráticos que implican significativas inversiones de tiempo, y pagos especiales a funcionarios para poder acceder al servicio, es decir, corrupción. Estos costos desincentivarían a los hogares con menos recursos a acceder a los mencionados servicios, pues actúan como una barrera significativa para la igualdad de oportunidades. El problema no solo se limita a aquellos que se quedan excluidos del acceso a estos servicios, sino que afecta de manera directa a todos aquellos que

1/ Artículo basado en el estudio *Doble a triple castigo: burocracia, corrupción* desarrollado en el marco del concurso ACIDI-IDRC.

2/ Proética, Ipsos Apoyo y Confiep (2010). Sexta encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú.

3/ Dreher, Axel (2009). *Corrupción en el mundo: evidencia de un modelo estructural*.

sí hacen uso de ellos, y con ello se distraen recursos hacia pagos no productivos.

En las últimas décadas se ha desarrollado una importante literatura sobre los efectos de la corrupción en la economía. Como mencionan Gatti, Paternostro y Riglioni (2003), si bien existe un grupo de investigadores que sostiene que cierto nivel de corrupción es deseable, pues ayuda a reducir las rigideces impuestas por el Estado, lo cual es coherente con el enfoque neoclásico de la microeconomía (ver Leff, 1964 y Huntington, 1968), la gran mayoría de autores encuentra efectos negativos de la corrupción sobre diversos aspectos de la macroeconomía.

Por ejemplo, diversos estudios muestran que la corrupción reduce el crecimiento del PBI per cápita (Leite y Weideman, 1999; Tanzi y Davoodi, 2000; y Abed y Davoodi, 2000) puesto que sociedades con altos niveles de corrupción destinan una fracción importante de sus factores de producción a la obtención y perpetuación de rentas, en vez de a la generación de riqueza.

En este sentido, esta investigación busca responder dos preguntas. En primer lugar, se pretende determinar qué variables limitan el acceso de la población a los servicios públicos, con especial atención en el rol de la pobreza. En segundo lugar, se busca distinguir si, entre aquellos que sí llegan a acceder a los servicios, los efectos negativos de la corrupción y las trabas burocráticas del sector público afectan en mayor medida a los pobres con respecto a los no pobres.

La principal hipótesis de trabajo es que los hogares de menores ingresos se ven castigados en tres dimensiones. En primer lugar, tienen menores posibilidades de acceder a los servicios públicos. En segundo lugar, incluso los hogares pobres que llegan a acceder a los mismos enfrentan mayores barreras burocráticas que eventualmente terminan reduciendo su probabilidad de terminar con éxito sus trámites. Finalmente, sufren un tercer castigo al verse obligados a pagar coimas relativamente más altas (con respecto a su nivel de

«sociedades con altos niveles de corrupción destinan una fracción importante de sus factores de producción a la obtención y perpetuación de rentas, en vez de a la generación de riqueza»



Foto CIES

Las instituciones más utilizadas por la población son las relacionadas con servicios de salud, educación y servicios básicos (como energía eléctrica o distribución de agua), con 58% de acceso para salud y educación y 51% para los servicios básicos.

ingresos) como contrapartida de la prestación real de los servicios públicos.

Metodología y bases de datos empleadas

En el estudio se utilizaron dos fuentes de información. En primer lugar, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), en especial el módulo de "Gobernabilidad, Democracia y Transparencia" de la misma. En este módulo, entre los años 2003 y 2006, se recogió información sobre el acceso a los servicios públicos, la conclusión del uso del servicio, así como información relacionada al empleo de coimas o sobornos en las instituciones públicas. Son 22 instituciones sobre las que se obtuvo información, entre las que se encuentran instituciones de los tres poderes del Estado, así como de los distintos niveles de gobierno. Estas 22 instituciones han sido clasificadas en ocho grandes proveedores de servicios: policía nacional, gobiernos regionales y municipalidades, ministerios, poder judicial, centros de estudios estatales, empresas de servicios básicos (electricidad, agua y teléfono), establecimientos de salud, y aduanas y migraciones.

En segundo lugar se utilizó una encuesta sobre funcionarios y servidores públicos realizada por Apoyo Opinión y Mercado para el Banco Mundial en el año 2001. En esta se recoge información sobre las características de los empleados públicos, la percepción sobre el manejo administrativo y el desempeño de la institución a la que pertenecen, así como información relacionada con los valores éticos de los mismos. En

particular, el presente estudio utiliza la información sobre la percepción del nivel de corrupción y de la burocracia en las instituciones públicas, y sobre el nivel de honestidad de sus empleados.

Resultados y conclusiones

En el Cuadro 1 se resumen los principales indicadores de acceso a servicios públicos, así como la incidencia de la corrupción y la magnitud de las trabas burocráticas entre los años 2002 y 2006. La primera columna del cuadro nos muestra el porcentaje de la población que ha hecho uso de los servicios de los ocho tipos de instituciones que se muestran. Así, podemos ver que las instituciones más utilizadas por la población son las relacionadas con servicios de salud, educación y servicios básicos (como energía eléctrica o distribución de agua), con 58% de acceso para salud y educación y 51% para los servicios básicos.

Cuadro 1

Acceso, corrupción y burocracia en servicios públicos (porcentajes de casos salvo número de trámites)

Tipo de institución	Uso	Coima	Culmina
Policía	5%	30%	86%
Gobierno municipal	29%	2%	93%
Ministerios	5%	3%	84%
Sistema judicial	4%	8%	56%
Centros de estudios estatales	58%	0%	97%
Servicios básicos	51%	0%	94%
Hospitales, centros de salud, Essalud	58%	0%	92%
Aduanas y migraciones	1%	5%	92%
Total	26%	1%	93%

Fuente: ENAHO 2002-2006. Elaboración: Propia

A media tabla se ubican los trámites en gobiernos municipales (29%), seguidos con menor incidencia por el uso de servicios policiales (5%), trámites en los ministerios (5%) y sistema judicial (4%), así como trámites aduaneros o de migraciones en último lugar (1%).

La segunda columna de la tabla nos muestra qué porcentaje de los hogares que hizo uso de los servicios de cada institución tuvo que dar una coima para poder terminar exitosamente los trámites que iniciaron. Resalta rápidamente como una institución preocu-

«Resalta rápidamente como una institución preocupante la policía, pues más de 30% de los hogares que interactuaron con ella reportan haber pagado coimas»

pante la policía, pues más de 30% de los hogares que interactuaron con ella reportan haber pagado coimas. La segunda institución que muestra altos índices de corrupción son las del sistema judicial, con 7.8% de incidencia de coimas. Es particularmente preocupante que aquellas dos instituciones que se encargan de hacer cumplir las reglas de la sociedad sean las que presentan los índices de corrupción más grandes.

Un segundo grupo de instituciones con índices medianos de corrupción son aduanas y migraciones (4.6%), los distintos ministerios (2.6%) y los gobiernos municipales (1.8%). Finalmente, con menos de 1% de incidencia de corrupción encontramos a los centros educativos y de salud (0.3% cada uno) y los servicios básicos (0.2%). Para el caso de los servicios educativos, es importante señalar que la forma en que se realiza la pregunta a los encuestados no deja claro si se está incluyendo posibles casos de corrupción en las APAFA (Asociaciones de Padres de Familia)⁴, por lo que esta cifra podría estar subestimando la verdadera incidencia de la corrupción en el sector Educación.

La última columna del Cuadro 1 intenta medir el nivel de la carga burocrática en cada institución analizada. Podemos ver que el sistema judicial presenta un índice alarmantemente bajo de conclusión, con apenas 56% de éxito. Los ministerios y la policía se encuentran algo mejor con niveles de conclusión de trámites de 84% y 86%, respectivamente. Finalmente, con tasas de culminación mayores al 90% encontramos a los servicios de salud (92%), aduanas y migraciones (92%), los gobiernos municipales (93%) y los centros educativos (97%).

Cuando se ordena a las instituciones estatales por incidencia de coimas y menores tasas de éxito, se encuentra que son la Policía y el Poder Judicial las que sistemáticamente se repiten entre los tres peores lugares en estas dimensiones. Estos resultados coinci-

4/ El cuestionario hace referencia a "matrículas, pagos de certificados, etc." en centros de estudios estatales, pero no especifica ninguna referencia a la inclusión de trámites con la APAFA.

«Si analizamos las interrelaciones entre corrupción y burocracia, encontramos que mayores niveles de burocracia tienden a elevar los pagos por coima, mientras que la corrupción tiene un efecto mixto sobre la tasa de conclusión exitosa de trámites»

den plenamente con la percepción ciudadana, que las considera como las instituciones de atención directa al ciudadano menos confiables del país⁵.

Más allá de la extensión de estos fenómenos, nuestros modelos empíricos de regresividad han encontrado evidencia estadísticamente significativa de entre dos a tres tipos de castigos que enfrentan los pobres en el Perú. En primer lugar, salvo el caso de los centros

Foto CIES



Podemos ver que el sistema judicial presenta un índice alarmantemente bajo de conclusión, con apenas 56% de éxito.

5/ La información sobre el nivel de confianza en las instituciones del Estado se encuentra en el Barómetro Social del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima de noviembre de 2009.

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. En términos cuantitativos, un aumento en 100% en el gasto per cápita incrementa en 2.9 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a alguno de los servicios públicos, lo que implica una elasticidad promedio de la probabilidad de acceso de 0.48.

En segundo término, los pobres tienden a gastar una proporción mayor de sus ingresos por concepto de coimas exigidas por los funcionarios públicos en servicios tan escasos para ellos como la Policía y servicios de salud, además de los casos de gobiernos regionales y ministerios. En efecto, a nivel global, por cada 100% de aumento en el gasto familiar, la proporción del mismo destinado al pago de coimas cae en 0.3 puntos porcentuales (cabe señalar que en promedio se destina un 5.11% de ingresos a coimas).

Por último, existe evidencia estadística de que los pobres tienen menor probabilidad de culminar exitosamente sus trámites ante la policía y las empresas de servicios básicos. En términos agregados, sin embargo, este efecto no es tan claro.

El Cuadro 2 presenta el resumen de los efectos encontrados en las distintas estimaciones para cada tipo de institución. Lo primero que salta a la vista es que los trámites en la Policía representan castigos para la población de menores recursos en las tres etapas de estimación, de tal modo se ubica como la institución estatal más regresiva. En el extremo opuesto tenemos a los centros de estudios estatales, en los que no se encontraron castigos adicionales a los hogares por su condición de pobreza en ninguna estimación. Este resultado no debería ser de gran consuelo, si tenemos en cuenta que el servicio público de educación acoge solo a los hogares que no pudieron pagar por una escuela privada y que ofrece, en general, una calidad paupérrima.

Para el caso de los gobiernos regionales, ministerios y servicios de salud, se encuentran dobles castigos para los pobres en las dimensiones de menor acceso y mayores pagos de coimas. En los servicios de salud también se encuentra un doble castigo, esta vez referido al menor acceso y una reducida tasa de culminación de trámites. Finalmente, en el Poder Judicial y Aduanas y Migraciones solo se encontraron castigos a través de un menor acceso a los servicios.

En el caso de Aduanas y Migraciones, estos resultados parecen una consecuencia lógica de las refor-

Cuadro 2

Resumen de efectos en cada modelo (por tipo de proveedor de servicios)

Resumen	Policía	Gob. Reg.	Ministerios	P. Judicial	CC. Estudios estatales	Servicios básicos	Hospitales/ Essalud	Aduanas y Migraciones
Acceso								
Riqueza	Regresivo	Regresivo	Regresivo	Regresivo	Progresivo	Regresivo	Regresivo	Regresivo
Corrupción	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Reduce	Reduce	Aumenta	Aumenta
Burocracia	Aumenta	Reduce	N.S.	N.S.	Aumenta	Aumenta	Reduce	N.S.
Coima								
Riqueza	Regresivo	Regresivo	Regresivo	N.S.	N.S.	N.S.	Regresivo	N.S.
Burocracia	Incrementa	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	Incrementa	N.S.
Núm. Trámites	Incrementa	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	Incrementa	N.S.	Incrementa
Culminación exitosa								
Riqueza	Regresivo	Progresivo	N.S.	N.S.	Progresivo	Regresivo	Progresivo	N.S.
Corrupción	Facilita	Estorba	Estorba	Estorba	Facilita	Estorba	Estorba	N.S.
Núm. Trámites	Estorba	Estorba	Estorba	Estorba	Estorba	Facilita	Estorba	N.S.
Total castigos por nivel de riqueza	3	2	2	1	0	2	2	1

Fuente: ENAHO 2002-2006. N.S.: Variable no significativa en la regresión.

Nota: Las filas correspondientes a las variables de burocracia muestran el signo inverso que la variable promedio de éxito.

mas administrativas de las dos últimas décadas. Sin embargo, nuestros modelos de regresividad no tienen como objetivo explicar la magnitud absoluta de corrupción, sino si esta afecta proporcionalmente más a los pobres que a los sectores más favorecidos. En este sentido, los resultados indicarían que la corrupción y la burocracia rampantes en el Poder Judicial los afectaría por igual. Lo que podría ocurrir en este caso es que los montos de coima crecerían en cierta medida proporcionalmente con la disponibilidad de ingresos de los usuarios, gracias a la capacidad de los funcionarios judiciales de cobrar diferenciadamente según el poder adquisitivo de los hogares.

Si analizamos las interrelaciones entre corrupción y burocracia, encontramos que mayores niveles de burocracia tienden a elevar los pagos por coima, mientras que la corrupción tiene un efecto mixto sobre la tasa de conclusión exitosa de trámites. Mientras que en la Policía y los centros de estudios estatales se encuentra el fenómeno de la coima como "aceite" que acelera los trámites, en el resto de servicios (salvo Migraciones y Aduanas, donde no se hallan efectos significativos) se encuentra lo predicho por Hunt: los funcionarios públicos tienden

a incrementar los niveles burocráticos para poder recibir mayores ingresos por coimas.

Implicancias y recomendaciones

Las implicancias de política del estudio son directas. A pesar de la retórica a favor de los pobres de todos los gobiernos de turno, y en todos sus niveles, en la práctica la provisión de servicios estatales sigue siendo inequitativa. Se debe exigir desde toda tribuna una mayor progresividad en la provisión de los servicios públicos para que el Estado cumpla con su rol fundamental de igualador de oportunidades en una sociedad tan desigual como la peruana. Así por ejemplo, instituciones de la sociedad civil con fines explícitos de promover la reducción de la pobreza y el aumento de la equidad, tales como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, e instancias del Estado con funciones fiscalizadoras del uso de los recursos públicos, como el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberían implementar "observatorios de la equidad del gasto e inversión pública" e informar a la ciudadanía periódicamente

«Los datos utilizados para la presente investigación muestran que se puede llegar a necesitar hasta diez trámites para culminar una gestión con el Estado»

sobre el grado de progresividad (o regresividad) de los servicios públicos.

Por otro lado, se tiene la percepción de que la corrupción es un fenómeno generalizado en muchas instancias públicas y privadas que, aparentemente, afectaría a todos los peruanos por igual (el dinero público recaudado por los impuestos termina en muchos casos en los bolsillos de funcionarios corruptos, en vez de beneficiar a la población que necesita servicios esenciales). Sin embargo, este estudio demuestra que, además, existe una inequidad muy grande en el campo de las coimas, que representa un sistema anti ético de redistribución de ingresos, puesto que son los pobres los que aportan proporcionalmente más de sus ingresos para este fin.

Los medios de comunicación, las organizaciones de vigilancia ciudadana y las redes sociales de internet son ahora mucho más activos para identificar y hacer públicos los casos de corrupción y para presionar por una mayor transparencia en el funcionamiento del sector público. Aquí aparece un tema adicional de suma importancia por difundir y atacar: el pago inequitativo de coimas.

La teoría económica nos indica que mientras mayor sea el número de fases de aprobación de expedientes y procedimientos, y la discrecionalidad en los mismos, mayores serán las fuentes de corrupción potenciales. Alternativas eficaces de atacar estos problemas serían la simplificación administrativa (para reducir las fases de tramitación) y el gobierno electrónico, es decir, la informatización de los procesos y trámites, de manera que se reduzcan las instancias de contacto directo del ciudadano con funcionarios públicos y el poder de discrecionalidad de estos últimos.

La ineficiencia de la “tramitología” en el Perú todavía sigue reinando en muchas instituciones públicas. Los datos utilizados para la presente investigación muestran que se puede llegar a necesitar hasta diez trámites para culminar una gestión con el Estado. Asimismo, existiría resistencia de parte de los funcionarios públicos que tienen en esta tramitología la fuente de sus rentas indebidas (por el pago de coimas para avanzar en los expedientes). Este estudio hace evidente



Los pobres tienden a gastar una proporción mayor de sus ingresos por concepto de coimas exigidas por los funcionarios públicos en servicios tan escasos para ellos como la Policía y servicios de salud.

que la simplificación administrativa no solo es buena para reducir los costos de transacción y aumentar la competitividad de la economía peruana, sino también para disminuir la carga inequitativa que pesa sobre las familias pobres del Perú. Es decir, eliminar las fuentes de corrupción a lo largo y ancho del Estado sería una política social progresiva.

Las simplificaciones realizadas en las aduanas de los aeropuertos y en los trámites para la obtención del Documento Nacional de Identidad y los pasaportes son ejemplos de buenas prácticas que deben exten-

«la simplificación administrativa no solo es buena para reducir los costos de transacción y aumentar la competitividad de la economía peruana, sino también para disminuir la carga inequitativa que pesa sobre las familias pobres del Perú»

«se deben promover sanciones más severas a funcionarios públicos que cometen actos de corrupción, tales como penas de prisión efectiva e inhabilitación permanente del ejercicio de la función pública»

derse a sectores como la Policía Nacional, el Poder Judicial, el sector Educación y otras instituciones, en beneficio de toda la ciudadanía, especialmente la de menores recursos.

Escapa a los objetivos de esta investigación una discusión más extensa de opciones de política anticorrupción en el Perú. Solo cabe indicar que, en adición a lo planteado anteriormente, se deben promover sanciones más severas a funcionarios públicos que cometen actos de corrupción, tales como penas de prisión efectiva e inhabilitación permanente del ejercicio de la función pública. Por último, se debe fortalecer las instancias de control de la gestión pública, tales como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo, entidades que deberían coordinar más estrechamente sus acciones y establecer alianzas con los organizaciones de la sociedad civil y los medios



Foto CIES

La ineficiencia de la "tramitología" en el Perú todavía sigue reinando en muchas instituciones públicas.

de comunicación para una labor más efectiva en el combate de la corrupción, tal como lo han planteado Aldo Panfichi y Mariana Romero en un documento de política reciente (Panfichi y Alvarado, 2011).

Finalmente, la diversidad de evidencias encontradas a lo largo de este documento indicaría la necesidad de diagnosticar más detalladamente las fuentes de corrupción en cada institución y diseñar estrategias pertinentes para eliminarlas según cada caso.