



Universidad de Navarra

Documento de Investigación

DI nº 539

Enero, 2004

LA CORRUPCION Y LAS EMPRESAS: EL CASO
DE LOS PAGOS DE FACILITACION

Antonio Argandoña *

Publicado por la Cátedra Economía y Ética

* Profesor de Economía, IESE

IESE Business School - Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 - 08034 Barcelona. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) - 28023 Madrid. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright© 2004, IESE Business School. Prohibida la reproducción sin permiso

LA CORRUPCION Y LAS EMPRESAS: EL CASO DE LOS PAGOS DE FACILITACION

Resumen

Los “pagos de facilitación” (*facilitating payments*) son una forma de corrupción muy extendida. Consisten en pagos o regalos de pequeña cuantía que se hacen a una persona –un funcionario público o un empleado de una empresa privada– para conseguir un favor, como acelerar un trámite administrativo, obtener un permiso, una licencia o un servicio, o evitar un abuso de poder.

A diferencia de las peores formas de corrupción, los pagos de facilitación no suelen implicar una injusticia directa por parte del que paga, porque tiene derecho a aquello que solicita. Quizá por ello, la actitud popular hacia este tipo de pagos suele ser permisiva; a menudo se consideran inevitables y se justifican por los bajos sueldos y la escasa profesionalidad de los funcionarios y por el desorden en las oficinas públicas. Y muchas empresas que se toman muy en serio la lucha contra la gran corrupción no siempre prestan atención a esos pequeños pagos, considerados como la “grasa” que hace funcionar la maquinaria burocrática. Y, sin embargo, los pagos de facilitación tienen efectos muy perniciosos para el funcionamiento de las administraciones pública y privada; son, a menudo, la antesala de casos mayores de corrupción; aumentan los costes a los que tienen que hacer frente las empresas y los ciudadanos, y acaban minando la solidez ética de las organizaciones.

Este artículo se centra en los pagos de facilitación desde el punto de vista de las empresas que llevan a cabo los pagos. Se describe primero el fenómeno de la corrupción y sus formas principales, como marco para el estudio de los pagos de facilitación. Después de definir esos pagos y sus caracteres, se discute la valoración ética y el tratamiento legal de los pagos de facilitación (principalmente en las operaciones internacionales), la actitud que deben adoptar las empresas y la cuestión de los regalos, para acabar con las conclusiones.

Palabras clave: corrupción, extorsión, “grasa”, pagos de facilitación, regalos, soborno.

LA CORRUPCION Y LAS EMPRESAS: EL CASO DE LOS PAGOS DE FACILITACION

Introducción¹

Los “pagos de facilitación” (facilitating payments) son una forma de corrupción muy extendida en numerosos países en vías de desarrollo –y no sólo en ellos . Consisten en pagos o regalos de pequeña cuantía que se hacen a una persona –un funcionario público o un empleado de una empresa privada– para conseguir un favor, como acelerar un trámite administrativo, obtener un permiso, una licencia o un servicio, o evitar un abuso de poder.

A diferencia de las peores formas de corrupción, los pagos de facilitación no suelen implicar una injusticia directa por parte del que paga, porque tiene derecho a aquello que solicita, aunque pueden ir acompañados de una cierta insensibilización moral. Quizá por ello, la actitud popular hacia este tipo de pagos suele ser permisiva; a menudo se consideran inevitables y, en muchos países, se justifican por los bajos sueldos y la escasa profesionalidad de los funcionarios y por el desorden en las oficinas públicas. Y muchas empresas que se toman muy en serio la lucha contra la “gran” corrupción no siempre prestan atención a esos pequeños pagos, considerados como la “grasa” que hace funcionar la maquinaria burocrática.

Y, sin embargo, los pagos de facilitación tienen efectos muy perniciosos para el funcionamiento de las administraciones pública y privada; son, a menudo, la antesala de casos mayores de corrupción; aumentan los costes a los que tienen que hacer frente las empresas y los ciudadanos, y acaban minando la solidez ética de las organizaciones. De ahí la conveniencia de tener ideas claras sobre los caracteres y formas de este tipo de corrupción “menor”, y sobre los medios para combatirla.

Este artículo se centra en el estudio de los pagos de facilitación desde el punto de vista de las empresas que llevan a cabo los pagos, de forma activa (cuando es la empresa la que toma la iniciativa) o pasiva (cuando lo hace el funcionario o empleado que cobra). En la siguiente sección se describe el fenómeno de la corrupción y sus formas principales, como marco para el estudio de los pagos de facilitación. Después de definir esos pagos y sus caracteres, se discute la valoración ética y el tratamiento legal de los pagos de facilitación (principalmente en las operaciones internacionales), la actitud que deben adoptar las empresas y la cuestión de los regalos, para acabar con las conclusiones.

¹ Este trabajo forma parte de una investigación sobre la corrupción y las empresas, en el ámbito de las actividades de la Cátedra Economía y Ética del IESE; cfr. también Argandoña (1997, 1999, 2000, 2001^a y b, 2003). Agradezco a la Fundación José y Ana Royo la ayuda económica prestada a este proyecto.

² No deben confundirse estos “pagos de facilitación” con las medidas orientadas a la “facilitación del comercio” (*trade facilitation*), es decir, a la simplificación y estandarización de las reglas, procedimientos y flujos de información para fomentar y hacer más sencillo el comercio entre países. Sobre ese uso alternativo del término, cfr. Vincke y Heimann (2003), pág. 170.

La corrupción

La corrupción se puede definir como «la acción y efecto de dar o recibir algo de valor para que alguien haga o deje de hacer algo, burlando una regla formal o implícita acerca de lo que debe hacer o dejar de hacer, en beneficio del que da ese algo de valor o de un tercero». Los caracteres de la corrupción incluidos en esta definición son³:

1. Una acción, que puede ser también una omisión (por ejemplo, no llevar a cabo una denuncia o sanción), incluyendo el simple intento de llevar a cabo la acción, así como el efecto de esa acción (el pago) y la conducta habitual de comportarse de modo corrupto.
2. Consistente en dar o recibir: la corrupción incluye a ambas partes de la transacción (oferta y demanda).
3. Algo de valor: dinero, bienes, servicios, un puesto de trabajo, un trato de favor o, simplemente, la promesa o la esperanza de obtenerlos en el futuro, aunque sea de manera indeterminada.
4. Para que alguien, que forma parte del sector público (un político, funcionario, juez, policía, etc.) o del sector privado (un directivo o empleado de una empresa u organización).
5. Haga o deje de hacer: la corrupción puede ser por acción o por omisión. Se incluye también la inducción o mandato a un tercero para que lleve a cabo esa acción u omisión (como sería el caso, por ejemplo, del superior que ordena o induce a un inferior, o del dirigente de un partido político que invita a un político o funcionario a llevarla a cabo).
6. Burlando una regla formal o implícita: la acción u omisión puede ir contra una ley o una regulación formal, o simplemente contra un mandato, costumbre, regla moral o acuerdo implícito⁴.

³ La definición dada aquí se inspira en otras ya publicadas. Por ejemplo, la de Marshall (2001). «Burlar una regla formalmente acordada o implícita acerca de cómo adoptar una decisión (en el sector público o privado), mediante el uso de incentivos para conseguir objetivos institucionales o personales» (*circumventing formally agreed or implicit rules for decision making (in the public or private sector) by use of personal inducements in order to achieve institutional and/or personal objectives*). O la del Banco Asiático de Desarrollo (1999): «La conducta de alguien en el sector público [nosotros añadimos también el sector privado], sean políticos o funcionarios públicos, por la que se enriquecen a sí mismos o a otros próximos a ellos, de manera incorrecta o ilegal, por el mal uso del poder que se les ha confiado» (*involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the power entrusted to them*). O la de Pope (2000): «El mal uso del poder confiado para beneficio privado. En esta definición hay tres elementos: a) el mal uso del poder; b) un poder que ha sido confiado (sea en el sector privado o en el público), y c) un beneficio privado (no necesariamente personal de la persona que usa mal el poder, sino incluyendo también a los miembros de su familia y amigos)» (*the misuse of entrusted power for private benefit. In this [definition] there are three elements: a) a misuse of power; b) a power that is entrusted (i.e. it can be in the private sector just as much as in the public); and c) a private benefit (i.e. not necessary personal to the person misusing the power, but including as well members of his or her immediate family and friends)*). O la de Lyman (1996): «Dar o recibir ilegalmente algo de valor para que alguien haga, deje de hacer, haga despacio o haga deprisa algo que está dentro de la capacidad o influencia del que lo recibe para hacerlo, dejar de hacerlo, hacerlo despacio, hacerlo deprisa o causar o influir a otros para que actúen así» (*the unlawful giving or receiving of something of value to have someone do, not do, do slowly, or do quickly, something which is in the recipient's power or influence to do, not do, do slowly, or do quickly, or cause or influence others to do so*) (y aclara que ilegalmente significa en contra no sólo de la ley, sino también de una costumbre o norma religiosa o moral: «Un hecho u omisión con malevolencia por parte de al menos uno de los participantes»). O la de Tanzi (1995, 1998): «La conducta intencional de no guardar la debida distancia en una relación con el fin de obtener alguna ventaja de esa conducta para sí o por otras personas relacionadas» (*the intentional noncompliance with arm's length relationship aimed at deriving some advantage from this behavior for oneself or for related individuals*).

⁴ En las definiciones legales de corrupción se exige siempre que la acción vaya contra lo dispuesto en una ley o reglamento.

7. Una regla o trato de que el que lleva a cabo la acción actuará siempre de acuerdo con determinados intereses propios de su cargo o posición. Esa regla puede figurar en un contrato (por ejemplo, el contrato de trabajo de un funcionario, directivo o empleado), en una ley o reglamento, en un código profesional, etc., y puede ser explícita o implícita.
8. En beneficio del que paga o de un tercero (por ejemplo, de algún pariente, amigo, conocido, miembro de la misma tribu o etnia, etc., o de un partido político, grupo, empresa, organización no gubernamental, etc.).
9. Y suele llevarse a cabo en secreto.

La definición anterior se refiere a una amplia variedad de acciones y conductas, en las que un mandatario sacrifica el interés del mandante por el suyo propio, incluyendo el soborno y la extorsión, el abuso de poder, la malversación de fondos o propiedades públicas, de la empresa, etc., en beneficio privado; la financiación ilegal de partidos políticos y campañas electorales; numerosas formas de absentismo o de desviación de fondos para beneficio privado; el nepotismo y, en general, la influencia (*patronage*) en las contrataciones; el uso inapropiado de influencias o amistades; el uso incorrecto de información privilegiada; y, por extensión, el blanqueo de dinero, algunas formas de crimen organizado, etc.⁵.

La corrupción admite muchas clasificaciones; por ejemplo⁶:

1. Pública (si una de las partes es un funcionario o político; implica el uso incorrecto del poder en una función pública) o privada⁷.
2. Nacional (si la acción corrupta y sus efectos se limitan al ámbito del país) o internacional (si una de las partes pertenece a otro país, o el pago se efectúa en otro país o a través de intermediarios de otro país)⁸.
3. Gran corrupción (*grand*) (que implica pagos cuantiosos y efectos importantes) o pequeña (*petty*) (pagos de facilitación).
4. Política (si afecta a políticos; suele ser grande por su cuantía y sus efectos) y burocrática o administrativa (si se refiere a las decisiones menores de un funcionario; suele ser pequeña)⁹.
5. De demanda (iniciada por el que cobra: extorsión) o de oferta (iniciada por el que paga: soborno).
6. Individualizada (acciones aisladas) o sistémica (cuando se crea una estructura que permite la corrupción continuada).

⁵ Cfr. Kaufmann (1998).

⁶ Cfr. Andvig et al. (2000), Kaufmann (1998), Tanzi (1998).

⁷ En el ámbito político se da mucha más importancia a la corrupción pública que a la privada, aunque ambas son importantes y graves. Sobre la corrupción privada, cfr. Argandoña (2003).

⁸ La distinción es particularmente relevante en el ámbito legal, a propósito de la Convención de la OCDE y de la consiguiente extensión del ámbito penal de la corrupción a las acciones sobre funcionarios y políticos de otros países.

⁹ Sobre la corrupción política, véase Johnston (1982). Jain (1998) desarrolla modelos de corrupción legislativa y burocrática.

7. Coercitiva (si supone una acción más o menos violenta de una parte para dominar a la otra) o colusiva (si se lleva a cabo mediante un acuerdo entre ambas partes para beneficio mutuo).
8. Centralizada u organizada (cuando implica una jerarquía de actuaciones en varios niveles de una administración, pública o privada) o descentralizada o desorganizada¹⁰.
9. Derivada de una rapacidad sostenida o resultante de acontecimientos externos (voracidad inducida)¹¹.
10. Predecible (si existe un grado razonable de seguridad de que el pago dará lugar a la contraprestación) o arbitraria¹².
11. Para evitar un daño (o reducir un coste) o para conseguir un beneficio.
12. Mediante pago (entrega de dinero, bienes, servicios gratuitos o a precio reducido, etc.) o mediante promesa o esperanza de compensación.
13. Para la consecución de beneficios económicos o de otra índole (poder político, por ejemplo).
14. Para obtener algo legítimo a lo que se tiene derecho, o para obtener algo a lo que no se tiene derecho.
15. Para beneficio del que cobra o de otra persona o grupo (parientes, amigos, comunidad étnica o religiosa, partido político, etc.).

En el resto del artículo nos ocuparemos exclusivamente de los pagos de facilitación, que son siempre pequeños (n. 3), burocráticos o administrativos (n. 4), coercitivos (n. 7), y para obtener algo a lo que se tiene derecho (n. 14).

Pagos de facilitación

Los pagos de facilitación (*facilitating payments, grease payments, speed money, expediting payments, tea money, democratic corruption*) son una forma de pequeña corrupción. Podemos definirlos como «la acción y efecto de dar o recibir algo de reducido valor para que un funcionario o empleado haga o deje de hacer algo, o lo haga con mayor o menor rapidez y eficacia, burlando una regla formal o implícita acerca de lo que debe hacer o dejar de hacer, en beneficio del que da ese algo de valor o de un tercero, para ayudar a resolver un asunto, acelerar un trámite, conceder una licencia, un permiso o un servicio, etc., pero no para la obtención o conservación de un negocio, contrato u operación comercial, o para conseguir una ventaja competitiva importante».

¹⁰ Cfr. Shleifer y Vishny (1994).

¹¹ Cfr. Tornell y Lane (1999).

¹² Cfr. Kaufmann y Zoido-Lobaton (1998).

Lo que caracteriza a los pagos de facilitación es:

1. El que paga no pretende obtener un negocio, contrato u operación comercial, sino sólo ayudar a resolver un asunto, acelerar un procedimiento u obtener un permiso o licencia (el pasaporte, el permiso de conducir, etc.), y prevenir, evitar o reducir los inconvenientes derivados de ese procedimiento¹³.
2. El que paga tiene derecho a aquello que solicita. Excluimos de los pagos de facilitación pues, los casos en que ese derecho no existe (por ejemplo, cuando se paga a un policía para que no imponga una multa legítima por una infracción de tráfico real¹⁴).
3. El que recibe el pago suele ser un funcionario público o empleado de bajo nivel en una organización, con reducido poder discrecional sobre las decisiones, aunque con cierto control sobre el procedimiento, que puede detener, dificultar o alargar debido a su negligencia, a su torpeza, al exceso de trabajo, o a la búsqueda explícita o implícita del pago¹⁵.
4. El funcionario o empleado no tiene derecho al pago.
5. La cuantía del pago es reducida, en términos absolutos, aunque la proporción entre el coste (económico o de otro tipo) de la no resolución del asunto y la cuantía del pago puede ser elevada.
6. Ese tipo de pagos suele estar muy generalizado, al menos en algunos entornos o países.
7. Suelen estar prohibidos y penalizados en casi todo el mundo, aunque con grados de aplicación muy diferentes.
8. Y suelen llevarse a cabo en secreto.

Lo que diferencia los pagos de facilitación de los sobornos y extorsiones ordinarios es, sobre todo, el hecho de que habitualmente lo que se trata de conseguir con el pago es algo a lo que se tiene derecho: lo que se espera o solicita del funcionario o empleado corrupto no es que conceda algo ilegítimo, impropio o inmoral –concederlo se sale de sus atribuciones–, de modo que se pervierta el curso normal de los negocios mediante una acción deshonesto o ilegal, sino más bien que cumpla con su deber en el procedimiento de resolución de un asunto. Los demás caracteres mencionados no forman parte esencial de la definición, sino que la completan y justifican. En concreto, no es la cuantía del pago, sino su finalidad, lo que convierte un pago de facilitación en un soborno o una extorsión.

¹³ La diferencia entre pagos de facilitación y regalos (gifts) es necesariamente ambigua. Cfr. Rose-Ackerman (1998).

¹⁴ Distinto sería el caso de una infracción inexistente, que se utiliza como excusa para una extorsión, o el de una sanción desproporcionada o un procedimiento particularmente molesto o vejatorio para aquel que lleva a cabo el pago.

¹⁵ En ocasiones, el procedimiento no lo determina el funcionario, pero lo administra. Es el caso de las colas (cfr. Andvig, 1991).

¿Se pueden aceptar los pagos de facilitación?

Los pagos de facilitación son muy frecuentes, sobre todo en países en los que la cultura funcionarial deja mucho que desear. Pero, obviamente, la extensión del fenómeno no implica su justificación. Hay muchas razones, en primer lugar éticas, pero también sociales, económicas, políticas, etc., para censurar los pagos de facilitación. Los argumentos que desarrollaremos seguidamente harán referencia a un funcionario público que demanda un pago (o que recibe una oferta de pago) de una empresa privada, aunque se pueden extender fácilmente al empleado de una organización privada y a las solicitudes u ofertas de otras personas.

Desde el punto de vista ético, suponen un conjunto de actuaciones cuestionables, por cuanto:

1. El funcionario no cumple con su deber de resolver los asuntos a él encomendados con la celeridad y eficiencia que se espera del comportamiento diligente de un buen servidor de los asuntos públicos.

Esto puede no serle imputable a él (por ejemplo, por acumulación imprevista de trabajo o carencia de medios), en cuyo caso no hay responsabilidad moral directa (aunque pueden tenerla sus superiores), o puede serle imputable, sea por falta de las cualificaciones necesarias, por pereza, desorden, etc., lo que constituirá una injusticia –más aún si se trata de una conducta provocada para causar daño (a sus superiores o al público), o para crear las condiciones que le permitan el cobro de pagos de facilitación.

2. La empresa tiene derecho al servicio, con la rapidez y calidad que debería tener. Por ejemplo, tiene derecho a que se le conceda, sin demoras innecesarias, un permiso o licencia reconocido por la ley y solicitado en el tiempo y la forma oportunos (o incluso tiene “derecho” a una liberalidad que el funcionario puede conceder, como, por ejemplo, un regalo de pequeña cuantía)¹⁶.

Si la empresa no tiene derecho a ese servicio, el pago de facilitación constituye un soborno (y una injusticia).

3. La empresa se ve perjudicada (en términos económicos, de tiempo, etc.) por el retraso en la prestación del servicio, o por la baja calidad del mismo, etc.

Si la empresa no se ve perjudicada, no parece haber razón objetiva para el pago de facilitación.

4. Se supone que el funcionario puede llevar a cabo una acción que dé lugar a la prestación del servicio o a la mejora de su calidad, rapidez, etc., atendiendo de este modo al derecho de la empresa y evitándole el perjuicio.

Si se sabe que el funcionario no puede llevar a cabo esa acción, el pago de facilitación no tiene objeto, y se convierte en un regalo (del que nos ocuparemos más adelante).

¹⁶ Qué sea un servicio de la calidad y rapidez deseables habrá que interpretarlo según las circunstancias. Por ejemplo, puede decirse que la empresa “tiene derecho” a que una sanción que se le va a imponer no se tramite con más rapidez de la que prevé la ley o de la que sea normal en esa oficina.

5. El funcionario puede exigir o solicitar a la empresa un pago de facilitación –una suma de dinero, un regalo, un trato de favor, o su promesa– a cambio de la realización de la acción mencionada en el n. 4 o de la promesa o esperanza de la misma. La solicitud puede ser explícita o implícita (por ejemplo, cuando forma parte de la práctica habitual de determinadas oficinas). En ocasiones, el funcionario que solicita el pago lo hace (total o parcialmente) como intermediario de una instancia superior, en la que radica el núcleo de la corrupción.

Exigir o solicitar explícitamente ese pago será siempre una extorsión, que es inmoral, porque obliga a la empresa a efectuar un pago no incluido en las condiciones de obtención del servicio, para el exclusivo beneficio del funcionario. Obviamente, exigir o solicitar el pago de facilitación a sabiendas de que no se va a conceder lo que la empresa espera, añade otra injusticia a la acción.

La acción del funcionario implica una deslealtad para con la Administración, porque no cumple con el compromiso asumido de cumplir su función sirviendo con diligencia y sin favoritismos, y sin lucrarse en el cargo.

Exigir o solicitar un pago de facilitación puede suponer una injusticia para con otros ciudadanos si éstos se ven perjudicados por el retraso o la menor calidad del servicio al que tienen derecho, como consecuencia de la acción del funcionario. Y puede suponer también una injusticia para con la Administración pública, para con otros funcionarios y para con la sociedad en general, en la medida en que los desacredita, contribuye a extender la corrupción, etc.

Además, en casi todos los países, tanto la extorsión como la solicitud de pagos de facilitación están prohibidas por la ley o por los reglamentos de la función pública.

A menudo, los pagos de facilitación vienen a completar el sueldo –que se supone insuficiente– de los funcionarios. Aunque ésta sea una práctica frecuente, no está justificada desde el punto de vista ético, porque la empresa es objeto de un trato injusto, como ya se ha indicado¹⁷.

6. La empresa puede tomar la iniciativa de ofrecer al funcionario un pago de facilitación no solicitado explícita ni implícitamente, para obtener el servicio al que tiene derecho con la celeridad y calidad que desea. Al hacerlo, al tiempo que está utilizando sus recursos de acuerdo con su propio interés, está contribuyendo a la conducta injusta de un funcionario, al posible perjuicio causado a otros ciudadanos, al desprestigio de la Administración pública y de otros funcionarios, y a la extensión de la corrupción –y esto convierte la acción en un soborno y, por tanto, en algo éticamente incorrecto.

¹⁷ Obviamente, no es técnica, económica y éticamente correcto que la oficina pública en cuestión tenga en cuenta los pagos de facilitación que se harán a sus funcionarios para justificar su bajo salario. Y el hecho de que la empresa disponga de suficientes medios económicos no convierte en justo el pago de facilitación.

7. Si el funcionario exige el pago, la empresa puede concederlo éticamente, bajo ciertas condiciones. Antes de proceder a un pago de facilitación para obtener un servicio al que tiene derecho, la empresa debe considerar la importancia del daño que trata de evitar o del beneficio que trata de conseguir y al que tiene derecho, frente a las consecuencias indeseables de su acción mencionadas en el apartado anterior.

Además, en casi todos los países la ley prohíbe los pagos de facilitación –y no hay motivos para pensar que se trata de una ley injusta. Por tanto, la empresa está actuando contra la ley, lo cual es un argumento moral más en contra de los pagos de facilitación¹⁸.

Hay, además, otros argumentos no directamente éticos, que desaconsejan que las empresas lleven a cabo pagos de facilitación. He aquí algunos, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto:

1. Pueden ser el primer paso hacia una cultura de corrupción en la sociedad, sobre todo si proliferan los ejemplos de enriquecimiento rápido, impunidad y facilidad para el incumplimiento de la ley¹⁹.
2. Crean en los políticos y funcionarios el incentivo a aumentar las regulaciones, restricciones, prohibiciones, permisos, etc., a fin de aumentar las posibilidades de contacto con las empresas que den ocasión a cobros corruptos.
3. Incentivan la creación de redes de extorsión. Es frecuente, en efecto, que los funcionarios menores tengan que aportar una parte de sus pagos de facilitación a sus superiores²⁰.
4. La lucha contra la corrupción se hace más difícil, porque los superiores de los funcionarios corruptos son corruptos también, e incluso son los instigadores de la corrupción.
5. A la larga, buena parte de la función pública puede hacerse ineficiente, en la medida en que se extienda la práctica de no mover los asuntos hasta recibir los pagos de facilitación²¹.
6. Puede provocar una distribución de la renta desigual y, sobre todo, injusta, en la medida en que favorezca el enriquecimiento ilícito de algunos.

¹⁸ En las operaciones internacionales, si la ley del país de origen permite ese tipo de pagos y la del país de destino no, se estaría aplicando un criterio de doble moralidad, que no parece apropiado. Y se estaría creando la falsa impresión de que es así como se hacen los negocios en otros países, especialmente en los desarrollados.

¹⁹ Kaufmann (1998) señala que es probable que se dé una elevada correlación entre la “gran” corrupción y la proliferación de los pagos de facilitación.

²⁰ Hay numerosas descripciones de este tipo de redes; por ejemplo, Wade (1985), sobre el departamento de riegos de India, y Chand y Moene (1977), sobre la recaudación de impuestos en Ghana.

²¹ Este argumento contradice al de los que sostienen que los pagos de facilitación ayudan al buen funcionamiento de las burocracias. Sobre la calidad de las burocracias y su relación con la corrupción, véase Rauch y Evans (1997).

²² Parece existir una correlación inversa entre el nivel de los salarios de los funcionarios y la extensión de la corrupción. Cfr. van Rijckeghem y Weder (1997), Ul Haque y Sahay (1996).

7. Los pagos de facilitación inciden de manera especial sobre la economía de los más pobres.
8. La distinción entre extorsión o soborno y pagos de facilitación tiende a hacerse más imprecisa con el paso del tiempo y la extensión de esos fenómenos.
9. Los gobiernos pueden acabar incluyendo los pagos de facilitación en la remuneración (no oficial) de los funcionarios, lo que tiende a perpetuar el problema .
10. El uso generalizado de los pagos de facilitación tiene un efecto corrosivo sobre la confianza de la población en los procedimientos legales, administrativos y judiciales (los costes de transacción aumentan, y lo hacen de manera impredecible y arbitraria).
11. Se crea una cultura de falta de responsabilidad (accountability) en la población.

Y desde el punto de vista de las empresas:

1. Pueden contribuir a la creación de una cultura de corrupción dentro de la empresa, porque fomentan la laxitud ante las solicitudes de los funcionarios.
2. Pueden favorecer los pequeños hurtos de los empleados, aleccionados por los pagos que ven que se hacen a los funcionarios. Esto se ve favorecido por la ausencia de controles contables sobre esos pagos.
3. Pueden llevar a descuidar lo que es esencial en la empresa, creando la impresión de que se pueden conseguir ventajas competitivas duraderas mediante pagos ilegales²³.
4. Aunque la cuantía de cada pago sea reducida, el coste total para la empresa, en términos económicos, pero también de tiempo, esfuerzos, etc., puede ser significativo.
5. Acceder a pagar puede implicar mayores demandas en el futuro, sobre todo si se extiende el mensaje de que esa empresa –o las empresas, en general– pagan fácilmente lo que se les pide.
6. Los pagos de facilitación pueden incidir negativamente en la reputación de la empresa, creando dudas sobre su honestidad en otras operaciones.
7. La contabilidad acaba no reflejando la realidad de las operaciones de la empresa.
8. La facilidad para llevar a cabo este tipo de pagos puede llevar a exagerar los perjuicios de un retraso en los asuntos de la empresa con la Administración, lo que facilita la cultura de pagar.

²³ Esa impresión es engañosa, porque las ventajas adquiridas mediante pagos dudosos no son nunca diferenciales, y pueden volverse con facilidad contra la empresa.

Los pagos de facilitación y la ley

La mayoría de los países incluyen en su legislación o en los reglamentos de la función pública la prohibición de hacer o recibir pagos que puedan dar lugar a una actuación de sus políticos y funcionarios contraria a los principios de gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, en las transacciones internacionales ha habido que esperar a la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de Estados Unidos (1977)²⁴ y a la aplicación de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1997, para que la extorsión y el soborno de funcionarios públicos y políticos de otros países fuese considerada un acto criminal (*offence*)²⁵. Y hay otras iniciativas en marcha²⁶.

El artículo 1 de la mencionada Convención de la OCDE prohíbe cualquier soborno activo de un funcionario público extranjero en el transcurso de operaciones internacionales de negocios. Sin embargo, el párrafo 9 de los Comentarios oficiales a la Convención deja explícitamente fuera de la misma los “pequeños pagos de facilitación” (*small facilitation payments*) cuyo objeto es «inducir a los funcionarios públicos a llevar a cabo sus funciones, tales como emitir licencias o permisos» (*to induce public officials to perform their functions, such as issuing licenses or permits*). En definitiva, lo que la Convención pretende es diferenciar los pagos pequeños (con los que se pretende que los funcionarios lleven a cabo de manera rápida y eficiente acciones rutinarias a las que el que paga tiene derecho) y otros pagos encaminados a «obtener un negocio o conseguir una ventaja indebida» (*to obtain any business or other improper advantage*) sobre un competidor.

En esto, la Convención sigue el modelo de la US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de 1977, que excluía de la prohibición «los pagos de facilitación dirigidos a acelerar o asegurar el cumplimiento de una acción gubernamental rutinaria» (*facilitating or expediting payments to expedite or to secure the performance of a routine government action*) (FCPA § 78dd-1 (b)), limitándose a castigar los pagos dirigidos a “obtener o retener” (*obtain or retain*) negocios. Sin embargo, la reforma de 1998 se refiere a los pagos “para obtener cualquier ventaja impropia” (*any improper advantage*), de modo que al menos algunos pagos de facilitación podría incluirse en el ámbito de la ley²⁷.

²⁴ Corregida por la Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, y de nuevo en 1998 para adaptarla a la Convención de la OCDE. Sobre la FCPA, cfr. Kaikati et al. (2000).

²⁵ La Convención para combatir el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales (*Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*) fue firmada en diciembre de 1997 y entró en vigor en febrero de 1999. Hasta el 19 de junio de 2003 había sido ratificada por 34 países. Sobre el significado y contenido de la Convención, cfr. Dattu et al. (2000), George et al. (2000), Hamra (2000), Moran (1999), Pacini et al. (2002), Zeldin y di Florio (1999).

²⁶ Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (*United Nations Convention against corruption*), firmada en Mérida (México) en diciembre de 2003. Esta Convención no parece excluir los pagos de facilitación, al proponer que se defina como delito «la promesa, ofrecimiento o pago, a un funcionario público, directa o indirectamente, de una ventaja indebida, para el funcionario mismo o para otra persona o entidad, a fin de que el funcionario actúe o deje de actuar en el ejercicio de sus deberes oficiales» (the promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties) (art. 15, a). Otras iniciativas son la Convención anticorrupción de la Organización de Estados Americanos (*Organization of American States Anti-Corruption Convention*) (adoptada en 1996), la *Criminal Law Convention on Corruption* del Consejo de Europa (1999), etc. Fuera del ámbito legal, las reglas de conducta de la Cámara Internacional de Comercio (*Rules of Conduct of the International Chamber of Commerce*) sobre la extorsión y el cohecho en las transacciones comerciales internacionales (Extortion and bribery in international business transactions) prohíben la extorsión y el soborno para cualquier fin y afirman claramente que las «pequeñas gratificaciones a funcionarios subalternos con la intención de acelerar procedimientos rutinarios no son toleradas en absoluto» (small payments to low-level officials to expedite routine approvals are not condoned), aunque se reconoce la prioridad en la lucha contra la corrupción de alto nivel o en gran escala.

²⁷ Cfr. International Chamber of Commerce (1999), Argandoña (1996).

La aplicación de la Convención de la OCDE a los distintos países ha dado lugar a una variedad de tratamientos legales. Schemmel (2002^a y b) señala tres vías para la consideración de los pagos de facilitación en las legislaciones nacionales:

1. La introducción literal del artículo 1 de la Convención en la ley del país (por ejemplo, en Francia y Portugal). Dado que el número 9 del Comentario oficial a la Convención excluye los pagos de facilitación de la prohibición de pagos a funcionarios extranjeros, la interpretación más probable, en este caso, es que el legislador nacional también excluye la prohibición de esos pagos.
2. La implementación de la Convención como ley especial (*special statute*), en algunos países de derecho común, como Estados Unidos y Nueva Zelanda. Esas leyes suelen ser muy detalladas, de modo que incluyen o excluyen explícitamente los pagos de facilitación de la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Convención.
3. La puesta en práctica de la Convención mediante la inserción de la prohibición en los códigos penales (como en Bélgica, Suiza, Alemania y Austria). En estos casos, lo que se suele hacer es extender al soborno de funcionarios extranjeros la prohibición del soborno a los funcionarios nacionales. Y como los pagos de facilitación a funcionarios nacionales suelen estar prohibidos, quedan también prohibidos a los funcionarios extranjeros (con alguna excepción, como Eslovaquia).

En resumen, Schemmel (2002b) concluye que, de 27 países considerados, quince excluyen los pagos de facilitación de la prohibición contemplada en la Convención de la OCDE, diez no los excluyen, y dos presentan algunas peculiaridades.

¿Es conveniente que la legislación incluya la prohibición explícita de los pagos de facilitación? Se han barajado numerosos argumentos, unos a favor y otros en contra. Veamos brevemente los principales:

1. Desde el punto de vista de la eficacia y la economía de esfuerzo, es lógico que la agenda de los gobiernos y de las instituciones internacionales se ocupe principalmente de la corrupción a gran escala. Centrar la atención en los pagos de facilitación supondría una gran dispersión de esfuerzos, con muy pocos resultados y un coste elevado²⁸.

Sin embargo, esto no quiere decir que la actitud de los gobiernos, la sociedad y la opinión pública acerca de los pagos de facilitación deba ser permisiva o tibia. Es obvio que los principales esfuerzos deben dirigirse a la lucha contra la gran corrupción, pero sin abandonar la lucha contra los pagos de facilitación –entre otras razones, para mostrar una actitud coherente hacia todas las formas de corrupción²⁹.

²⁸ Pero no si se considera que la pequeña corrupción puede ser el primer paso para la creación de estructuras más complejas de corrupción organizada.

²⁹ Es difícil llevar a cabo un programa eficaz de lucha contra la corrupción si se establecen excepciones en favor de algunas prácticas.

2. Si la ley prohíbe los pagos de facilitación, pero no se pone en práctica con vigor, el resultado puede ser desalentador.

Pero más desalentadora puede ser la ausencia de una ley que castigue la corrupción y establezca criterios claros sobre la conducta que cabe esperar de los funcionarios y de las empresas y ciudadanos.

3. Es muy difícil demostrar la existencia de extorsión o soborno en los pagos de facilitación, sobre todo en procedimientos judiciales. Y, probablemente, es poco eficaz intentar perseguir los casos de pagos de facilitación por la vía judicial.

Sin embargo, pueden funcionar otras soluciones, como los procedimientos administrativos, los tribunales de honor, etc. La lucha contra esta forma de corrupción debe basarse en la supresión de los incentivos (reducción de los trámites, supresión de regulaciones y permisos, dificultar la relación personal y repetida entre funcionarios y empresas, etc.), en la elevación de los estándares de calidad de la función pública (un cuerpo de funcionarios eficiente, bien formado y bien pagado, códigos de conducta, etc.)³⁰, y en el aumento de los costes de la corrupción (supervisión, sanciones, etc.).

Las empresas ante los pagos de facilitación

La actitud de las empresas ante la corrupción “menor” suele ser ambigua: la rechazan, pero acaban cediendo a ella sin demasiado esfuerzo, quizá porque consideran que es inevitable, algo ligado a una cultura o a la forma de operar en la Administración pública de ciertos países; o porque les parece muy difícil luchar con eficacia contra ella (sobre todo si se sienten solas en esa batalla); o, simplemente, porque les resulta más fácil ceder. Y esto se pone aún más de manifiesto en el caso de los pagos de facilitación, porque:

- Están muy extendidos –es decir, las empresas se encuentran con esos pagos en casi todas sus relaciones con la Administración pública en algunos países.
- Los costes económicos de esta forma de corrupción son relativamente reducidos (pero, como ya indicamos, existen otros costes que pueden ser importantes).
- Se supone que ahorran otros costes importantes, como el tiempo en la tramitación de los expedientes administrativos: con un criterio coste-beneficio, parece razonable pagar.
- Oponerse a esos pagos puede tener consecuencias desagradables: represalias (en la misma oficina o en otras), “ventaja” para otros competidores (que están dispuestos a pagar), retrasos adicionales en los asuntos, y aun la “pérdida” del expediente, etc.

³⁰ Ciertas culturas sociales tienden a promover la corrupción: predominio de los intereses de la familia, la tribu o la etnia, nepotismo, estructuras de poder feudales o paternalistas, conciencia de que ciertas clases no tienen por qué rendir cuentas de sus acciones ante la sociedad, etc.

- A menudo las empresas se sienten solas en la lucha contra los pagos de facilitación, precisamente porque todo el mundo –también sus competidores– paga³¹. Y el hecho de que el Gobierno, los políticos y la opinión pública del país acepten esa forma de corrupción, lleva también a la inhibición de las empresas.
- Incurrir en pequeños pagos de facilitación difícilmente pondrá en peligro la reputación de la empresa, sobre todo en un país en que la gran corrupción es ya generalizada.
- Las decisiones drásticas de luchar contra todas las formas de corrupción pueden interpretarse como meras declaraciones de relaciones públicas, sin efectividad.
- Para una empresa que ya está efectuando pagos de facilitación, cortar con ellos puede ser muy difícil, porque ese cambio de política no es creíble.
- Para una empresa que es nueva en el país, es difícil elaborar una política realista de lucha contra los pagos de facilitación –por ejemplo, porque no sabe si se trata de actuaciones aisladas de algunos funcionarios o de redes de extorsión generalizadas y jerárquicas, en las que la organización de los pagos corre a cargo de los superiores de los funcionarios corruptos, a menudo con la colaboración de policías, jueces, organismos supervisores, etc.

¿Qué puede hacer una empresa para hacer frente, de modo ordenado y eficaz, a los pagos de facilitación?³². He aquí algunas sugerencias:

1. Debe tomar una decisión, firme y bien ponderada, acerca de los pagos de facilitación, sea admitiéndolos siempre, sea rechazándolos siempre y sin excepción (tolerancia cero), sea aceptándolos en casos concretos³³.

Nos parece que la aceptación generalizada de los pagos de facilitación no es éticamente correcta porque, como ya explicamos, sólo estará justificada en algunos casos (cuando se trate de una verdadera extorsión, cuando el coste de no efectuar el pago sea muy elevado para la empresa y cuando las consecuencias indirectas previsibles no sean importantes –en términos de creación de una cultura de corrupción dentro de la empresa, de fomento de la corrupción entre los funcionarios, de posible mal ejemplo para los empleados, etc.).

La postura ética más clara es el rechazo total de los pagos de facilitación, aunque entendemos que algunas empresas puedan preferir conservar la libertad de efectuar esos pagos en algunos casos excepcionales –y esa puede ser una

³¹ Se produce así una forma de “dilema del prisionero”: todas las empresas prefieren no pagar, lo cual beneficia a todas; pero ante la posibilidad de que alguna empresa pague (lo que aumenta los inconvenientes de las que no pagan), todas acaban pagando.

³² No nos referimos aquí a las medidas que pueden tomar las empresas para hacer frente al fenómeno de la “gran” corrupción, sino sólo a los pagos de facilitación. Sobre las acciones que las empresas pueden tomar ante la corrupción, cfr. Argandoña (1999, 2003), Transparency International (2002), Hess y Dunfee (2000), Vincke y Heimann (2003).

³³ Esa decisión debe ser independiente de la actitud de las autoridades, los medios de comunicación, etc., sobre los pagos de facilitación.

decisión éticamente correcta. En todo caso, si la empresa no es capaz de ofrecer alternativas viables a los empleados a los que se ha hecho objeto de una extorsión, es preferible no establecer prohibiciones radicales, que no se podrán cumplir, o que tendrán grandes costes para la organización³⁴.

Esa decisión debe tomarse al mayor nivel en la empresa, incorporarse a su código ético, código de conducta o documento similar, y recibir la publicidad adecuada³⁵.

2. Una vez adoptada la política, hay que convertirla en práctica. He aquí algunas sugerencias:
 - Exigir a todos los empleados y directivos que cumplan cuidadosamente con lo aprobado. En ocasiones, los subordinados conocen la prohibición, pero prefieren incumplirla, porque les parece que la eficacia en su gestión es más importante que la puesta en práctica de unos principios.
 - Dar formación a los empleados, para que identifiquen los casos de sollicitación que se puedan presentar y sepan cómo deben actuar (manuales, cursos, preguntas más frecuentes, ejemplos, etc.). Es importante que esa formación llegue, sobre todo, a los empleados y directivos que operan en zonas de mayor riesgo, así como a los recién incorporados a la empresa, sobre todo si se trata de un país en que la corrupción es generalizada.
 - Ofrecer *hot lines* o procedimientos de resolución práctica, para que los empleados puedan consultar las dudas que tengan. Dada la naturaleza de los pagos de facilitación, esas consultas deben evacuarse con rapidez.
 - Ofrecer instancias en las que se pueden denunciar casos de solicitud de pagos, así como violaciones de la norma dentro de la empresa (*compliance officers*), con garantías para el denunciante (*whistle blower*).
 - Establecer procedimientos y sanciones proporcionados a las transgresiones, y medios para asegurar que esos casos no volverán a ocurrir.
3. Si la empresa decide autorizar los pagos de facilitación en algunos casos, debe establecer los criterios que se seguirán (los criterios morales mencionados antes, la cuantía máxima del pago que se puede autorizar en cada caso, el límite de los pagos que se pueden llevar a cabo dentro de un proyecto, etc.), el procedimiento de decisión (por ejemplo, que la decisión la debe tomar siempre el superior inmediato del empleado a quien se le pide el pago, o un directivo de algo nivel en el país³⁶) y las normas sobre información del caso (cómo se debe dejar constancia de la sollicitación, la decisión y el pago, quién recibirá esa

³⁴ Como regla general, no parece adecuado que las filiales o subsidiarias de un país sigan criterios éticos menos exigentes que los establecidos en la central; esto será también un argumento a la hora de explicar a las autoridades y a los funcionarios por qué no se llevan a cabo pagos de facilitación.

³⁵ El grado de publicidad dependerá del contenido de la decisión, de su fundamentación y de las condiciones del entorno.

³⁶ Esto viene justificado por el hecho de que se trata de una decisión ilegal, aunque habitualmente no tenga consecuencias penales para la empresa o para sus empleados.

información, cómo se transmitirá a los directivos de alto nivel de la compañía, y cómo se hará pública). Estos extremos pueden formar parte del código ético o código de conducta de la empresa.

4. Es importante también que se conozca a los intermediarios, agentes, comisionistas, etc. que colaboran con la empresa, y que se les exija que sigan la misma política anticorrupción que la empresa³⁷.
5. Establecer sistemas de control sencillos (proporcionados a la cuantía de los pagos) para detectar los casos de incumplimiento. Estos sistemas tendrán, en muchos casos, una función más educativa que sancionadora.
6. La empresa debe recabar información de fuentes fiables (organizaciones no gubernamentales, embajadas, cámaras de comercio, empresas serias que operan en el país, consultores, etc.) sobre la legislación aplicable a los pagos de facilitación, así como sobre la naturaleza de los casos de corrupción menor (y mayor, por supuesto) en que se puede encontrar (áreas de mayor riesgo), e informar a sus empleados. Esto es particularmente importante cuando empieza a actuar en un país o en un entorno desconocido .
7. Todos los pagos deben recogerse en la contabilidad como lo que son, aunque no haya comprobantes objetivos. No debe autorizarse la creación de una “bolsa de fondos sucios” para este tipo de pagos, y mucho menos que esa bolsa escape al control de la dirección y de los auditores.
8. Cuando una empresa está empeñada en la lucha contra la corrupción, grande o pequeña, debe poner todos los medios para erradicarla. Por ello, debe proponerse colaborar activamente con las autoridades, las ONG, etc., que se empeñen en esta lucha .
9. Asimismo, cuando se encuentra en la necesidad de hacer pagos de facilitación en un entorno determinado, debe estudiar seriamente con sus asesores jurídicos y éticos los medios para poder dejar de pagar en cuanto sea posible. Que un pago sea éticamente justificable en una situación no significa que lo sea de manera indefinida en el futuro.

Los regalos

Los pagos de facilitación pueden confundirse con los regalos (gifts), que son una expresión de aprecio, valoración, gratitud y buena voluntad. Su objeto es crear un clima de buena relación y, en lo posible, inclinar la voluntad del que recibe el regalo para que mire con buenos ojos al que lo hace.

³⁷ Es conveniente que esos agentes sean objeto de supervisiones periódicas –y que lo sepan.

³⁸ Los funcionarios conocen bien los esfuerzos hechos por la empresa para iniciar negocios en un país (autorizaciones, inversiones, gastos de establecimiento), y saben que una pequeña presión para conseguir un pago, cuando el proceso está ya avanzado, encontrará poca resistencia por parte de la empresa, dada la desproporción entre el pago que se les exige y los costes potenciales de negarse a llevarlo a cabo.

³⁹ Puede ser conveniente hacer llegar a los políticos y funcionarios el mensaje de que la empresa no efectuará pagos de facilitación.

Lo que, en teoría, diferencia un regalo tanto de un soborno como de un pago de facilitación es que el primero se supone que no trata de conseguir directamente un resultado, lo que sí ocurre en las otras dos figuras. Pero esta diferencia no está clara en la práctica, porque el regalo puede pretenderlo indirectamente y, en ocasiones, puede violentar la voluntad del que lo recibe tanto o más que un pago directo.

Los caracteres de los regalos y, por tanto, sus similitudes y diferencias con los pagos de facilitación, pueden ser muy variados⁴⁰:

1. Como los pagos de facilitación, pueden consistir en dinero, bienes, servicios, descuentos, etc.
2. Pueden ser de cuantía elevada, o reducida, como los pagos de facilitación.
3. En principio, en los regalos la iniciativa es siempre del que paga, aunque también es posible que exista una demanda previa, a menudo implícita o indirecta –por ejemplo, en forma de costumbre.
4. Los regalos, como los pagos de facilitación, pueden tener lugar una sola vez, o de vez en cuando, o de manera regular.
5. Los regalos pueden hacerse a la oficina o empresa o, como los pagos de facilitación al funcionario, directivo o empleado –y en el lugar de trabajo o en su domicilio, según el grado de secreto que se desee.
6. Los regalos pueden hacerse independientemente de un servicio o favor determinado, como parte de una relación duradera; o antes de solicitar o esperar un favor o servicio –lo que los aproxima al soborno o al pago de facilitación–; o durante el servicio, o después de él.
7. A diferencia del soborno o del pago de facilitación, el regalo suele ser público –o, al menos, podría serlo sin que causase extrañeza–, mientras que los otros dos suelen ser secretos.
8. En la medida en que los regalos son públicos, suelen hacerse directamente, mientras que los sobornos pueden hacerse a través de intermediarios.
9. Los regalos no implican reciprocidad, a diferencia del soborno y del pago de facilitación, aunque, como ya indicamos, esta condición no se cumple en muchos casos.

Los determinantes principales de la posible inmoralidad de un regalo no son distintos de los de un soborno:

1. La posible inclinación de la voluntad del que lo recibe a hacer o dejar de hacer algo contra sus deberes profesionales como funcionario, directivo, empleado, etc. (lo que implica, en el que hace el regalo, la cooperación a esa acción inmoral).

⁴⁰ Cfr. Kapstein (1998), cap. 7.

La clave de la conducta moral del que hace el regalo es, primero, su intento de influir o no, y de influir en mayor o menor medida, en la decisión del funcionario o empleado que lo recibe, y segundo, la naturaleza de lo que espera conseguir –si es algo a lo que tiene derecho, como en los pagos de facilitación, o si trata de conseguir una ventaja impropia, que es lo que caracteriza al soborno⁴¹.

La clave de la conducta moral del que recibe el regalo radica en la mayor o menor pérdida de libertad que experimentará a la hora de tomar decisiones que afectan al donante. De todos modos, existe el peligro de racionalizar la propia conducta, pensando que el regalo no afecta a su independencia de juicio y voluntad, cuando sí la afecta.

2. La posible injusticia hacia la oficina pública o empresa, o hacia otros clientes o ciudadanos, si la acción llevada a cabo por el funcionario o empleado les causa un perjuicio.
3. La posible lesión al bien común resultante del mal ejemplo, la extensión de conductas dudosas, el deterioro de la honestidad de la función pública, etc.

No es éste el lugar adecuado para discutir el tratamiento de los regalos, porque aquí nos interesa sólo el de los pagos de facilitación. No obstante, parece claro que, en la medida en que ambas figuras se aproximen y aun se confundan, se les deben aplicar criterios parecidos⁴².

Conclusiones

Los pagos de facilitación son una forma de corrupción muy extendida –al menos en ciertos entornos–, fácilmente admitida –o, al menos, considerada como inocua o inevitable–, y de efectos muy nocivos para el ambiente de los negocios.

Desde el punto de vista ético, la solicitud de un pago de facilitación por un funcionario o empleado es siempre inmoral, como lo es su ofrecimiento. Bajo ciertas condiciones, efectuar un pago puede ser éticamente correcto, pero exige, en todo caso, un análisis del caso y la aplicación de los criterios morales oportunos. En cuanto que los pagos de facilitación son una cooperación a la conducta inmoral de un funcionario o empleado, deben ser rechazados, como principio general, pero en casos concretos pueden ser admitidos. Lo cual es un criterio ciertamente más restrictivo que el que suele seguirse en numerosos países en los que esos pagos forman parte de la corrupción generalizada.

La actitud de las empresas hacia los pagos de facilitación suele ser permisiva. Y, sin embargo, debería ser contraria, al menos como regla general, a la vista de sus consecuencias, internas y externas, para la empresa, para sus *stakeholders* y para la sociedad. En este artículo hemos ofrecido argumentos que abonan esa actitud, y sugerencias sobre cómo diseñar políticas capaces de hacer frente a esas formas menores, pero muy dañinas, de corrupción.

⁴¹ Hay otros factores que pueden ser relevantes a la hora de juzgar la moralidad de un regalo, como la actitud de respeto o desprecio con que se da, la consideración que el regalo tenga en la cultura de que se trate, etc.

⁴² Cfr. Argandoña (1999, 2003), Vincke y Heimann (2003).

Bibliografía

- Andvig, J. C. (1991), «The economics of corruption: A survey», *Studi Economici*, 43.
- Andvig, J. C., O-H. Fjelstad, I. Amundsen, T. Sissener y S. Soreide (2000), «Research on Corruption. A Policy Oriented Survey», Chr. Michelsen Institute y Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.
- Argandoña, A. (1997), «The 1996 ICC Report on Extortion and Bribery in International Business Transactions», *Business Ethics. A European Review*, 6, 3, julio.
- Argandoña, A. (1999), «Las empresas ante la corrupción», *Papeles de Etica, Economía y Dirección*, 4.
- Argandoña, A. (2000), «Sobre la corrupción», en «Estudios de Comunicación y Derecho. Homenaje al profesor Manuel Fernández Areal», Editorial Compostela, Santiago de Compostela.
- Argandoña, A. (2001a), «Corruption: The corporate perspective», *Business Ethics. A European Review*, 10, 2, abril.
- Argandoña, A. (2001b), «La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas», *Papeles de Etica, Economía y Dirección*, 6.
- Argandoña, A. (2003), «Private-to-private corruption», *Journal of Business Ethics*, en curso de publicación.
- Asian Development Bank (1999), «Corruption: The costs, consequences and implications for local governments», en Seminar for Mayors. Fiscal Decentralization and Local Government Policy, junio.
- Chand, S. K. y K. O. Moene (1997), «Controlling fiscal corruption», IMF Working Paper WP/97/100.
- Dattu, R., J. W. Boscariol y T. Goh (2000), «A proactive step against bribery and corruption», *Ivey Business Journal*, septiembre-octubre.
- George, B. C., K. A. Lacey y J. Birmele (2000), «The 1998 OECD Convention: An impetus for worldwide changes in attitudes toward corruption in business transactions», *American Business Law Journal*, 37, 3.
- Hamra, W., (2000), «Bribery in international business transactions and the OECD Convention: Benefits and limitations», *Business Economics*, 35, 4.
- Hess, D. y T. W. Dunfee (2000), «Fighting corruption: A principled approach: The C2 principles (combating corruption)», *Cornell International Law Journal*, 33, 3.
- International Chamber of Commerce (1999), «ICC Rules of Conduct. Extortion and Bribery in International Business Transactions», ICC, edición revisada, París.
- Jain, A. K. (1998), «Models of corruption», en Jain, A. K. (ed.), «Economics of Corruption», Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

- Johnston, M. (1982), «Political Corruption and Public Policy in America», Brooks Cole Publishing, Monterrey.
- Kaikati, J. G., G. M. Sullivan, J. M. Virgo, T. R. Carr y K. S. Virgo (2000), «The price of international business morality: Twenty years under the Foreign Corrupt Practices Act», *Journal of Business Ethics*, 26, 3, 1.
- Kapstein, M. (1998), «Ethics Management. Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations». Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Kaufmann, D. (1998), «Research on corruption: Critical empirical issues», en A. K. Jain, (ed.), «Economics of Corruption», Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Kaufmann, D. y P. Zoido-Lobaton (1998), «Unpredictability and corruption», World Bank Economic Development Institute Working Paper.
- Lyman, D. (1996), «Corruption faced by the business world: A primer», Tilleke & Gibbins, Bangkok.
- Marshall, I. E. (2001), «A survey of corruption issues in the mining and mineral sector», International Institute for Environment and Development.
- Moran, J. (1999), «Bribery and corruption: The OECD Convention on combating the bribery of foreign public officials in international business transactions», *Business Ethics. A European Review*, 8, 3.
- Pacini, C., J. A. Swingen y H. Rogers (2002), «The role of the OECD and EU Conventions in combating bribery of foreign public officials», *Journal of Business Ethics*, 37, 4, 1.
- Pope, J. (2000), «TI Source Book. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System», Transparency International, Berlín.
- Rauch, J. E. y P. B. Evans (1997), «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries», University of California San Diego, Discussion Paper 99-06.
- Rose-Ackerman, Susan (1998), «Bribes and gifts», en Ben-Ner, A. y Louis Putterman (eds.), «Economics, Values, and Organization», Cambridge University Press, Cambridge.
- Schemmel, C. (2002a), «Should the criminalisation of bribery be extended to the making of facilitation payments? », inédito, Transparency International, Berlín.
- Schemmel, C. (2002b), «Treatment of facilitation payments under national legislation implementing the OECD Convention», inédito, Transparency International, Berlín.
- Shleifer, A. y R. Vishny (1994), «The politics of market socialism», *Journal of Economic Perspectives*, 8, 2.
- Tanzi, V. (1995), «Corruption, governmental activities, and markets», IMF Working Paper WP/94/99.

- Tanzi, V. (1998), «Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures», IMF Working Paper WP/98/83.
- Tornell, A. y P. Lane (1999), «The voracity effect», *American Economic Review*, 89, 1, marzo.
- Transparency International (2002), «Business Principles for Countering Bribery», Transparency International y Social Accountability International, Berlín.
- Ul Haque, N. y R. Sahay (1996), «Do government wages cuts close budget deficits? Costs of corruption», *International Monetary Fund Staff Papers*, 43, diciembre.
- van Rijckeghem y B. Weder (1997), «Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption?», IMF Working Paper WP/97/73.
- Vincke, F. y F. Heimann (eds.) (2003), «Fighting Corruption. A Corporate Practices Manual», International Chamber of Commerce, París.
- Wade, R. (1985), «The market for public office: Why the Indian state is no better at development», *World Development*, 13, 4.
- Zeldin, M. F. y C. V. di Florio (1999), «Global risk management under international laws governing to curb corrupt business practices», 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, 10-15 de octubre.