

Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto



Anwar Shah y Mark Schacter

La falta de avances en la lucha para erradicar la corrupción podría deberse a estrategias mal orientadas

LAS ESTADÍSTICAS sobre corrupción son con frecuencia cuestionables, pero la información disponible sugiere que esta representa una parte importante de la actividad económica. En Kenia, el gasto público “cuestionable” observado por el Contralor y Auditor General en 1997 ascendió a 7,6% del PIB. En Letonia, según un estudio reciente del Banco Mundial, más del 40% de las familias y empresas coincidieron en que “la corrupción es una parte natural de nuestras vidas y ayuda a solucionar muchos problemas”. En Tanzania, los datos de un estudio sobre prestación de servicios indican que los sobornos pagados a los oficiales de la policía, empleados de tribunales, servicios tributarios y oficinas de catastro alcanzaron un 62% de los gastos públicos oficiales en esas áreas. En Filipinas, la Comisión de Auditoría estima que se desvían US\$4.000 millones de dólares al año a causa de la corrupción del sector público.

Además, en un estudio del Banco Mundial de 2004 sobre las ramificaciones de la corrupción en la prestación de servicios se señala que

una mejora de una desviación estándar del índice de corrupción de la Guía Internacional de Riesgo País genera una reducción del 29% de las tasas de mortalidad infantil, un aumento del 52% del nivel de satisfacción de los beneficiarios de servicios públicos de atención de la salud y un incremento del 30%–60% del nivel de satisfacción del público por las mejoras en las condiciones de las carreteras. En los estudios también se indica que la corrupción perjudica el crecimiento, dificulta la acumulación de capital, reduce la eficacia de la asistencia para el desarrollo, y aumenta la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Por lo tanto, no es sorprendente que se haya observado un creciente movimiento a nivel mundial para condenar las prácticas corruptas, lo que ha dado como resultado la destitución de algunos líderes nacionales. Además, muchos gobiernos y organismos de desarrollo han invertido recursos y esfuerzos considerables en la lucha contra la corrupción en los últimos años. A pesar de ello, no resulta claro que el efecto de la corrupción haya disminuido de una manera evidente, en particular en los países con altos

niveles de corrupción. En este artículo se sostiene que la falta de un avance significativo puede atribuirse a que muchos programas son simplemente soluciones tradicionales o enfoques comunes y ofrecen pocas oportunidades de éxito. Para que los programas sean eficaces, deben identificar el tipo de corrupción que enfrentan y atacar las causas subyacentes específicas en cada país, o “factores clave”, de una gobernabilidad deficiente.

Las muchas caras de la corrupción

La corrupción del sector público es un síntoma del fracaso de la gobernabilidad en un país. En este caso, definimos “gobernabilidad” como las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, por ejemplo: el proceso de selección, control y cambio de gobierno, la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

La corrupción no se manifiesta de una sola forma; de hecho, generalmente adopta por lo menos tres formas distintas.

Corrupción menor, administrativa o burocrática. Muchos actos de corrupción son operaciones aisladas de funcionarios públicos que abusan de su cargo, por ejemplo, pidiendo sobornos y comisiones clandestinas, desviando los fondos públicos o concediendo favores a cambio de dádivas personales. A estos actos se les conoce como corrupción menor aunque, conjuntamente, puedan comprender un monto importante de recursos públicos.

Corrupción mayor. El robo o uso inadecuado de grandes cantidades de recursos públicos por funcionarios del Estado —generalmente miembros de la élite política o administrativa o relacionados con esta— constituye un acto de corrupción mayor.

Tráfico de influencias/captura del Estado. La colusión entre representantes del sector privado y funcionarios públicos o políticos en beneficio propio con frecuencia se denomina captura del Estado. Es decir, el sector privado “captura” el aparato judicial, ejecutivo y legislativo del Estado para sus propios fines. La captura del Estado coexiste con la visión convencional (y opuesta) de corrupción, en la que los funcionarios públicos extorsionan o explotan al sector privado para fines personales.

La corrupción también adopta características específicas en cada país; por lo tanto, es fácil que fracasen los enfoques que aplican políticas y herramientas comunes a países en que los actos de corrupción y la calidad de la gobernabilidad varían ampliamente. Es necesario entender las circunstancias internas que fomentan o permiten la corrupción de los representantes públicos y privados.

Si la corrupción está relacionada con la gobernabilidad, y esta está relacionada con el ejercicio del poder del Estado, los esfuerzos para combatir la corrupción requieren una fuerte capacidad de liderazgo y responsabilidad para tener éxito y ser sostenibles.

¿Qué promueve la corrupción?

Aunque la corrupción varía de un país a otro, es posible identificar algunos factores clave en base a estudios detallados de países —como los exámenes recientes del Banco Mundial sobre Guatemala, Kenia, Letonia, Pakistán, Filipinas y Tanzania— y estudios econométricos de países en desarrollo, en transición e industriales. En los seis estudios de caso se analizaron las causas

originarias de la corrupción y se evaluó el impacto de los esfuerzos del Banco Mundial por reducir la corrupción en cada país. Entre los factores clave de la corrupción identificados en este estudio cabe señalar:

- **Se objeta la legitimidad del Estado como guardián del “interés público”.** En los países con altos niveles de corrupción, el público encuentra difícil aceptar que la noción de que el papel del Estado es ir más allá de los intereses privados con el fin de proteger el interés público. El “clientelismo” —los casos de personas que ocupan cargos públicos que se centran en atender a grupos de clientes particulares vinculados a ellos por razones de índole étnica, geográfica o de otro tipo— determina el escenario público y prepara el terreno para la corrupción. La diferencia entre lo que es “público” y lo que es “privado” se desdibuja de manera que el abuso del cargo público en beneficio de intereses privados resulta rutinario.

- **El estado de derecho no está firmemente establecido.** La corrupción del sector público prospera donde las leyes se aplican a unos sí y a otros no, y donde el cumplimiento de la ley con frecuencia se usa como un dispositivo para favorecer intereses privados y no para proteger el interés público.

- **Las instituciones de rendición de cuentas no son eficaces.** En las sociedades en que el nivel de la corrupción del sector público es relativamente bajo, suelen encontrarse sólidas instituciones de rendición de cuentas que controlan los abusos del poder por parte de los funcionarios públicos. Estas instituciones son creadas por el propio Estado (por ejemplo, auditor general, poder judicial, poder legislativo) o surgen fuera de las estructuras formales del estado (por ejemplo, los medios informativos y los grupos cívicos organizados). Hay deficiencias evidentes en las instituciones de rendición de cuentas de los países con altos niveles de corrupción.

- **El compromiso de los líderes nacionales para combatir la corrupción es débil.** La corrupción continúa difundiéndose en el sector público cuando las autoridades nacionales no quieren o no pueden corregirla de manera enérgica. En las sociedades en que la corrupción del sector público es endémica, cabe sospechar que afecta a los niveles más altos de gobierno y que muchas personas que ocupan cargos superiores no tendrán motivación alguna para luchar contra ella.

Cómo formular una estrategia

¿Qué pueden hacer entonces los encargados de formular las políticas para combatir la corrupción? La experiencia parece demostrar claramente que la respuesta radica en adoptar un enfoque indirecto e ir a la raíz del problema. Para entender por qué, resulta útil examinar un modelo que divide a los países en desarrollo en tres grandes categorías según el nivel de corrupción: “alto”, “medio” y “bajo”. El modelo además supone que en los países con un nivel “alto” de corrupción la calidad de gobernabilidad es “deficiente”, en los que tienen un nivel “medio”, esta es “regular”, y en los que tienen un nivel “bajo”, es “buena” (véase el cuadro).

Este modelo revela que dado que la propia corrupción es un síntoma del fracaso fundamental de la gobernabilidad, cuanto mayor sea el nivel de corrupción, *menos* tácticas demasiado focalizadas en el comportamiento corrupto deberá incluir la estrategia anticorrupción para centrarse *más* en las características

generales subyacentes del entorno de gobernabilidad. Por ejemplo, en entornos en que la corrupción es desenfrenada y el contexto de gobernabilidad tiene graves deficiencias, el apoyo a los organismos anticorrupción y las campañas de concientización tendrá muy probablemente un éxito limitado. De hecho, en contextos en los que la gobernabilidad es deficiente, las agencias anticorrupción tienden a utilizarse inadecuadamente como herramientas de victimización política. Estos tipos de intervención son más apropiados para un entorno con un nivel de corrupción “bajo”, en el que uno puede dar más o menos por sentado que los principios de gobernabilidad son razonablemente sólidos y que la corrupción es un fenómeno relativamente poco importante.

Cuando el nivel de corrupción es alto (y la calidad de la gobernabilidad es proporcionalmente baja), tiene más sentido centrarse en los factores subyacentes de los actos ilícitos en el sector público —por ejemplo, estableciendo un estado de derecho y fortaleciendo las instituciones de rendición de cuentas. La falta de instituciones democráticas (un componente clave de la rendición de cuentas) ha demostrado ser uno de los factores determinantes más importantes de la corrupción. Cuando, a principios de los años noventa, Malasia adoptó la “carta de derechos del cliente”, en la que se especifican las normas sobre servicios y las acciones que pueden llevar a cabo los

ciudadanos en el caso que los organismos gubernamentales no las cumplan, contribuyó a una reorientación del sector público hacia la prestación de servicios y a transformar la cultura de gobernabilidad.

En las sociedades en que el grado de corrupción se sitúa entre un nivel alto y bajo, convendría aplicar reformas que suponen un mínimo de capacidad de gobernabilidad, como procurar que los empleados civiles asuman una mayor responsabilidad por los resultados, acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos a través de la descentralización y simplificar los procedimientos administrativos.

Una mirada a los errores del pasado

Teniendo en mente este modelo, no resulta difícil entender por qué tantas iniciativas anticorrupción han tenido tan poco éxito. Considérese, por ejemplo, el fracaso prácticamente universal de las extensas campañas de concientización de los medios de comunicación y de los seminarios y cursos sobre la corrupción orientados a los parlamentarios y periodistas. Tal como indica el modelo, cabría esperar esos resultados inadecuados en países con una gobernabilidad deficiente, donde la corrupción se practica de manera abierta y el público en general o los funcionarios públicos honrados sienten que no tienen la capacidad para luchar contra ella e incluso temen ser víctimas. En cambio, cabe esperar que las campañas de concientización tendrán un impacto positivo en aquellos países en los que gobernabilidad es regular o buena y la incidencia de la corrupción es baja.

La descentralización constituye otro ejemplo de la importancia de entender las circunstancias en que se produce la

corrupción. Por un lado, se ha demostrado que la descentralización puede ser un antídoto eficaz contra la corrupción porque aumenta la rendición de cuentas de las autoridades públicas ante los ciudadanos. Por otro lado, la descentralización crea cientos de nuevas autoridades públicas, cada una con facultades para recaudar impuestos, efectuar gastos y regular que podrían dar lugar a abusos en contextos en que la gobernabilidad es deficiente. Tal como lo indica el análisis del Banco Mundial sobre Filipinas en los años noventa, la descentralización puede multiplicar, en lugar de limitar, las oportunidades de corrupción si se implementa en circunstancias equivocadas.

No hay un enfoque que sirva para todos

Las políticas eficaces de lucha contra la corrupción reconocen el impacto del entorno institucional más amplio en la corrupción en cada país.

| Incidencia de la corrupción | Calidad de la gobernabilidad | Prioridades de la lucha contra la corrupción |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| Alta | Deficiente | Establecer el estado de derecho; fortalecer las instituciones de participación y rendición de cuentas; establecer la carta de derechos del ciudadano; limitar la intervención del gobierno; implementar las reformas de política económica. |
| Media | Regular | Descentralizar y reformar las políticas económicas y la gestión pública. |
| Baja | Buena | Establecer organismos anticorrupción; fortalecer la rendición de cuentas en materia de finanzas; crear conciencia en el público y los funcionarios; fomentar compromisos de lucha contra los sobornos; iniciar juicios de gran prominencia. |

Respecto al aumento de los salarios de la administración pública y la reducción de la compresión de los salarios —la razón entre los salarios más altos y más bajos de los funcionarios públicos en un país determinado— el modelo permite extraer algunas conclusiones. Los datos indican que en un entorno en que la gobernabilidad es deficiente, no es posible que las estrategias basadas en los salarios tengan un impacto considerable en la corrupción de la administración pública. Es más, la reducción de la compresión de los salarios puede alentar la corrupción si los puestos del sector público son considerados como una opción lucrativa.

¿Qué pasaría si se establecen organismos “guardianes” —como en la mayoría de los países en desarrollo— que se encarguen de identificar y perseguir los actos de corrupción? También en este caso, el nexo gobernabilidad-corrupción es esencial. Estos organismos han sido eficaces solo en aquellos países en los que la gobernabilidad es en general buena, como Australia y Chile. No obstante, en un entorno en que la gobernabilidad es deficiente, estos organismos con frecuencia no tienen credibilidad y pueden incluso convertirse ellos mismos en extorsionistas para obtener dinero. En Kenia, Malawi, Pakistán, Sierra Leona, Tanzania y Uganda, por ejemplo, los organismos anticorrupción no han sido eficaces. En Tanzania, la Oficina de Prevención de la Corrupción del gobierno solo pronuncia unas seis condenas por año, la mayoría contra funcionarios de bajo nivel, en un sector público donde abunda la corrupción. En Pakistán, la Oficina Nacional de Rendición de Cuentas no tiene facultades para investigar la corrupción en el influyente y poderoso sector militar.

Las oficinas de ética y las defensorías del pueblo no tuvieron más éxito que los organismos anticorrupción en los países en que la gobernabilidad es deficiente.

No use la palabra que empieza con “C”

Nuestro modelo simple implica un dilema: los países que necesitan más respaldo de organismos como el Banco Mundial para luchar contra la corrupción son los que menos solicitan ayuda para combatirla. Cuando la gobernabilidad es deficiente y la corrupción está fuertemente arraigada, es posible que los organismos externos como el Banco Mundial deban adoptar un enfoque indirecto. Después de todo, la “corrupción” puede atacarse sin siquiera pronunciar la palabra que empieza con “C”. La clave está en encontrar otros “puntos de acceso” que inevitablemente conduzcan a los factores subyacentes de la corrupción basada en la gobernabilidad. Por ejemplo:

- **Cumplimiento en la prestación de servicios.** Cualquier esfuerzo serio de los donantes por exigir que los gobiernos cumplan con las normas sobre prestación de servicios a la larga obligará a estos últimos a enfrentar las causas y consecuencias de la corrupción. Además, dadas las dificultades para identificar la corrupción mediante auditorías financieras, esta podrá ser detectada con mayor facilidad observando el cumplimiento en la prestación de los servicios públicos.

- **Participación de los ciudadanos.** Esto podría lograrse mediante el respaldo a las reformas desde la base. En muchos países en los que la corrupción está arraigada, los gobiernos no tienen la voluntad o la capacidad para establecer programas eficaces de lucha contra la corrupción. Los socios externos en el desarrollo pueden optar por ampliar la participación de los

Transparencia: El poder de la información

Cuando los ciudadanos reciben información sobre la actuación del gobierno, están en mejores condiciones de ejercer presión sobre los funcionarios públicos para que cumplan sus obligaciones en aras del interés público. Entre las actividades recientes cabe señalar:

- El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI (publicado en 1998 y actualizado en 2001), que se basa en cuatro principios fundamentales: clara definición de funciones y responsabilidades, acceso del público a la información, transparencia de los procesos presupuestarios y garantías de integridad.

- Programas electrónicos del gobierno “e-government”, que permiten a los ciudadanos y empresas usar Internet y espacios electrónicos para servicios como pago de impuestos, compras, seguimiento de casos judiciales y aduanas.

- Leyes de “libertad de información”, que ya han sido aprobadas en 50 países.

- El proyecto de Uganda sobre los “estudios de seguimiento de gastos” en los que se publica información sobre el gasto público en la prestación de servicios, como la educación.

- La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas que tiene por objeto publicar los ingresos provenientes de los sectores del gas, la minería y el petróleo en muchos países en desarrollo.

ciudadanos y fortalecer los mecanismos para de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho.

- **Difusión de información.** Arrojar luz sobre las operaciones de gobierno es un antídoto poderoso contra la corrupción. Mientras más influencia ejerzan los donantes en el fortalecimiento del derecho de información de los ciudadanos y en los gobiernos para que divulguen información oportuna, cabal y precisa sobre las operaciones del gobierno, mejores serán las perspectivas para reducir la corrupción. La información sobre cómo los gobiernos gastan dinero y manejan programas y sobre cómo estos programas prestan servicios al público es un ingrediente clave de la rendición de cuentas, lo que a su vez puede contribuir en gran medida a frenar la corrupción (véase recuadro).

- **Reforma de política económica.** La liberalización comercial y financiera puede reducir las oportunidades de corrupción al limitar las situaciones en que los funcionarios pueden ejercer facultades discrecionales sin tener que rendir cuentas, introducir transparencia y reducir los poderes monopólicos del sector público.

- **Participación de otras partes interesadas.** Cuando el compromiso del gobierno de luchar contra la corrupción es cuestionable, resulta importante lograr la participación de otras partes interesadas dentro del país. Los procesos participativos en los que el Banco Mundial ya participa a nivel nacional—como la estrategia de asistencia a un país (CAS) y el enfoque de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)— que dan prioridad a los aspectos que afectan la gobernabilidad como la corrupción constituyen un mecanismo importante que facilita la intervención de las partes interesadas no gubernamentales.

* * * * *

El viejo dicho de “despacio se llega lejos” es un principio sólido para la lucha contra la corrupción. ■

Anwar Shah es economista principal y Director del Programa de gobernabilidad del sector público del Instituto del Banco Mundial y Mark Schacter es consultor del Banco Mundial.

Referencias:

Banco Mundial, 2004, *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance—A Review of Progress Since 1997* (Washington: Banco Mundial).

Gurgur, Tugrul, y Anwar Shah, 2002, “Localization and Corruption: Panacea or Pandora’s Box?” en *Managing Fiscal Decentralization*, Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi, compiladores (Londres y Nueva York: Routledge Press), págs. 46–67.

Huther, Jeff, y Anwar Shah, 1998, “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Paper 1894* (Washington: Banco Mundial).

———, 2000, “Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation”, *Policy Research Working Paper 2501* (Washington: Banco Mundial).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, 2003, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*, (Washington: Banco Mundial).

Shah, Anwar, Theresa Thompson y Heng-fu Zou, 2004, “The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence”, *CESifo Dice Report*, vol. 2 (segundo trimestre), págs. 10–14.