



# Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción

Daniel Kaufmann

**L**A GOBERNABILIDAD —un tema que no deja de ser delicado y poco comprendido— ocupa actualmente un lugar prioritario en los círculos de desarrollo. Algunos donantes e instituciones financieras internacionales (IFI) han comenzado a trabajar con economías emergentes para ayudarlas a reducir el grado de corrupción y promover la voz de la ciudadanía, la igualdad de género y la rendición de cuentas. Cuando el Grupo de los Ocho anunció en julio su decisión de duplicar la asistencia y el alivio de la deuda para los países más pobres de África, se hizo especial hincapié en la preocupación acerca de la gobernabilidad. Y en mayo, el informe conjunto elaborado por la Comisión de África indicó explícitamente: “Una buena gestión de gobierno es fundamental . . . A menos que se registren mejoras en la capacidad, la rendición de cuentas y el control de la corrupción . . . los efectos de las otras reformas serán apenas limitados”.

Ahora bien, el buen gobierno y el control de la corrupción son realmente ¿tan esenciales para el desarrollo? La proliferación de estudios empíricos en el último decenio y los aprendizajes recogidos a partir de la propia experiencia de los países han sentado bases más firmes para evaluar el efecto que tiene la gestión de gobierno en el desarrollo y la eficacia —o falta de eficacia— de las estrategias tendientes a mejorarla. Sin embargo, aún quedan por resolver interrogantes y debates dentro de la comunidad de desarrollo, no solo sobre la importancia de la gobernabilidad, sino también sobre la capacidad de las IFI para ayudar a los países a mejorarla. Volvamos entonces a la esencia y analicemos algunos “mitos” que aún persisten sobre la gobernabilidad y la corrupción.

**Mito 1: La gobernabilidad y la lucha contra la corrupción son lo mismo.** Definimos la gobernabilidad como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común. Quedan comprendidos en esta definición el proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad (la dimensión política), la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas (la dimensión económica) y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones del país (la dimensión del respeto institucional). Por el

contrario, la corrupción se define de manera más acotada como “el abuso de la función pública en beneficio privado”.

**Mito 2: No es posible medir la gobernabilidad y la corrupción.** Por cierto, hace menos de una docena de años prácticamente no existían medidas de gobernabilidad ni de corrupción susceptibles de comparación internacional. Pero en los últimos años, el Banco Mundial y otros organismos han procurado llenar este vacío. En el Banco Mundial, hemos elaborado indicadores agregados de gobernabilidad que incluyen más de 200 países y se basan en más de 350 variables recogidas de docenas de instituciones en todo el mundo. Nuestros indicadores cubren las siguientes seis dimensiones de gobierno: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia de gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción.

Si bien los indicadores constituyen un gran avance, existen algunas dificultades de medición. Los márgenes de error no son insignificantes y hay que tener mucho cuidado al interpretar los resultados; no se puede ser demasiado definitivo al calificar los países. Pero estos márgenes de error han disminuido y actualmente son mucho menores que en cualquier otra medición de corrupción, gobernabilidad o clima de inversión. En consecuencia, los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial se utilizan en todo el mundo para supervisar el desempeño, evaluar países y realizar investigaciones.

**Mito 3: La importancia de la gobernabilidad y de la lucha contra la corrupción se ha sobrevalorado.** Gracias a estos y otros avances en la medición empírica, algunos investigadores han analizado los efectos de la gobernabilidad en el desarrollo. En líneas generales, se comprueba que una buena gestión de gobierno se traduce en “beneficios para el desarrollo” de los países. Estimamos que un país que mejora su gobernabilidad de un nivel relativamente bajo a un nivel promedio podría prácticamente triplicar los ingresos per cápita de su población en el largo plazo, y así también reducir la mortalidad infantil y el analfabetismo. Esta mejora relativa (de una desviación estándar) correspondería, por ejemplo, a un ascenso en la clasificación de la dimensión “control de la corrupción” dentro de nuestro banco de datos, mediante el cual Guinea Ecuatorial se

situaría en el nivel de Uganda, Uganda en el de Lituania, Lituania en el de Portugal y Portugal en el de Finlandia.

La gobernabilidad también es importante para la competitividad de un país y para la distribución del ingreso. En el caso de la corrupción, los estudios sugieren que esta constituye un impuesto muy elevado sobre la inversión extranjera. En muchos países en desarrollo, la corrupción también constituye un “impuesto regresivo” para el sector de las familias: los hogares de ingreso más bajo tienden a pagar una parte desproporcionada de los sobornos con sus ingresos para poder acceder a los servicios públicos (si se los compara con los grupos de ingreso más alto) y, en definitiva, terminan teniendo menos acceso a tales servicios a raíz de la corrupción. Una estimación somera del alcance de las transacciones anuales en todo el mundo que se ven afectadas por la corrupción asciende a aproximadamente US\$1 billón.

Como si esto fuera poco, los proyectos que reciben ayuda financiera para su financiamiento normalmente fracasan en entornos corruptos. Y la corrupción socava democracias en pleno desarrollo. Por cierto, la gobernabilidad no es el *único* elemento que cuenta para el desarrollo. Las políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales también son importantes. Pero cuando la gestión de gobierno es deficiente, también se compromete la formulación de políticas en otras áreas.

**Mito 4: La gobernabilidad es un lujo al que solo pueden acceder los países ricos.** Hay quienes sostienen que el vínculo entre la gobernabilidad y el ingreso no implica que una mejor gestión de gobierno impulse los ingresos, sino por el contrario: el mayor ingreso se traduce automáticamente en una mejor gestión de gobierno. Sin embargo, nuestros estudios no avalan este postulado. No es por tanto acertado sugerir que la corrupción obedece al bajo ingreso de los países e inventar razones que justifiquen dar por descontada una mala gestión de gobierno en los países pobres. De hecho, todo apunta a la relación causal en virtud de la cual una mejor gestión de gobierno conduce a un mayor crecimiento económico. Algunas economías emergentes, incluidos los países del Báltico, Botswana, Chile y Eslovenia, han demostrado que es posible alcanzar altos niveles de gobierno pese a no haberse incorporado aún a las filas de las naciones ricas.

**Mito 5: Es preciso que transcurran generaciones para que mejore la gobernabilidad.** Si bien es cierto que, a menudo, las instituciones evolucionan paulatinamente, en algunos países se han registrado mejoras significativas en períodos breves. Esto contradice la afirmación de que la gobernabilidad puede deteriorarse con rapidez, pero las mejoras suelen ser lentas e incrementales. Por ejemplo, a partir de 1996 ha habido una mejora significativa en el indicador que mide la “voz y rendición de cuentas” en un abanico de países que va desde Bosnia, Croacia y Ghana, a Indonesia, Serbia y Sierra Leona. Y las mejoras experimentadas por algunos países africanos en períodos breves ponen en duda la visión “pesimista sobre África”. No obstante, un aspecto aleccionador es que, en promedio, no se ha registrado una mejora mundial en la gobernabilidad en su conjunto durante este período, y en una serie de países, incluidos Côte d’Ivoire, Nepal y Zimbabwe se ha evidenciado un gran deterioro.

**Mito 6: Los donantes pueden “aislar” proyectos en países y sectores sumamente corruptos.** Con la posible excepción de algu-

nos proyectos de asistencia humanitaria, la concepción de que la comunidad de asistencia puede aislar los proyectos de un entorno de corrupción generalizado carece de respaldo empírico. Los datos sugieren que ante la ausencia de un enfoque sistémico hacia la gobernabilidad, las libertades civiles, el imperio de la ley y el control de la corrupción, las probabilidades de éxito de un proyecto que recibe ayuda financiera se reducen enormemente.

**Mito 7: Combatir la corrupción luchando contra la corrupción.** Una falacia promovida por algunos en el terreno de la lucha contra la corrupción y, en ocasiones, por la propia comunidad internacional es la concepción de “combatir la corrupción luchando contra la corrupción”, mediante otra campaña de lucha, la creación de más “comisiones” y organismos de ética y la producción incesante de nuevas leyes, decretos y códigos de conducta. En líneas generales, tales incentivos no parecen tener gran impacto y, a menudo, constituyen formas políticamente oportunas de reaccionar ante las presiones para que se tomen medidas en materia de corrupción, en lugar de encarar reformas de gobierno fundamentales y sistémicas.

**Mito 8: La culpa recae en el sector público de los países en desarrollo.** Una falacia habitual consiste en centrarse exclusivamente en las falencias del sector público. La realidad es mucho más compleja, dado que los fuertes intereses privados suelen ejercer influencia indebida en la formulación de la política pública, las instituciones y la legislación del Estado. En casos extremos, las instituciones estatales caen presas de oligarquías. Y muchas empresa multinacionales mantienen prácticas de soborno en el exterior, hecho que menoscaba la gestión de gobierno público en las economías emergentes. También hay falencias en el sector privado. Además, las intervenciones tradicionales en la gestión del sector público no han funcionado por concentrarse en “reparaciones” tecnocráticas, a menudo mediante asistencia técnica con importación de equipos informáticos, plantillas orgánicas y expertos de países ricos.

**Mito 9: Los países no pueden hacer mucho por mejorar la gobernabilidad.** Dada la larga lista de intervenciones que no han funcionado, y el papel que suele atribuirse a los factores históricos y culturales para explicar la gestión de gobierno, es fácil caer preso del pesimismo. Eso sería un error. En primer lugar, los factores históricos y culturales distan mucho de ser determinantes, prueba de ello son los rumbos divergentes adoptados en materia de gestión de gobierno por países vecinos en el cono sur de América Latina, la península de Corea, las economías en transición de Europa oriental y en África meridional. En segundo lugar, algunas estrategias son particularmente promisorias. La combinación de los avances para mejorar la voz y la participación —incluso mediante la libertad de expresión y los derechos de la mujer— y las reformas en busca de mayor transparencia (véase recuadro) puede ser particularmente eficaz.

**Mito 10: No es mucho lo que pueden contribuir las IFI.** Algunos profesionales del desarrollo son escépticos respecto de la capacidad de las IFI y de los donantes para ayudar a los países a mejorar su gestión de gobierno, ya sea por la convicción de que los “aspectos macro tienen mayor importancia”, una creencia errónea en el “determinismo” histórico, o por considerar que las intervenciones necesarias para mejorar la

## Hacia un cuadro integral de reforma para la transparencia

La transparencia contribuye a mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción, ingredientes esenciales de un mejor desarrollo y un mayor crecimiento económico. Por esa razón, en el Instituto del Banco Mundial hemos comenzado a elaborar un índice que permite transparentar la transparencia, y una lista de pautas de reforma para la autoevaluación de los países en los siguientes aspectos:

- Publicación del patrimonio y de los ingresos de los candidatos a ocupar cargos públicos, funcionarios públicos, políticos, legisladores, jueces y las personas a su cargo.
- Publicación de las contribuciones de personas y empresas a las campañas políticas y del gasto de la campaña.
- Publicación de todos los votos parlamentarios, proyectos de ley y debates parlamentarios.
- Ejecución de leyes sobre conflictos de intereses en la actividad empresarial, la política, la legislatura y la función pública, y legislación de las prácticas de los grupos de presión.
- Publicación de la lista de empresas declaradas culpables de soborno en las contrataciones del sector público (como lo hace el Banco Mundial) y la publicación de los pagos efectuados por empresas multinacionales de industrias extractivas.
- Aplicación eficaz de leyes sobre libertad de información, con fácil acceso a toda la información del gobierno.
- Libertad de los medios de prensa (entre ellos, Internet).
- Transparencia fiscal y financiera del presupuesto de la administración central y local, adopción de los informes del FMI sobre la observancia de códigos y normas para la transparencia fiscal, declaración detallada de los pagos de empresas multinacionales de industrias extractivas y audiencias públicas con participación de la ciudadanía.
- Publicación de la estructura patrimonial y la condición financiera de los bancos locales.
- Sistema de contratación competitivo y transparente (a través de Internet).
- Diagnóstico de la gestión de gobierno y lucha contra la corrupción del país y estudios de seguimiento del gasto público (como los que realiza el Banco Mundial).
- Programas de transparencia en el orden urbano (y subnacional) mediante la publicación del presupuesto y audiencias públicas.

governabilidad son sensibles a los aspectos políticos y ello hace difícil que personas externas puedan fomentarlas. Sin lugar a duda, existen algunas áreas que escapan al mandato de las IFI, como es la promoción de elecciones multipartidarias justas. Pero las iniciativas tendientes a fomentar la transparencia, la libertad de información y una prensa independiente, los programas participativos de lucha contra la corrupción liderados por el país y la igualdad de género —medidas que no han recibido suficiente atención en la lucha contra la corrupción— bien podrían estar dentro del ámbito de capacidades de las IFI y los donantes, quienes podrían hacer algo al respecto. Tales iniciativas, complementadas con una reforma específica de las instituciones de mayor vulnerabilidad (entre las que suelen destacarse la adquisición de bienes y servicios, la administración tributaria, la administración aduanera o el sistema judicial), son promisorias.

\* \* \* \* \*

Las dificultades que el mundo enfrenta actualmente en materia de gobernabilidad y lucha contra la corrupción dan cuenta de la inconveniencia de la filosofía “todo sigue igual”. Es preciso adoptar un enfoque más enérgico y asumir responsabilidad colectiva en el ámbito mundial. El mundo de los países ricos no solo debe cumplir sus promesas de asistencia y de liberalización del comercio, sino que además debe predicar con el ejemplo. Los países de la OCDE deben ratificar e implementar efectivamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003, y tomar medidas (como está comenzando a adoptar Suiza) para repatriar activos saqueados por funcionarios corruptos y ocultos en el extranjero. Y las empresas transnacionales no deben realizar prácticas de soborno ni apoyar las prácticas tendientes a mejorar la gestión de gobierno en los países anfitriones. En cuanto a las IFI y a los donantes, deben lidiar con cuestiones de selectividad y eficacia en los programas de ayuda, enmarcando las decisiones de asistencia en el prisma del gobierno y ayudando a los países a fortalecer su capacidad para absorber la asistencia de manera eficaz. La clave estará en mejorar la transparencia. Por último, los países deben ser los primeros en ocuparse de mejorar la gestión de gobierno. ■

*Daniel Kaufmann es Director de Programas Mundiales en el Instituto del Banco Mundial.*

### Referencias:

- Bellver, Ana, y Daniel Kaufmann, 2005, “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, *World Bank Policy Research Working Paper (de próxima publicación)* (Washington) <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/TransparencyIMF.html>.
- Informe de la Comisión para África, 2005, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* (Londres) <http://www.commissionforafrica.org>.
- Instituto del Banco Mundial, 2002, *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development* (Washington).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, 2005, “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004”,

*World Bank Policy Research Working Paper 3237* (Washington) <http://worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>.

Kaufmann, Daniel, 2003, “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, *Global Competitiveness Report 2002–03*, *World Economic Forum*, Geneva, [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink\\_gov.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink_gov.html).

Para consultar los estudios, datos, indicadores y diagnósticos del Banco Mundial sobre la gobernabilidad, sírvase dirigirse a <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.