

Corrupción y desarrollo

CHERYL W. GRAY Y DANIEL KAUFMANN

¿Cuáles son las principales causas y los costos de la corrupción? En este artículo se examinan estas cuestiones y se recomiendan formas concretas de mejorar las actividades de lucha contra la corrupción en los países en desarrollo y las economías en transición.

CON FRECUENCIA se oyen algunos argumentos sobre la corrupción en los países en desarrollo: el soborno y la corrupción pueden tener efectos positivos; la corrupción es endémica; los costos de la lucha contra la corrupción son prohibitivos, y los pocos recursos disponibles deberían invertirse en medidas como la creación de organismos públicos de vigilancia. Sin embargo, en realidad, cada vez hay más pruebas de que el costo económico de la corrupción es enorme, los niveles de corrupción varían considerablemente de unos países en desarrollo a otros, la lucha contra la corrupción es viable, y las estrategias para combatir este mal deben tener presentes sus causas básicas y, por consiguiente, el papel de los incentivos, la prevención y reformas económicas e institucionales específicas.

En los últimos años el problema de la corrupción ha recibido mayor atención, como lo demuestran los discursos pronunciados en

las Reuniones Anuales del Banco Mundial y el FMI por el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, y el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, los largos análisis presentados en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 1996 y 1997, los grupos de estudio del Banco Mundial y el FMI sobre la corrupción (que presentaron informes a sus respectivos Directorios Ejecutivos y al Comité para el Desarrollo), la influencia creciente de la organización no gubernamental Transparency International, la reciente resolución decisiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de tipificar el soborno como delito en todos los países y el volumen creciente de trabajos teóricos y empíricos sobre la corrupción y su impacto económico. Igualmente reveladora es la disposición de muchos funcionarios públicos de las economías emergentes a discutir abiertamente el problema de la corrupción en sus países. En una reciente encuesta entre más de 150 altos funcionarios públicos y miembros clave de la sociedad civil de más de 60 países en desarrollo, los entrevistados consideraban que la corrupción del sector público era el peor obstáculo al desarrollo y el crecimiento en sus países.

Las facetas de la corrupción Una definición general de la corrupción es la utilización de un cargo público en beneficio propio. Ello incluye el soborno y la extorsión, en los que necesariamente intervienen al menos dos partes, y otros actos delictivos que un funcionario público

puede cometer por sí solo, como el fraude y la malversación de fondos. La apropiación de fondos públicos para uso privado y la malversación de fondos públicos por políticos y altos funcionarios suponen un perjuicio tan claro y directo para el desarrollo económico de un país que no es necesario analizar en detalle su impacto. El análisis del soborno de funcionarios públicos por particulares y, sobre todo, su efecto en el desarrollo del sector privado es, en cambio, más complejo. En ese análisis resulta útil examinar lo que una persona física o jurídica del sector privado puede "comprar" de un político o un funcionario.

—**Contratos públicos:** El soborno puede influir en la elección de una persona del sector privado para el suministro de bienes y servicios públicos y en las condiciones precisas de los pertinentes contratos, así como en las condiciones de recontractación durante la ejecución del proyecto.

—**Prestaciones del Estado:** El soborno puede facilitar la concesión de prestaciones monetarias (evasión fiscal, subvenciones, pensiones o seguros de desempleo) o prestaciones en especie (acceso a escuelas privilegiadas, atención médica, vivienda y propiedad inmobiliaria, o acciones en empresas en etapa de privatización).

—**Ingresos públicos:** Mediante el soborno se puede reducir el volumen de impuestos u otros cargos cobrados por el Estado.

—**Ahorro de tiempo y elusión de las regulaciones:** Los sobornos pueden acelerar la concesión de licencias públicas

Cheryl W. Gray,
ciudadana de Estados Unidos, es directora interina, Sector Público, Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial

Daniel Kaufmann,
ciudadano de Chile, es economista principal del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, del Banco Mundial

para la realización de actividades legales-

-Influencia en los resultados del proceso jurídico y reglamentario: El soborno puede alterar el resultado del proceso jurídico y reglamentario, induciendo al gobierno a no impedir actividades ilícitas (como el tráfico de estupefacientes o la contaminación) o a favorecer indebidamente a una parte en los juicios u otros procedimientos legales.

La incidencia de la corrupción varía mucho de unas sociedades a otras: puede ser poco frecuente, generalizada o sistémica. Si es poco frecuente, puede ser relativamente fácil de detectar, castigar y aislar. Una vez que se hace sistémica, en cambio, la probabilidad de detección y sanción disminuye y se crean incentivos para que la corrupción siga aumentando. Esta pauta de crecimiento inicial, seguido de una disminución, del costo de participar en actos de corrupción puede llevar a equilibrios múltiples: uno en una sociedad relativamente libre de corrupción, el otro en una sociedad donde la corrupción es endémica. El paso de la última a la primera es probablemente más difícil que controlar la corrupción cuando está extendida pero aún no es sistémica. Cuando la corrupción es sistémica, las instituciones, reglas y normas de comportamiento ya se han adaptado a un modus operandi corrupto, y los funcionarios y otros agentes suelen seguir el ejemplo predatorio de sus superiores o incluso recibir instrucciones de éstos.

Costo económico

En los últimos años se han hecho numerosas investigaciones teóricas y empíricas que tratan objetivamente de las repercusiones económicas de la corrupción. Sus conclusiones generales son las siguientes:

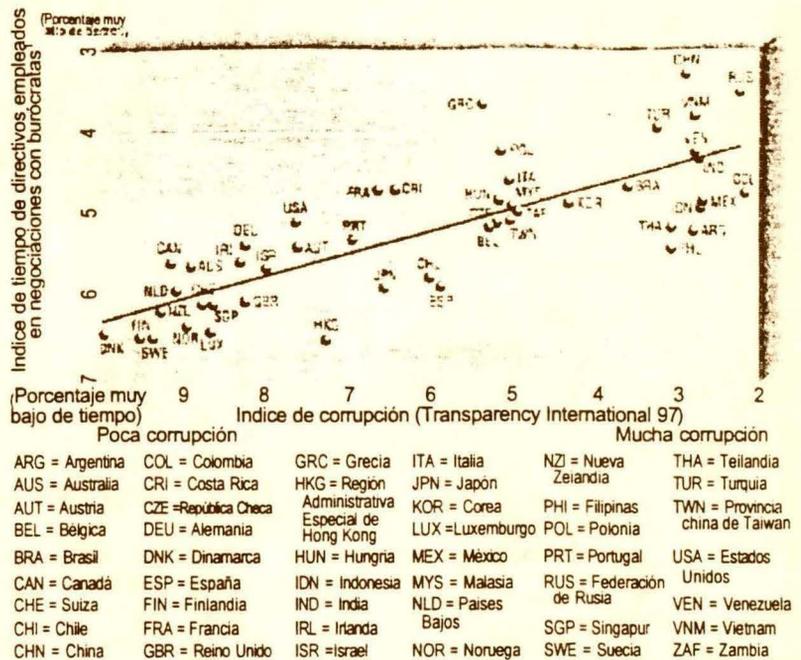
--El soborno se ha generalizado, pero hay variaciones considerables entre regiones y dentro de éstas. Por ejemplo, en Botswana y Chile la incidencia del soborno es menor que en muchos países plenamente industrializados.

--El soborno aumenta los costos de transacción y la incertidumbre en una economía.

--El soborno suele llevar a resultados económicos poco eficaces. Impide las inversiones extranjeras e internas a largo plazo, desvía el talento hacia actividades de captación de rentas y distorsiona las prioridades sectoriales y las elecciones tecnológicas (por ejemplo, creando incentivos para contratar grandes proyectos de defensa en lugar de dispensarios rurales especializados en atención preventiva). Expulsa a las empresas del sector formal, menoscaba la capacidad del Estado para obtener ingresos y produce un aumento incesante de los impuestos, que paga un número cada vez menor de contribuyentes. Todo ello reduce la capacidad del Estado para prestar

Gráfico 1

En los lugares donde se percibe un nivel alto de corrupción, los directivos de empresas pasan más tiempo negociando con burócratas del gobierno



Fuente: Daniel Kaufmann y Shan:Jin Wei, 1998. "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?" documento presentado en las reuniones anuales de la Asociación Económica de los Estados Unidos, Chicago, enero.

Nota: El uso de los índices de Global Competitiveness Survey y Transparency International no debe interpretarse de manera alguna como aceptación oficial por el Banco Mundial de las clasificaciones de países que ellos involucran.

¹ Global Competitiveness Survey, 1997.

servicios públicos indispensables, incluido el ordenamiento jurídico. Puede producirse un círculo vicioso de aumento de la corrupción y actividad económica informal.

--El soborno es injusto. Impone un gravamen regresivo que afecta particularmente a las actividades comerciales y los servicios de pequeñas empresas.

--La corrupción menoscaba la legitimidad del Estado.

Se ha afirmado que, en algunas circunstancias, el soborno puede tener efectos positivos al dar a empresas y personas físicas un medio de eludir reglamentos engorrosos y sistemas jurídicos ineficaces. Pero este argumento pasa por alto el enorme poder discrecional que tienen muchos políticos y funcionarios (particularmente en sociedades corruptas) en cuanto a la creación y la interpretación de reglamentaciones contraproducentes. En lugar de ser el "lubricante" del engranaje de una administración rígida, la corrupción promueve el aumento de reglamentaciones excesivas y discrecionales. El argumento de que el soborno puede aumentar la eficacia reduciendo el tiempo necesario para tramitar permisos también es dudoso. La posibilidad de soborno tal vez sea lo

que hace que el proceso se retrase en primer lugar.

Los datos disponibles refutan el argumento del soborno como acelerador al demostrar una relación positiva entre el alcance del soborno y el tiempo que pasan los directivos de empresas negociando con funcionarios públicos. Las respuestas de más de 3.000 empresas de 59 países entrevistadas en la Encuesta Mundial de Competitividad de 1997 del Foro Económico Mundial indican que las empresas que informan una mayor incidencia del soborno por lo general también invierten —incluso teniendo en cuenta las características de la empresa y del país— una proporción mayor de tiempo de sus directores con funcionarios públicos negociando licencias permisos, firmas e impuestos (gráfico 1). Además, el costo de capital para las empresas suele ser mayor cuanto más prevalece el soborno. No hay pruebas empíricas que confirmen que "Asia oriental es diferente", como dijeron algunos durante sus años de gran crecimiento; también allí se observa la misma relación entre soborno y tiempo de directivos.

En cualquier sociedad debe haber un núcleo de leyes y reglamentaciones que sirvan objetivos sociales productivos, como normas de construcción, controles ambientales y reglamentaciones de disciplina y control

del sector bancario. El argumento del soborno como lubricante resulta particularmente importuno en este contexto, pues mediante el soborno se pasan por alto las reglamentaciones y pueden provocarse graves perjuicios a la sociedad, como en la tala ilegal de selvas tropicales húmedas o el incumplimiento de las normas de construcción, concebidas para garantizar la seguridad de las personas. Los sobornadores también pueden comprar derechos de monopolio de mercados, como sucede en el sector de la energía en algunos países antes comunistas, donde cantidades inusitadas de pagos ilegales sirven para apoyar estructuras gigantescas de monopolio. Por último, las oscuras prácticas crediticias y los planes financieros inadecuados inherentes a sistemas financieros mal supervisados han contribuido a crisis macroeconómicas en Albania, Bulgaria y, muy recientemente, en algunos países de Asia oriental.

Causas de la corrupción

La corrupción es generalizada en los países en desarrollo y los países en transición, no porque su población sea distinta de la de otros países sino porque las condiciones la propician. La motivación para obtener ingresos es sumamente fuerte, exacerbada por la pobreza y los reducidos y decrecientes sueldos de la administración pública. Además, en los países en desarrollo hay riesgos de todo tipo (enfermedades, accidentes y desempleo) y la población suele carecer de los numerosos mecanismos de distribución de los riesgos (incluidos los seguros y un mercado laboral bien desarrollado) que tienen los países más prósperos.

Además de la fuerte motivación, las oportunidades de participar en actos corruptos son numerosos. Las rentas procedentes de monopolios pueden ser muy altas en economías muy reglamentadas y, como ya se ha señalado, la corrupción genera la necesidad de más reglamentación. Además, en las economías en transición, las rentas económicas son particularmente elevadas dado el volumen de propiedades que antes pertenecían al Estado y que ahora están disponibles. El poder discrecional de muchos funcionarios públicos también es muy amplio en los países en desarrollo y en transición, deficiencia sistémica que se ve agravada por normas y reglamentaciones mal definidas, continuamente cambiantes y mal difundidas.

En general, la rendición de cuentas deja mucho que desear. La competencia política y las libertades cívicas suelen estar restringidas. Las leyes y los principios de la ética en el gobierno están poco desarrolladas, si existen, y las instituciones encargadas de velar por su aplicación están mal preparadas para esta compleja tarea. Las institucio-

nes de vigilancia que ofrecen la información en que se basan la detección y la aplicación de la ley, como los investigadores, los contadores y la prensa, también son deficientes. Sin embargo, es indispensable que los poderes de investigación sean fuertes; como las dos partes en un soborno suelen obtener beneficio, el soborno puede ser sumamente difícil de detectar. Aunque la detección sea posible, cuando la corrupción es sistémica es probable que las sanciones sean leves: resulta difícil castigar severamente a una persona cuando tantas otras (con frecuencia, aun los encargados de hacer cumplir la ley) probablemente tampoco estén libres de culpa. La amenaza de perder el empleo en la administración apenas tiene efecto disuasorio cuando el sueldo es bajo.

Por último, algunos factores peculiares de cada país, como el tamaño de la población y la riqueza en recursos naturales, también presentan una relación positiva con la prevalencia del soborno.

Creación de voluntad política

Para solucionar el problema de la corrupción reviste suma importancia comprender el por qué del comportamiento de los políticos y qué intereses representan. Es indispensable encontrar focos de apoyo político; incluso en los países donde la corrupción es endémica, es probable que algunas autoridades estén a favor de la reforma y que los grupos a los que representan apoyen reformas que redunden en beneficio de los intereses más amplios del país. Además, pueden presentarse oportunidades especiales cuando se produce un cambio de régimen o de dirigentes, o en una crisis. Si no existen esas oportunidades especiales, no obstante, también se puede generar la voluntad política necesaria, aunque con más lentitud, intentando concienciar a la población y movilizar a los grupos de la sociedad civil para apoyar las actividades de lucha contra la corrupción.

No cabe duda de que la presión constructiva y la asistencia del extranjero no son decisivas, pero pueden ser de ayuda. Las organizaciones internacionales y los grupos de donantes pueden ayudar a centrar la atención de los países en la corrupción y apoyar a los reformistas en la órbita del gobierno y la sociedad civil en general. Además, el paso a una economía mundial más integrada después de la guerra fría ha hecho que muchos países estén sometidos a un escrutinio internacional más intenso. Los países compiten tanto por las inversiones extranjeras directas como por las inversiones internacionales de cartera, y los inversores extranjeros valoran la estabilidad, la previsibilidad y la honestidad en el gobierno. Cada vez hay más pruebas de que la corrupción "grava" considerablemente la

inversión extranjera directa en todas las regiones del mundo, incluida Asia oriental.

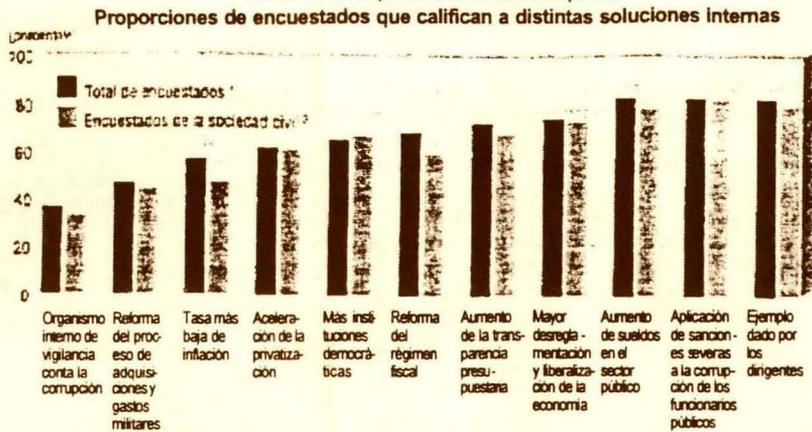
Lucha contra la corrupción

Aunque reconozcan muchos de los costos de la corrupción, los escépticos dudan de que la lucha contra la corrupción valga la pena. A menudo señalan los fracasos de las campañas contra la corrupción y comentan que hizo falta más de un siglo para que Inglaterra consiguiera ponerle coto. Pero la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Singapur, por ejemplo, han pasado con razonable rapidez de ser lugares sumamente corruptos a estar relativamente limpios. Botswana ha sido un modelo de honradez durante decenios. Chile lleva muchos años funcionando bien y Polonia y Uganda han hecho recientemente algunos progresos en cuanto a la lucha contra la corrupción.

¿Cuáles son los rasgos comunes de estos logros? Gran parte del éxito suele atribuirse a los organismos anticorrupción, como la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong y otras instituciones más chicas en Botswana, Chile, Malasia y Singapur. En cambio, las reformas económicas e institucionales más amplias que han tenido lugar simultáneamente no han recibido el reconocimiento que merecen. El gobierno que llegó al poder en Uganda en 1986 aplicó una estrategia que comprendía reformas y liberalización económica, la reforma de la administración pública, el fortalecimiento de la oficina del Auditor General, el nombramiento de un inspector general de integridad reconocida con facultad para investigar y perseguir los casos de corrupción, y una campaña de información pública contra la corrupción. Botswana aplicó políticas acertadas de gestión económica y del sector público que llevaron a una gestión honesta de los asuntos públicos desde un principio; su éxito no puede atribuirse principalmente a la creación del departamento de lucha contra la corrupción, que ha sido más reciente.

Las encuestas realizadas entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil en economías emergentes pueden dar una perspectiva útil también en este caso: la mayoría de los encuestados no tenían una opinión muy buena de los organismos de vigilancia y dieron a su eficacia la calificación más baja en una lista de posibles medidas contra la corrupción (gráfico 2). En su opinión, era preciso crear esos organismos en un entorno político caracterizado por la honradez de los gobernantes, el aislamiento de los funcionarios públicos de las interferencias políticas y la reforma de los incentivos para desalentar la corrupción. De lo contrario, esos órganos podían fácilmente quedar inutilizados o, lo que es peor,

Gráfico 2
Soluciones al problema de la corrupción:



Fuente: Daniel Kaufmann, 1997, "Corruption: The Facts," *Foreign Policy*, No.107 (verano boreal), págs 114-31.

1 Encuestados de la sociedad civil más funcionarios públicos.
2 Empresarios privados, personal de las ONG y parlamentarios

ser utilizados indebidamente con fines políticos. Los encuestados destacaron la importancia de la liberalización económica y las reformas presupuestarias, fiscales y reglamentarias y rechazaron la idea de que esas reformas promueven la corrupción.

Los encuestados apoyaban la idea de que la corrupción y la falta de reformas económicas y del sector público van de la mano. A su juicio, sus países tenían que haber avanzado más en la aplicación de reformas amplias y la corrupción y los intereses financieros creados eran los motivos fundamentales de su lento avance. También se refirieron a la responsabilidad internacional de parte de la corrupción que padecen muchos países. Aunque destacaron en primer lugar las causas internas de la corrupción, muchos indicaron también que el soborno por empresas extranjeras tenía una incidencia nada desdeñable. En su opinión, los Estados miembros de la OCDE debían aplicar en el extranjero su legislación contra el soborno y las instituciones internacionales debían hacer prioritaria la lucha contra la corrupción cuando prestasen asistencia a sus países miembros.

En síntesis, la corrupción es síntoma de problemas económicos, políticos e institucionales fundamentales. Combatir con eficacia la corrupción significa abordar esas causas básicas. Debe prestarse atención prioritaria a la prevención, es decir, a la reforma de las políticas económicas, las instituciones y los incentivos. De otro modo, los esfuerzos por mejorar la aplicación de las leyes contra la corrupción por medio de la policía, las oficinas de inspección u organismos de vigilancia especiales dentro del Gobierno no serán provechosos.

A continuación se exponen algunos de los cambios importantes de la política económica que reducirán sin más las oportunidades de corrupción: reducción de aranceles

y otros obstáculos al comercio internacional; tipos de cambio y de interés unificados y determinados por el mercado; eliminación de subvenciones a empresas; reducción al mínimo de la reglamentación, requisitos para licencias y otros obstáculos a la entrada de nuevas empresas e inversionistas; eliminación de monopolios y privatización de bienes del Estado, y aplicación transparente de reglamentaciones de disciplina y control del sector bancario y normas de auditoría y contabilidad. La reforma de las instituciones públicas puede incluir la reforma de la administración pública; la mejora de la función presupuestaria, la gestión financiera y la administración fiscal, y el fortalecimiento de los sistemas legales y judiciales. Estas reformas -deben comprender el cambio de estructuras y procedimientos del gobierno, centrando más la atención en la competitividad interna y los incentivos en el sector público y el fortalecimiento de los sistemas internos de frenos y contrapesos. Como complemento de esas reformas más amplias, también pueden surtir efecto medidas como el enjuiciamiento de algunas personalidades corruptas conocidas.

No se han mencionado todas las medidas posibles contra la corrupción. Debe hacerse hincapié en elegir las medidas clave que hay que aplicar, en consonancia con la capacidad del país para aplicarlas, desde la primera fase de las campañas contra la corrupción. El carácter tenaz de la corrupción sistémica requiere mucha audacia; las medidas graduales tienen pocas posibilidades de éxito. En muchos países han surgido recientemente oportunidades para adoptar medidas contra la corrupción; los reformadores habrán de actuar con rapidez, ir más allá de los principios generales que suelen enumerarse en los trabajos sobre la corrupción, y solicitar asesoramiento práctico y específico para el país. Una vez hecha una

evaluación cuidadosa del país, habrá que proporcionarle asesoramiento preciso sobre políticas e instituciones. Por ejemplo, se están empezando a conocer las oportunidades de corrupción que ofrecen los distintos métodos de privatización, que el fortalecimiento de las reglamentaciones de disciplina y control del sector bancario debe reflejar la experiencia del país sobre el modo de hacer frente a influencias políticas perniciosas, y cómo innovaciones específicas en los procedimientos para las adquisiciones y licitaciones pueden reducir las oportunidades de corrupción.

Por último, y quizá de importancia fundamental para la siguiente fase de estudio y de lucha contra la corrupción, será necesario encontrar los métodos de recopilación y difusión de información que tengan un efecto más rápido y más

directo. El método de asignar puntaje de una ONG en Bangalore (India), por el que los usuarios califican a las organizaciones locales de prestación de servicios, ya ha dado lugar a despidos de funcionarios, a la mejora de los servicios ya una menor incidencia del soborno. La recopilación de datos y la divulgación de las enormes diferencias entre el costo de las comidas ofrecidas en escuelas públicas en varias localidades de un país han dado origen a reformas de la administración en muchas otras localidades también. La existencia de una prensa libre es fundamental. Tanto la promulgación como el mantenimiento de leyes restrictivas contra la difamación para proteger a políticos y funcionarios deben combatirse para proteger la libertad de expresión y de información de los ciudadanos. En efecto, por muy difíciles e imperfectos que sean la recopilación y difusión de datos sobre la corrupción, nada es poco para destacar su importancia. El secreto ha ayudado a las elites y los políticos a mantener ocultas prácticas corruptas en muchos países. El análisis cuidadoso y la presentación y difusión de los datos pueden ser muy útiles para sensibilizar al público, dar impulso a las reformas y combatir la corrupción con eficacia.

F&D

Referencias:

Banco Mundial, *Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica*, 1997; "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank" (Washington).

Daniel Kaufmann, 1997; "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*, No.107 (verano boreal), págs.114-31.

Daniel Kaufmann y ShanJin Wei, 1998, "Does Crease Money Speed Up The Wheels of Commerce?", documento presentado en la reunión anual de la Asociación & económica de Estados Unidos (Chicago, enero).