

GOBERNABILIDAD, CORRUPCIÓN Y DESARROLLO: ALGUNAS EVIDENCIAS ESTADÍSTICAS Y EXPERIENCIAS

Miguel J. Schloss

Miembro del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España

INTRODUCCIÓN

La plétora de discursos, seminarios, convenciones internacionales, iniciativas legales, documentos de política y estrategias, instrumentos de fiscalización pareciera indicar que la lucha contra la corrupción haya adquirido la legitimidad y el impulso para eliminar este flagelo de larga data. Sin embargo, no hay evidencia suficientemente tangible que la corrupción haya disminuido o que las medidas estén haciendo mella al tema.

De hecho, existe un riesgo muy real que se esté confundiendo la retórica y aspectos formales con la realidad, que muchas acciones que se declaran como de anti-corrupción sean a la postre excusas veladas para descartar enemigos políticos, que un buen número de iniciativas estén fundadas en diagnósticos mal concebidos y que los agentes que practican la corrupción tienen una sofisticación, destreza y flexibilidad muy superior a los aparatales oficiales que no tienen ni remotamente la capacidad para fiscalizar y sancionar a los agentes generadores de corrupción.

LO QUE SABEMOS SOBRE COMO COMBATIR LA CORRUPCIÓN

El Problema

La corrupción es un fenómeno complejo y en muchos casos es el resultado de problemas profundamente arraigados de distorsiones en las políticas, incentivos institucionales, y gobernancia. Por consiguiente, no se puede simplemente tratar el tema con decretos que proscriben la corrupción. De hecho, en casi todos los países la conducta corrupta está prohibida por la ley. Sin embargo, en más casos que se quiera admitir, el esfuerzo para atacar la corrupción ha sido limitado. Ello se debe a que por definición en muchas economías, especialmente aquellas en desarrollo y transición, las instituciones judiciales, medios de sanción, la policía, y otros organismos legales no son fiables; porque el estado de derecho es muchas veces frágil y, por tanto, puede ser capturado por intereses corruptos.

Pero la corrupción no se limita a estas economías. En países desarrollados, los incentivos impositivos, las normas de conducta, y las actitudes generales frecuentemente facilitan la movilización de recursos para la corrupción. Es más, en muchos casos, empresas de países desarrollados que invierten y operan en zonas emergentes “compran” favores y fomentan la corrupción aprovechando debilidades institucionales obteniendo posiciones privilegiadas. De hecho, “el abuso de un cargo público para beneficio personal”, como la corrupción generalmente se define, ocurre en países ricos y pobres y se tiene que atacar tanto en los sitios donde los pagos originan como donde se reciben. No obstante, donde los sistemas de gobierno público son débiles o están ausentes, las circunstancias son más precarias y propensas a la corrupción.

Implicaciones

A final de cuentas, la corrupción es una cuestión moral tanto como de forma de gobierno y desarrollo. Ella puede distorsionar los procesos de decisión en proyectos de inversión y otras

transacciones comerciales como igualmente la estructura social de un país. Evidencias estadísticas bastante sólidas demuestran que la corrupción está correlacionada con: i) inversión pública elevada; ii) menores ingresos fiscales; iii) gastos de mantenimiento y operación menores; y iv) las resultantes disminuciones de calidad de las infraestructuras públicas¹.

La evidencia también indica que la corrupción, tiende a encarecer la inversión pública, reduciendo su productividad -y por sobre todo genera cuantiosas pérdidas de recursos por inversiones no económicas-². Por ello, no sólo el tamaño, pero la composición y calidad asociada con programas de inversión pública son afectadas por la corrupción. En general, las inversiones en países vistos como altamente corruptos tienden a mostrar deficiencias en la educación y en otros gastos sociales porque las erogaciones en infraestructuras costosas o el mantenimiento de cuantiosos programas de defensa (incluyendo adquisición de armas) reducen el apoyo financiero para educación y otras inversiones en infraestructura social.³ Esto sugiere que la corrupción tiende a hipotecar las futuras generaciones, dado que el crecimiento económico de largo plazo está directamente correlacionado con logros en educación. Los efectos secundarios de este estado de situación pueden ser extremadamente gravosos, ya que producen efectos multiplicadores en la economía. Esto es particularmente grave cuando la generación de ahorros y excedentes económicos ya son exiguos para las necesidades de inversión como en el caso de África

Con todo, éstos son los vehículos por los que la corrupción disminuye el crecimiento económico. Los economistas deben mesurar sus elogios a la alta inversión pública que puede llevar a cabo prácticas de corrupción, y subraya la importancia de dar mayor atención a los temas de asociados de gobernanza, así como la calidad y composición del gasto público. Lo mismo vale para la inversión privada en condiciones monopólicas o privilegiadas, que tienden a generar prácticas de corrupción.

Para los finales de los años 80s y comienzos de los 90s, la mayoría de los países, adoptaron programas de liberalización económica, y políticas de modernización, orientados al manejo y la prevención de las crisis económicas para echar los cimientos para mejorar la agilidad y eficacia de la administración del sector público. En gran parte, estos programas fueron concebidos en forma tecnocrática, y adolecían de ausencia de apoyo social que las pudieran sustentar en el largo plazo. Los resultados fueron muy variables y trajeron consigo el reconocimiento que los problemas eran más fundamentales de lo que originalmente se creía y que se necesitaría una “segunda generación” de reformas, tales como descentralización y reformas a nivel de administraciones sub-nacionales, reformas judiciales, y esfuerzos de anti-corrupción.

LAS RAÍCES DE LA CORRUPCIÓN Y ACCIONES CORRECTIVAS

Afrontando la demanda de corrupción

La experiencia ha mostrado que el combate de la corrupción necesita la adopción de una estrategia más holística y coherente que el simple el camino popular de emitir declaraciones, denuncias políticas o refrendar más legislación. Para asegurar mejores resultados, necesitamos concentrarnos más en las causas subyacentes de la corrupción y en mecanismos de apoyo mutuo entre gobiernos, prácticas comerciales en el sector privado, y la sociedad civil.

Para ayudar a los gobiernos, sectores privados y, por sobre todo otros interesados en el tema en la sociedad civil, se ha creado un organismos no-gubernamental llamado Transparency International (TI) para combatir la corrupción. Dicha entidad ha estado publicando el Índice de Percepción de

¹ Vito Tanzi and Hamit Davaodi, “Corruption, Public Investment, and Growth”, IMF Working Paper 97/139 (1977)

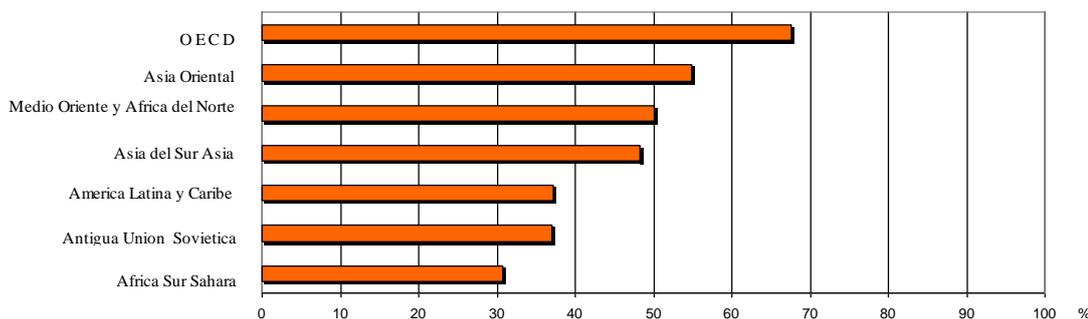
² Dieter Frisch, “Les effets de la corruption sur le developpement”, TI Working Papers Series, No 7 (1995); D. Kaufmann, “Corruption: The Facts”, Foreign Policy (Summer 1997)

³ Paolo Mauro, “Corruption Causes, Consequences and Agenda for Future Research” (Finance & Development, March 1998)

Corrupción (IPC) con creciente precisión y cobertura. Dicho indicador es una “encuesta de encuestas” basadas en información de diversas encuestas de opiniones públicas sobre la magnitud de la corrupción en 120 países, que refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país.

Si bien dicho índice tiene limitaciones metodológicas y márgenes de error significativos⁴, los índices sugieren que la mayoría de países tienen bajos resultados -calificaciones inferiores a 50 en una escala de 1 a 100- indicando que la corrupción es un problema grave, que merece mayor atención en la agenda de política pública. La corrupción es un problema muy generalizado, ya que aún en los países de la OCDE, sus índices a penas rebasan un promedio de 60 en la misma escala -y sólo un puñado de ellos, en su totalidad naciones pequeñas (los países nórdicos, Suiza, Singapur y Nueva Zelanda) rebasan 90 puntos en la escala-⁵.

Percepción de Corrupción por Regiones



La corrupción es un crimen de cálculo, no una pasión. En todos estos casos, la corrupción ocurre cuando las oportunidades económicas prevalecen y falta la voluntad política para combatirla. De una forma u otra, la corrupción es un síntoma de problemas económicos y políticos fundamentales. Por lo tanto, el enfoque a estos problemas requiere tratar las causas económicas, políticas e institucionales subyacentes.

Diversos estudios muestran que los niveles percibidos de corrupción, medidos por índices tales como el CPI de TI, tienen una relación bastante marcada con una serie de factores (medidos por encuestas hechas para Freedom House, Global Studies Program, el Banco Mundial)⁶ y pueden dar algunas pistas de acciones correctivas, a saber.

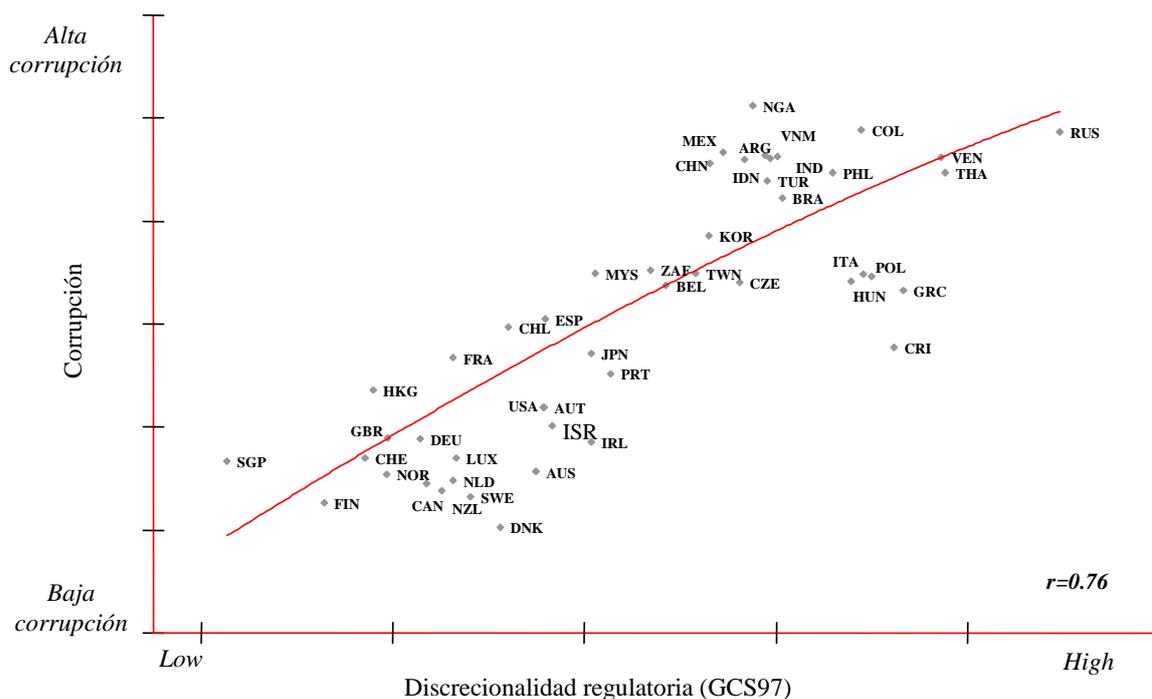
En primera instancia, muchos de los problemas suelen darse cuando hay excesivos *poderes discrecionales*.

⁴ Michael van Hutten, “Ten years of Corruption Perception Indices –2006 Methods, Results– What’s Next?” (www.corruption.org) Fredrik Galtung, “Measuring the Immeasurable Boundaries and Functions of Corruption Indices”, (www.tiri.org/docs/boundries). 2006

⁵ Transparency International ; 2006 Corruption Perception Index (www.transparency.org)

⁶ D. Kaufmann, Research on Corruption: Critical Issues; Chapter 7 in *The Political Economics of Corruption*, A. Jain; ed. London, New York: Routledge, 2001. D. Kaufmann; *Challenges in the Next Stage of Anti-Corruption; New Perspectives on Combating Corruption*. TI, WBI, 1998. D. Kaufmann and Development (with C. Gray) *Finance and Development*, IMF and World Bank, March 1998. D. Kaufmann; *Governance Matters: From Measurement to Action* (with A. Kraay and P. Zoido-Labaton) *Finance and Development*. IMF, June 2000.

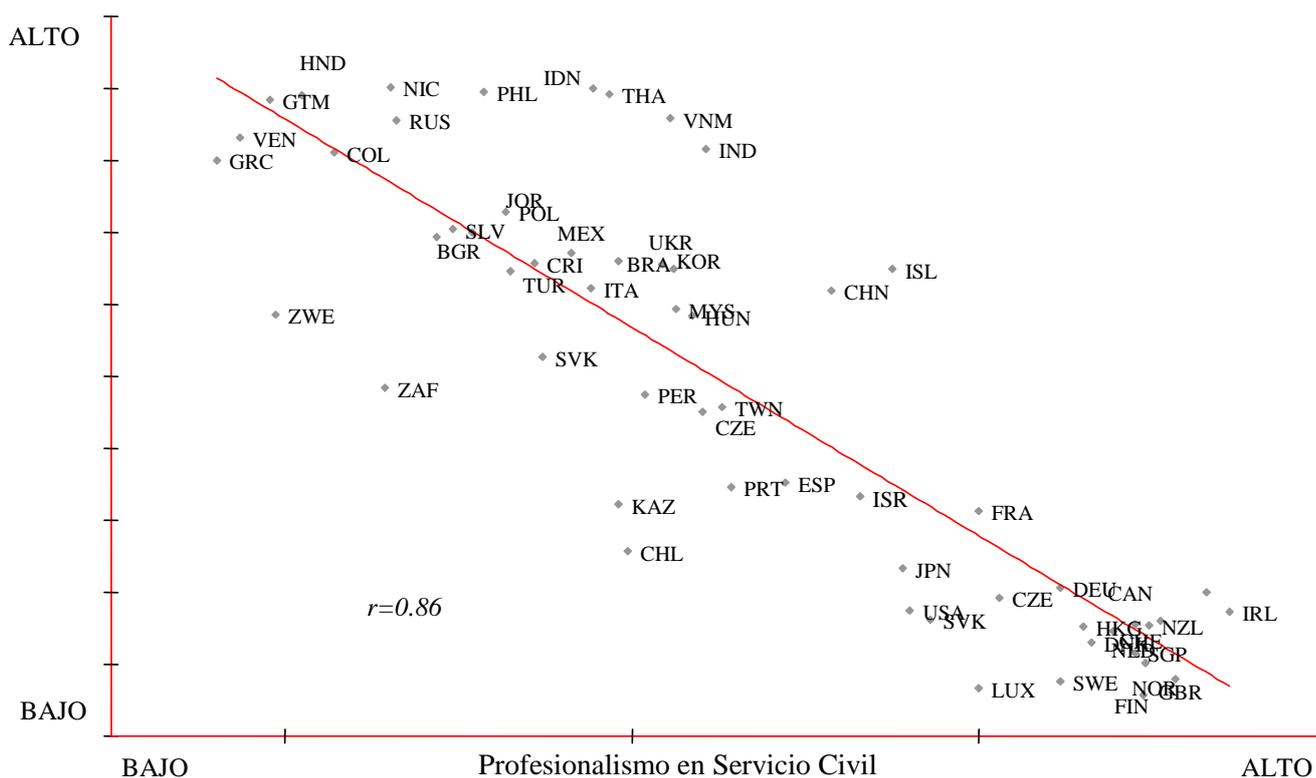
Corrupción y Discrecionalidad Regulatoria



Por esta razón, disminuir oportunidades para la discreción frecuentemente es un elemento importante para la prevención. Las medidas de prevención típicamente incluyen políticas de liberalización como la reducción de restricciones comerciales, subsidios, control de precios y crédito directo, como las que se han adoptado en un número creciente de países de Latinoamérica, así como últimamente en África y Asia.

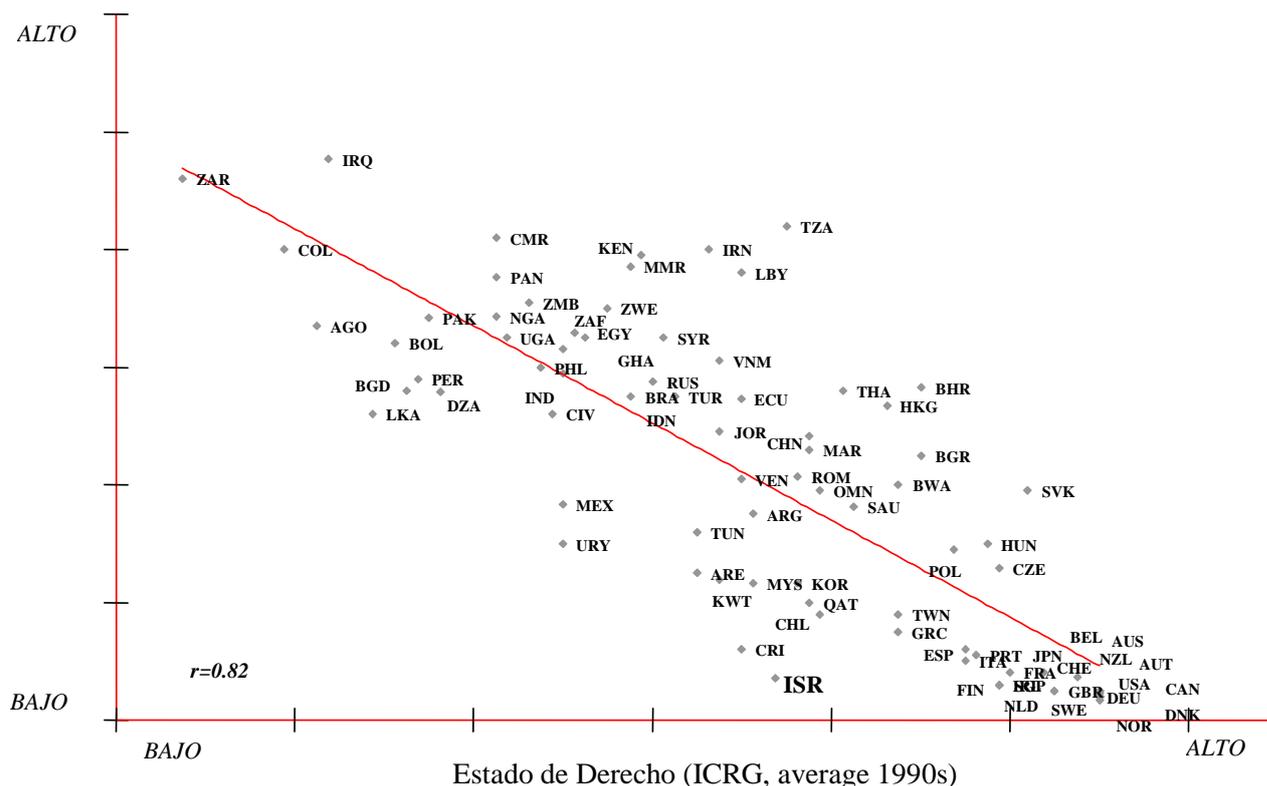
Por otra parte, no debe sorprender que cuanto mayor el *nivel profesional en servicio civil* o en la existencia de una administración pública con credibilidad (un tema neurálgico particular en países en desarrollo), tanto menor son los niveles percibidos de corrupción.

Soborno vs. Profesionalismo en Servicio Civil



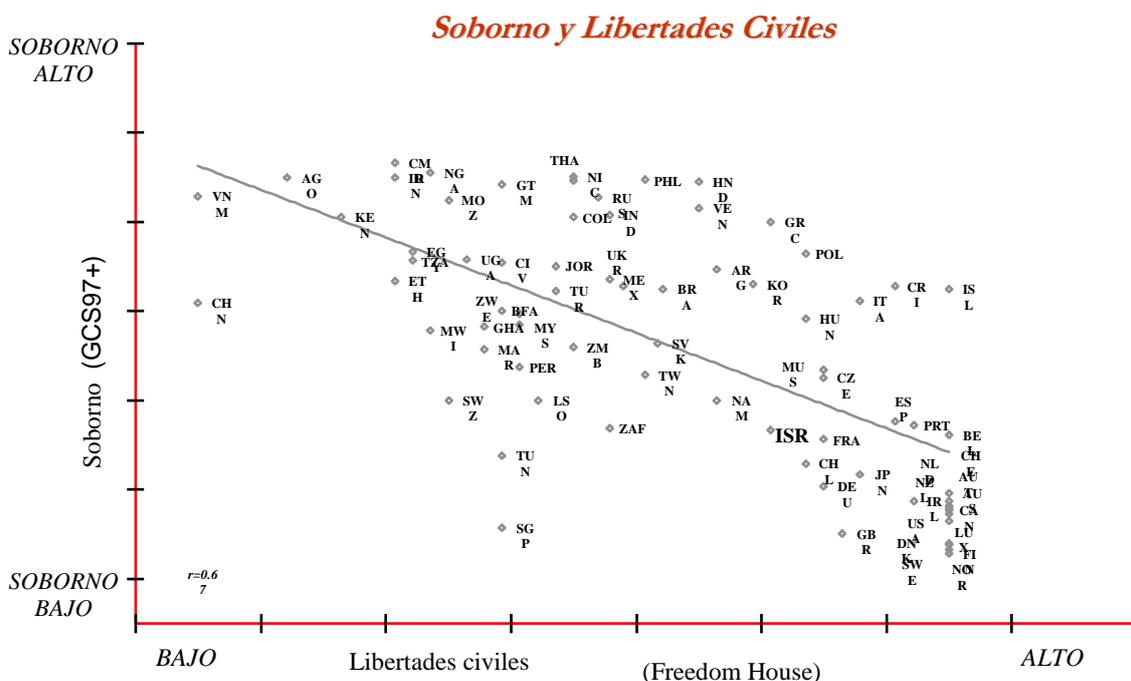
Por el lado de los vehículos de sanción y aplicación de leyes, instituciones débiles frecuentemente requieren el apoyo de comisiones independientes de fiscalización o monitoreo con el poder de investigar y, a veces, supervisar, procesar o adjudicar, como ha sido el caso de Hong Kong, Singapur, y Botswana. Esta puede ser una vía particularmente prometedora de diálogo, que evita dentro de ciertos límites los sistemas judiciales, que tienden a ser engorrosos y lentos en llegar a la resolución de conflictos. En términos más generales, no debe sorprender que la percepción de corrupción tienda a ser más alta, mientras es más débil el imperio de la ley, o el *estado de derecho*. Casi por definición, este factor hace que los países en desarrollo sean presa fácil para la corrupción.

Corrupción y Estado de Derecho



Por último, debe desarrollarse una articulación adecuada entre la sociedad civil, el sector privado y gobiernos para evaluar los temas y desarrollar programas de apoyo para combatir la corrupción y desarrollar maneras más efectivas de efectuar transacciones comerciales. Sin embargo, la mayoría de sociedades civiles son emergentes y frágiles, y por lo tanto su participación en estos procesos probablemente limitada. Mientras los gobiernos y sectores empresariales tienen procesos de decisión y vías de comunicaciones claras y definidas; la sociedad civil no tiene ninguno de estos dos elementos. Empresas y gobiernos tienen metas para complacer a sus autoridades y seguir agendas; las sociedades civiles no tienen nada de este tipo -y con todo, tienen que responder orgánicamente a las preocupaciones del público-. En la mayor parte de los casos, hay un desfase entre la capacidad de la sociedad civil para desempeñar su papel por un lado y las posibilidades de los gobiernos y sector privado por el otro.

Con todo, varias regiones que ya han comenzado a avanzar en diversas áreas cruciales. En los Estados Unidos, el Reino Unido, y muchas democracias occidentales, hay una historia y larga experiencia fundamentada en la transparencia de procesos de decisión y participación ciudadana. En términos generales, cuanto más pluralista es la sociedad, tanto mayor el *control social* de las autoridades y sectores empresariales, y con ello menor los niveles percibidos de corrupción, menor es la corrupción.



Además, en un número creciente de países al margen de las reformas estructurales ya mencionadas, hay en desarrollo una sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales en varias fases de formación, que están empezando a llevar a cabo un número creciente de actividades estratégicas.

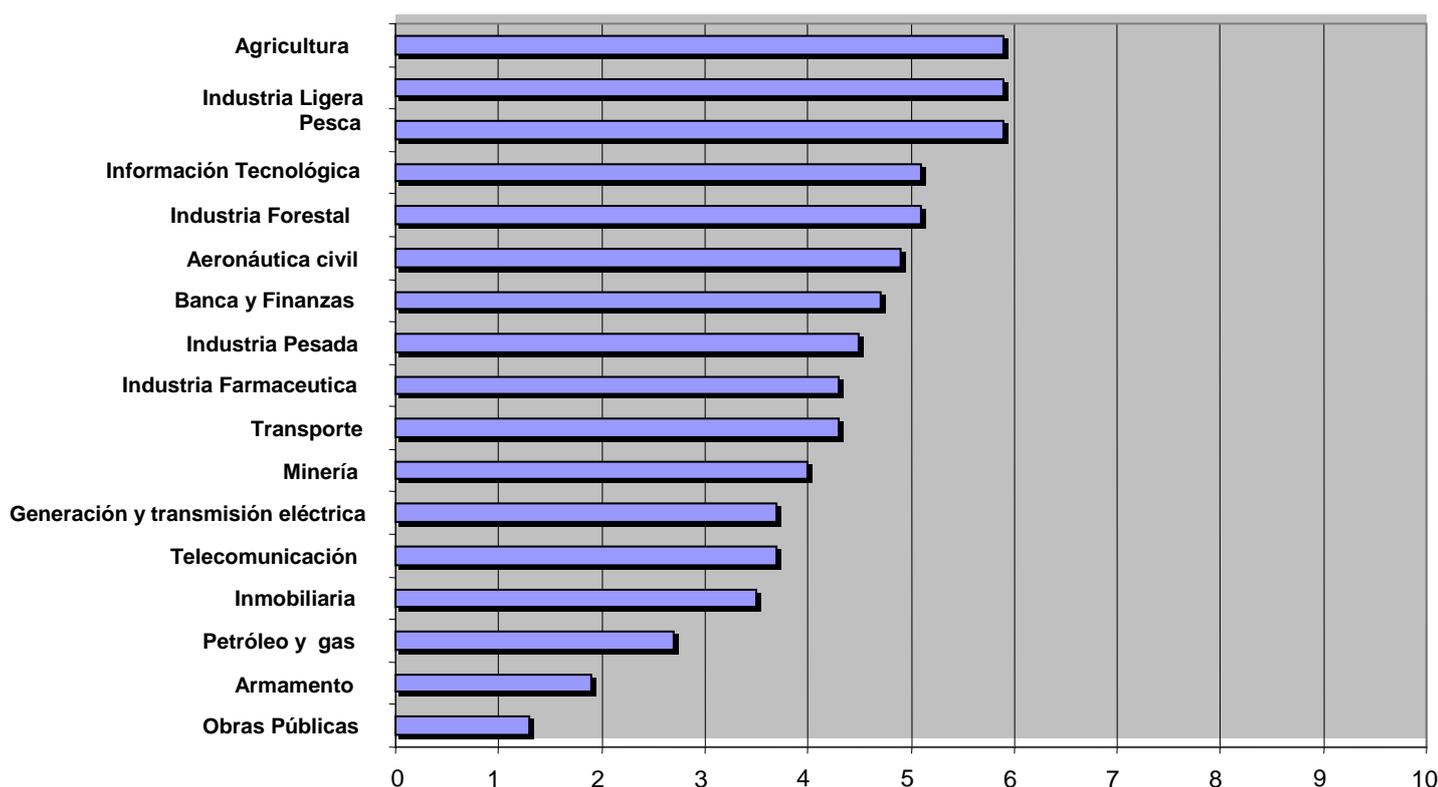
Enfocando el lado de la oferta

Así como hay una mano que recibe (la demanda), también hay una que ofrece la corrupción. El *Índice de Fuentes de Sobornos (BPI por su sigla en inglés)*, también elaborado por TI, clasifica los principales países exportadores e industrias respectivas según el nivel de percepción de que sus empresas pagan sobornos en el extranjero. Este índice indica que existe una opinión general que la corrupción desempeña un papel significativo en el comercio internacional y/o las inversiones internacionales. Las cifras ofrecen una visión inquietante sobre la prevalencia de dichas prácticas en los principales países de exportación, especialmente exportadores emergentes como Rusia, China e India, que registran índices de 5 ó menos en una escala de 0 a 10⁷.

Altos ejecutivos de los principales países emergentes consideran que el pago internacional de sobornos es más prevaleciente en los sectores de obras públicas y construcción, seguido por la industria militar e industrias extractivas -lo que no debiera causar sorpresa- dado los factores mencionados arriba-, especialmente la menor competencia que rige en dichas industrias, y con ello la mayor discrecionalidad y alto volumen de dinero que suelen barajarse en dichos sectores.

⁷ Transparency International; Bribers Payers Index, Oct. 2006 (www.transparency.org)

Soborno por sectores



Lo que es particularmente inquietante es el alto nivel de corrupción asociado con las industrias basadas en materias primas -el cimiento económico de muchos países en desarrollo-⁸. Véase por ejemplo el caso del petróleo, donde países como Nigeria, Indonesia, Argelia y México exportan entre 2 mil y 35 mil millones de dólares, dependiendo del volumen de producción y el precio del petróleo (y aún mayores con los precios actuales) -sin embargo, sus desempeños en términos de crecimiento económico son significativamente más bajos que en países en el mismo nivel de ingreso per capita-. ¿Dónde han ido a parar los recursos cuando los resultados económicos son tan efímeros?

No debiera, por ello, sorprender que los países que producen petróleo tiendan a estar ubicados en los percentiles inferiores de evaluación de gobernancia, donde la corrupción tiende a ser alta. Pero los efectos más allá del impacto en los países productores de hidrocarburos, son igualmente devastadores aunque más extensos. Productos de petróleo desempeñan un papel esencial en el desarrollo económico en las etapas primarias de crecimiento -en especial en África Subsahariana-⁹. La adquisición de hidrocarburos absorbe entre 20 y 35 por ciento de niveles de exportación en la mayoría de los países de la región y genera aproximadamente 40 por ciento de los ingresos tributarios -constituyendo así el mayor ítem en la balanza de pago e ingresos fiscales en la mayoría de los países en esta región-. Aunque el equilibrio energético está actualmente dominado por el consumo doméstico de leña, los productos de petróleo son la fuente más importante de energía comercial, abasteciendo de aproximadamente 70 por ciento de la necesidad de energía comercial; y probablemente la mayor parte del crecimiento del balance energético de la región en la fase de la modernización del continente.

Mientras que la región se desarrolla, la necesidad de energía se incrementará, creando así un círculo vicioso: se precisa desarrollo económico para pagar la creciente necesidad de energía de

⁸ Carlos Leite and Jens Weidemann, "Does Mother Nature Corrupt?", Natural Resources, Corruption, and Economic Growth, IMF working Paper 99/85 (1999)

⁹ Miguel Schloss, Petroleum Production, Trade and Corruption in Sub-Saharan Africa", OGEL, December 2003 (www.gasandoil.com/ogel/). "Does Petroleum Procurement and Trade Matter?" (Finance & Development, March 1993) (www.imf/fanddd).

hidrocarburos, y se necesita más petróleo importado para generar desarrollo económico. Estos países tienen por tanto que tomar importantes decisiones de política respecto a la industria petrolera para liberarse de este ciclo contraproducente.

Salvo Angola, Camerún, Congo, Gabón, y Nigeria, todos los países de África Subsahariana son importadores netos de petróleo crudo o productos de hidrocarburos. Datos comparativos del PNB per capita con petróleo importado demuestra que cuanto menor es el PNB per capita, tanto mayor es el porcentaje de importación neta representado por el petróleo. Por tanto, la generación de una mayor eficiencia en la compra y distribución de petróleo podrá disminuir los fondos que estos países utilizan en pagar sus necesidades petroleras librando así los recursos para otros usos, y potencialmente reduciendo el nivel de pobreza de dichos países.

Aún así, una inmensa cantidad de recursos “desaparecen” por la forma en que se comercia y transa el petróleo en la región. Si la forma de comerciar en este sector se remediara, se generaría un ahorro de aproximadamente 1,4 mil millones de dólares al año a precios de 1989-90. Esta suma sobrepasa el monto total de los desembolsos anuales de préstamos de ajuste económico del Banco Mundial, y es casi 50 por ciento más que el desembolso neto a la región entera. Estos ahorros representan la diferencia entre el costo pagado para proveer productos de petróleo a los consumidores y los correspondientes a la adquisición de estos productos en los mercados mundiales bajo condiciones competitivas.

Cuando se analizan las transacciones a lo largo de la cadena de suministro, la mitad del costo de los recursos podría ser recuperado en el momento de adquisición, un 40 % en la refinación, y lo restante en la fase de distribución de los productos. Además, las mayores pérdidas están asociadas con poder discrecional y posiciones monopólicas; especialmente en las entidades públicas y/o “joint ventures” con multinacionales o empresas petroleras públicas.

La conclusión ineludible es que se tiene que abrir la compra y distribución de hidrocarburos a la disciplina de mayor competencia. Ciertamente, la experiencia de otras regiones (Europa occidental, sudeste de Asia, y parte de Latinoamérica) que han permitido a varios proveedores competir en sus mercados sugiere que un cambio de política en África produciría beneficios significativos para el continente, en forma de una adquisición y un comercio de petróleo más eficaz y libre de corrupción. En todo caso, cualquier acción correctiva tiene que estar plenamente integrada a las políticas económicas e institucionales, evitando acciones de anti-corrupción como un fin en si mismo, para lograr impactos efectivos¹⁰.

Más allá de la producción y distribución de recursos naturales por empresas multinacionales, la corrupción es una creciente preocupación para proveedores de recursos, organizaciones no gubernamentales, gobiernos, empresas y más en general, ciudadanos en países desarrollados y en desarrollo por igual. Hasta cierto punto, las oportunidades para enfrentar la corrupción son más numerosas que antes. Nuevas normas de conducta globales están emergiendo, impulsadas en parte por actitudes cambiantes hacia los sobornos transnacionales en países desarrollados y en parte por una apreciación creciente en países de desarrollo del costo de la corrupción. Pero queda aún mucho que hacer para desarrollar estándares más institucionalizados y crear las estructuras de incentivos más generalizadas que las que se han establecido por las vías legales, como se ha hecho hasta la fecha.. Estos pueden ser promovidos a través de estándares sectoriales más efectivos y forjando alianzas adecuadas con organizaciones relevantes de la sociedad civil.

¹⁰ M. Schloss, “Política minera e impacto económico” (Diario Financiero, Agosto, 2004) Miguel Schloss, “Extractive Industry Transparency ENATRES Discussion” (Jan 2007) (<http://enatres.ogel.org/members/enatres/2006/11/threads.asp#00076>)

Gobiernos. Al margen de las reformas económicas y del sector público como las descritas anteriormente, varias de las iniciativas que se han tomado a nivel internacional seguramente tendrán repercusiones positivas en muchos países.

- Veinticinco países firmaron la Convención Inter-Americana Contra la Corrupción en marzo de 1996, dos años después de que el tema de la corrupción fue añadido al orden del día de la Cumbre de las Américas por los líderes de la región. La Convención compromete a los países que todavía no lo han hecho a criminalizar los sobornos transnacionales y de todo enriquecimiento ilícito. Otras condiciones incluyen compromisos para proveer mejores leyes de apoyo mutuo y el establecimiento de una estructura para cooperación en la extradición. Adicionalmente, la Convención promueve la adopción de una amplia variedad de leyes y reglamentos para prevenir la corrupción. Estas medidas incluyen reglamentos sobre conflicto de interés, declaración de bienes de altos funcionarios públicos y sus familias, establecimiento de organizaciones nacionales para supervisar tales leyes, la protección de los informantes y procesos de licitación abiertos en las adquisiciones públicas.
- De modo semejante, a fines de 1997, treinta y cuatro países firmaron el Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. El propósito de la Convención es criminalizar la corrupción de funcionarios del exterior y terminar con la deductibilidad de los sobornos, eliminando así los incentivos fiscales correspondientes. Esto es un paso importante hacia el futuro, que ofrece una estructura sólida, aunque limitada, para un sistema de anti-corrupción internacional.
- Basados en estas experiencias otras convenciones, tales como en África, o las Naciones Unidas contienen compromisos similares.
- Del mismo modo, bancos multilaterales de desarrollo han empezado a desempeñar su papel en sus respectivas áreas de especialidad y responsabilidad. El FMI ha comenzado a restringir sus operaciones en países donde el nivel de corrupción se considera que afecta en forma negativa y materialmente el desempeño económico y ha desarrollado nuevas normas de transparencia en las cuentas públicas¹¹. El Banco Mundial ha iniciado un programa más comprensivo. Primero, ha introducido sanciones para empresas y gobiernos con prácticas corruptas. Con esta política, dicha institución ha prohibido a unas 240 empresas que han ofrecido sobornos de toda futura contratación financiada por el Banco a nivel mundial. A la fecha la institución ha investigado más de 2.400 casos y ha dictado sanciones contra unas 330 firmas e individuos por fraude y corrupción. También anularía préstamos a gobiernos cuyos oficiales solicitaron sobornos. Por último, el Banco Mundial ha reorientado sus procedimientos de desembolso para fortalecer la responsabilidad de los prestatarios en la adquisición de bienes y servicios, como también en sus administraciones financieras y ha articulado una política general para fortalecer la lucha contra la corrupción en países prestatarios. Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo ha redoblado sus programas de reforma del sector público, emulando programas similares del Banco Mundial.

Si bien éstos son pasos importantes, una correcta implementación será crucial para lograr la afianzamiento de un sentido de responsabilidad y la generación de ambientes favorables para actividades económicas productivas. Debe tenerse en claro, sin embargo, que todas estas acciones se centran en formalidades, que son en el mejor de los casos condiciones necesarias, pero no suficientes. Los monitoreos que se han hecho de la aplicación de estas medidas muestran resultados mixtos en cuanto a las acciones que se han tomado con relación a lo convenido, pero muy poco impacto e implementación de las acciones que se serían posibles una vez autorizadas por las leyes y regulaciones decretadas.

¹¹ International Monetary Fund, "Report on Observance of Standards and Codes" (June 2004) (www.imf.org)

Nada, por supuesto, previene a que los países formulen sus propias acciones fuera de una estructura común de los acuerdos regionales. Después de todo, la acción efectiva en la lucha contra la corrupción se efectúa en el terreno mismo, y requiere más que leyes penales y enviar gente a la cárcel o acuerdos internacionales.

Sería provechoso que instituciones como la Organización Mundial del Comercio revisen sus programas para definir cómo podrían reforzar efectivamente los esfuerzos para combatir la corrupción. El Banco Mundial igualmente tiene que fortalecer sus enfoques de trabajo con instituciones relevantes de la sociedad civil, y agudizar sus estrategias de apoyo a países y sectores vulnerables a la corrupción por centrar sus esfuerzos en operaciones para reformas del sector público, proyectos de asistencia técnica y otras operaciones de préstamo, trabajos económicos y sectoriales de políticas económicas y sectoriales. De hecho, si bien el Banco ha estado trabajando con diversos países con la prensa, poderes judiciales y legislativos e instituciones de la sociedad civil, el documento de estrategia aprobado en Marzo de 2007 representa un claro debilitamiento en lo que podría ser el apoyo que la institución da a sectores no gubernamentales, reflejando así las dificultades que tienen organismos oficiales de trabajar con entidades fiscalizadoras o que no representan los intereses de los gobiernos, que son propietarios de la institución.

Al mismo tiempo, está igualmente claro que estas instituciones tienen grandes limitaciones en cómo y hasta qué punto están dispuestas a encarar el tema. Siendo instituciones intergubernamentales, cuyos dueños son Gobiernos, tienen obvias dificultades de actuar en áreas en las que hay intereses creados por parte de sus países miembros. Ello explica lo tímida que ha sido la formulación del documento de estrategia que ha sacado el Banco Mundial en Marzo de 2007¹², en la que usa una gran cantidad de calificativos cuando se entran en temas tan cruciales como los sectores judiciales, la participación de la sociedad civil, la apertura de la prensa, y otros factores críticos para la transparencia que se mencionan más adelante.

Por esta razón, especialmente la validez de los enfoques institucionales frente a la evolución de las prácticas en diversos países exitosos, y la existencia de fuentes alternativas de financiamiento, en años recientes se ha generado un cuestionamiento creciente sobre las misiones fundamentales de las instituciones multilaterales, especialmente del Banco Mundial y del FMI. Desde 1990, países en desarrollo como Brasil, México, Corea del Sur y China (y un número creciente de otros) han gozado de grandes inyecciones de capital privado que busca invertir en mercados emergentes. Estos países descubrieron que podían a menudo pedir prestado en mercados globales para impulsar sus propios presupuestos o invertir en importantes obras públicas sin tener que pasar por las burocracias o exigencias políticas de los prestamistas multilaterales. Mientras que las inversiones anuales del Banco Mundial se han mantenido estables durante años en 22.000 millones de dólares, el flujo de capital privado hacia los países en desarrollo se ha disparado, alcanzando casi 500.000 millones de dólares en 2005, frente a \$85.000 millones en 1990, según cifras del Banco Mundial. Por ello, hay que reconocer las limitaciones inherentes de entidades internacionales públicas y analizar las posibilidades de esfuerzos mancomunados con el sector privado y la sociedad civil.

Sector Privado. Existe una diferencia de opinión sobre el valor de programas empresariales de anti-corrupción y los asociados códigos de conducta. Dado todos los grupos involucrados, las prácticas de “llanero solitario” han sido particularmente inefectivas. De ese modo, estrategias con grupos de interés relevantes que forjan coaliciones son indispensables. Muchos en la comunidad empresarial consideran que la autorregulación es la solución apropiada y que es preferible a regulaciones gubernamentales. Otros mantienen que la autorregulación es una impostura y que sólo la acción por el gobierno puede frenar la corrupción. Sin embargo, cuando estas acciones son vistas como un componente de un programa comprehensivo de anti-corrupción, éstas pueden proporcionar un estímulo

¹² World Bank Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption, March 21, 2007 (www.worldbank.org)

hacia un enfoque más operativo que apoye la actividad económica en forma efectiva. Estas acciones no pueden verse como sustituto de reglamentaciones; ambos se precisan y cada uno refuerza el otro.

Una oleada de códigos globales, sectoriales y profesionales han emergido en respuesta a estas preocupaciones. Entre ellos hay códigos de conducta de corporaciones multinacionales, códigos sectoriales (como el Grupo Wolfsberg que establecen lineamientos para la lucha contra el lavado de dinero entre los mayores bancos internacionales, normas para el sector minero a través de las asociaciones del ICMM y MMSD, o la iniciativa de transparencia de industrias extractivas EITI), como también normas y códigos profesionales (como el de ingenieros consultores de FIDIC, abogados IBA y contadores IFAC).

Un estudio de “mejores prácticas” realizado por Transparency International USA de los programas de anti-corrupción implementados por las principales empresas estadounidenses¹³ subrayó que un código de conducta puede reducirse simplemente a una hoja de papel o llegar a definir el comportamiento empresarial, dependiendo la existencia de programa de implementación que se ponen en pleno uso en la empresa. Entre los elementos más significativos que deben tener los códigos, el estudio enfatizó:

- Una clara declaración de política de la empresa prohibiendo a sus empleados y otros representantes de la empresa a ofrecer cualquier cosa de valor, directamente o indirectamente, a un funcionario del gobierno para influenciar o recompensar una acción
- Directivas detalladas en cuanto a regalos y actividades de representación, viáticos y estricta conformidad con leyes y reglamentos aplicables respecto a contribuciones políticas, empresariales y su divulgación
- La existencia de un sistema de supervisión interna y de contabilidad que asegure que los registros reflejen acuciosamente sus transacciones, supervisado por un comité de auditoría, compuesto por directores externos e informes internos correspondientes.

La clave para evaluar la función de los códigos de conducta empresariales contra sobornos estriba en su interacción con programas gubernamentales. La eficacia de estos códigos tiende a realizarse con medidas en el sector público. Del mismo modo, los códigos empresariales refuerzan la eficacia de programas gubernamentales anti-soborno. Los principales elementos para crear tal sinergia son:

- La amenaza de penalización a través de leyes y regulaciones tienen una influencia decisiva. Las gerencias de empresas tienden a preocuparse por sus propios riesgos personales de multas severas o encarcelamientos, y por lo tanto, este tipo de provisiones han sido útiles en extinguir extorsiones por funcionarios locales o extranjeros al darle credibilidad a las prohibiciones de tales pagos. La sinergia entre programas gubernamentales de cumplimiento y programas empresariales han sido adicionalmente reforzadas por las normas de sentencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Estas ofrecen un tratamiento menos severo para las empresas que tienen programas de cumplimiento institucionales. Dichas normas de sentencia dan un importante incentivo a las empresas para establecer programas de implementación, que habitualmente incluyen auditoria y seguimiento, entrada en vigor de mecanismos disciplinarios, y respuesta adecuada y debida evaluación después de detección. Este método, existe también en varios países europeos, y Australia y Canadá tienen o están en el proceso de adoptar una legislación similar. Al mismo tiempo, existe un riesgo que la existencia de tales códigos de conducta empiecen a tener efectos contra productivos ya que se tiende a poner el beneficio de la duda (y con ello una menor fiscalización) a los casos donde se establecen tales reglas, que pueden evadirse sin el conocimiento de las autoridades, tanto gubernamentales como empresariales.

¹³ Transparency International-USA, “Corporate Anti-Corruption Programs, a Survey of Best Practices”. (1996)

- El tratamiento impositivo de los sobornos también puede generar una gran diferencia en la conducta empresarial. Cuando las leyes de impuestos permiten la deductibilidad, inevitablemente implican que los sobornos extranjeros se consideran un gasto comercial legítimo -o una actividad subvencionada por el gobierno-. Denegando deductibilidad impositiva de los sobornos requiere que las empresas distingan entre gastos comerciales legítimos e ilegítimos. Esto quiere decir que las gerencias empresariales tendrán que ser cuidadosamente escudriñadas, ya que sus acciones podrían implicar fraude fiscal.

Sociedad civil. Un número creciente de estructuras, instituciones y asociaciones -fuera del aparato del Estado y del sector privado- están evolucionando en la búsqueda de intereses comunes. Cámaras de comercio, asociaciones profesionales y religiosas y otros tipos de organizaciones no gubernamentales están participando, formando opiniones y alianzas, proveyendo testimonios y monitoreando gobiernos y empresas.

Lo que legitima a las organizaciones de la sociedad civil es la preocupación respecto a temas que no están adecuadamente representados en el proceso político propiamente dicho y el enfoque en problemas que están más allá del alcance o la capacidad limitada de los mecanismos oficiales, donde fuerzas del mercado no dan los resultados deseados. Además, sus objetivos no se originan en el interés individual o la generación de utilidades, sino en la dedicación a áreas específicas del interés público, como por ejemplo la corrupción.

Sin embargo a fin de cuentas, la sociedad civil es el principal implicado y el grupo afectado por la corrupción -y de esa manera tiene que estar involucrado constructivamente para recibir el apoyo y aceptación de las reformas necesarias-. Sólo de esta manera pueden llegar a ser viables y sostenibles los cambios institucionales y de política. Los países que han sido hospitalarios hacia el apoyo de organizaciones de la sociedad civil -a través de métodos tales como audiencias públicas o procedimientos consultivos en sus mecanismos regulatorios y legislativos e instituciones de supervisión- de hecho han facilitado la evolución interna y orgánica de las políticas y de las instituciones.

La participación de la sociedad civil como socio y el mecanismo de apoyo de esfuerzos de supervisión del estado contribuirían a la erradicación eventual de la corrupción. Sin embargo, el tema de coalición es complejo. Sólo recientemente se han empezado a evaluar las diversas prácticas de fiscalización ciudadana de la acción pública, y está claro que las prácticas que se utilizan tienen resultados muy diversos según el apoyo técnico, escala, apoyo ciudadano y otros factores con que se ejecutan estas monitoreos¹⁴. Además, los Gobiernos, instituciones de desarrollo multilaterales e instituciones del sector privado están en gran parte sólidamente establecidos, mientras que las sociedades civiles generalmente carecen de la organización y vehículos para hacer valer su parecer.

DEL DICHO AL HECHO

Los resultados a la fecha

Cabe hacer notar que todos los indicadores tanto de percepción como empíricos de corrupción indican que ha habido muy pocos avances en el combate a la corrupción (salvo una mayor concientización sobre el tema), no obstante el número creciente de Convenciones, convenios internacionales, aprobación de nuevas legislaciones en diversos países, etc. Ni los índices del IPC (por el lado de la demanda de corrupción) ni los del BPI (fuentes u oferta de sobornos) referidos

¹⁴ M. Schloss "Civil Society Monitoring of Public Management: Improving Public Sector Procurement in Latin America" (2002) Transparency International, "The Corruption Fighters' Tool Kits" (October 2001); "Herramientas para Control Ciudadano de la Corrupción" (Octubre 2001; 2003, 2006). (www.transparency.org)

anteriormente muestran evidencias perceptibles de mejoras desde que se han estado publicando periódicamente.

Ello probablemente se debe a que el enfoque jurídico implica operar a través de aspectos formales y sistemas públicos, que por lo general son lentos, burocráticos y de mucha menor flexibilidad que la que se requiere para hacer frente a la destreza, versatilidad e imaginación de los agentes que practican la corrupción (o como suelen decir en estas latitudes: “*creada la ley, creada la trampa*”).

Por ello, es importante desarrollar esfuerzos a través de medios de fiscalización ciudadana y del sector privado más versátiles y diverso, políticas económicas y sistemas de incentivos que establezcan una mejor “*accountability*” (en castellano ni siquiera tenemos la palabra adecuada) entre los diferentes agentes económicos.

En general, las Convenciones y otros medios mencionados arriba pueden verse como un principio modesto. Aparte de las limitaciones descritas de cada una de las iniciativas, las más avanzadas, incluyendo EITI, tienden a poner más énfasis en el desarrollo de controles muchas veces engorrosos y costos para monitorear el flujo de fondos y evitar la corrupción de funcionarios que tienen acceso a dichos recursos. Hasta ahora, estos esfuerzos tienen tres grandes limitaciones.

- *Primero*, sin apropiación local, tales esfuerzos carecen la legitimidad de apoyos de base y pueden sobrevivir solamente con una continua condicionalidad, obligación institucional y dependencia creciente de esfuerzos externos -un pobre sustituto de esfuerzos locales que pudiesen asegurar sustentabilidad-.
- *Segundo*, en su mayoría, los citados medios tienden a confiar en mecanismos de control que se basan en: a) Recolección de informaciones y evaluaciones que son escasas y costosas, que inhiben los controles internos y externos, b) Capacidad débil de procesamiento de información a nivel individual e institucional; c) Pocos incentivos para un buen desempeño debido a falta de compensación y excesiva dependencia de auto-evaluaciones en vez de entidades independientes o de equilibrio que tienden a “meter ruido”; y d) Dependencia de los actores oligopolísticos que, dejados con sus propios medios, pueden coludir para evitar la confrontación..
- *Tercero*, si bien los esfuerzos de control tienen su lugar, la ineficacia inherente de gobiernos y las agencias internacionales, herramientas inoperantes, contextos legales inadecuados y doctrinas obsoletas de instituciones de hoy limitan la eficacia de tales enfoques.

Toda la experiencia apunta a que las reformas no tienen que ver tanto con leyes y cambios impuestos por los liderazgos, pero más con empoderamiento, escrutinio y cambios en incentivos. Más en general, una combinación de acciones de prevención, fiscalización y control, y el apoyo de la comunidad local podría ayudar a superar los problemas. Muchas de las acciones correctivas están asociadas con desregulaciones y despolitización de actividades económicas, generación de información y datos para mayor transparencia y delineación de responsabilidades, el establecimiento de instituciones jurídicas, e instituciones paralelas apropiadas -o cuerpos auto-regulados cuando esto no es realizable-, y el desarrollo de alianzas para promover acciones coherentes entre diferentes participantes en una sociedad.

Equiparamiento de las reglas de juego

Donde tal articulación es pobre hay una tendencia a “empujar” la economía hacia el sector informal y con ello aumentar los niveles de corrupción.

Igualmente, las instituciones multilaterales tienen un enfoque tecnocrático al problema, con una apreciación muy limitada del papel de la sociedad civil, la transparencia, el escrutinio, los mecanismos

de apelación, y la manera de deslindar responsabilidades, o accountability. Por tanto, las instituciones de mediación y/o arbitraje, empoderamiento, métodos de supervisión interna, con insumos de las partes involucradas incluyendo los beneficiarios, sistemas de equilibrio de poder con chequeos y balances, juegan un papel muy marginal en el arsenal de instrumentos de dichos organismos, incluyendo el Banco Mundial y el FMI.

Dado que la acción efectiva sólo puede ser sostenida con la presencia de instituciones que puedan catalizar los diversos grupos de interés de una manera no partidista, Un número creciente de organizaciones no gubernamentales han tomado un rol más activo para contrarrestar la corrupción creando alianzas, mejorando el conocimiento, fiscalizando y apoyando acciones contra la corrupción, ayudando a superar la resistencia de aquellos que tienen intereses en el status quo y movilizándolo personas y experiencias para generar acciones efectivas.

CONCLUSIÓN

Si la experiencia internacional ha de servir como guía para esfuerzos anticorrupción efectivos, una estrategia puramente tecnocrática no logra ser factible ni sostenible. De ese modo, el proceso de llegar a la acción correctiva es tan importante como su contenido. De hecho, en este campo, más que en cualquier otro, las extensas ramificaciones de los cambios pueden ocurrir solamente como resultado de un diálogo interno -en cada país, en cada situación-. Sólo estrategias desarrolladas en total asociación con la sociedad civil tendrán posibilidades de éxito. Los medios, como la asistencia técnica y otros esfuerzos habitualmente proveídos por la comunidad de los donantes tienen que cambiar la práctica de introducir soluciones estándar de “mejores prácticas” a soluciones “hechas a la medida” para responder a preocupaciones locales, capacidades institucionales y tradiciones culturales. A la larga, cada sociedad debe encontrar soluciones para sus propios desafíos. Las entidades externas pueden ayudar, presentar listas de opciones y prácticas e informar el proceso, del cual coaliciones locales de anticorrupción -los actores principales- deben encontrar e implementar sus propias soluciones y estrategias asociadas de reforma.

Más en general, sociedades sólidas con instituciones inclusionarias, tal como las organizaciones eficientes y no corruptas, tendrán mayor posibilidad de poder prevenir o resistir los choques socioeconómicos y políticos asociados con conflictos internos. Como consecuencia, los esfuerzos deben orientarse paso a paso hacia:

i) Construir, *empoderar* y capacitar una *sociedad civil* activa que proteja los derechos del individuo y de grupos para responsabilizar a las nacientes instituciones estatales y generar un estado de derecho, incluyendo acciones que: a) aseguren las libertad de información; b) promuevan la transparencia o acciones similares para la gestación de leyes, regulaciones u otros medios de acciones gubernamentales; c) se establezcan medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, etc. y d) creen sistemas de equilibrios de poder para asegurar, por medio de audiencias públicas, poderes judiciales independientes y efectivos, que descentralicen la responsabilidad de mecanismos de monitoreo de la sociedad civil.

ii) *Fortalecer la administración pública* y finanzas públicas a través del establecimiento de rudimentos de: a) servicio civil meritocrático; b) sector público transparente y monetizado con remuneración adecuada; y c) responsabilidad asociada en los gastos públicos (estableciendo una tesorería independiente, auditoría y funciones y procesos de adquisición de bienes y servicios)

iii) *Establecer rendición de cuentas de procesos políticos* a través de: a) difusión de las mociones votadas por los parlamentarios o su equivalente; b) transparencia en el financiamiento de los partidos políticos; c) declaración de bienes, normas de conflicto de intereses y/o acciones similares para extender la transparencia en los procesos políticos.

iv) *Establecer mecanismos de intermediación*, requiriendo, como mínimo de esfuerzos institucionales, medios que faciliten el desarrollo de movimientos sociales y empresarios, a través de la competencia que reduzcan las barreras de entrada por medio de: a) reestructuración competitiva de los monopolios; b) simplificación regulatoria; y c) reducción de poderes discrecionales de las autoridades públicas al máximo posible.

La lucha contra la corrupción se ha legitimado y ha ganado un sitio en el diálogo sobre desarrollo económico y social. Sin embargo, para que haya resultados palpables, es necesario que los enfoques evolucionen a un ritmo mucho más rápido que el de los agentes corruptores. El tema es extraordinariamente dinámico: cada solución crea sus problemas, y cada problema debiera crear sus soluciones. Hasta tanto no se comprenda que la lucha contra la corrupción será siempre un “trabajo en progreso”, no habrá éxito en el tema.