

A QUARTERLY
PUBLICATION OF
THE INTERNATIONAL
MONETARY FUND AND
THE WORLD BANK

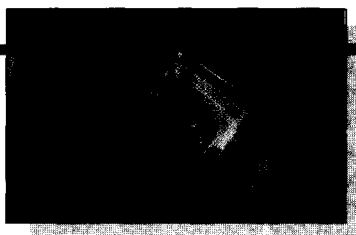
MARCH
1998

FINANCE & Development

Fighting Corruption Worldwide

- Confronting the AIDS epidemic
- Curbing inflation in transition economies
- Inflation targeting in developing countries





La cooperación internacional contra la corrupción

ROBERT KLITGAARD

Combatir la corrupción es tan difícil y delicado que muchos dirigentes políticos nacionales que apoyan la idea en principio dudan en ponerla en práctica. ¿Cómo puede la cooperación internacional brindar apoyo a la lucha contra la corrupción a nivel nacional y mundial?

PRÁCTICAMENTE todas las formas de corrupción están proscritas en casi todos los países. ¿Por qué, entonces, los países no adoptan más medidas para reducirla? Si tienen problemas para combatir la corrupción, puede ser porque carecen de suficiente voluntad o de capacidad a nivel local, como estrategias y estructuras adecuadas (con inclusión de incentivos), para impedir la corrupción. En algunos casos, la capacidad local está limitada por los costos, y en otros, por una falta de conocimientos especializados o por la insuficiencia de los esfuerzos encaminados a crear estrategias para combatir la corrupción.

La cooperación internacional puede ayudar a los países a desarrollar la voluntad y la capacidad necesarias. En este artículo se proponen varias iniciativas nuevas en las cuales la cooperación internacional podría cumplir un papel decisivo para combatir la corrupción. Una de ellas es el patrocinio de estudios de diagnóstico regionales. Los países podrían cooperar en la organización y financiamiento de estudios del sector privado sobre la corrupción sistemática en va-

rias áreas (como las adquisiciones, la atención de la salud y los tribunales), y luego compartir sus resultados. Estos estudios contribuirían a determinar qué mejoras sistemáticas se podrían aplicar y harían sugerencias sobre cómo asegurar la continuidad de las mejoras por medio del seguimiento.

En el artículo se propone también realizar un "concurso" entre los países en desarrollo para ver cuáles podrían elaborar las mejores estrategias regionales para reducir la corrupción. En seminarios regionales se podría mencionar la idea de elaborar una estrategia nacional para combatir la corrupción y se podrían dar ejemplos de cómo ponerla en práctica; para el diseño de las propuestas, la asistencia técnica podría ser útil a los países que quisiesen participar en el concurso. Los ganadores (quizás uno o dos países por cada continente) serían recompensados con siete años de ayuda sostenida y adicional. El resto del mundo aprendería de las buenas ideas surgidas del concurso, muchas de las cuales podrían aplicarse incluso sin ayuda internacional extraordinaria.

Universalidad de la corrupción

En Bélgica, Reino Unido, Japón, Italia, Rusia y España, y en otros países, las acusaciones de corrupción cumplen un papel más importante en la política ahora que en los últimos tiempos. La corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo o de los países en transición. Es verdad que en Venezuela se ha publicado en dos volúmenes un diccionario local de la corrupción (*Diccionario de la corrupción en Venezuela*, 1989). Sin embargo, es también verdad que un autor francés produjo algo parecido para su país (Gaetner, 1991). Probablemente todos los países podrían publicar una obra similar.

El hecho de que en muchos actos de corrupción en los países en desarrollo tienen

una participación importante los países industriales constituye ahora un lugar común. La organización no gubernamental internacional denominada *Transparency International* se centra en la corrupción en las "transacciones comerciales internacionales" y señala que en muchos casos de soborno en el tercer mundo participan donantes del primer mundo. Es probable que en los años venideros la Organización Mundial del Comercio constataste que este problema es de importancia fundamental.

Señalar que la corrupción existe en todas partes, tanto en el sector privado como en el público, en los países ricos como en los pobres, es una medida saludable, porque nos ayuda a evitar estereotipos que no sirven de nada. No obstante, no se pone fin al debate si lo contextualizamos. De hecho, observar que la corrupción es un mal generalizado puede enviar mensajes subliminales que nada aportan. Puede sugerir, por ejemplo, que todos los tipos y casos de corrupción son igualmente perjudiciales. En forma incluso más perniciosa, puede conducir a oyentes o lectores menos perspicaces a la conclusión de que, como la corrupción existe en todos los países, nada se puede hacer al respecto donde ellos viven. Hagamos una analogía con la contaminación o con las enfermedades. Ambos fenómenos pueden observarse en todas partes, pero su alcance y su frecuencia difieren en las diversas regiones, países y localidades. Son decisivos el grado y el tipo de enfermedad o contaminación, y lo mismo ocurre con la corrupción. Nadie llegaría a la conclusión, por ejemplo, de que como la contaminación del agua y el SIDA existe en todos los países, nada puede o debe hacerse para reducir sus efectos.

La corrupción es un término con muchos significados. La forma acertada de comenzar a examinar el problema es subdividir y analizar sus numerosos componentes. Vista de la manera más general, la corrupción

Robert Klitgaard,

ciudadano de Estados Unidos, es decano y profesor distinguido de la cátedra Ford de Desarrollo y Seguridad Internacionales en The RAND Graduate School, Santa Mónica, California.

consiste en el mal uso de un cargo o función con fines no oficiales. El catálogo de actos de corrupción incluye, entre otros, los siguientes: el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el pago de dinero a los funcionarios de gobierno para acelerar el trámite de un asunto comercial que corresponda a su jurisdicción, y el desfalco. Aunque la gente tiende a considerar la corrupción como un pecado gubernamental, lo cierto es que se da también en el sector privado. De hecho, el sector privado participa en la mayoría de los casos de corrupción gubernamental.

Efectos de la corrupción

Las diferentes variedades de corrupción no son igualmente perjudiciales. La que socava las reglas del juego, termina por devastar el desarrollo político y económico. La que permite a los contaminadores ensuciar los ríos, o a los hospitales obtener pagos exorbitantes o impropios de los pacientes, puede ser corrosiva tanto desde un punto de vista ambiental como social. En cambio, ofrecer dinero para obtener un acceso más rápido a los servicios públicos y cometer irregularidades menores en el financiamiento de las campañas son actos menos dañinos.

Desde luego, el alcance de la corrupción también importa. La mayoría de los sistemas pueden tolerar cierto nivel de corrupción, y es posible que así se puedan mejorar algunos sistemas verdaderamente desastrosos. Pero cuando la corrupción se convierte en la norma, sus efectos son paralizantes. La corrupción sistemática hace imposible establecer y mantener reglas del juego internacionalmente aceptables, y es una de las razones principales por las que las zonas menos desarrolladas de nuestro planeta se mantienen en ese estado.

La corrupción como sistema

Considérense dos cuestiones analíticas. En primer lugar, la corrupción se puede representar con la siguiente fórmula: $C = M + D - R$. La corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos rendición de cuentas. La actividad puede ser pública, privada o sin fines de lucro, y puede ocurrir en Washington o en Ouagadougou; sea como sea, la tendencia será a percibir corrupción cuando una organización o persona tiene poder de monopolio sobre un bien o servicio, tiene discrecionalidad para decidir quién lo recibirá y cuánto obtendrá esa persona, y no tiene que rendir cuentas.

En segundo lugar, la corrupción es un delito de cálculo, no de pasión. Es cierto que hay santos que resisten todas las tentaciones y funcionarios honrados que las resisten casi todas, pero cuando los sobornos son cuantiosos, las posibilidades de ser sor-

prendido son escasas y las multas son pequeñas, muchos funcionarios sucumbirán a la tentación.

La lucha contra la corrupción, por lo tanto, comienza con la formulación de mejores sistemas. Deben reducirse o regularse detenidamente los monopolios. Debe quedar muy clara la discrecionalidad de los funcionarios. Es preciso acentuar la transparencia. Se deben incrementar las probabilidades de ser sorprendido en un intento de soborno, así como las penas o multas por corrupción (aplicables a los que dan y a los que reciben).

Cada uno de los aspectos mencionados da lugar a un amplio tema. Obsérvese, sin embargo, que ninguno se refiere inmediatamente a lo que la mayoría de nosotros piensa primero cuando se hace referencia a la corrupción, es decir, nuevas leyes, mayores controles, un cambio de mentalidad o una revolución ética. Las leyes y los controles resultan insuficientes cuando no existen sistemas en los cuales ponerlos en práctica. Ocurren, claro está, casos de toma de conciencia moral, pero rara vez porque lo hayan planeado nuestros dirigentes públicos. Si no somos capaces de formar funcionarios y ciudadanos incorruptibles, podemos de todos modos promover la competencia, cambiar los incentivos y fomentar la rendición de cuentas; en pocas palabras, reparar los sistemas que generan la corrupción.

Plan contra la corrupción

Reparar sistemas defectuosos no es fácil. Sin embargo, hay ejemplos de buenos resultados que contienen varios temas comunes.

Castigar a algunos infractores importantes. Las estrategias que dan resultado comienzan por "freír unos pocos peces gordos". Cuando existe una cultura de realizar actos de corrupción con impunidad, la única forma de empezar a desbaratarla es que se condene y castigue a varias figuras importantes de la corrupción. El gobierno debe identificar rápidamente a unos pocos evasores tributarios relevantes, uno que otro sobornador de nota y unos pocos aceptadores de soborno que sean altos funcionarios de gobierno. Puesto que una campaña contra la corrupción muchas veces puede convertirse en una campaña contra la oposición, el primer pez gordo que se fría debe pertenecer al partido que esté en el poder.

Hacer participar a la gente en el diagnóstico de los sistemas corruptos. Las campañas exitosas contra la corrupción son las que hacen participar a la gente. Si se los consulta, los ciudadanos son valiosas fuentes de información sobre dónde hay corrupción. Existen diversas formas de consultarlos: realizar encuestas sistemáticas de los clientes; establecer órganos civiles de supervisión de los organismos

públicos; lograr la participación de organizaciones de profesionales; realizar consultas a los ayuntamientos y municipios, y utilizar líneas telefónicas directas, programas de radio que reciben llamadas de los auditores y programas educativos. Las personas y grupos de los círculos empresariales deben participar bajo la protección del anonimato en estudios sobre cómo funcionan en la realidad los sistemas corruptos en materia de adquisiciones, contratos, etc. En dichos estudios se haría hincapié en los sistemas y no las personas.

Centrarse en la prevención mediante la reparación de sistemas corruptos. Los esfuerzos para combatir la corrupción que consiguen buenos resultados son aquellos que reparan los sistemas corruptos. Usan una fórmula como $C = M + D - R$ para llevar a cabo "evaluaciones de vulnerabilidad" de las instituciones públicas y privadas. Al igual que las mejores campañas de salud pública, ponen el acento en la prevención.

Ciertamente reducir la corrupción no es lo único que merece atención. Si, por ejemplo, se gastara tanto dinero en atacar la corrupción y se creara tanto trámite burocrático que los costos y pérdidas de eficiencia sobrepasasen los beneficios de una reducción de la corrupción, los esfuerzos serían contraproducentes. Los países pueden formular estrategias eficaces para combatir la corrupción de las siguientes maneras: cambiar a los "agentes" que realizan actividades públicas, modificar los incentivos de dichos agentes y de los ciudadanos, recopilar información para aumentar las probabilidades de detectar y castigar los actos de corrupción, cambiar la relación entre los agentes y los ciudadanos, y aumentar las consecuencias sociales de la corrupción. En cada caso, se deben considerar atentamente los beneficios supuestos, así como los numerosos y posibles costos de las actividades contra la corrupción.

Incentivos a las reformas. En muchos países, las remuneraciones del sector público son tan bajas que una familia no puede sobrevivir con el sueldo típico de un funcionario. Además, en el sector público muchas veces no hay formas de medir el éxito, de modo que lo que ganan los funcionarios no está relacionado con lo que producen. No debe sorprender que la corrupción prospere en tales condiciones.

Afortunadamente, alrededor del mundo, se realizan experimentos en los sectores público y privado en los que se hace hincapié en la medición del desempeño y la revisión cabal de los planes de remuneraciones. Combatir la corrupción es solo una parte de una tarea mayor que podría denominarse **ajuste institucional**, o la reestructuración sistemática de la información y los incenti-

vos en las instituciones públicas y privadas (Klitgaard, 1995). El ajuste institucional es el siguiente tema importante del programa del desarrollo.

La voluntad política

“Lo que usted dice esta muy bien”, se podría argüir, “pero ¿qué pasa si las propias personas en los niveles más altos son corruptas? ¿Si los sectores empresariales internacionales y las camarillas empresariales del país tienen fuertes incentivos para realizar actos de corrupción? Si quienes se hallan en los niveles superiores en los sectores público y privado se benefician, ¿tendrán las reformas que usted mencionó alguna posibilidad de surtir efecto?”

Lo que preocupa es que los funcionarios corruptos de los estratos más altos son monopolistas muy poco dispuestos a sacrificar sus ingresos, y los sectores empresariales internacionales y del país están atrapados en un dilema en el que la estrategia predominante es sobornar. Se llega a un punto de equilibrio corrupto, como resultado de lo cual se benefician los gobernantes y los altos funcionarios públicos y algunas compañías privadas, pero la sociedad sale perjudicada.

¿Qué se puede hacer en tal situación? La respuesta reflexiva es “nada”, pero analicemos la siguiente pregunta análoga: “¿Por qué razón los dirigentes nacionales, que son conscientes de su propio interés, habrían de emprender reformas de libre mercado, llevar a cabo la privatización y aplicar políticas afines, todo lo cual significaría sacrificar su control personal de la economía?” Sin embargo, esas reformas han recorrido el mundo, como lo ha hecho la notable “tercera ola” de reformas democráticas.

Algunos gobiernos se resisten, por supuesto, a establecer una buena gestión de la cosa pública. No obstante, en la próxima década el problema crucial no será inducir a los gobiernos a hacer algo con respecto a la corrupción, sino más bien ayudarlos a decidir qué se debe hacer y cómo. Debido a las reformas democráticas, alcanzan el poder como nunca antes nuevos líderes dedicados a combatir la corrupción y a mejorar la administración pública. Las campañas electorales desde Nicaragua a Pakistán plantean la corrupción como un problema de primera magnitud. Ello ocurre no solo en los países en desarrollo, como lo indican las protestas públicas sobre las campañas electorales en Italia y España, y la publicidad negativa que han recibido las contribuciones a las campañas políticas en los Estados Unidos. Muchos líderes nuevos querrían mejorar los organismos aduaneros y tributarios, depurar el financiamiento de las campañas y las elecciones, reducir los sobornos y la intimidación en los sistemas ju-

rídicos y en la policía y, en general, crear sistemas de información e incentivos en el sector público que fomenten la eficiencia y reduzcan la corrupción. Su problema no es la voluntad política, sino más bien la carencia de conocimientos especializados.

Es también cierto, por lo demás, que en muchos países los dirigentes están indecisos. Puede que perciban y condenen los costos de la corrupción sistemática, pero también pueden reconocer los beneficios personales y para su partido del sistema de corrupción existente. Para ayudarlos a avanzar hacia una estrategia de largo plazo es necesario adoptar varias medidas.

Primero, los dirigentes deben percatarse de que es posible lograr mejoras sistemáticas sin suicidarse políticamente. Realizar consultas con prudencia y obtener ayuda técnica puede ayudar a los dirigentes a aprender de la experiencia adquirida en otras partes en la lucha contra la corrupción, a adoptar un método sistemático y a analizar confidencialmente las numerosas categorías de beneficios y costos políticos.

Segundo, al elaborar las estrategias, los dirigentes deben reconocer que no todo se puede hacer de una vez. Deben realizar, a puertas cerradas, un análisis de costos-beneficios, evaluando aquellas formas de corrupción que tienen los costos económicos más cuantiosos y estudiando a la vez el modo más fácil de poder cambiar las cosas. La lucha contra la corrupción podría comenzar allí donde el público perciba que el problema es más agudo. Una buena regla general es que para tener credibilidad una campaña contra la corrupción debe lograr resultados tangibles dentro de seis meses.

Tercero, los dirigentes necesitan el aislamiento político. La colaboración internacional puede contribuir a proporcionarlo, permitiendo a los países reconocer que tienen un problema común y avanzar juntos para abordarlo. De hecho, la condicionalidad internacional que se aplica en muchos países podría ayudar a un dirigente nacional a justificar las medidas contra la corrupción que de otra forma podrían resultar embarazosas o difíciles de hacer creíbles.

Iniciativas internacionales

La cooperación internacional puede contribuir a crear la voluntad de combatir la corrupción y la capacidad para hacerlo. A pesar de lo delicado que resulta, obviamente, formular y aplicar estrategias para combatir la corrupción sistemática, las organizaciones internacionales pueden, y de hecho ya lo hacen, contribuir a ello, otorgando ayuda para respaldar las reformas democráticas, el desarrollo de economías más competitivas y el mejoramiento de la gestión gubernamental. Se necesita, sin embargo, un esfuerzo más específico: un ata-

que sistemático a la corrupción sistemática.

Consideremos tres iniciativas internacionales que podrían contribuir a galvanizar el incipiente movimiento internacional contra la corrupción.

Estudios de diagnóstico

Propósito. Estos estudios estarían concebidos para estimular la adopción de medidas sistemáticas por los sectores público y privado con el fin de reducir la corrupción en una región.

Idea básica. Cada país podría invitar al sector privado a efectuar estudios de diagnóstico confidenciales de tres o cuatro áreas propensas a la corrupción. En estos estudios se solicitaría a los empresarios hacer confidencialmente un diagnóstico de cómo podrían funcionar en la práctica los sistemas corruptos, es decir, dónde podrían hallarse los boquetes, los puntos débiles y los abusos de los sistemas actuales. La idea es analizar sistemas, más bien que identificar a personas determinadas en el sector público o en el privado. El objetivo no es hacer investigaciones académicas sino obtener una evaluación rápida que pueda utilizarse para formular un plan de acción. La información pertinente obtenida de una pequeña muestra de 40 empresarios podría ser suficiente para preparar un informe útil. Una vez terminado el estudio de cada país, se compartirían los resultados en una conferencia internacional y se analizarían las medidas correctivas, incluida la posible cooperación internacional para combatir la corrupción.

Beneficios políticos. El hecho de que el estudio fuese a nivel internacional dejaría en claro que la corrupción no sólo afecta a un país determinado, sino que es un problema internacional que necesita soluciones internacionales. Se haría hincapié además en que la corrupción no es solamente un problema del Estado (o del gobierno actual) y de que el sector privado es parte del problema y necesita ser parte de la solución. Los líderes políticos, por consiguiente, podrían darle mayor atractivo político al problema. Podrían decir que el estudio de diagnóstico se realizaba a nivel continental, abordando, por ejemplo, las dimensiones internacionales del soborno, así como las dificultades particulares de sus países. Además, podrían señalar que el estudio era realizado por el sector público y el privado (algunos miembros de este último son generalmente cómplices donde hay actos de corrupción), y que abarcaba a ambos.

Concurso de programas contra la corrupción

Propósito. Un concurso para elegir el mejor programa nacional contra la corrupción contribuiría a comunicar la idea de que un país puede tener una estrategia eficaz para

combatir la corrupción. El concurso internacional podría entusiasmar y cautivar a la gente en todo el mundo.

Idea básica. Las organizaciones internacionales y los organismos de ayuda bilateral deben asignar fondos especiales para ayuda internacional a los países dispuestos a aplicar reformas para abordar el problema de la corrupción sistemática. Supongamos que la cooperación internacional crea un programa que promete siete años de apoyo especial e importante a los tres países en desarrollo que propongan las mejores estrategias nacionales para combatir la corrupción. Para ayudar a avivar el interés en el concurso, los donantes podrían financiar seminarios a nivel internacional y nacional. Luego, los estudios sobre varios países, en los que participarían el sector privado y el público, podrían centrarse en áreas fundamentales. (Esta idea obviamente encaja con los estudios regionales propuestos.) El acento se pondría en la vulnerabilidad de los sistemas a la corrupción, más bien que en personas determinadas. Los países participantes compartirían los resultados de estos estudios, y luego se adoptarían medidas nacionales e internacionales para remediar los defectos estructurales. En esta etapa, los países interesados prepararían sus estrategias contra la corrupción. Las tres mejores estrategias recibirían el respaldo de fondos especiales. Otras estrategias de países, o componentes de las mismas, podrían recibir respaldo financiero de otros donantes de ayuda, y, por supuesto, de los propios países participantes.

Ventajas políticas. La competencia crearía incentivos para que los países mostraran la seriedad con que enfrentan el problema de la corrupción, y al prepararse para ella se les prestaría ayuda para que aprendieran (incluso unos de otros) lo que podría implicar una estrategia contra la corrupción. Las medidas que se incluirían en una estrategia de ese tipo dependerían de las circunstancias del país, pero en muchos casos consistirían en lo siguiente:

- reformas administrativas que designasen un punto central de la lucha contra la corrupción y simultáneamente facilitasen la coordinación entre los organismos;
- mecanismos para fomentar la rendición de cuentas, en especial haciendo participar al sector empresarial y los ciudadanos;
- medidas encaminadas a incrementar la capacidad de investigación y de interposición de acciones judiciales, y a mejorar la eficacia de los tribunales;
- experimentos en materia de reformas de los incentivos en el sector público, y
- reformas legales orientadas a prevenir las irregularidades en el financiamiento de las campañas políticas y el enriquecimiento ilícito, y a modificar la legislación regulado-

ra y administrativa con el fin de ofrecer menos oportunidades de corrupción.

Esta iniciativa sería también útil para las organizaciones internacionales al demostrar que toman muy en serio el problema de la corrupción. Les daría la posibilidad de incorporar diversas iniciativas de desarrollo, entre ellas la reforma de la administración pública y el desarrollo institucional, en un marco nuevo y dinámico con gran prominencia política.

“Juegos de herramientas”

Propósito. Existe una clara necesidad de acumular y difundir prácticas óptimas para reducir la corrupción, por función, sector, nivel de gobierno y otras categorías pertinentes.

Idea básica. La cooperación internacional podría contribuir a recopilar y difundir ejemplos de prácticas óptimas, así como a estructurar y también difundir marcos para el análisis de las políticas, combinación que podría denominarse “juegos de herramientas” para la lucha contra la corrupción. Las áreas posibles para ese efecto son la recaudación de ingresos (organismos de ingresos tributarios y aduaneros), el sistema judicial, la atención de la salud (desde los hospitales hasta la importación y distribución de fármacos), y las adquisiciones, otorgamiento de licencias y contratos por parte del Estado. Otra posibilidad es un campo en el que los países industriales podrían realizar importantes mejoras: la interconexión entre el dinero y la política, es decir, las contribuciones políticas y el financiamiento de los partidos y las campañas políticas.

Tareas En cada área elegida, las organizaciones internacionales podrían crear juegos de herramientas que incluyeran lo siguiente:

- Marcos analíticos para diagnosticar la corrupción y abordar el problema. Se trataría no sólo de marcos genéricos, sino también específicos para la administración tributaria, la administración aduanera, la policía, la iniciación de procedimientos judiciales, los jueces, las adquisiciones y los contratos.
- Estudios de casos de prácticas óptimas y éxitos logrados en reducir la corrupción, a niveles diferentes de gobierno y en distintos sectores y ámbitos.
- Pedagogías de participación, es decir, diversos mecanismos para permitir a los ciudadanos, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, los medios de difusión y los empleados del sector público aprender, y enseñarse mutuamente, acerca de la corrupción de los sistemas y cómo encarar el problema.

Conclusión

Cuando la corrupción se hace sistemáti-

ca, combatirla significa ir más allá de poner en práctica políticas económicas liberales, promulgar leyes más eficaces, reducir la cantidad y complejidad de la reglamentación e incrementar la capacitación, por muy útiles que sean esas medidas. La lucha contra la corrupción sistemática exige aplicar un fuerte golpe para desbaratar el equilibrio que la sostiene. Podría consistir en las siguientes medidas:

- la formación de un organismo nacional de coordinación que sea responsable de formular una estrategia contra la corrupción y adoptar las consiguientes medidas complementarias, junto con la formación de un consejo civil de supervisión;
- la identificación de unos pocos organismos o áreas en los cuales se podrían centrar las actividades destinadas a combatir la corrupción durante el primer año, con la esperanza de lograr algunos buenos resultados que representen un fuerte impulso;
- una estrategia de creación de capacidad en los ministerios de mayor importancia, en la que se aborden en forma seria los problemas de incentivos y de información (con inclusión de reformas de los incentivos), y
- la identificación de unos pocos infractores importantes cuyos casos se someterán a un proceso judicial.

La lucha contra la corrupción debe centrarse en la reforma de los sistemas. Exige un enfoque económico, asociado con una gran sensibilidad política. La formulación y puesta en práctica de las medidas que se han analizado en este artículo deben obviamente adaptarse a la realidad de cada país, pero al mismo tiempo la cooperación internacional puede ser determinante. A veces ello puede significar el otorgamiento de ayuda técnica especializada. La cooperación internacional puede ayudar a los dirigentes nacionales a desarrollar la capacidad de actuar con resolución política. Finalmente, las medidas que se adopten a nivel internacional pueden ser el medio para dar a conocer una verdad muy contundente: a todos nos afecta el problema de la corrupción, y debemos actuar juntos para encontrar las soluciones. **[F&D]**

Lecturas recomendadas:

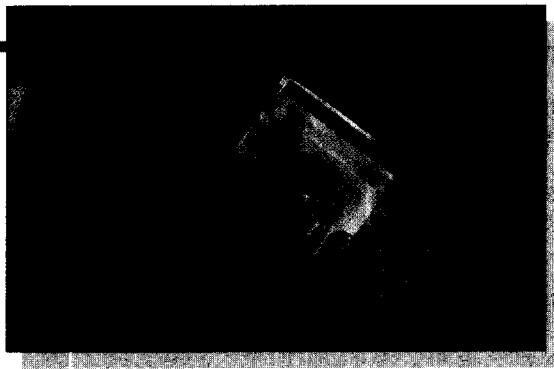
Diccionario de la corrupción en Venezuela, 1989, 2 vol. (Caracas, Ediciones Capriles).

Gilles Gaetner, 1991, L. Argent facile: dictionnaire de la corruption en France (Paris: Stock)

Robert Klitgaard, 1968, Controlando la corrupción (Buenos Aires: Sudamericana)

_____, 1995, "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions," Documento de trabajo del Banco Mundial No. 303 (Washington).

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa y H. Lindsey Parris, de próxima publicación, Corrupt Cities.



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

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.

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 reglamentaciones:** Los sobornos pueden acelerar la concesión de licencias públicas 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 esta 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

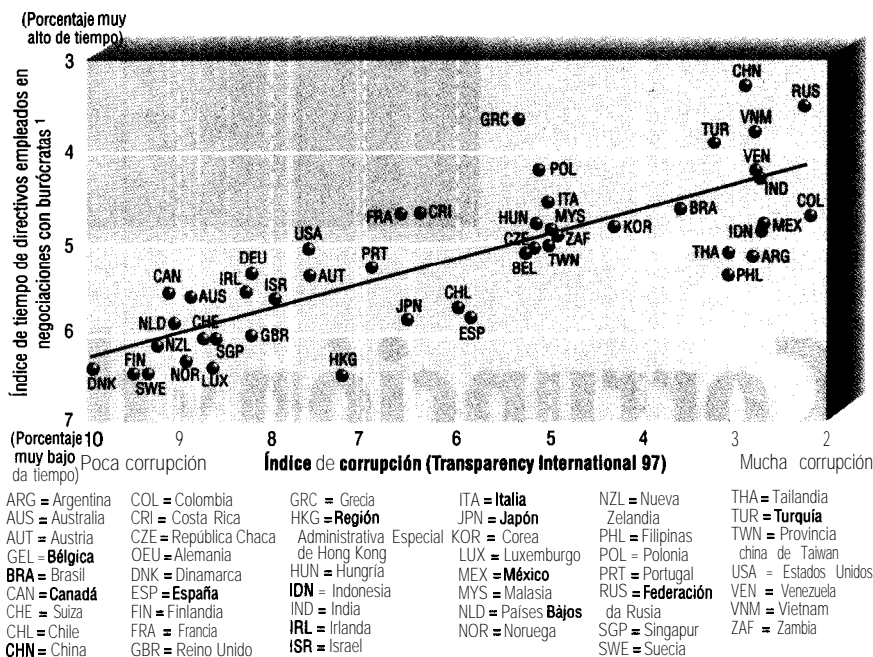
En los últimos años se han hecho numerosas investigaciones teóricas y empíricas que tratan objetivamente de las repercusiones económicas de la corrupción. Sus conclusiones generales son las siguientes:

- 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 lu-

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.

gar 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 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 contra-productivas. 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 ne-

cesario 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 definidos, continuamente cambiantes y mal difundidos.

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

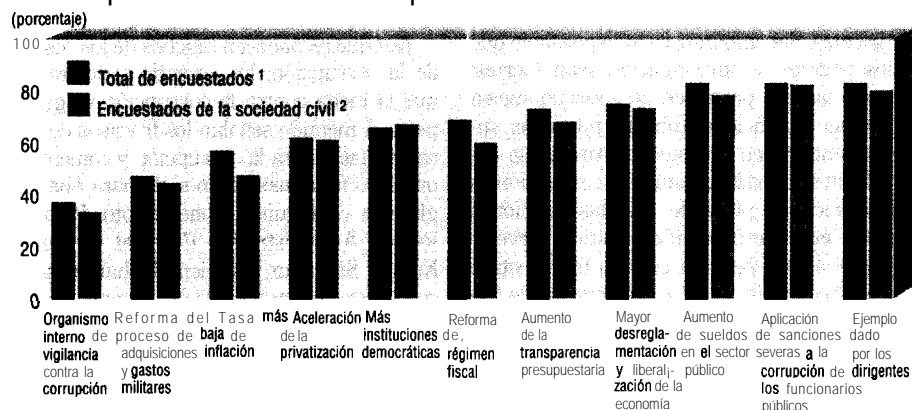
Aunque reconozcan muchos de los costos de la corrupción, los escépticos dudan de que la lucha contra la corrupción valga la pena. A menudo señalan los fracasos de las campanas contra la corrupción y comentan que hizo falta más de un siglo para que Inglaterra consiguiera ponerle coto. Pero la Región Administrativa 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 mas 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: Proporciones de encuestados que califican a distintas soluciones internas



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 DNG 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 y a 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 élites 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.

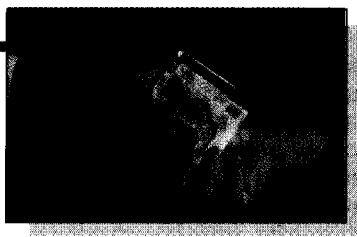
[F&D]

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 Shan-jin 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).



La corrupción: Causas, consecuencias y un programa para intensificar la investigación

PAOLO MAURO

¿Qué sabemos acerca de la corrupción, cómo lo sabemos, y qué medidas debemos adoptar para mejorar nuestra comprensión del problema de la corrupción e intensificar la eficacia de los gobiernos para combatirla?

EN LOS últimos años el tema de la corrupción, es decir, el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, ha atraído un renovado interés, tanto de los académicos como de los responsables de formular las políticas. Hay varias razones que explican por qué este tema se vuelve a examinar minuciosamente. Los escándalos de corrupción han derrocado gobiernos en importantes países industriales y en países en desarrollo. En los países en transición, el cambio de una economía dirigida a una de libre mercado ha creado oportunidades para la apropiación de rentas (o sea, la obtención de utilidades excesivas) y ello ha ido a menudo acompañado de un cambio, es decir, un sistema bien organizado de corrupción ha pasado a ser un sistema más caótico y nocivo. Con el término de la guerra fría, los países donantes han dado menor realce a las consideraciones políticas en la asignación de la ayuda extranjera a los países en desarrollo y han prestado mayor atención a los casos en que los fondos de ayuda han sido malversados y no han llegado a los pobres. El lento crecimiento económico ha persistido en muchos países con instituciones de funcionamiento defectuoso. Este renovado inte-

rés se ha traducido en un nuevo aluvión de investigación empírica sobre las causas y consecuencias de la corrupción.

Los economistas saben bastante de este tema. Se adquirió un importante caudal de conocimientos por medio de la investigación teórica realizada por Jagdish Bhagwati, Anne Krueger y Susan Rose-Ackerman, entre otros, en la década de 1970 (Mauro, 1996). Un principio fundamental es que la corrupción puede ocurrir donde existen rentas, por lo general como resultado de la reglamentación gubernamental, y donde los funcionarios públicos tienen discrecionalidad para asignarlas. El ejemplo clásico de una restricción gubernamental que da origen a rentas y a un comportamiento de captación de rentas es el de la fijación de una cuota de importación y las licencias que van asociadas con ella y que los funcionarios públicos dan a los empresarios dispuestos a pagar un soborno.

En forma más reciente, los investigadores han comenzado a poner a prueba estas hipótesis teóricas de larga data utilizando nueva información de estudios comparados entre países. Los índices formulados por los organismos privados de clasificación de valores califican a los países según sus niveles de corrupción, y por regla general usan las respuestas a cuestionarios estandarizados proporcionados por consultores que viven en esos países. Las respuestas son subjetivas, pero la correlación entre los índices producidos por diferentes organismos de clasificación es muy alta, lo que sugiere que la mayoría de los observadores concuerdan en mayor o menor medida respecto de cómo son o parecen ser los países donde hay corrupción. Los elevados precios que pagan los clientes (generalmente, compañías multinacionales y bancos internacionales) a los organismos de clasificación de valores son una prueba indirecta de que la información

es valiosa. Estos índices son obviamente imperfectos debido a su índole subjetiva, pero pueden ofrecer percepciones muy útiles.

Causas de la corrupción

Puesto que el verdadero origen del comportamiento de captación de rentas es la *disponibilidad* de rentas, es probable que la corrupción ocurra cuando las restricciones y la intervención del Estado se traducen en la existencia de tales utilidades excesivas. Se pueden citar como ejemplos las restricciones comerciales (como los aranceles y las cuotas de importación), las políticas industriales favoritistas (como los subsidios y las deducciones de impuestos), los controles de precios, las prácticas de tipos de cambio múltiples y los planes de asignación de divisas, y el otorgamiento de crédito controlado por el gobierno. Algunas rentas pueden surgir al no haber intervención estatal; tal es el caso de los recursos naturales, como el petróleo, cuyo abastecimiento está limitado por la naturaleza y cuyo costo de extracción es mucho más bajo que su precio de mercado. Puesto que hay utilidades excesivas a disposición de quienes extraen el petróleo, es probable que se quiera sobornar a los funcionarios que asignan los derechos de extracción. Finalmente, es de suponer que haya más probabilidades de corrupción cuando los empleados públicos reciben remuneraciones muy bajas, y a menudo deben optar por aceptar el soborno para poder alimentar a su familia.

Si bien las hipótesis descritas anteriormente se pueden someter a prueba en forma empírica, en el sentido de que se dispone de datos para tal efecto, en realidad sólo se han probado unas pocas. Los estudios empíricos respaldan ciertas hipótesis, a saber, que hay menos corrupción cuando hay menor cantidad de restricciones comerciales, cuando los gobiernos no practican el favoritismo con

Paolo Mauro,
de nacionalidad italiana, es economista en el Departamento de Europa I del FMI.

las políticas industriales, y quizás cuando hay mas abundancia de recursos naturales. Por otro lado, hay algo menos de corrupción cuando los funcionarios de gobierno reciben mejores sueldos, en comparación con trabajadores igualmente calificados del sector privado (Van Rijckeghem y Weder, 1997).

Consecuencias

Según la teoría económica, **habría** que suponer que la corrupción reduce el crecimiento económico al disminuir los incentivos (que se ofrecen a los empresarios nacionales y extranjeros) para invertir. En los casos en que se solicita a los empresarios un pago antes de que puedan iniciar sus actividades, o cuando un funcionario corrupto pide posteriormente una participación en el producto de sus inversiones, la corrupción actúa como un impuesto, pero con características especialmente perniciosas, dada la necesidad de mantener todo en secreto y la incertidumbre que hay en cuanto a si los que aceptan el soborno **cumplirán** su parte del trato. Se podría suponer también que la corrupción reduce el crecimiento al bajar la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, disminuir los ingresos tributarios, ser la causa de que las personas de talento se dediquen a capturar rentas más bien que a participar en actividades productivas, y distorsionar la composición del gasto público. Al mismo tiempo, hay algunos argumentos teóricos que sostienen lo contrario. Por ejemplo, se ha sugerido que los empleados públicos a los que se permite exigir dadas podrían trabajar con mas **ahínco** y que la corrupción podría ayudar a los empresarios a soslayar los impedimentos burocráticos.

Un cauce específico a través del cual la corrupción puede perjudicar los resultados económicos es la distorsión de la composición del gasto público. Es posible suponer que los políticos corruptos gastarán mas recursos públicos en artículos o rubros con respecto a los cuales es más fácil obtener pagos de mayor cuantía y mantenerlos en secreto; por ejemplo, artículos producidos en mercados donde el grado de competencia es bajo, y artículos cuyo valor es difícil de vigilar. Por consiguiente, los políticos corruptos podrían ser más adeptos a gastar en aviones de combate y en proyectos de inversión en gran escala que en libros de texto y sueldos para los profesores, aun cuando esto último puede promover el crecimiento en mayor medida que lo anterior.

Los datos empíricos basados en comparaciones entre países indican que la corrupción tiene efectos amplios y adversos en la inversión privada y el crecimiento económico. Un análisis de regresión muestra que un país que mejora su posición en el **índice** de corrupción de, por ejemplo, 6 a 8 (siendo 0

el más corrupto, y 10 el menos corrupto) experimentara un incremento de 4 puntos porcentuales de su tasa de inversión y de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento anual del PIB per **cápita** (Mauro, 1996). Estos importantes efectos indican que las políticas para frenar la corrupción podrían rendir cuantiosos beneficios. La asociación entre la corrupción y el bajo crecimiento económico se mantiene sin cambios cuando se estima en relación con un grupo de países en que los trámites burocráticos son considerables. Por lo tanto, no tiene asidero el argumento de que la corrupción podría ser beneficiosa cuando en un país la burocracia es lenta. El conducto más importante a través del cual la corrupción reduce el crecimiento económico es la disminución de la inversión privada, que representa al menos la tercera parte de los efectos negativos totales de la corrupción. Al mismo tiempo, las dos terceras partes restantes de esos efectos negativos tienen que percibirse a través de otros conductos, como los mencionados anteriormente. Si bien es difícil desenmarañar esos otros conductos, hay pruebas de que uno de ellos, la distorsión del gasto público, cumple una función importante.

Basándose en las comparaciones entre países, resulta aparente que la corrupción altera la composición del gasto público: específicamente, los gobiernos corruptos gastan menos en educación y quizás en salud, y tal vez más en inversiones públicas. Un análisis de regresión indica que un país que mejora su posición en el índice de corrupción de 6 a 8 por regla general aumentará sus gastos en educación en 0,5% del PIB, lo que constituye un efecto considerable. Este resultado causa preocupación, puesto que hay pruebas crecientes de que el nivel de instrucción de la población fomenta el crecimiento económico.

Desde luego, los resultados empíricos relacionados con un fenómeno que, por su sola índole, es difícil de medir, deben tratarse con muchísima cautela. En este sentido merecen atención especial la causalidad y el posible papel que cumplen otras formas de ineficiencia institucional.

¿Por qué razón los países considerados corruptos experimentan un lento crecimiento económico? ¿Es porque la corrupción daña el crecimiento 0 porque un crecimiento bajo induce a los consultores a dar a un país malas calificaciones en materia de corrupción? Para abordar este problema, se pueden tomar variables (como la historia colonial de un país o la medida en que su población esta dividida de acuerdo con criterios **etnolingüísticos**) que están correlacionadas con la corrupción pero que no repercuten en el crecimiento económico o el gasto público, salvo a través de sus efectos en la eficiencia de las instituciones, y utilizarlas como variables

instrumentales en el análisis de regresión. Mediante este truco estadístico, es posible soslayar los problemas relativos a la subjetividad de los índices de corrupción, y se puede demostrar esta, junto con otras formas de ineficiencia institucional, **causa** un bajo crecimiento económico.

La corrupción se da con mayor frecuencia cuando hay otras formas de ineficiencia institucional, como la inestabilidad política, los trámites burocráticos y la poca solidez de los sistemas legislativos y judiciales. Se plantea así una interrogante: ¿se puede establecer que la corrupción, más que otros factores correlacionados con ella, sea la causa de un bajo crecimiento económico? El análisis de regresión proporciona algunas pruebas que indican que si se hace una corrección con respecto a otras formas de ineficiencia institucional, como la inestabilidad política, aún es posible demostrar que la corrupción reduce el crecimiento. No obstante, es difícil demostrar que la causa del problema sea sólo la corrupción, y no las deficiencias institucionales estrechamente asociadas con ella. La verdad es que probablemente todas esas deficiencias están intrínsecamente vinculadas, en el sentido de que se alimentan una de la otra y de que eliminar la corrupción ayuda a un país a superar otras deficiencias institucionales, de igual forma que la reducción de otras deficiencias institucionales ayuda a frenar la corrupción.

Un programa para intensificar la investigación

Aunque hay un caudal de conocimientos teóricos ampliamente reconocidos, así como algunos resultados tentativos sobre las causas y consecuencias de la corrupción, existen varias otras interrogantes a las que se debe dar respuesta para que los gobiernos puedan formular políticas eficaces dirigidas a frenar la corrupción.

Si los costos de la corrupción son tan altos, ¿por qué los gobiernos no la eliminan? Una respuesta posible es que una vez que un sistema corrupto esta establecido, y la mayoría de la gente funciona dentro de ese sistema, las personas no tienen incentivos para tratar de cambiarlo o abstenerse de participar en él, aun cuando todos estarían en mejores condiciones si se llegara a eliminar la corrupción. Examinen-se los siguientes ejemplos:

- Usted vive en una sociedad donde todos roban. ¿Opta usted por robar? La probabilidad de que lo sorprendan robando es baja, porque la policía esta muy ocupada persiguiendo a otros ladrones y, aun si lo atrapan, las posibilidades de que lo castiguen severamente por un delito tan común son bajas. Por consiguiente, usted también roba. En cambio, si usted vive en una socie-

dad donde el robo es poco común, las posibilidades de que lo atrapen y castiguen son altas, de modo que opta por no robar.

• Usted es un empleado público nuevo y subalterno en un órgano administrativo donde todos, incluidos sus superiores, son muy corruptos. Alguien quiere sobornarlo para que le ayude a evadir el pago de impuestos. Usted decide no aceptar la oferta. Horas después, usted recibe una llamada telefónica de su jefe, a quien le habría gustado recibir parte del soborno. Su jefe sugiere que si usted trata bien a un amigo (aceptando el soborno), es posible que lo asciendan, de lo contrario, será transferido a una oficina provincial lejana. Usted entonces acepta el dinero y lo comparte con su jefe y colegas. Si, en cambio, la entidad para la cual usted trabaja es muy honrada, es probable que usted se desempeñe con honradez para evitar el riesgo de que lo despidan.

• Las personas **A** y **B** son miembros del mismo gobierno. Supongamos, por un lado, que **A** es muy corrupto y ha establecido un sistema privado de recaudación de fondos provenientes del soborno para su propio beneficio. La necesidad de pagar sumas cuantiosas por concepto de soborno reduce los incentivos de los empresarios para invertir e impone una pesada carga al crecimiento económico. Los ciudadanos se dan cuenta de que el gobierno corrupto está perjudicando el crecimiento económico, aunque quizás no sepan exactamente quién solicita las dadas. Por consiguiente, deciden no reelegir al gobierno. Ello acorta el horizonte de **B**, volviéndolo más propenso a obtener una proporción mayor de la producción actual y a desestimar todo efecto adverso resultante para la producción futura. En otras palabras, **B** intentará obtener una gran tajada del pastel hoy puesto que sabe que el gobierno en el que participa será sustituido pronto. Por otra parte, conforme a un razonamiento similar, si **A** no acepta el soborno, entonces **B** también se abstendrá de hacerlo.

El último ejemplo puede explicar no solo la persistencia de la corrupción, sino también la observación empírica en el sentido de que, en general, los países más corruptos tienden a ser más inestables políticamente. Sugiere además que tanto la corrupción como la inestabilidad política pueden ser el resultado de la incapacidad del mismo gobierno o elite gobernante de coordinar sus acciones. En ese sentido, la corrupción y la inestabilidad política pueden ser los dos lados de la misma moneda. Este ejemplo puede corresponder a los casos de países que sufren frecuentes golpes de Estado, con regímenes corruptos que se suceden unos a otros. Al mismo tiempo, no explica varios otros casos pertinentes, como los de los dictadores que han permanecido en el poder durante muchos años

mediante el recurso de permitir a sus seguidores recibir fuertes sumas por concepto de soborno, o los casos de gobiernos formados por grupos de personas que han logrado ponerse de acuerdo respecto de niveles de soborno que son altos, pero no tanto como para causar su sustitución como gobierno.

Todos los ejemplos precedentes muestran que una vez que la corrupción se ha arraigado, es muy difícil deshacerse de ella. Como resultado, la corrupción tiende a persistir, junto con sus adversas consecuencias. De esto se desprende una importante conclusión que es consecuente con la experiencia internacional en décadas recientes. Los intentos de eliminar la corrupción suelen obtener buenos resultados cuando las reformas se emprenden de manera muy repentina y contundente y tienen el apoyo de los más altos niveles de gobierno. Sin embargo, una pregunta tan pertinente como la planteada anteriormente es: ¿qué características hacen que los países sean más propensos a caer en la trampa de alta corrupción y bajo crecimiento?

La corrupción genera pobreza, pero ¿la pobreza genera corrupción?

Una observación empírica sorprendente es que a los países más pobres se los considera generalmente más corruptos. Este resultado debe tratarse con cautela, porque puede tener su origen en las percepciones de los observadores. Sin embargo, si por un momento se parte del supuesto de que esta observación es reflejo de una correlación genuina, quizás sea útil explorar sus fuentes. Hemos visto que hay pruebas de que la corrupción hace bajar el crecimiento generando de esa manera pobreza. A la vez, la propia pobreza podría causar corrupción, posiblemente porque los países pobres no pueden destinar suficientes recursos a establecer y poner en vigor un marco jurídico eficaz, o porque es más probable que los necesitados abandonen sus principios morales. Los investigadores han comenzado a analizar el vínculo entre los sueldos de los empleados públicos y la magnitud de la corrupción. Se ha planteado que el pago de sueldos razonables es una condición necesaria, aunque no suficiente, para evitar la corrupción.

¿Cuáles son las peores formas de corrupción?

Los índices de corrupción de que se dispone son generales y no distinguen entre la corrupción de alto nivel (como las comisiones clandestinas pagadas a un ministro de Defensa a cambio de la compra por su país de costosos aviones de combate) y la corrupción de bajo nivel (como el soborno de menor cuantía que se paga a un empleado público subalterno por acelerar la entrega de una licencia de conductor). Tampoco distinguen entre la corrupción bien organizada y la corrupción caótica. En

consecuencia, no sabemos aún qué tipos de corrupción son más perjudiciales y deben encararse primero. Hay pruebas anecdóticas y estudios específicos de países que indican que la corrupción de alto nivel y la de bajo nivel tienden a coexistir y reforzarse mutuamente. Por consiguiente, esta distinción puede ser irrelevante. Por otra parte, la distinción entre la corrupción bien organizada y la corrupción caótica puede ser más pertinente, ya que se pueden exponer argumentos teóricos bastante convincentes de que la segunda tiene peores efectos que la primera.

En un sistema bien organizado de corrupción, los empresarios saben a quién deben sobornar y confían en que obtendrán los permisos necesarios para sus compañías. Se ha sostenido también que la corrupción bien organizada es menos perjudicial, porque, en un sistema de ese tipo, un burócrata corrupto recibirá una parte claramente definida de las utilidades de una empresa, lo que le hace tener un interés en el éxito de ésta. En cambio, cuando la corrupción es caótica, los empresarios pueden verse en la necesidad de sobornar a varios funcionarios, sin ninguna garantía de que no les exigirán nuevos pagos o de que los permisos que procuran obtener se entregarán efectivamente. Además, si varios agentes solicitan pagos de soborno del mismo empresario sin coordinar entre ellos los niveles de soborno, es probable que hagan demandas excesivas, con el resultado de que la actividad empresarial se detiene completamente. Si bien la corrupción caótica parece a priori ser más perjudicial que la bien organizada, actualmente no se dispone de suficientes datos para poner a prueba esta hipótesis.

¿Qué se está haciendo, y qué otra cosa podría hacerse?

Muchos países e instituciones han prestado cada vez más atención al problema de la corrupción, y aún prosigue el debate sobre las posibles opciones de políticas. Al decidir cómo asignar los fondos de ayuda, algunos países donantes han comenzado a dar mayor importancia a las medidas adoptadas por los países receptores para frenar la corrupción. Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han tomado medidas para tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Las instituciones internacionales otorgan ahora mayor prominencia al problema. Puede citarse el caso del FMI, que siempre ha alentado a los países a liberalizar su economía, a acabar con las operaciones extrapresupuestarias, y a asegurar la transparencia presupuestaria. Las directrices relativas al buen ejercicio del poder, que fueron aprobadas por el Directorio Ejecutivo del FMI en agosto de

1997, formalizan la participación del personal de la institución en dichas tareas.

Ejemplo de las tareas pendientes.

Una de las cuestiones más difíciles es cómo impedir que la corrupción distorsione el gasto público. Este importante asunto apunta al centro de las inquietudes de los donantes acerca del posible mal uso que se haga de los fondos de ayuda. A los donantes les resulta difícil asegurar que dichos fondos se empleen con tino, porque los recursos son transferibles. Por ejemplo, un donante puede otorgar fondos de ayuda para permitir al país receptor construir una escuela, fondos que dicho país puede utilizar para ese fin; sin embargo, la disponibilidad de fondos de ayuda para construir la escuela hace posible que el receptor use el ahorro resultante para comprar armas de diseño avanzado, cuya adquisición puede ofrecer mayores posibilidades de desviar ilegalmente los fondos hacia los bolsillos de una persona que las que puede ofrecer la construcción de una escuela. ¿Cómo se debe abordar este problema? Claramente, los países donantes deben prestar atención a la composición global del gasto público y no centrarse en cómo se han gastado sus propios fondos, pero muchos tal vez no tengan recursos suficientes para hacerlo. Una posible solución que se ha planteado es que una institución internacional supervise la composición global del gasto público, como un

servicio a los ciudadanos del país receptor y a los círculos de donantes. Sin embargo, esto no sería fácil de poner en práctica. Los países receptores probablemente resistirían los intentos del resto del mundo de participar en la determinación de la composición de su gasto público. Además, desde un punto de vista práctico, puede resultar difícil asegurarse de que las partidas de gastos no se vuelvan a rotular, sin que mejore realmente la composición del gasto público.

¿Cómo se debe evaluar la eficacia de las políticas durante la próxima década?

Nuestra comprensión teórica de las causas y consecuencias de la corrupción es bastante razonable, y hemos comenzado a tener una noción del alcance de estas relaciones por medio de la investigación empírica. Empieza a haber consenso en cuanto a que la corrupción es un problema serio, y varios organismos internacionales han comenzado a adoptar medidas de política para ponerle freno. En el plano de las políticas se está actuando, aunque quizás estemos aún en la etapa de aprender con la práctica. Es importante garantizar que al cabo de diez años podamos dar una mirada retrospectiva y constatemos que la atención que hemos centrado hoy en el problema de la corrupción ha producido resultados concretos. Con ese fin, los organismos que estén adoptando medidas contra la corrupción deberían establecer criterios para evaluar

sus políticas. Cada entidad tendría que elaborar ahora sus propios criterios de evaluación de modo que la eficacia de las políticas se pueda evaluar con precisión e imparcialidad durante la próxima década.

La necesidad de definir los "resultados concretos" podría parecer una tarea muy difícil en un campo en que la cuantificación resulta complicada. No obstante, un punto de partida podría ser el sólido caudal de conocimientos que existe sobre las causas de la corrupción. Por ejemplo, los esfuerzos encaminados a frenarla podrían evaluarse sobre la base de cuan eficaces fueron éstos para lograr la puesta en práctica de las políticas destinadas a reducir la corrupción, como la eliminación de las restricciones gubernamentales que crean rentas. **F&D**

Lecturas recomendadas:

Paolo Mauro, 1996, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", documento de trabajo del FMI 96/98 (Washington: FMI).

Vito Tanzi y Hamid Davoodi, 1997, "Corruption, Public Investment, and Growth", documento de trabajo del FMI 97/139 (Washington: FMI).

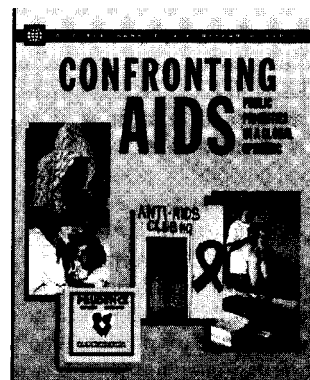
Caroline Van Rijckeghem y Beatrice Weder, 1997, "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" documento de trabajo del FMI 97/73 (Washington: FMI).

El Banco Mundial respalda la lucha contra el SIDA — *The Daily Telegraph*

Se prevé el recrudecimiento de la epidemia del SIDA en China, India y Europa oriental-*New York Times*

Éstos son sólo dos de los titulares aparecidos en periódicos de circulación mundial tras la publicación del informe más completo hasta ahora sobre la creciente crisis mundial del SIDA publicado por el Banco Mundial. En el informe, titulado *Hacer frente al SIDA: Prioridades de la acción pública ante una epidemia mundial, se examina esta devastadora enfermedad desde el punto de vista de las autoridades de los países en desarrollo -ajenos al sector de la salud- que configuran y financian los programas nacionales para combatir la epidemia.*

En el estudio se examina un problema fundamental: dada la limitación de recursos públicos en los países en desarrollo, ¿qué medidas para hacer frente al SIDA deben tener prioridad pública? Este informe es el resultado de 18 meses de investigación -con amplio respaldo de ONUSIDA y la Comisión Europea- y contiene una gran cantidad de información y estadísticas que no se pueden pasar por alto. Adquiera su ejemplar de *Hacer frente al SIDA* por sólo US\$30,00, más el costo de envío por correo; haga su pedido directamente al Banco Mundial (la información necesaria al efecto se presenta a continuación).



**Publicaciones del
Banco Mundial**

En Estados Unidos, envíe su pedido a: The World Bank, P.O. Box 7247-8619, Philadelphia, PA 19170-8619. Teléfono: (703) 661-1580, fax: (703) 661-1501. Envío por correo: US\$5. Envío por correo aéreo fuera de Estados Unidos: US\$13 por ejemplar y US\$6 por cada ejemplar adicional. Los cheques en dólares de EE.UU. deben girarse contra un banco de Estados Unidos y extenderse a nombre del Banco Mundial. Se aceptan las tarjetas de crédito VISA, MasterCard y American Express. Si hace su pedido desde fuera de Estados Unidos, diríjase al distribuidor del Banco Mundial de su localidad.

Visítanos en Internet: <http://www.worldbank.org>