

Corrupción: los hechos

Daniel Kaufmann'

***E**l análisis de este flagelo nacional e internacional es muy útil para decidirnos a poner el tema de la lucha contra la corrupción en los primeros puestos de la agenda política de Colombia y América Latina, pues una nación deshonesto jamás alcanzará el desarrollo ni disfrutará de la justicia.*

— — —

“[El Rey] protegerá las rutas comerciales de hostigamiento por parte de cortesanos, funcionarios estatales, ladrones y guardias fronterizos... [y] los funcionarios de frontera resarcirán lo que se pierda... Así como resulta imposible no probar la miel o el veneno que se encuentra en la punta de la lengua, resulta imposible que alguien que maneje fondos gubernamentales no pruebe, por lo menos un poco, la fortuna del Rey”.

Del tratado *The Arthashastra*, de Kautilya (consejero principal del rey en la antigua India, circa 300 a.C.-150 d.C.).

Esta cita pone de manifiesto la naturaleza antigua de la corrupción como abuso de cargos públicos para obtener una ganancia personal. Sin

embargo, también deja ver que incluso entonces la corrupción se consideraba corrosiva para el desarrollo del Estado y que, por consiguiente, se necesitaban medidas específicas para hacerle frente. El consejero del rey mencionó con agudeza el vínculo entre el comercio falto de liberalidad, el hostigamiento burocrático en las fronteras y la corrupción. Sabía que la corrupción entrañaba algo más que el soborno: se refirió explícitamente al robo de los ingresos del gobierno.

En contraste, en tiempos más recientes una idea revisionista ha afirmado que la corrupción puede no ser inconsistente con el desarrollo, y que incluso a veces lo puede fomentar. A fines de los

141 TRIMESTRES 1998

años setenta, Nathaniel Leff, de Columbia University, sostuvo, por ejemplo, que "la corrupción puede introducir un elemento de competencia en lo que de lo contrario sería una industria cómodamente monopólica... [y] el pago de los sobornos más altos [se convierte] en uno de los principales criterios de adjudicación... De esta manera, se introduce al sistema una tendencia a la eficiencia". Así mismo, el economista Francis Lui, en un artículo publicado en *Journal of Political Economy* en 1985, afirmó que "las estrategias de soborno... minimizan el valor promedio de los costos de tiempo de la fila... [y el funcionario] podría escoger acelerar el servicio cuando se permite el soborno".

Aunque hoy en día esta variante burda de la idea revisionista se propone con menos frecuencia, todavía abundan versiones sutiles de la misma. Estas versiones contemporáneas envuelven la corrupción en una nube de ambigüedad. Se dice, por ejemplo, que la ambigüedad ensombrece el significado de la corrupción en diferentes culturas, implicando que lo que se considera corrupción en Occidente podría interpretarse de modo diferente de acuerdo con las costumbres de las economías emergentes. La ambigüedad también caracteriza la evaluación revisionista de los efectos de la corrupción sobre el

crecimiento económico, alimentada por el hecho de que algunos de los tigres asiáticos registran al mismo tiempo un crecimiento fenomenal y altos niveles de corrupción. Y luego existe ambigüedad acerca del "verdadero compromiso" de las élites de combatir la corrupción en sus países, y acerca de si realmente se puede hacer algo para eliminarla. Finalmente, la ambigüedad surge en las discusiones en torno a los efectos de las reformas de mercado sobre la corrupción.

Nadie discute las fallas éticas asociadas a la corrupción. Sin embargo, las ambigüedades acerca de la corrupción, sus causas, sus efectos y sus soluciones hacen que muchos se pregunten si combatirla debería ser una verdadera prioridad, o simplemente una prioridad retórica. No se discute el hecho de que el combate contra la corrupción se ha convertido en una prioridad retórica. En los últimos años, una explosión de documentos, conferencias y artículos de prensa ha debatido este tema. Muchos escritos plantean que la corrupción ha adquirido proporciones epidémicas en un gran número de países. La sociedad civil clama por que se aborde el tema. Organizaciones No Gubernamentales, como Transparencia Internacional, tienen páginas en el Web llenas de información sobre índices de corrupción en distintos países. Sin embargo, quedan

muchas preguntas importantes por responder. ¿La corrupción es buena, mala o irrelevante para el crecimiento económico? ¿Son las reformas orientadas al mercado una solución para la corrupción, o una causa de la misma? ¿Debe una

economía alcanzar un determinado nivel de riqueza para que se pueda contener la corrupción generalizada? ¿Qué revelan las investigaciones y los datos más recientes sobre respuestas posibles a estas preguntas?

Corrupción: ¿Maldición o bendición?

UN TEMA CENTRAL DEL ARGUMENTO EN FAVOR DE "ACEPTAR LA MAQUINARIA" es que el soborno puede ser una manera eficiente de obviar las regulaciones gravosas y los sistemas legales inefectivos. Este razonamiento no sólo ha inspirado modelos académicos sofisticados, sino que ha legitimado el comportamiento de compañías privadas que están dispuestas a pagar sobornos para conseguir negocios. Si se examina más de cerca, este argumento deja ver sus numerosas fallas. En primer lugar, ignora el enorme grado de discrecionalidad que pueden tener muchos políticos y burócratas, sobre todo en sociedades corruptas. Tienen poder discrecional sobre la creación, la proliferación y la interpretación de regulaciones contraproducentes. Así pues, en vez de que la corrupción sea el aceite para las ruedas chirriantes de una administración rígida, se convierte en combustible de regulaciones excesivas y discrecionales. Este es uno de los mecanismos que alimentan la corrupción.

Además de algunos textos académicos, una escuela de "apologistas de la corrupción" argumenta que el soborno puede mejorar la eficiencia al reducir el tiempo considerable que se necesita para procesar permisos y documentos. El problema con este argumento de "dinero rápido" está en la presunción de que ambas partes realmente cumplirán el acuerdo, y que no habrá más exigencias de sobornos. En la India, un funcionario oficial de alto rango a quien habían sobornado no podía procesar una aprobación con mayor celeridad debido a la cantidad de burócratas implicados en el proceso, y sin embargo ofrecía gustosamente sus servicios para hacer más lento el proceso de aprobación para compañías rivales.

Incluso en sociedades en las que se han creado numerosas regulaciones antiproductivas a fin de cobrar sobornos, debería haber una serie de leyes y reglamentaciones que satisfagan objetivos sociales productivos. En todas las sociedades se necesitan códigos de construcción simples y transparentes, regulaciones ambientales

sensatas, reglamentaciones claras para asegurar la solidez del sistema bancario y regulaciones restrictivas sobre el comercio de materiales nucleares. El argumento en favor de la "engrasada" de la corrupción resulta particularmente insidioso en este contexto, puesto que los sobornos servirán para hacer caso omiso de esas regulaciones y perjudicar los objetivos sociales. Por ejemplo, la extracción ilegal de maderas en las selvas húmedas tropicales puede ser el resultado de pagos ilícitos a funcionarios. Otro factor que contribuye al soborno es el poder discrecional de los políticos para limitar el acceso de los competidores potenciales al mercado del sobornador, como sucedió en los recientes escándalos en los sectores de gas y telecomunicaciones en Rusia y Ucrania. En estos casos, unas cantidades de "aceite" sin precedentes fortalecen las gigantescas estructuras monopólicas. Las prácticas corruptas inherentes a los sistemas financieros no supervisados han contribuido a las recientes crisis macroeconómicas en Albania y Bulgaria.

Una variación económica sofisticada del argumento según el cual "el aceite es positivo" es la noción de que el soborno permite que operen la oferta y la demanda. Esta opinión rigurosamente sostenida dice que con ofertas competitivas para un contrato de adquisición del gobierno el que ofrezca el soborno más alto ganará, y la firma de costos más bajos

podrá darse el lujo de ofrecer el soborno más alto. Eso resulta teóricamente elegante, pero está equivocado. En primer lugar, al concentrarse sólo en el soborno, este argumento no tiene en cuenta que la corrupción representa un robo de recursos públicos. Estos sobornos terminan siendo desviados de los ingresos del tesoro, lo cual perjudica la estabilidad macroeconómica. Así mismo, el receptor del soborno tenderá a colocar estos fondos en cuentas en el exterior, negando cualquier uso potencialmente productivo de ese dinero en el país. En Nigeria, por ejemplo, miles de millones de dólares han sido extraídos del presupuesto en las últimas décadas. En segundo lugar, es equivocado presumir que la capacidad de licitación más alta se deriva de la eficiencia con relación al costo; en vez de ello, con frecuencia se asocia con una calidad inferior. Más aún, el político rara vez somete al objeto de un soborno ilegal a una licitación competitiva; más bien, él o ella seleccionará cuidadosamente en quién confiar para que lo sobornen con discreción, debido a la necesidad de sigilo en la sociedad corrupta. En Ucrania, una firma constructora presentó una licitación de US\$10 por metro cuadrado para colocar baldosas en un importante edificio público; el funcionario la descalificó de inmediato, porque el contratista se había "atrevido" a presentar una oferta por un precio inferior al

costo de licitación "mínimo" de US\$30 por metro cuadrado. ¡El ganador de la licitación no era ni mucho menos la firma más efectiva con relación al costo!

El considerar los sobornos como un mecanismo para equiparar la oferta y la demanda también pasa por alto el hecho de que muchos bienes públicos no deben ser asignados al oferente más alto. El propósito de muchos programas sociales contra la pobreza es asignar recursos de acuerdo con las necesidades de los receptores; esta meta se subvierte cuando prevalecen los sobornos como mecanismo de adjudicación. La corrupción ha perjudicado la provisión de programas sociales a las poblaciones objetivo a las que están dirigidos y, en términos más generales, ha lesionado a los pobres. Finalmente, la idea de oferta y demanda de la corrupción presume que la persona que soborna obtiene el bien una vez haya pagado por él. Esto muchas veces no es cierto, porque las transacciones corruptas no pueden hacerse cumplir por la vía de los tribunales.

Los sobornos y la búsqueda de riqueza también tienen un costo económico significativo. El talento se asigna mal, puesto que los empleos que ofrecen la posibilidad de conseguir sobornos lucrativos atraen a personas que de lo contrario aceptarían las recompensas financieras más modestas de ocupaciones verdaderamente productivas. Los

burócratas corruptos toman decisiones tecnológicas deficientes, pues tienden a favorecer proyectos no estandarizados, complejos, costosos y con utilización intensiva de capital que facilitan robar sumas significativas. Así pues, un importante contrato de defensa o de infraestructura puede resultar favorecido frente a la construcción de cientos de escuelas elementales y puestos de salud. Incluso más perjudicial para el desarrollo son los numerosos "elefantes blancos" no productivos que enriquecen a funcionarios públicos y proveedores; un ejemplo es la reciente contratación de cuatro incineradores en Lagos, ninguno de los cuales funciona bien. Por otra parte, los empresarios y funcionarios que realizan actividades corruptas pierden enormes cantidades de tiempo. Las filas, las negociaciones, el asegurar el sigilo de las transacciones y los pagos ilícitos y el estar alerta contra el riesgo siempre presente de que no se consigan las firmas y las licencias prometidas son actividades que consumen mucho tiempo, lo mismo que la frecuente necesidad de renegociar o pagar un soborno adicional a otro burócrata. Todas estas actividades se realizan a expensas del funcionamiento productivo de firmas y gobiernos.

De hecho, la evidencia proveniente de diversos países indica que existe una relación positiva entre el grado de soborno y la cantidad de tiempo que el gerente de una empresa pasa con

funcionarios públicos. Una encuesta de empresas realizada en 1996 reveló que, en Ucrania, los dueños de firmas que pagan sumas significativas a manera de sobornos tienen que pasar casi un tercio más de tiempo con funcionarios que los dueños de firmas que pagan menos en sobornos. Estas empresas que acostumbran sobornar también tienen que pasar 75 semanas personal al año de tiempo de administración (no dueños) en tratar con funcionarios, en comparación con el promedio anual de 22 semanas personal en las compañías que no acostumbran sobornar. Con base en datos recopilados por el *Global Competitiveness Report 1996*, del Foro Económico Mundial, que encuestó a 2.000 empresas en 49 países, hemos calculado que en lugares con un mayor nivel regulatorio y mayor interferencia estatal y burocrática en los negocios, la incidencia de prácticas corruptas es significativamente superior. Además, mientras mayor sea el grado de discreción regulatoria, mayor será la incidencia de soborno de funcionarios. Las encuestas realizadas en países que formaron parte de la antigua Unión Soviética revelan que un alto nivel de regulaciones e impuestos se asocia con la necesidad de pagar altos sobornos a fin de sobrevivir. Esta situación genera altos costos para hacer negocios. Por otra parte, la evidencia de los 49 países encuestados por el Foro Económico Mundial refleja que donde hay más

corrupción, los costos de capital y de inversión de las firmas tienden a ser más altos.

Los datos y las investigaciones que muestran los efectos perjudiciales de la corrupción sobre el crecimiento han ido aumentando. Un estudio empírico realizado hace poco por el economista Paolo Mauro reveló que es probable que un país corrupto alcance niveles de inversión agregados de casi un 5 por ciento menos que un país relativamente incorrupto, y que pierda cerca de medio punto porcentual de crecimiento del producto interno bruto por año. Mauro también descubrió que es probable que la corrupción distorsione el gasto público. Los países corruptos parecen gastar menos en educación. El perjuicio que causa al desarrollo en términos de no invertir lo suficiente en educación es bien conocido. Sin embargo, los efectos del analfabetismo en la corrupción no suelen apreciarse y no se estudian tanto.

Existe evidencia de que la corrupción disminuye el ritmo de la inversión extranjera directa; un estudio reciente realizado por el economista Shang-Jen Wei reveló que invertir en un país relativamente corrupto, en comparación con uno incorrupto, equivale a un 20 por ciento adicional de impuesto ("privado") sobre la inversión. La relación estadística entre corrupción y una inversión extranjera más baja es válida en todas las regiones. En contra de lo que dice la sabiduría convencional,

no existe evidencia que demuestre que los inversionistas extranjeros sean menos susceptibles a la corrupción en economías del este de Asia que en otros países del mundo. Este hallazgo también impugna el argumento de que la experiencia de Asia del este demuestra que la corrupción no perjudica la inversión y el crecimiento. Ese argumento ignora la realidad en cuanto que la corrupción es sólo uno de varios factores que explican el crecimiento y el desarrollo; incluso los pocos países del este de Asia que son considerablemente corruptos han desarrollado un Estado de derecho creíble, mantenido un manejo macroeconómico decente, limitado la difusión de la corrupción y evitado que las prácticas corruptas perjudiquen sus políticas orientadas a las exportaciones.

En todas partes, la corrupción se asocia negativamente con

objetivos de desarrollo. Los burócratas y políticos oportunistas que intentan elevar al máximo sus ingresos sin tener en cuenta el impacto de tal zarpazo en el "tamaño del pastel" pueden ser los responsables del impacto particularmente adverso que ejerce la corrupción en algunos países de África, el sur de Asia y la antigua Unión Soviética.

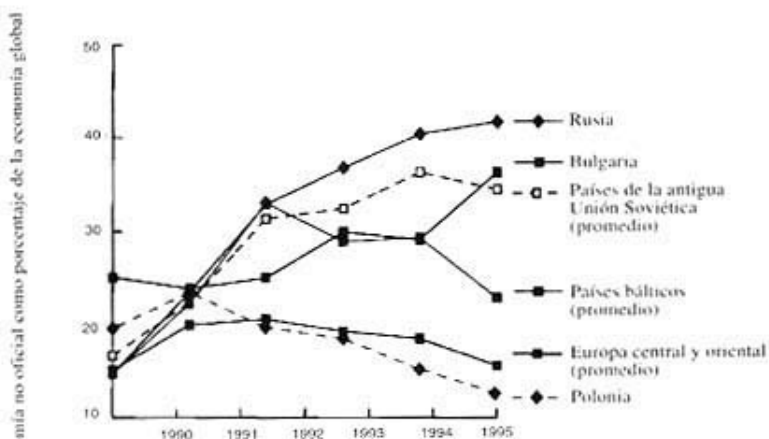
La encuesta de funcionarios de alto nivel en las economías emergentes ofrece evidencia complementaria. La corrupción del sector público fue clasificada como el obstáculo más severo que enfrenta un país para su desarrollo, y no existen diferencias significativas en las regiones. En todas partes, los formuladores de políticas opinaron que la corrupción, lejos de ser un lubricante del desarrollo, era un enorme impedimento del mismo.

¿Las reformas alimentan la corrupción?

EN AÑOS RECIENTES, LOS ACADÉMICOS y comentaristas de los medios de comunicación han argumentado que en las economías de transición (en especial en los países de la antigua Unión Soviética y de Europa oriental) la liberalización del mercado y la privatización han aumentado significativamente la corrupción. Sostienen que estas reformas responden a los intereses creados de élites corruptas. Incluso

académicos muy respetados se muestran ambivalentes con respecto a este tema, y aconsejan tomar muchas precauciones al iniciar reformas económicas cuando todavía no se han desarrollado instituciones legales. En la edición correspondiente a Invierno 1996-97 de *Foreign Policy*, Robert Leiken escribió que "cuando la corrupción es sistémica, las reformas de mercado y administrativas... pueden incluso

LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA NO OFICIAL



Fuentes: Daniel Kaufmann y Aleksander Kaliberda, "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies", en *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia* (Banlomie) Kaminski, ed., Armonk, N. Y.: M. E. Sharp, 1996; y cálculos del autor.

volverse contraproducentes... El aljor los controles del gobierno puede facilitar una actividad económica... ilfeita. Es más, se sabe de burócratas que han compensado sus ingresos perdidos pidiendo nuevos 'honorarios' en otras áreas".

El problema con este tipo de ideas es que lo que se supone que es reforma económica muchas veces no lo es en realidad. Sin duda, las reformas de mercado pobremente diseñadas y mal aplicadas pueden fomentar la corrupción. Esto no sucede con las reformas de mercado bien diseñadas y ejecutadas. Un monopolio público que, mediante negociaciones internas oscuras, se convierte en un monopolio privado

controlado por pocos accionistas (como sucedió en Argentina antes de la reforma) ciertamente no es un ejemplo de progreso en la lucha contra la corrupción. En vez de ello, un monopolio público, al ser desmonopolizado y luego privatizado mediante un proceso de licitación internacional y transparente, mejorará las cosas. Gracias a la desregulación y la liberalización del comercio, los burócratas no pueden pedir tantos sobornos como antes, y la competencia severa disminuirá las fuentes de corrupción. Sin embargo, la reducción de los aranceles a las importaciones poco sirve para frenar la corrupción si no se modifican las reglas que les dan a los funcionarios de aduana la

discreción de decidir el monto del impuesto para cada contenedor.

Por otra parte, los analistas que consideran las reformas de mercado como fuentes de corrupción muchas veces no tienen en cuenta la cantidad de corrupción que ocurriría en ausencia de reformas económicas bien aplicadas. La falta de reforma económica puede ayudar a perpetuar la corrupción, puesto que los intereses de las élites se arraigan aún más a medida que su poderío financiero se acumula mediante estructuras monopólicas. Este "cofre" se convierte en un arma importante para impedir o distorsionar las reformas.

Por el contrario, cuando hay pocas intervenciones regulatorias y comerciales, estabilidad macroeconómica y regímenes tributarios sencillos y moderados con poco

poder discrecional, las oportunidades de corrupción se reducirán considerablemente. Con base en datos provenientes de muchos países, los economistas Alberto Ades y Rafael Di Tella descubrieron que la apertura comercial y la competencia de productos reducen la corrupción, y que liberalizar una economía la disminuye aún más cuando las instituciones judiciales todavía no están bien desarrolladas.

Las respuestas a las encuestas de las élites en economías emergentes también contradicen la noción según la cual la reforma económica alimenta la corrupción. La inmensa mayoría de los encuestados dice que la corrupción disminuiría con más reformas económicas en las áreas de desregulación y liberalización, el régimen presupuestario y tributario y la privatización.

¿Puede ganarse la batalla contra la corrupción?

LOS "FATALISTAS" SUELEN SEÑALAR LOS ESCASOS ÉXITOS que han tenido los esfuerzos emprendidos en contra de la corrupción. En términos más generales, destacan que pocos países han reducido significativamente la corrupción en menos de un siglo. En épocas recientes, Hong Kong y Singapur son los países que han cambiado — y muy rápidamente— de ser muy corruptos a ser relativamente limpios. En tiempos más lejanos,

Gran Bretaña precisó de muchos decenios para mejorar sus estructuras relativamente corruptas.

Sin embargo, esta visión absolutista del tema ignora los éxitos relativos: varios países han logrado reducir la incidencia de la corrupción con relativa rapidez, pese a que aún están lejos de haberla vuelto irrelevante. Además de Hong Kong y Singapur, Botswana es considerado uno de los países menos corruptos; Chile, Malasia y Portugal han mejorado

¿Qué piensan sobre la corrupción las élites de los países en desarrollo?

El autor encuestó a 150 miembros de las élites de 63 países en desarrollo y países antiguamente comunistas que asistieron a programas de capacitación y otros cursos de verano en la Universidad de Harvard durante 1996.

Casi la mitad de los interrogados dijo que la corrupción ha aumentado en su país en los últimos 10 años, y un tercio dijo que se había mantenido más o menos en el mismo nivel. La corrupción en el sector público se consideró bastante más frecuente que en el sector privado. Cuando se les pidió ponerle un puntaje a los posibles impedimentos al desarrollo y crecimiento en sus países entre una lista de 11 opciones, *la corrupción en el sector público se clasificó como el más serio obstáculo*.

Los encuestados apoyan la idea de que la corrupción y la ausencia de reformas económicas van de la mano. Consideran que sus países deberían haber progresado más en la implementación de reformas económicas, y señalan los intereses corruptos como una razón importante de la inacción. Al propio tiempo, creen que las reformas económicas —en particular la desregulación y la liberalización, la modernización del presupuesto y el régimen tributario y la privatización— pueden desempeñar un papel clave en aliviar la corrupción.

Si bien los encuestados hicieron énfasis en las causas internas de corrupción, dos tercios de ellos también consideran que la corrupción extranjera es un problema igualmente grave. La mayor parte cree que los países miembros de la OCED deben adoptar medidas contra la corrupción para controlar a sus comerciantes e inversionistas en el exterior, y que las instituciones internacionales deben convertir la lucha contra la corrupción en una prioridad y precondition de asistencia para sus países.

considerablemente en los últimos doce o quince años; y Bolivia, Filipinas, Polonia y Uganda, para mencionar sólo unos pocos, también han tenido éxitos recientes en esta materia.

¿Cuáles son las características más comunes de estos éxitos? Los organismos anticorrupción, como la Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong y variaciones institucionales menores de la misma en Botswana, Chile, Malasia y Singapur, son responsables del progreso en la lucha contra la corrupción. Bolivia y Uganda tuvieron éxito con base en un método institucional más amplio. En Bolivia, el alcalde reformista de La Paz inició una profunda transformación de las instituciones municipales a mediados de los años ochenta. En Uganda, el gobierno de Museveni, que accedió al poder en 1986, puso en práctica una estrategia que incluía reformar el servicio civil, fortalecer la contraloría general, empoderar a un inspector general honesto para investigar y enjuiciar la corrupción y poner en marcha una campaña de información contra la corrupción.

Sin embargo, las respuestas de la encuesta sugieren una perspectiva más matizada, pues la mayor parte de los interrogados no tenía una buena opinión sobre ese tipo de organismos contra la corrupción. Según pensaban, para ser creíbles, esas instituciones tenían que funcionar al tiempo con el buen ejemplo de unos dirigentes

honestos. De lo contrario, los organismos contra la corrupción se vuelven fácilmente inútiles o, peor aún, son mal utilizados en busca de ganancias políticas. Por otra parte, los encuestados hicieron énfasis en la importancia de las reformas económicas complementarias; no tiene ningún sentido crear entidades contra la corrupción si los burócratas y políticos pueden intervenir en el instante que lo deseen para aplicar restricciones regulatorias.

El saneamiento de la inspección de impuestos filipina (la Oficina de Impuestos, o BIR) en los años setenta, bajo el liderazgo carismático y honesto del juez Efrén Plana, y la reestructuración actual del paquidémico sistema de seguridad social de Argentina (ANSES) son buenos ejemplos de reformas institucionales efectivas. En ambos casos el proceso incluyó el despido inmediato del personal corrupto, la profesionalización del personal, nuevos sistemas de control y sistemas modernos de incentivos y evaluación del desempeño. Incluso entonces, las reformas económicas desempeñaron un papel importante. En Filipinas, las reformas tributarias se implementaron simultáneamente con la reestructuración institucional del BIR; se simplificaron las tasas de los impuestos y se redujeron significativamente las exenciones. Estas medidas disminuyeron considerablemente los incentivos y el poder discrecional para cobrar sobornos. En el caso de ANSES, la

competencia está ayudando al esfuerzo de reforma y saneamiento interno: ANSES está dejando de ser el proveedor monopólico estatal de seguridad social; en vez de ello, se están fundando instituciones de pensiones privadas. Muchas de las demás historias de éxito "institucional", en lugares como Botswana, Chile, Hong Kong, Malasia, Polonia, Singapur y Uganda, también han incluido liberalización económica y una disminución de las regulaciones discrecionales.

El contraste con algunos países

de la antigua Unión Soviética es fuerte. El presidente de Ucrania, preocupado por la corrupción creciente, ha ordenado diversas iniciativas institucionales para abordar el problema. Sin embargo, al mismo tiempo las regulaciones siguen proliferando. Por ejemplo, la provincia de Kiev decretó hace poco que cualquier firma que vendiera bienes dentro de los 14 condados de la provincia tenía que tener un permiso de comercialización. Con un marco de política semejante, ningún programa contra la corrupción puede tener éxito.

Más reforma, menos corrupción

LA EVIDENCIA APUNTA CLARAMENTE HACIA EL FOMENTO DE LA REFORMA ECONÓMICA como una forma de abordar la corrupción. En muchos países los programas de reforma económica están inconclusos, y su potencial anticorrupción ha sido con frecuencia subvalorado e incluso difamado.

Al diseñar programas de reforma, es importante identificar los derechos de control discrecional a disposición de los políticos y burócratas. La mayor parte de los políticos son ciudadanos honestos, con mente cívica, pero una minoría significativamente corrupta puede causarles mucho daño a una economía. Típicamente, las actividades que más reforma necesitan son las que incluyen poderes discrecionales, entre ellas:

- la expedición de licencias, permisos, restricciones cuantitativas a las importaciones (cuotas), pasaportes, documentación de aduana y de cruce de fronteras y licencias bancarias;
- la aplicación de controles de precios;
- el bloqueo de ingreso a nuevas firmas e inversionistas y los poderes monopólicos;
- la adjudicación de contratos públicos de adquisición de bienes;
- la concesión de subsidios, créditos blandos, exenciones de impuestos y pensiones infladas, y el permitir evasión de impuestos;
- la imposición de controles de moneda extranjera que resulta en múltiples tipos de cambio, la

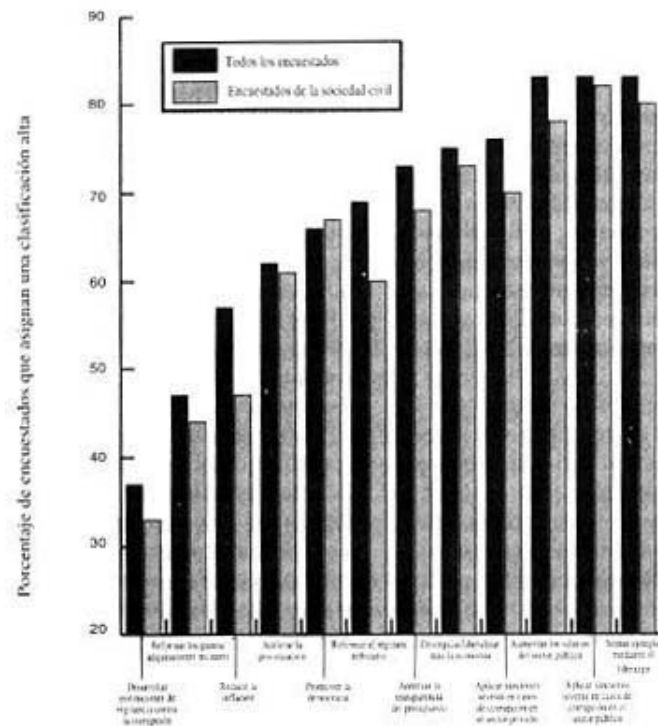
- sobrefacturación de importaciones y la fuga de capital;
- la asignación de bienes inmuebles, instalaciones para almacenar granos, telecomunicaciones e infraestructura de poder;
- la aplicación discrecional de reglamentaciones socialmente deseables, tales como se aplican a la salud pública y el medio ambiente; y
- las cuentas presupuestales oscuras o secretas, así como otras "filtraciones" del presupuesto a cuentas privadas.

Los derechos de control discrecional de los funcionarios se pueden reducir drásticamente con un paquete de reformas económicas. Cuando es preciso mantener algunas regulaciones debido a su conveniencia social, pueden utilizarse mecanismos de mercado transparentes para limitar los abusos (subastas de cuotas de contaminación, por ejemplo). Sin embargo, muchas otras regulaciones económicas tienen que desaparecer del todo. Las reformas económicas convencionales pueden ejercer un impacto significativo a través de la estabilización macroeconómica, que elimina el poder discrecional para conceder subsidios y créditos blandos; a través de la privatización, con su despolitización de empresas de propiedad estatal; y a través de la formación de un electorado que favorezca la competencia y una amplia liberalización del mercado.

Sin embargo, la simple reforma de las políticas macroeconómicas no basta. Es preciso hacer más énfasis en una mayor liberalización, en la desregulación microeconómica, la reforma tributaria (crear tasas tributarias simples, moderadas y uniformes y regímenes sin exenciones y con cumplimiento decidido), las reformas de gobierno y presupuestales (establecer mecanismos de ingresos y gastos transparentes y financieramente sólidos) y, en el largo plazo, la reforma institucional (reestructurar la aduana y eliminar ministerios e institutos redundantes) y la reforma del servicio civil y legal. También resulta crucial establecer un mejor sistema de remuneración para el servicio civil, con incentivos salariales adecuados y sanciones aplicables para casos de malversación. Los países que han establecido un sistema de recompensas para los funcionarios civiles que compite con el sector privado también han reducido la corrupción. Muchos países también tienen que conferirle una mayor importancia al desarrollo del sector financiero, porque las tasas de interés determinadas por el mercado, una mejor supervisión bancaria, el cumplimiento con el requisito de la reserva y los sistemas de pagos reducen las oportunidades de crisis financieras fomentadas por desfalcos. También limitan las grietas por las que se sale de control el lavado de dinero.

En muchas economías en

COMO AFRONTAR LA CORRUPCION



Fuente: Encuesta realizada por el autor en el Harvard Institute for International Development, verano de 1996.

desarrollo o de transición, estos dos pilares de la siguiente etapa de reforma —reforma gubernamental y regulatoria— se han descuidado. El “estado del arte” en estos campos no ha avanzado tanto como en la macroestabilización o la liberalización comercial, en donde se lleva mucho tiempo deliberando sobre qué hacer y cómo hacerlo. Las economías emergentes y la

comunidad internacional tienen que concederle mayor prioridad a estas áreas de reforma. La compensación por estas medidas difíciles y onerosas será sustancial: prácticamente todas las medidas de reforma económica desregulatoria y gubernamental no sólo ayudarían a frenar la corrupción, sino también a sostener estrategias de crecimiento nacionales.

SI BIEN LOS PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA DE ÉLITES creen que la corrupción en sus propias economías emergentes se puede abordar mediante reformas internas, también consideran que los países industrializados tienen que reducir los incentivos de corrupción en el exterior. Por ejemplo, las naciones industrializadas podrían dejar de permitir deducciones tributarias para gastos de soborno (cuando existen), tomar medidas para penalizar internacionalmente el soborno e implementar medidas para impedir el lavado de dinero en centros financieros internacionales.

En las economías emergentes, la sociedad civil y gran parte del sector público parecen estar dispuestos a acoger el apoyo de instituciones financieras internacionales para liderar las reformas anticorrupción en sus propios países. Muchos de los encuestados incluso respaldarían una condicionalidad anticorrupción explícita en los programas de préstamos de dichas instituciones.

La comunidad internacional estaría enviando una señal clara si retirara el apoyo financiero a países notoriamente corruptos. En países relativamente corruptos, también se podría ejercer presión retirándose de industrias corruptas, pues con frecuencia ciertos sectores se ven especialmente aquejados y es más o menos fácil identificarlos. Un

ejemplo es la industria del gas en algunos países del antiguo bloque soviético; y hay muchos ejemplos más. La corrupción en una industria específica con frecuencia se relaciona con reglas que inhiben la competencia; en sectores dominados por el Estado, resulta de prácticas que oscurecen los procedimientos de adquisición. Una actitud resuelta y coordinada por parte del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales y bilaterales —así como medidas adoptadas por organismos y bancos de inversión y promoción de exportaciones para retirar el apoyo a dichos sectores hasta que se vuelvan competitivos y transparentes— marcaría la diferencia.

La colaboración entre las organizaciones internacionales relevantes y los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) resulta crucial. El FMI, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de Estados Americanos (OEA), la OCED, los organismos especializados de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo regional deben tener como objetivo común de desarrollo la lucha contra la corrupción. El tema de la corrupción debe ocupar un lugar prominente en las cumbres anuales

del Grupo de los Siete, con lo cual se estaría enviando un fuerte mensaje sobre la decisión y responsabilidad de los países industrializados en este tema.

Sin embargo, hasta el momento, la corrupción ha inspirado sobre todo análisis, conferencias y artículos, más que acción en el escenario internacional. El importante pronunciamiento en contra de la corrupción del presidente del Banco Mundial en las recientes reuniones del FMI y del Banco y la convención contra el soborno de la OEA son medidas iniciales loables, como lo es también la recomendación de la OCED a sus miembros de penalizar la deducción de impuestos para gastos de soborno. El momento está maduro para una revolución: muchas economías emergentes están ahora preparadas para que la comunidad internacional preste apoyo concreto en la batalla contra la corrupción. Los esfuerzos de educación pública y los programas de capacitación en periodismo investigativo, contabilidad y auditoría pueden reforzarse con el apoyo de la comunidad internacional.

El Banco Mundial, que está

dispuesto a tomar medidas concretas, también puede emprender programas de asistencia técnica para ayudar a reorganizar las instituciones de sus clientes, desarrollar departamentos de hacienda transparentes y eficientes y encabezar la reforma en materia de adquisiciones y auditoría gubernamentales. Podrían iniciarse rápidamente programas piloto, en colaboración con Transparencia Internacional y las instituciones nacionales que quieran asumir el esfuerzo de saneamiento. También sería de gran ayuda respaldar el papel educativo e informativo de Transparencia Internacional al divulgar la corrupción en países individuales.

Finalmente, las instituciones internacionales deben tomar medidas para alentar enfoques participativos en esos países a fin de construir un consenso en torno a los programas en contra de la corrupción y las reformas asociadas con los mismos. Es probable que la sociedad civil se convierta en un gran aliado para combatir la corrupción. Cada vez más, es este aliado el que busca apoyo concreto de organismos y países occidentales para combatir activamente la corrupción.☉