

El reto de la renovación

Todas las nuevas verdades, o renovaciones de antiguas verdades, se encuentran entre el mundo destruido y el que está por nacer, como el Arca de Noé. El cuervo deberá volar antes que la paloma y la controversia deberá venir, de manera ominosa, antes que la paz y el ramo de olivo.

Samuel Taylor Coleridge¹

Nuestros periódicos y noticiarios nos recuerdan a diario que en la actualidad, en muchos países, es urgente combatir la corrupción, ya que dicho combate es a menudo un precursor del crecimiento económico.² En dondequiera y en cualquier momento en que ocurra, la corrupción es dañina para la salud y el bienestar económico y social, sin importar la etapa de desarrollo en la que se encuentre un país. Los informes sobre casos de corrupción son mayores cada día. Esto sugiere claramente que la corrupción podría estar aumentando, a pesar de los esfuerzos en muchos lugares del mundo por frenarla. También demuestra que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos.

Los acontecimientos en Europa y en América del Norte han demostrado con demasiada claridad que la corrupción no es un tema en torno al cual los países industrializados puedan adoptar una actitud moralizadora. Las lecciones tampoco terminan ahí. En el contexto italiano, como lo ha mostrado Susan Rose-Ackerman, la democracia y el libre mercado no son invariablemente un antídoto para la corrupción. El cambio de un gobierno autoritario a uno democrático no necesariamente reduce los pagos ilegales.

¹ Citado en el libro de Terry Tillman, *The Writing on the Wall: Peace at the Berlin Wall*.

² TI utiliza una definición breve de corrupción: “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. Esta definición incluye tres elementos: (i) el mal uso del poder; (ii) un poder encomendado (es decir, puede estar en el sector privado tanto como en el público); y (iii) un beneficio privado (que no necesariamente se limita a beneficios personales para la persona que hace mal uso del poder, sino que también puede incluir a miembros de su familia inmediata y a sus amigos).

Este cambio define, más bien, las normas de comportamiento público del país. Un país que se democratiza sin a la vez crear y hacer cumplir leyes que regulen el conflicto de intereses, el enriquecimiento financiero y el soborno se arriesga a que la búsqueda de beneficios privados socave sus instituciones nuevas y frágiles. Un país que busca liberalizar su economía sin una reforma similar del estado corre el riesgo de presionar severamente a los funcionarios públicos a que se sirvan tajadas de la nueva riqueza privada.³ En pocas palabras, el problema de la corrupción “es trans-sistémica; esto es, está presente en todos los sistemas sociales - el feudalismo, el capitalismo, el comunismo y el socialismo”.⁴

¿Están bajando los estándares?

“Para la mayor parte de la gente, así como en el debate europeo general sobre los valores, pareciera que nos estamos acercando a una ‘crisis moral’. Más que una crisis de confianza en la autoridad política, es también una crisis de confianza en la legitimidad y la capacidad de representación de los sistemas democráticos - una crisis con graves repercusiones sobre la administración pública que se refleja en la pérdida del respeto por las instituciones y una falta de modelos éticos y judiciales a seguir.”

(Blmke y Bohagen, Noruega)

“Hay una percepción pública de un declive...”

(Whetmull, Reino Unido)

“Los últimos años han sido testigos de un aumento marcado en la preocupación por la integridad en la administración pública de los Países Bajos.”

(Maas, Países Bajos)

“...hay un amplio consenso en torno al estado negativo de la confianza pública en el gobierno federal y en sus instituciones.”

(Gilman, Estados Unidos)

Fuente: estudio de la OCDE “Ethics in Public Service: Current Issues and Practice”, Documentos de trabajo sobre la gerencia pública núm. 14 (1966)

Empero, si bien la situación es preocupante en los países industrializados, hay una crisis en gran parte del mundo en desarrollo y en los países en transición. Países en este último grupo

³ Susan Rose-Ackerman, “Lessons from Italy for Latin America”, *Journal of Public and International Affairs*, otoño 1998, p. 447 (en la p. 469). Los acontecimientos en la República Popular China pueden proporcionar la misma lección.

⁴ Alatas, Syed Hussein (1990) “Corruption: Its Nature, Causes and Functions” (Aldershot, Surrey) p. 11.

han descubierto de manera dolorosa que los intentos encausados y dirigidos por el gobierno para mejorar el nivel de vida de las personas mediante la planeación central han fallado. Incluso en los llamados “tigres asiáticos” - economías que durante un tiempo parecieron desafiar las leyes de la gravedad a las que los demás estaban sujetos - los comentaristas se han unido al consenso.⁵ Hoy, se reconoce ampliamente que el sector privado debe guiar el desarrollo sustentable, y que el gobierno debe apoyar, mas no dirigir, dicho desarrollo. La corrupción ataca las bases mismas de la economía de mercado, distorcionando la toma de decisiones y premiando a los corruptos y manipuladores en vez de los eficientes y productivos. Al parecer, la corrupción está creciendo a pesar de uno de los ataques internacionales y nacionales de más larga duración para combatir un problema sobre que el mundo haya visto.

No hay duda alguna de que la corrupción está empeorando niveles de por si intolerables de pobreza extrema. De acuerdo con un informe reciente de la Oficina Nacional de Auditoría en China, la corrupción está absorbiendo cerca de una quinta parte de los fondos que el gobierno ha apartado para combatir la pobreza. La investigación, llevada a cabo entre 1997 y la primera mitad de 1999, reveló que unos 4.3 mil millones de yen (519 millones de dólares) asignados a los fondos para combatir la pobreza, “que representaban hasta 20.4 por ciento del total, se habían desviado a cuentas privadas. Más de una cuarta parte del dinero robado se usó para comprar propiedades o automóviles, o para financiar préstamos ilegales”. En contraste, aproximadamente 42 millones de chinos viven por debajo de la línea de pobreza, definida en términos de un ingreso de apenas un dólar diario.⁶

¿Qué es, entonces, lo que ha fallado? ¿Por qué la corrupción se ha vuelto cada vez más multifacética?

⁵ Frente a quienes sostienen que “un poco de corrupción no le está haciendo daño a Indonesia ni a sus vecinos”, Transparencia Internacional (TI) ha argüido consistentemente que tal aseveración es insostenible. TI arguye que cuando el director de la bolsa de valores coreana fue detenido por manipular el tipo de cambio, se hizo patente que la corrupción no podía limitarse a aquellas áreas en las que era “útil”, sino que se extendería e incluso afectaría las instituciones sobre las cuales dependía la economía. TI argumentó consistentemente que el “milagro asiático” era insostenible.

La respuesta puede estar en dos áreas que este Libro de Consulta de TI trata. La primera es el debilitamiento de los valores sociales, donde en la ética personal de muchos el interés público más amplio y la responsabilidad social quedan subordinados a la acumulación del prestigio material. La segunda es una falta de transparencia y de rendición de cuentas dentro de los sistemas de integridad públicos. En muchos países hay una sensación generalizada de que el servicio público ha perdido su rumbo - de que muchos elementos dentro de él son corruptos, así como lo son muchas de las empresas privadas que llevan a cabo negocios con ellos. Según la imagen que tiene el público de los funcionarios - y que tienen los funcionarios de ellos mismos - estos últimos existen únicamente para servir las ambiciones políticas de funcionarios de mayor rango, con la esperanza de que esto redunde en ascensos para ellos. La rendición de cuentas al público se reduce a mera retórica, utilizada en informes al Parlamento o en discursos ante las Naciones Unidas. Este retrato quizás sea injusto para muchos países, pero describe la percepción generalizada que se tiene.

El reto más grave....

Queda claro que el reto más importante para la democracia se encuentra entre las democracias que apenas están surgiendo.... que han abandonado la autocracia. La mayor parte de ellas no tiene ninguna experiencia democrática. Absolutamente ninguna. La democracia es completamente nueva para ellos. Cualquier retroceso atribuido a la democracia le recuerda a la gente que algunas cosas eran mejores bajo la autocracia, salvo que la situación era tan mala y tan corrupta antes que pocos realmente quieren regresar. Dada la opción entre intentar hacer que la democracia funcione y regresar a la autocracia, la mayoría se aguanta y espera fervientemente que sus sacrificios valgan la pena a la larga, si no para ellos entonces al menos para sus hijos. Estas personas han crecido con la corrupción. Están acostumbrados a sus vaivenes y han aprendido a vivir con ella y a usarla ventajosamente cuando puedan. La corrupción generalizada no es nueva para ellos, pero lo que sí es nuevo es que, bajo la democracia, los villanos son actores distintos, la legalidad y el orden se está colapsando conforme se dispara el crimen, y la nueva riqueza creada se exporta, dejando a muchos en peores condiciones de las que estaban antes. A menos de que las cosas cambien pronto, el desprecio que estas personas sentían hacia sus regímenes previos se trasladará hacia los nuevos líderes e instituciones públicas. A menos de que hayan sido suprimidos al momento de nacer, los retoños democráticos crecerán y transformarán la manera en que se manejan los asuntos públicos.

Gerald E. Caiden, "The Ubiquity of Corruption", preparado para la Sociedad para la Investigación Comparada, "The Crisis of Confidence in Advanced Democracies", Parlamento Europeo, Bruselas, 7-9 de noviembre de 1996.

Definir la corrupción

⁶ *Poverty Funds Siphoned Off*, Agence France Presse, Beijing, 17 de julio del 2000.

La corrupción, definida de manera sencilla, es el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados.⁷ Sin embargo, hace poco tiempo la palabra misma era un tabú en ámbitos políticos y profesionales. Dicha palabra rara vez aparecía en los periódicos y casi nunca la mencionaban los economistas, aunque los politólogos ya habían empezado a interesarse en ella académicamente.

Para hacer afirmaciones normativas sobre la corrupción es necesario tener un punto de vista, un estándar de “virtud” y un modelo que demuestre cómo opera la corrupción en instancias particulares.⁸ Para propósitos de este Libro de Consulta, la “corrupción” se refiere a comportamientos por parte de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que los enriquece - a ellos mismos o a sus allegados - inapropiada o ilegalmente, mediante el mal uso del poder que se les ha encomendado.

El Libro de Consulta se concentra en la corrupción administrativa más que en la corrupción política *per se*, enfocándose en las actividades de aquellos individuos que controlan varias actividades o decisiones, gracias a sus posiciones como servidores públicos - ya sea como encargados de formular las políticas o como administradores.

En vista de las privatizaciones y la transferencia al sector privado de tareas antes consideradas estatales, como los monopolios casi totales o totales para el suministro de bienes públicos (por ejemplo, el agua y la electricidad), los conceptos que se exploran en este Libro de Consulta incluyen la conducta corrupta en el sector privado - tanto dentro como fuera de su zona de interacción con el servicio público - que en cualquier caso tiene consecuencias públicas negativas.

⁷ En J.J. Senturia, *Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. VI (1993) se encuentra la definición tradicional: el mal uso del poder público para obtener beneficios personales. No obstante, TI y otros han adoptado una definición más amplia debido a la llegada de la privatización, según la cual se transfieren monopolios (parciales y completos) y actividades tradicionalmente estatales a manos privadas.

⁸ Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978) p. 9.

¿Qué tan antigua es la corrupción?

En diciembre de 1997 se informó que un equipo de arqueólogos holandeses encontró unas 150 inscripciones cuneiformes en Rakka, Siria, indicando que en ese sitio había un centro administrativo de la civilización Asiria, del siglo 13 antes de Cristo. Se encontró un archivo especial - que quizás pertenecía a una oficina equivalente a lo que hoy llamaríamos 'Secretaría de Gobernación' - con datos sobre empleados que aceptaban sobornos, incluyendo los nombres de altos funcionarios y de una princesa asiria.

Citado en el documento de trabajo del Parlamento Europeo "Medidas para impedir la corrupción en los países miembros de la Unión Europea", marzo de 1998

Corrupción administrativa

Hay dos categorías bastante distintas de corrupción administrativa: la primera ocurre cuando, por ejemplo, se otorgan servicios o contratos "de acuerdo con las reglas", y la segunda cuando las transacciones van "en contra de las reglas".

En el primer caso, un funcionario está recibiendo ilegalmente un beneficio privado por hacer algo que la ley normalmente requiere de él. En la segunda situación, se paga un soborno para obtener servicios que el funcionario no tiene derecho a otorgar. La corrupción "de acuerdo con las reglas" y "en contra de las reglas" puede ocurrir en todos los niveles de la jerarquía gubernamental y sus efectos y su tamaño varían desde "corrupción en grande" hasta variedades de corrupción en menor escala.⁹

En la práctica, las actitudes públicas pueden eclipsar las definiciones legales de corrupción administrativa, y la opinión pública puede definir la corrupción de maneras que predominan por encima de la ley. Si la opinión pública y las definiciones legales no coinciden, es probable que los funcionarios se comportarán de acuerdo con la visión del público, transgrediendo así la

⁹ Véase George Moody-Stuart, *Grand Corruption in Third World Development* (Oxford: World View Publishing, 1997). Para ejemplos de ambas categorías, véase varios números del Boletín de TI (www.transparency.de).

ley. Por ende, es esencial informar e ilustrar al público sobre el daño que puede causar la corrupción.

¿Qué daños causa la corrupción?

La corrupción es dañina por la sencilla razón de que se toman decisiones importantes por motivos ocultos, sin ninguna preocupación por las consecuencias que puedan tener para la comunidad en general.

El antiguo Director General de Desarrollo en la Comisión Europea, Dieter Frisch, ha observado que la corrupción eleva el costo de bienes y servicios; aumenta la deuda de un país (y lleva consigo costos recurrentes de pago de la deuda en el futuro); tiene como consecuencia la disminución de los estándares, dado que se proveen bienes de menor calidad y se adquiere tecnología inapropiada o innecesaria; y lleva a que se tomen decisiones sobre proyectos con base en el capital (porque es más útil para quien comete actos corruptos) más que en la fuerza de trabajo, que sería más útil para el desarrollo. Frisch señala que cuando un país aumenta su deuda para poner en marcha proyectos económicamente inviables, la proporción de la deuda adicional que se debe a la corrupción no es sólo el costo extra de 10 a 20 por ciento, sino que se puede atribuir en su totalidad a las decisiones deshonestas que se tomaron para proceder con proyectos improductivos e innecesarios.¹⁰

Si no se logra controlar la corrupción, puede amenazar la viabilidad de las instituciones democráticas y de las economías de mercado. En un ambiente corrupto, los recursos se destinarán a áreas improductivas - la policía, las fuerzas armadas y otros órganos represivos y de control social - conforme la élite se moviliza para proteger su seguridad, sus posiciones y sus bienes materiales. Se promulgarán leyes (por ejemplo, la Ley de Tranquilidad Pública de 1982 en Sudán), y recursos que de otra manera estarían disponibles para el desarrollo

¹⁰ Dieter Frisch en *The Effects of Corruption on Development*, documento presentado al Foro de Liderazgo Africano sobre "Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África", Cotonou, Benin, 19-21 de septiembre de 1994.

socioeconómico se desviarán hacia el gasto en seguridad. Esto, a su vez, puede causar que las instituciones democráticas se debiliten, conforme la corrupción reemplaza la inversión como principal fuente de beneficios financieros.¹¹ Así, se socava la legitimidad del gobierno y, en última instancia, la legitimidad del estado.¹²

Si este es el panorama a nivel macro, la visión del nivel micro no es más alentador. Un comentarista indio de *The Times of India*, escribiendo en el ocaso del milenio, observó que:

“La verdadera razón por la cual los indios talentosos no pueden ascender en la India es la falta de reglas transparentes que se apliquen de manera adecuada. Otra razón es el *neta-babu raj*, que permanece intacto a pesar de la supuesta liberalización. Empero, en el momento en que los indios talentosos se van a las sociedades occidentales que están basadas en normas, despegan. En dichas sociedades, todos están sujetos a las mismas reglas y tienen la libertad para innovar sin que las regulaciones los restrinjan demasiado. Por estas razones, los indios tienen éxito en los países gobernados por blancos y fracasan en su propio país. Es la historia más triste del siglo.”¹³

En Zambia, se registra crecimiento del uno por ciento en los últimos 9 años

El profesor zambiano Venkatesh Seshamani ha observado que en los últimos nueve años, Zambia ha tenido poco o nulo crecimiento sustentable. En una entrevista, el Profesor Seshamani dijo que a lo largo de estos nueve años se registró crecimiento de apenas uno por ciento en el país, cuando la meta esperada era de seis por ciento. Seshamani atribuyó el crecimiento nulo a fluctuaciones caracterizadas por un poco de crecimiento positivo precedido por años de crecimiento negativo... En particular, se han reducido los ingresos que provienen de subvenciones; esto se debe a la relación entre Zambia y donadores que en ocasiones imponen condicionantes rígidas como consecuencia de la falta de credibilidad del gobierno y de las acusaciones de corrupción.

El profesor Seshamani agregó, citando a Transparencia Internacional, que Zambia tiene un índice alto de percepción de la corrupción. Aconsejó al gobierno a que se esforzara por mantener un buen nivel de gobernabilidad, y a que aumentara su transparencia al hacer disponibles datos sobre sus gastos.

¹¹ Véase El-Wathig Kamier e Ibrahim Kursany, *Corruption as the “Fifth” Factor of Production in the Sudán* (1985) p. 11.

¹² El primer “estado criminal” del mundo aún no ha surgido, pero para algunos observadores Colombia, bajo la influencia de los capos de la droga, lo será. Acciones recientes para frenar la corrupción por parte de reformadores valientes han reducido las posibilidades de que esto ocurra.

¹³ Ankalesaria Aiyer, *Indians succeed; India fails*, *The Times of India*, 26 de diciembre de 1999.

El Profesor Seshameni afirmó que no hay ningún desglose explícito de algunos gastos gubernamentales, como lo demuestra la clasificación de enormes cantidades - el fondo discrecional del presidente, por ejemplo - bajo el rubro de “otros” en el gasto relgamentario y constitucional.

Lusaka, Post of Zambia, 20 de marzo del 2000

Efectos sobre el desarrollo del sector privado

En el mundo moderno, se considera de manera general que gran parte de los esfuerzos gubernamentales a favor del desarrollo del pasado no se han manejado bien y han generado desperdicio más que desarrollo. Se necesita un estado fuerte, pero dicho estado debe tener claras sus tareas y su organización. Necesita proveer servicios básicos que son esenciales para que el sector privado florezca, pero no debe intentar competir con el sector privado ni llevar a cabo tareas que este último puede hacer más eficaz y eficientemente, salvo que haya razones sociales convincentes para que lo haga.

Si el sector privado debe guiar el desarrollo, entonces ¿qué efecto tiene la corrupción sobre el ambiente en el que dicho sector tiene que operar? En primer lugar - y ante todo - crea incertidumbre: ¿se honrarán los contratos? ¿Los jueces imparciales y competentes pueden resolver las disputas? ¿Se pueden predecir las decisiones futuras de los funcionarios con la certeza necesaria? En los casos en que la corrupción introduce incertidumbre, también aumenta el riesgo; conforme aumenta el riesgo, los inversionistas deberán buscar ganancias mayores y más rápidas. Es más, las relaciones corruptas operan de tal manera que excluyen del juego a actores nuevos, obstaculizando así el crecimiento del sector privado mismo.

Los regímenes corruptos también le imponen obligaciones gerenciales extraordinarias al sector privado. En Ucrania, por ejemplo, empresas encuestadas en 1994 reportaron que habían gastado un promedio de 28 por ciento de su tiempo gerencial nada más tratando con el gobierno. Para 1996, esta cifra subió a 37 por ciento.¹⁴ Los obstáculos burocráticos

¹⁴ Estas cifras, obtenidas por Daniel Kaufmann en 1997, son mucho más altas que las cifras reportadas en otros países, que variaron entre 7 por ciento en El Salvador hasta 15 por ciento en **Lituania** y Brasil.

innecesarios no debe eliminarse solo para reducir la corrupción, sino también para inducir a más negocios a que se trasladen al sector formal y para fomentar nuevas inversiones productivas.¹⁵

Efecto sobre la inversión extranjera directa

Uno de los elementos más importantes para acelerar el desarrollo del sector privado es un flujo creciente de inversión extranjera directa (IED). ¿cuál es, entonces, el efecto de la corrupción sobre la IED?

En un estudio reciente,¹⁶ el Profesor Shang-Jin Wei de la Escuela de Gobierno Kennedy en la Universidad de Harvard examinó los flujos de inversión bilateral de 14 países que tradicionalmente han sido fuentes de inversión hacia unos 45 países receptores en el periodo 1990-91, y obtuvo resultados sorprendentes.¹⁷ Compara niveles de corrupción con tasas marginales impositivas y concluye que en una escala del uno al diez - como la que se usa en el Índice de Percepciones de la Corrupción - un aumento de un punto en el nivel de corrupción está correlacionada con una reducción de 16 por ciento en el flujo de IED, o es aproximadamente equivalente a un aumento de tres puntos porcentuales en la tasa marginal impositiva. Dicho de otra forma, si el índice de corrupción de un país receptor aumenta del nivel de Singapur (con un índice cercano al cero) al de México (con un índice de 6.75 al momento de la elaboración del estudio), el resultado será un aumento de 21 por ciento en la tasa marginal impositiva aplicable a los extranjeros. Esto, a su vez, es suficiente para eliminar casi por completo las expectativas que puede tener un país de recibir IED. El trabajo de Wei

¹⁵ Para una discusión más amplia, véase Jeremy Pope, *Productivity and Corruption*, presentado en la Semana de la Ciencia de 1997, Aman, Jordania, 15-18 de septiembre de 1997.

¹⁶ Shang-Jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors?*, Universidad de Harvard, febrero de 1997. Documento mimeografiado. Véase www.transparency.de.

¹⁷ En su trabajo, el Profesor Shang-Jin utiliza dos maneras de medir la corrupción, ambas basadas en las respuestas de encuestas. Una es aquella que realizó Business International (una subsidiaria del Economist Intelligence Unit) y la otra es el Índice de Percepción de la Corrupción elaborada por Transparencia Internacional (TI), que representa un promedio de entre 7 y 10 resultados de encuestas sobre corrupción. El Profesor parte de la alta correlación entre ambas encuestas para investigar la relación entre la tasa marginal impositiva y sus efectos

nos hace ver la corrupción como un impuesto adicional - si bien no oficial - sobre el sector privado. Es, además, un impuesto frente al cual los inversionistas internacionales son sensibles y reaccionan muy negativamente. El mensaje queda, entonces, claro: para que un país atraiga niveles óptimos de IED, debe evitar la corrupción y el impuesto ilícito que implica para los inversionistas.¹⁸

Empero, uno se podría preguntar - ¿qué hay de los “Tigres” del este asiático? Ellos tienen niveles significativos de corrupción y sin embargo su crecimiento ha sido fenomenal. ¿Realmente se puede afirmar que los inversionistas internacionales han sido sensibles a la corrupción en el Este de Asia? Wei concluye que no hay evidencia alguna para sostener la hipótesis de que los inversionistas están menos preocupados por la corrupción en el Este de Asia que en otros lugares. En cuanto a China en particular, observa que aunque el tamaño de la afluencia anual de IED es grande, en cada uno de los últimos diez años más de 60 por ciento de ella ha provenido de los chinos de ultramar, sobre todo de aquellos que están en Hong Kong. Por ende, concluye que China no se puede considerar un país receptor típico. Las inversiones de los diez países fuentes más importantes - todos ellos miembros de la OCDE - constituyen una proporción relativamente pequeña de la IED total que entra a China.

Además, una encuesta de líderes del sector privado realizada por “Control Risks” en octubre de 1999 confirma los resultados del estudio de Wei. Dicha encuesta mostró que entre los inversionistas estadounidenses era tres veces más probable que el alto nivel de corrupción de un país los disuadiera de invertir ahí que un récord malo de derechos humanos.¹⁹

sobre la IED. Se demuestra que un incremento de un punto porcentual en la tasa marginal impositiva reduce la IED cerca de cinco por ciento.

¹⁸ Todo esto es motivo de reflexión para una región como el Medio Oriente, donde se lamenta continuamente la reticencia de los grandes inversionistas para invertir en casa o dentro de la región. ¿Podría ser que la preocupación de que los niveles de corrupción minen los márgenes de ganancias y socaven la estabilidad de largo plazo está contribuyendo a que la región reduzca sus propios recursos al invertirlos en beneficio de economías extranjeras?

¹⁹ Industrial Research Bureau (IRB), por parte de Control Risks, llevó a cabo esta encuesta. Se les preguntó a los encuestados si habían desistido de una inversión extranjera por lo demás atractiva debido a la reputación del país en el ámbito de la corrupción, de los derechos humanos, del trabajo o del debate ambiental. Las empresas europeas le dieron mayor importancia a la corrupción (38%) que al sector laboral (35%), al medio ambiente (34%) y a los derechos humanos (28%). En contraste, las corporaciones estadounidenses pusieron a la

Los pequeños sobornos causan grandes daños para el sistema carretero de Kenya

MALABA, Kenya - Ayer, el camión de Francis Kuria se cimbró violentamente cuando transitaba por la Carretera Trans-Africana desde el interior de Kenia hacia este pueblo fronterizo polviento. El camino tenía baches tan profundos que parecía que el asfalto había sido aplastado y extendido como masilla.

Una mala construcción pudo haber causado el daño a la carretera, pero sería un reto aún para el mejor contratista construir una carretera que pudiera soportar los camiones severamente sobrecargados que viajan constantemente por los caminos del Este de África. Los transportistas afirmaron que sobrecargan los camiones en esta región de manera rutinaria, otorgando una mordida a quienes trabajan en las cabinas de peaje, que deberían estar protegiendo las carreteras públicas. El jefe de Kuria, Anwar Bayusuf, gerente de operaciones de M.A. Bayusuf e Hijos Ltd. dijo que hasta hace poco, acostumbraba sobrecargar sus camiones hasta en 50 por ciento...

El resultado de la práctica corrupta es que los transportistas tuvieron ganancias enormes a costas del sistema carretero, destruyéndolo tan completamente que Kuria debe disminuir su velocidad al paso de un peatón para poder pasar por encima de los baches. El costo económico, en términos de tiempo perdido y de vehículos dañados por estas carreteras es incalculable. Hace dos años, el Fondo Monetario Internacional se negó a hacerle más préstamos a Kenia, en parte debido a que la corrupción se había vuelto tan obvia que estaba debilitando la economía. Desde entonces, se han tomado medidas en Kenia para frenar la corrupción, y ya no se toleran camiones sobrecargados. “Ya no sobrecargo los camiones”, dice Baysuf. “Tengo demasiados camiones y no me puedo arriesgar. ¿Sabe por qué hacemos esto? El FMI se ha vuelto más listo que nosotros.” Empero, es difícil eliminar la corrupción de un día para otro. Muchas personas esperan recibir una gratificación por hacer su trabajo. Se conoce como *TKK - Toa Kitu Kidogo* en Suahili - “regale una propina”. Al transitar por las carreteras africanas, detienen a Kuria en retenes policíacos para piderle una gratificación. En este viaje, dice que está agradecido de tener a un viajero blanco en su camión porque la policía trata a los *muzungus* con respeto. “Si ven a un *muzungu*, te dejan pasar” dijo Kuria mientras manejamos sin parar por un retén. Aún en el África pos-colonial, los blancos reciben un trato preferencial.

A lo largo de la carretera, el sistema de sobornos está muy arraigado. Kuria nunca pagó a los funcionarios de las cabinas de peaje con su propio dinero. Bayusuf mandaba “agentes para despejar el camino” (“*clearing agents*”) para que entregaran el dinero antes de la llegada del camión. Cuando llegaba Kuria, lo dejaban pasar. Las agencias humanitarias y de la ONU, como el Programa Mundial de Alimentos, cuyos fondos provienen de donadores internacionales, no pueden pedir reembolsos de lo que pagan como soborno. “Lo que hacemos es contratar a agentes que “despejen el camino”, dice Joern Lose, encargada de logística para el PMA en el puerto keniano de Mombasa. Estos agentes hacen el trabajo sucio y se incluye el costo como parte de los cargos administrativos.

Philadelphia Inquirer, 26 de abril del 2000.

¿La corrupción siempre es mala?

corrupción en un nivel más alto (40%), dejando el sector laboral (16%), el medio ambiente (14%) y los derechos humanos (13%) en un nivel mucho más bajo. 92% de las corporaciones estadounidenses “prohiben el uso de sobornos para obtener negocios” (en Europa, 85%), y 76% de ellas prohíben los “pagos de facilitación” (en Europa, 62%).

Algunos argumentarían que la corrupción puede tener efectos benéficos, como el acceso no violento a los asuntos gubernamentales y a la administración, en los casos en que los canales políticos estén bloqueados, o como una manera de reducir la tensión potencialmente abrumadora entre el servidor público y el político, al vincularlos en una red de intereses propios fácilmente identificable.²⁰

Sin embargo, los contra-argumentos son más aceptables. Estos se enfocan en el hecho de que la corrupción desemboca en ineficiencia y desperdicio económico, debido al efecto que tiene sobre la asignación de recursos, la producción y el consumo. Es improbable que los beneficios obtenidos por medio de la corrupción se conviertan en inversiones, dado que el dinero mal habido se gasta en consumo conspicuo o se transfiere a cuentas de banco extranjeras. Dichas transferencias representan una fuga de capital de la economía doméstica. Es más, la corrupción genera ineficiencia en las asignaciones de contratos, al permitir que el licitador menos eficiente pero más hábil para sobornar reciba los contratos gubernamentales. Además, como el costo de los sobornos está incluido en el precio de los bienes producidos, se tiende a reducir la demanda y a sesgar la estructura de producción, y el consumo cae por debajo de los niveles de eficiencia. Así, la corrupción reduce el bienestar general de la población.²¹

Corrupción y cultura: la visión islámica

²⁰ David Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly* p. 719, pp. 727 et seq. Para ser justos, el autor presenta esta tesis de manera ilustrativa, buscando hacer preguntas más que responderlas de manera definitiva, y presenta una lista de factores tanto positivos como negativos. Además, para propósitos del Libro de Consulta, **se le ha agregado el énfasis a todas las palabras que aparecen en cursivas en el párrafo citado para llamar la atención a la precaución con la que las ideas se presentan. (¿algo faltó aquí?)**

²¹ David J. Gould y Jos A. Amaro-Reyes, *The Effectos of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*, Documentos de Trabajo del Personal del Banco Mundial número 580; Serie sobre administración y desarrollo núm. 7 (1983).

Documento adoptado por la 19 Conferencia Islámica de Cancilleres, Sesión sobre la Paz, la Interdependencia y el Desarrollo, que tuvo lugar en Cairo entre el 31 de julio y el 5 de agosto de 1990

Artículo 23

- (a) la autoridad es un bien encomendado; el abuso o la explotación maliciosa de la misma está absolutamente prohibida, para que se puedan garantizar los derechos humanos fundamentales.
- (b) Todos tendrán el derecho de participar, directa o indirectamente, en la administración de los asuntos públicos de su país. También tendrán el derecho de asumir un cargo público de acuerdo con lo dispuesto por la Shari'a.

En los siguientes puntos se resumen los costos que las prácticas corruptas implican:

- un acto corrupto significa que no se lograrán los objetivos deseados por el gobierno (por ejemplo, los nombramientos corruptos implican ineficiencia y desperdicio; la asignación corrupta de lugares escasos en la universidad tiene como resultado que no se aprovecha una oportunidad escasa de manera óptima, etc.);
- la corrupción contamina el ambiente en el cual el sector privado tiene que operar, llevando ya sea a la acaparación de beneficios rápida (y excesiva) en circunstancias impredecibles, o a que se desaliente la inversión hacia el interior, excluyendo a nuevos participantes potenciales y por ende reduciendo la participación y el crecimiento del sector privado;
- la corrupción implica un aumento en el precio de la administración (el contribuyente también debe someterse al soborno, teniendo así que pagar varias veces el mismo servicio);
- si la corrupción aparece como comisión informal, sirve para reducir el monto total de recursos disponibles para fines públicos;
- la corrupción ejerce una influencia corruptora sobre el aparato administrativo, minando el valor necesario para adherirse a altos estándares de honradez (“los declives morales: cada hombre se pregunta por qué él debe ser el único custodio de la moralidad”);
- la corrupción en el gobierno que la gente percibe mina el respeto a la autoridad constituida y, por ende, la legitimidad del gobierno;
- si hay una creencia generalizada de que los políticos de la élite y los altos servidores públicos son corruptos, el público no verá por qué no puede servirse una tajada del pastel también;

- una barrera al desarrollo ha sido la falta de disposición en el ámbito político para tomar decisiones impopulares (“un funcionario corrupto o un político es un individuo egoísta [que probablemente] no pondrá en riesgo sus propias oportunidades para servir la causa de la prosperidad del país entero en un futuro remoto”);
- la corrupción tiene como consecuencia una pérdida substancial de esfuerzo productivo, ya que se dedican tiempo y recursos a hacer contactos para poder darle la vuelta al sistema, en vez de mejorar las credenciales y fortalecer objetivamente el caso propio;
- en la medida en que la corrupción representa la injusticia institucionalizada, desemboca en litigios y cargos inventados con los cuales se puede chantajear hasta a un funcionario honesto; y
- la forma más común de corrupción en algunos países - mordidas y pagos de facilitación - llevan a que las decisiones se tomen de acuerdo con consideraciones monetarias, en vez de necesidades humanas.²²

¿Qué es lo que causa la corrupción?

Algunos afirman que la raíz del problema es la pobreza. Si no hubiera pobreza, tampoco habría corrupción. Empero, aún si la pobreza es una causa subyacente, no puede ser la única. Si la pobreza fuera la causa de la corrupción, sería difícil explicar por qué los países ricos y pudientes están plagados de escándalos - muy pocos de los cuales involucran a personas que se podrían considerar “pobres” o “necesitados”. Esta explicación también equipara de hecho a la pobreza con la deshonestidad - un concepto fuertemente atacado por varios críticos, para quienes esta vinculación es casi una difamación generalizada de los pobres. Tampoco se puede afirmar que quienes manipulan los sistemas bancarios, produciendo “préstamos inviables” (“*non-performing loans*”) y llevando a cabo negocios preferenciales con los depósitos del público sin que se sospeche nada, están en condiciones de pobreza. Por ende, la corrupción es un arma de dos filos: puede surgir de la riqueza y de la abundancia o de la falta de ellos.

²² David Bayley, *supra*, en las pp. 724 y siguientes.

De acuerdo con estimaciones recientes del Banco Mundial, el valor de las riquezas que los líderes africanos corruptos tienen guardadas en bancos europeos es de varios miles de millones de dólares. No puede decirse de ninguno de estos líderes que sea una víctima de la pobreza. Y sin embargo, al saquear las arcas nacionales, estos líderes indudablemente han empeorado las condiciones de pobreza de sus pueblos. Las ganancias privadas determinan las decisiones sobre el gasto público, que está subsidiado por sobornos masivos que otorgan las empresas de los países industrializados sin tener en consideración el bien del país o de su gente. Hay un efecto adverso sobre el desarrollo social y económico. En suma, se puede considerar que la corrupción en grande es una causa de la pobreza, más que resultado de ella.

Tácticas de supervivencia en Tailandia

Un funcionario tailandés supuestamente afirmó: “a lo que usted llama corrupción, yo le digo supervivencia. Mis subordinados dependen de mí para que les ayude de cualquier manera posible. Me gusta mi trabajo. Estoy manteniendo una familia grande. Quizás hayan otras maneras de hacerlo, pero yo no las veo y, además, no le estoy haciendo daño a nadie. Usted dígame que alternativas hay. ¿Sabe usted cuanto gano? No soy tonto. Conozco mi deber y los demás también conocen el suyo. La corrupción es un problema en Tailandia pero por ahora no hay ningún camino mejor. Es más, cada persona en esta [sección] ha estado involucrado en [actividades corruptas] durante años”.

Jon S. T. Quah, “Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies”, Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 13 No. 1, pp.153-177 (1982), en la pág. 165 citando de Clark D. Neher, “Political Corruption in a Thai Province”, en The Journal of Developing Areas XI, 4 (julio 1977), pp. 484 - 489.

Son relativamente pocos los individuos cuya corrupción tiene los efectos más negativos sobre un país, y su comportamiento puede o no ser evidente para el ciudadano común. Por otra parte, con frecuencia la pobreza sí contribuye de alguna manera a la corrupción menor con la que la gente se enfrenta a diario.

En los países más pobres - a menudo, aquellos que tienen élites corruptas - el gobierno es incapaz de pagarles a los servidores públicos un sueldo con el que se pueda vivir. Es más, con frecuencia el estado realmente no tiene los recursos para hacerlo. Por ende, es una percepción

común que la remuneración inadecuada de los servidores públicos es una causa que contribuye a la corrupción, si bien no en todo el sistema, al menos en el nivel menor. No obstante, la respuesta es mucho más compleja que un mero incremento salarial.

El mito de la cultura

Una manera de justificar el soborno es mediante el argumento del “relativismo cultural”. En los países desarrollados, se sugiere con frecuencia que la corrupción forma parte de la “cultura” de muchos países en desarrollo. El hecho de que la gente en un país en particular quizás tolere que le pidan pequeños pagos a cambio de servicios oficiales (por ejemplo, para sacar un permiso o una licencia) no necesariamente significa que aprueben esta práctica; puede ser, sencillamente, que el público “lo percibe como la manera más viable de obtener lo que desea o necesita...una percepción que la alza de los precios puede minar... o que puede ser destruida abruptamente si los consumidores llegan a creer que la escasez subyacente ha sido creada artificialmente, o que procesos alternativos más deseables realmente son posibles”.²³

Sin embargo, uno podría preguntarse: si la corrupción es realmente “parte de la cultura”, ¿por qué existen leyes contra ella en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo? Además, ¿por qué se ha movilizado la gente de Filipinas y de Bangladesh en contra de fuerzas militares bien armadas para destituir líderes corruptos? Estos acontecimientos no cuadran con una aceptación popular de la corrupción como “parte de la cultura”.²⁴

Michael Johnston observa que “una discusión plena sobre los efectos de la corrupción en un sistema dado debe llevarse a cabo en el contexto de los factores específicos a ese sistema. La existencia de facciones étnicas entre las élites, la medida en que las normas de parentesco determinan que los ciudadanos y/o los funcionarios tengan una visión distinta de las prácticas

²³ Michael Johnston, “The Political Consequences of Corruption: Reassessment”, en *Comparative Politics*, julio de 1986, pp. 467-8.

²⁴ Véase varios ejemplos que aparecen en los boletines de TI, en www.transparency.de.

de cacicazgo que la que dicta la ley, o la exclusión de ciertos intereses económicos del proceso de toma de decisiones, por ejemplo, pueden ser piezas claves de la historia de la corrupción en contextos específicos”.²⁵

Fraude presupuestal en la Unión Europea

La mayor parte de los europeos rechazaría cualquier insinuación de que la corrupción “forma parte” de la cultura europea, y sin embargo hay una variedad impresionante de evidencia que se podría usar para hacer esta acusación. No es necesario señalar sólo los escándalos de corrupción políticos o de los “grandes negocios” que han, en efecto, desestabilizado Italia y España, y que han surgido más recientemente en Alemania y Francia. El fraude contra el presupuesto de la Unión Europea se ha vuelto un problema importante; en consecuencia, la Comisión ha intentado establecer redes de ayuda legal mutua entre estados miembros para poder frenarla. Además, están saliendo a la luz cada vez más ejemplos de sobornos entre los países europeos, pagados a políticos y otros servidores públicos en casos de adquisiciones gubernamentales y en privatizaciones.

Michael Johnson

En algunos casos, la corrupción puede reflejar prácticas que una potencia extranjera introdujo en la cultura local. Indonesia está plagada de corrupción masiva. Sin embargo, algunos escritores han argumentado que el origen de este fenómeno no se encuentra entre los indonesios mismos, sino con la llegada de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales. Los hombres de la compañía “estaban mal pagados y expuestos a todas las tentaciones que ofrecía la combinación de una organización nativa débil, oportunidades de comercio extraordinarias y una ausencia casi absoluta de controles desde casa o en Java... los funcionarios se enriquecieron saqueando a la compañía”.²⁶

El mismo autor observa que “[En Filipinas], la corrupción se introdujo durante el periodo de colonialismo español”. También anota que en Singapur, después de la Segunda Guerra Mundial, “los oficiales del Ejército Británico que estaban a cargo de las adquisiciones locales

²⁵ Michael Johnston, *Ibid.*, p. 463.

²⁶ Citado en Jon S.T. Quah, *Burocratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies*, Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 13, núm. 1, pp. 153-177 (1982) en pp. 154-155. El autor también comenta que “la corrupción, que se había permitido durante la era colonial, fue vista con ojos más críticos en el periodo de post-guerra”.

probablemente nunca habían estado expuestos a tantas tentaciones en cuanto a dinero, vino y mujeres...cualquier resistencia que hayan podido tener se desvaneció rápidamente”.²⁷

El autor también observa que Tailandia es el único país miembro del ASEAN que nunca fue colonizado. “Sin embargo, el haberse librado de la dominación colonial no garantiza que un país será inmune a la enfermedad de la corrupción. Es más, en el caso de Tailandia la corrupción es una enfermedad endémica que se puede trazar históricamente hasta el comportamiento corrupto de los funcionarios gubernamentales en la burocracia del siglo XVI.”²⁸

Ya sea que el colonialismo del pasado haya contribuido a la corrupción o no, se percibe un vínculo muy fuerte y corrupto entre una variedad de antiguas colonias y sus “amos” europeos coloniales de antaño.

Por supuesto, hoy en día hay diferencias significativas entre las percepciones y las prácticas de varias culturas. Lo que algunos aceptan como comportamiento razonable o apropiado variará mucho. No obstante, estas diferencias quizás tengan más que ver con la manera en que se llevan a cabo los negocios (mediante el ofrecimiento de regalos y de hospitalidad) que con los intentos obvios por “comprar” decisiones favorables. Hay una distinción clara entre “reciprocidad” y reciprocidades que se clasifican como sobornos.²⁹

En el contexto africano, Olusegun Obasanjo (antes de que fuera encarcelado por su activismo contra la corrupción y, subsecuentemente, electo presidente de Nigeria en 1999) ha atacado contundentemente la sugerencia de que hay una explicación cultural detrás de la práctica de obsequiar regalos lujosos a cambio de favores:

²⁷ *Ibid.*, p. 162, citando de Yoong Siew-Wah, *Algunos Aspectos de la Corrupción*, National Youth Leadership Training Institute Journal, enero de 1973, pp. 55-56.

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

²⁹ Véase John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles; 1984). El estudio clásico de los sobornos del Juez Noonan afirma que se censuraban las reciprocidades consideradas

“Me estremece la manera en la que se intenta racionalizar un comportamiento por lo demás despreciable con base en un aspecto integral de nuestra cultura. Según el concepto africano de apreciación y de hospitalidad, el regalo generalmente es simbólico. No se exige. Su valor está en el espíritu más que en el costo material. Generalmente se obsequia abiertamente, y nunca en secreto. Si el regalo fuese excesivo, resultaría penoso y se regresaría. La corrupción, más bien, ha pervertido y destruido este aspecto de nuestra cultura.”³⁰

También en el lejano oriente hay quejas de que las prácticas tradicionales han sido subvertidos. “Antes, el intercambio de regalos era una costumbre social loable que enfatizaba la importancia de las relaciones personales en la vida social. Hoy, *bongtoo* y *chongji* han distorsionado esta práctica, llevando a cabo soborno institucionalizado en el nombre de los regalos simbólicos que demuestran buena fe.”³¹

La siguiente conclusión provee una respuesta sucinta a quienes arguyen que la corrupción es meramente cultural: “los hombres públicos que han sido inundados por caudales de riquezas inesperadas e inimaginables no son herederos de una tradición de cómodas cuentas bancarias y de responsabilidad pública: son nuevos ricos, magnates de la administración pública...aquellos que estuvieron de casualidad en el lugar preciso al momento preciso”.³²

La herencia colonial...

sobornos en los reinos antiguos de Egipto, Mesopotamia y Palestina y de manera aún más severa en la Roma de Cicerón.

³⁰ En *Corruption, Democracy and Human Rights in Africa*, discurso principal al Foro del Liderazgo Africano sobre Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África, Cotonou, Benin, 19-21 de septiembre de 1994. Véase Ayodele Aderinwale, *Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa* (ALF Publications, Ibadan, 1995). Se expresaron estos mismos sentimientos en una carta al *Financial Times*. Obasanjo fue líder del régimen militar (1976-79) que regresó el gobierno democrático a Nigeria, aunque este gobierno fue derrotado por un golpe militar en 1984. Posteriormente, el dictador corrupto Sani Abacha encarceló a Obasanjo, quien salió de la cárcel a la muerte de Abacha en 1998 y fue electo Presidente.

³¹ Gerlad E. Caiden y Jung H. Kim en *A New Anti-Corruption Strategy for Korea*, *Asian Journal of Political Science*, Vol.1, núm. 1 (junio de 1993).

³² Ronald Wraith y Edgar Simpkins en *Corruption in Developing Countries* (Allen & Unwin, London: 1963).

Cuando analizamos lo que vemos en África, debemos ser justos y reflexionar sobre la situación que los países africanos heredaron cuando lograron su independencia. El colonialismo se caracterizó por la falta de responsabilidad: sólo se rendían cuentas a las capitales europeas - Londres, París, Lisboa y otros lugares. Un rasgo notable del colonialismo era la ausencia de transparencia. Las cortes existían no para hacer justicia y hacer cumplir la ley, sino para justificar la imposición del colonialismo. Los jueces sólo eran servidores públicos con pelucas. Asimismo, el estilo de gobierno consistía en que el gobierno se “aplicaba” al pueblo, en vez de gobernar al pueblo por consenso - y se trasladaron los instrumentos de represión, intactos, a los gobiernos entrantes. Teniendo en cuenta estos antecedentes, los logros positivos de algunos países africanos han sido realmente sorprendentes.

Jeremy Pope en Civil Service Reform in Anglophone Africa (EDI-Banco Mundial, Washington, 1995)

El primer mito: el único problema son los salarios bajos

Los malos salarios, que quedan por debajo del nivel necesario para vivir, están en el meollo de la corrupción. Si se aumentan los salarios, el problema quedará resuelto. Esta es la opinión común. Sin embargo, como ocurre con la mayor parte de las “soluciones rápidas”, la evidencia demuestra todo lo contrario. Sí, las presiones para que un servidor público abuse de su cargo son mayores si está viviendo cerca o por debajo de la línea de pobreza. Empero, la evidencia es, en el mejor de los casos, poco clara en cuanto a si un incremento en los sueldos del sector público puede por sí solo reducir la corrupción. Un análisis a fondo de datos específicos para un país no apoya la noción de que un mero incremento salarial al mismo personal en oficinas corruptas ayudará a resolver el problema.³³

El hecho indiscutible de que la mayoría de quienes están involucrados en la corrupción en grande poseen muchos más bienes de lo que ellos o sus familiares necesitarán jamás - y a pesar de ello siguen las apropiaciones ilegales - provee aún más evidencia en contra de este argumento. Un comentarista africano ha afirmado que algunos países africanos, lejos de ser

³³ Véase, por ejemplo la contribución de Daniel Kaufmann al Foro de Discusión Contra la Corrupción, 14 de enero del 2000, titulada “What have we really learned recently”. La experiencia de establecer autoridades independientes para la recaudación de impuestos (en las que se saca a los empleados del servicio civil y se les paga generosamente) también demuestra esto.

democracias, son incluso kleptocracias.³⁴ Todo esto no niega que el incremento de los salarios en el sector público sea un factor importante para reducir la corrupción. Empero, sólo puede ser una medida eficaz si forma parte de un paquete comprensivo de reformas a la administración pública, donde se trata el tema de las compensaciones justas y los incentivos junto con el del reclutamiento y la promoción meritocrática, el reemplazo de personal corrupto y capacitación adecuada.

El segundo mito: el “buen gobierno” sólo es para los países desarrollados

Los defensores del statu quo, junto con quienes se sienten apenados por la corrupción en su propio país o región, a veces se refugian en el argumento de que el “buen gobierno” es un palo que los países industrializados han fabricado para golpear a los países en desarrollo y en transición. El argumento implica que el “buen gobierno” es un concepto del siglo XX, creado en los países industrializados para cumplir con sus propios propósitos.

Una lectura incluso al azar de la historia demuestra que esta visión está muy alejada de la realidad. A lo largo de los siglos, los gobernantes ilustrados han intentado establecer y mantener sistemas de gobierno equitativos y justos. Dichos gobernantes no han sido únicamente europeos, sino que se encuentran en todas las regiones del mundo. La Dinastía Ts'in en China (221 BC), el segundo Califa musulmán, Umar I (634-644) y el Rey de Suecia Carlos XII (en 1713) son sólo tres ejemplos de los intentos en varias culturas a lo largo de los tiempos.³⁵

Cuando el estado no le paga a sus instituciones

³⁴ John Githongo, un respetado periodista keniano.

³⁵ Bryan Gilling en su libro *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press and Historical Branch, Departamento de Asuntos Internos 1998 pp.13-15) también enumera precedentes romanos. Véase también John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984).

Uno de los principales contribuyentes a las prácticas corruptas puede ser el estado mismo, sobre todo cuando sencillamente deja de pagar sus cuentas.

Por ejemplo, una auditoría reciente en Rusia (la primera de su estilo en los últimos veinte años) mostró que las universidades de Primorye extorcionan dinero de sus estudiantes, cobran cuotas ilegales para la biblioteca y obligan a los estudiantes a contribuir grandes sumas de dinero a “fondos para la caridad”. En la Academia Estatal de Economía y Administración del Lejano Oriente, cada uno de los 4,500 estudiantes contribuye 200 dólares al año a un fondo de caridad, que supuestamente paga los gastos de estudiantes no especificados. (La suma es equivalente a casi cinco meses de ingreso promedio en Primoye.) Incluso aquellos que supuestamente están estudiando gratis pagan este monto. Algunas universidades ignoran los beneficios que deben recibir los huérfanos y los estudiantes discapacitados. Gennady Turmov, rector de una universidad técnica en Primoye, dijo que la culpa es del gobierno por no darles fondos a las universidades, forzándolas a que busquen dinero en otras partes.

“El estado, que se comprometió a financiar las universidades de acuerdo con las mismas leyes, no lo ha hecho desde hace tiempo, incluso mínimamente”, dijo. Por ende, “las universidades tienen que hacer milagros de creatividad comercial”.³⁶

Rompiendo un tabú

Tradicionalmente, la comunidad internacional ha evitado discutir la corrupción. Ahora, el tema está abierto. El tabú se ha roto.

La corrupción llegó al primer plano político, de manera conspicua, cuando los líderes de los países americanos se juntaron en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994. En el Plan de Acción adoptado en la Cumbre, los gobiernos se comprometieron a:

³⁶ De Zolotoi Rog y Novosti, febrero 29 del 2000.

- promover la discusión abierta de los problemas más significativos a los que se enfrenta el gobierno y plantear las prioridades de reforma necesarias para lograr que las acciones del gobierno sean transparentes y tengan que rendir cuentas;
- asegurar una vigilancia adecuada de las funciones gubernamentales, al fortalecer los mecanismos internos, incluyendo la capacidad de investigación y de aplicación de la ley con respecto a actos de corrupción, y al facilitar el acceso público a la información necesaria para llevar a cabo una evaluación externa significativa;
- establecer normas sobre conflicto de intereses para los servidores públicos y medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, incluyendo penalizaciones estrictas para aquellos que utilizan su posición pública para beneficiar sus intereses privados;
- hacer un llamado a los gobiernos del mundo a que adopten y hagan cumplir medidas en contra del soborno en todas las transacciones financieras o comerciales que ocurran dentro del hemisferio;
- desarrollar mecanismos de cooperación en el ámbito judicial y bancario para que en la investigación internacional de casos corruptos sea posible obtener una respuesta rápida y eficaz;
- darle prioridad al fortalecimiento de las regulaciones gubernamentales y la recaudación de impuestos sobre las adquisiciones, a la administración de justicia y a los procesos electorales y legislativos; y
- desarrollar un enfoque hemisférico - teniendo debidamente en cuenta los tratados y la legislación nacional aplicables - hacia los actos de corrupción (tanto en el sector público como en el privado) que incluiría la extradición y el enjuiciamiento de individuos acusados de ello, mediante la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o nuevos arreglos dentro de los marcos de cooperación internacional ya existentes.³⁷

³⁷ Véase *Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995* (Transparencia Internacional, Berlín, 1995), pp. 16-17. Actualmente (1999), organismos civiles de los cinco continentes se están esforzando para tratar de fomentar mayor entusiasmo en torno a la aplicación de estas medidas.

A lo largo de la mayor parte de su existencia, el Banco Mundial ha rehusado tratar el tema de la corrupción, considerándolo un asunto “político” que queda fuera de los estatutos constitutivos del Banco. Esta posición se revirtió cuando el nuevo presidente, James Wolfensohn, en efecto desechó las opiniones legales y declaró que la corrupción es un asunto económico y que, por ende, es vitalmente importante para la viabilidad y la eficacia de los proyectos que el banco financia. En 1999, recalcó su argumento: “las causas de las crisis financieras y de la pobreza son una y la misma..... si [los países] no tienen buena gobernabilidad, si no se enfrentan al tema de la corrupción, y si no tienen un sistema legal completo que proteja los derechos humanos, los derechos de propiedad y los contratos....su desarrollo es fundamentalmente defectuoso y no perdurará”.

Discurso ante el Consejo de Directores, 28 de septiembre de 1999.

Desde entonces, los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordaron prohibir el soborno de funcionarios públicos extranjeros y el 11 de diciembre de 1997 firmaron la Convención sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, que constituye un acontecimiento decisivo.³⁸ Esta Convención, junto con varias recomendaciones legales informales, está diseñada para penalizar el soborno en el extranjero y para acabar con la deducibilidad fiscal de sobornos pagados en otros países.³⁹

¿Por qué un “sistema” de integridad?

Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en si mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Los activistas que combaten la corrupción están preocupados no sólo por la corrupción *per se*, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad. Por ende, es importante evaluar los costos de la corrupción y entender que es imposible eliminarla por completo y de una sola vez. Bajo muchas condiciones, sencillamente será demasiado costoso o demasiado aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con la corrupción - si es que esto

³⁸ El texto está disponible en la página de Internet www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/20novle.htm.

³⁹ La prueba de qué tanto se tiene la intención de cumplir con las medidas estará en el desempeño de las obligaciones que asumieron los estados miembros. No comparten todos, de manera alguna, el mismo grado de entusiasmo en torno a esta homologación de las condiciones básicas del comercio internacional, y algunos se

podría lograrse jamás. La corrupción ha existido desde principios de la humanidad, y lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables. En algunos casos, la discreción burocrática podría ser necesaria para que haya una administración eficaz, y la aplicación más fuerte de la ley o las medidas disuasivas quizás sean demasiado caras para llevar a cabo. También es vital reconocer que algunas políticas para combatir la corrupción no tendrán ningún efecto si aplican de manera aislada.

Es más, el contexto social más amplio condicionará el efecto de varias políticas. Por ende, el objetivo no es lograr una rectitud absoluta o un remedio único, sino mayor honestidad e integridad del gobierno en general. Se trata de entender dónde y por qué florece la corrupción, y desarrollar sistemas y procedimientos hechos a la medida para prevenir y limitarla. Este proceso en si mismo debe ser internamente íntegro. Debe respetar otros valores y equilibrar intereses encontrados. Es axiomático que se deben respetar las normas fundamentales de derechos humanos, como las garantías de un juicio imparcial. Las invasiones a la privacidad personal deben justificarse dentro de lo posible. Si el proceso amenaza las convenciones y normas sociales ampliamente aceptadas, se expone a que surjan problemas.⁴⁰

Un sistema de integridad provee un marco práctico de contrapesos para evitar el daño que la corrupción le causa al interés público, y para fomentar un entorno en el que la calidad de la toma de decisiones oficial es mayor. En el capítulo 4 se trata el tema del sistema de integridad.

El reto

están convirtiendo en el blanco de fuertes críticas conforme avanza el proceso de evaluación de la puesta en práctica de las medidas.

⁴⁰ Una sociedad puede aceptar que se le prohíba a todos los servidores públicos recibir obsequios de cualquier persona, en cualquier momento. Otra sociedad quizás tenga una tradición de regalar obsequios en ocasiones especiales, lo cual no afecta las normas protegidas por un sistema de integridad. Si la gente considera que las restricciones son innecesarias, injustas y contrarias a sus propias opiniones sobre lo que es correcto e incorrecto, es probable que se eviten o se ignoren las restricciones. Esta ha sido la experiencia de reformadores de la ley en cualquier parte del mundo.

Cuando se habla de reducir la corrupción, en realidad se está hablando de una distribución del ingreso más equitativa, lo cual significa reducir los ingresos y beneficios excesivos que gozan los funcionarios actualmente. No sólo se está amenazando el ingreso futuro de estos funcionarios, sino que también se contempla responsabilizarlos por su conducta corrupta en el pasado. En algunos países, estas personas son lo suficientemente poderosas como para desviar por completo cualquier esfuerzo de reforma, si se sienten amenazados por el. ¿Cómo enfrentar este reto?

En primer lugar, se debe tener en cuenta que las reformas se aplican a todo un sistema. Las reformas no están dirigidas a personas, sino a los sistemas en los que trabajan. Debe aclararse que la gran mayoría de los servidores públicos no tienen nada que temer en lo que concierne al pasado.

En segundo lugar, la cuestión de los actos cometidos en el pasado debe tratarse de manera abierta e inequívoca. Las opciones varían entre una amnistía completa, que podrá o no ser una medida aceptable para la comunidad en general, una amnistía parcial donde sólo los “peces grandes” deben preocuparse por las consecuencias de sus actos (suponiendo que los “peces grandes” no tienen el poder para obstruir las reformas), o un proceso de auditoría y de impuestos que saca a la luz el dinero “sucio”. Otra opción consiste simplemente en dejar que el pasado se resuelva por sí sólo: tratar casos del pasado conforme surjan, si es que surgen, sin comenzar con una cacería de brujas. Esta última opción quizás sea atractiva, pero deja una nube de incertidumbre y el público en general se queda sin poder entender cómo se deben tratar casos del pasado.⁴¹

La perspectiva de un ugandés....

En mi cultura, donde no hay ningún tipo de seguro social, sólo puedes garantizar tu supervivencia en la vejez mediante la ayuda y el apoyo que le diste a tus familiares y a los miembros de tu clan. Nuestra cultura está basada

⁴¹ El tema de las amnistías se tratará más adelante.

en las obligaciones y expectativas sociales. Por ejemplo, si tenías un empleo, debías ayudar a los demás por medio de tu posición social, de acuerdo con lo que la cultura dicta. Nos inculcaron estas ideas desde la infancia. La corrupción se define de tal manera que incluye el nepotismo, el tribalismo y el uso del cargo para beneficio propio, etc.; pero estas definiciones son inadecuadas cuando se ponen a prueba en mi cultura. Aún si dejas de ver y escuchar a tu clan y tu tribu, en algún momento u otro las presiones culturales te pondrán frente a frente con el nepotismo y el tribalismo.

Por ende, es importante empezar con la educación de mi pueblo, para que descarten aquellos valores culturales que se prestan a la corrupción. Recientemente, se llevó a cabo un Taller Nacional para la Creación de Coaliciones que juntó a las agencias gubernamentales contra la corrupción, la sociedad civil, el poder judicial, miembros del parlamento, el sector privado y líderes religiosos y culturales, entre otros.

Todos los participantes estaban preocupados por la corrupción en el país, pero cuando se intentó definir con precisión en qué consiste la corrupción en Uganda, surgieron distintas opiniones. No obstante, una cosa quedó clara: que una parte del combate a la corrupción deberá llevarse a cabo mediante la redefinición de nuestras normas y de nuestro sistema de valores. Es más, muchos participantes incluso plantearon que se incluya un curso sobre moral y ética en todas nuestras escuelas, desde la primaria. Ser o no ser corrupto tiene mucho que ver con las ideas y la socialización que se adquirieron en la infancia.

Por otra parte, Uganda ha adoptado una posición fuerte y está enfrentando la corrupción con la misma determinación que mostró cuando el SIDA casi sumió a todo el país. En ese momento, todos los miembros de la comunidad tomamos conciencia de que si no hacíamos algo al respecto íbamos a desaparecer, literalmente, de la faz de la tierra. De esta misma manera, los ugandeses nos hemos dado cuenta de que si no combatimos la corrupción de la misma manera, quizás nunca logremos levantarnos de la pobreza y el sufrimiento. Con el apoyo de nuestros compañeros en todo el mundo, las agencias ugandesas contra la corrupción, como el Inspector General de Gobierno y la Junta Directiva de Ética e Integridad, están llegando a cada rincón de nuestra sociedad. Y de la misma manera que el SIDA, en cada hogar la corrupción se ha convertido en un tema importante.

Dr. Mohammad Kisubi, contribución del 28 de marzo del 2000 a la discusión por Internet de Utstein, "Approaches to Curbing Corruption".

Extractos de LHTAL

¿Cuáles son las causas de la corrupción?

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier

Estado⁴²:

- Causas formales,
- Causas culturales, y
- Causas materiales.

1. Causas formales

Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y

⁴² Para desarrollar esta idea se recurrió a Escalante Gonzalbo, Fernando. "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico" en la Revista Foro Internacional, Vol. xxx, N. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1989, pp. 328-345.

- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.
Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericanos.

2. Causas culturales.

Antes de presentar estas causas es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político [en este caso la corrupción]".⁴³

Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad que se produzcan y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

Son cuatro condiciones culturales básicas:

- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados; permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Para algunos casos latinoamericanos, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

3. Causas materiales.

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

El sociólogo mexicano Fernando Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

- La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Ej: El conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas
- La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Ej: Funcionarios de tributación exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
- La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Ej: Un gremio de industriales entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
- La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Ej: Un funcionario del Ministerio de la Vivienda recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Ej: Un deficiente sistema de control público permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de este.⁴⁴

El impacto social de la corrupción

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidos a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Ejemplo:

⁴³ Sani, Giacomo. "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.), Diccionario de Ciencia Política, pp. 469-472.

⁴⁴ Escalante Gonzalbo, Fernando. Op cit., pp. 333 y siguientes.

Las consecuencias de la corrupción generalizada:

- Se deslegitima el sistema político. La corrupción de jueces y de legisladores hizo que los peruanos aprobaran masivamente la decisión del Presidente Fujimori de disolver e intervenir los poderes del Estado.
- Mala asignación de fondos escasos. "El problema de la corrupción en México" comentó un funcionario público "es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil".
- Se distorsionan los incentivos económicos. Los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones. Se afecta así la eficacia de la economía de mercado.
- Se destruye el profesionalismo. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios profesionales.
- Segrega y desanima a los honestos.
- Se impide la planificación, debido a la falsedad de los datos.⁴⁵

Hipercorrupción.

La cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas, y los organismos de control no cumplen con su función. Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

Las diferencias fundamentales son:

- generalización del soborno.
- porcentajes de soborno desmesurados.

La corrupción, como la enfermedad, se encuentra en todas y partes del mundo. Sin embargo hay tiempos, organizaciones o países con epidemias y otros con una situación controlada. En algunos países como la Argentina, Venezuela y la mayoría de los países en vías de desarrollo, la epidemia es la situación natural. Los países subdesarrollados son sistemas de corrupción latente.⁴⁶

⁴⁵ Moreno Ocampo, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1993, p. 123.

⁴⁶ Moreno Ocampo, Luis. Op. cit., p. 119.