



La corrupción importa

La gobernabilidad ha mejorado en algunos países latinoamericanos, pero la corrupción todavía es un obstáculo al desarrollo de la región

Daniel Kaufmann

MILLONES de hinchas del fútbol en el mundo entero están siguiendo el escándalo de corrupción de la FIFA (órgano rector de este deporte en el mundo). Gobiernos como los de Estados Unidos, Suiza, Brasil, Colombia y Costa Rica, están investigando; y están involucrados ejecutivos y dirigentes de empresas y organizaciones regionales y nacionales de América y otras regiones, con cargos que van desde acusaciones de soborno y colusión en jugosos contratos, hasta la selección de sedes de la Copa del Mundo.

Cada escándalo y organización es diferente, pero este caso tiene características comunes en todo el mundo, como la corrupción entre redes turbias de funcionarios y ejecutivos que conspiran a escala de organizaciones transnacionales y nacionales. El escándalo de la FIFA revela que, incluso si toma mucho tiempo, a la larga puede haber una rendición de cuentas, como lo están demostrando algunas medidas judiciales.

“Car wash” (“Lavado de autos”), el caso que involucra a la petrolera nacional de Brasil, Petrobras, también es relevante: contratos inflados con Petrobras a cambio de sobornos a ex ejecutivos, así como contribuciones ilegales a partidos políticos por parte de influyentes empresas constructoras, han desembocado

en acusaciones y condenas por parte del poder judicial de Brasil. También han surgido denuncias de sobornos para obtener contratos de empresas en Italia, Corea y Suecia. Otros países de la región (incluyendo Argentina, Chile, Guatemala y México) están enfrentando sus propios escándalos. Algunos están reaccionando.

El problema de la corrupción es enorme, y va más allá de los distintos escándalos y reacciones. Se estima que a escala mundial los sobornos rondan una cifra de US\$1 billón, y se calcula que los flujos financieros ilícitos totales desde países latinoamericanos durante la última década ascienden a un monto similar.

Definir y medir

Como parte de un proyecto de investigación que inicié a fines de la década de 1990 con Aart Kraay en el Banco Mundial, definimos la gestión de gobierno o gobernabilidad como las tradiciones e instituciones que determinan el modo en que se ejerce la autoridad (véase “La gobernabilidad es fundamental: Del análisis a la acción” en la edición de *F&D* de junio de 2000). Estas incluyen 1) el modo en que los gobiernos se eligen, rinden cuentas, son supervisados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos de gestionar recursos con eficacia y formular, adoptar

y aplicar políticas y regulaciones sólidas; y 3) el respeto por las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales.

Para cada uno de estos tres aspectos diseñamos dos medidas empíricas, para generar un total de seis Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI, por sus siglas en inglés), con datos de docenas de organizaciones. Cada año evaluamos más de 200 países en lo que se refiere a voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción. La corrupción es uno de varios indicadores de la gobernabilidad, la cual es consecuencia de deficiencias en otros ámbitos de la gestión de gobierno.

Lo tradicional ha sido definir la corrupción en relación con funcionarios públicos que abusan de sus cargos en beneficio propio. Pero la corrupción tiene un alcance mayor. Es un síntoma costoso del fracaso institucional, que a menudo involucra a una red de políticos, organizaciones, empresas y particulares que coluden para beneficiarse del acceso al poder, a los recursos públicos y la formulación de políticas, en detrimento del bien público.

La corrupción política sistémica, en particular ligada al financiamiento de campañas y la “captura de la élite o el Estado” (influencia indebida sobre leyes, regulaciones y políticas por parte de intereses empresariales poderosos), afecta a muchos países industrializados y de mediano ingreso, y democráticos, en América del Norte, Central y del Sur. En este contexto de captura del Estado y “corrupción legalizada”, cabe considerar una visión alternativa de la corrupción: la “privatización de la política pública”.

Resultados dispares

Los resultados de América Latina en relación a la gobernabilidad en los últimos 15 años han sido dispares. Como aspecto positivo, la región ha escapado a gran parte de los conflictos y el terrorismo que han aquejado a muchos países en otras regiones. La democracia sigue evolucionando, pese a algunos reveses en países como Honduras y Venezuela. Y unos cuantos países, como Chile, Colombia, México y Perú, han avanzado en aspectos clave de gobernabilidad económica, en particular gracias a una mejor gestión macroeconómica que, ahuyentado los fantasmas inflacionarios del pasado, ha sentado las bases para la consolidación fiscal y dotado de mayor transparencia a los procesos presupuestarios y de adquisiciones (con la ayuda de ministerios de Economía y bancos centrales eficaces).

Pero en muchos países este progreso macroeconómico no se ha complementado con reformas de la gobernabilidad a más largo plazo (en particular, reformas políticas e institucionales). Según los WGI, *en promedio*, la eficacia del gobierno, el control de la corrupción y la voz y rendición de cuentas se estancaron en la región, y se han deteriorado la calidad regulatoria y el Estado de derecho.

Hacia finales de 2013, la calidad de la gobernabilidad de América Latina quedó a la zaga de la de otras regiones predominantemente de ingreso mediano, como Europa central y oriental, que progresaron durante la transición de la planificación central a la orientación de mercado y su adhesión a la Unión Europea. De modo similar, y exceptuando la categoría de voz y rendición de cuentas (en la que América Latina tiene una ventaja relativa), Asia oriental, que dio prioridad a una estrategia a largo plazo y a burocracias independientes y meritocráticas, superó a

América Latina en muchos aspectos de gobernabilidad, incluidas la eficacia gubernamental, el Estado de derecho y el control de la corrupción (gráfico 1). Los promedios de América Latina se encuentran por debajo de la media mundial de todos los indicadores de gobernabilidad excepto voz y rendición de cuentas, que apenas supera la mediana. La calificación es especialmente baja en cuanto al ejercicio del Estado de derecho. Y la región ocupa el lugar más bajo en seguridad personal y delincuencia común.

Los promedios regionales ocultan grandes diferencias entre los países. Chile, Costa Rica y Uruguay tienen calificaciones relativamente altas de gobernabilidad, a diferencia de la mayoría de los demás países, que están por debajo de la mediana mundial; y algunos, como Venezuela, tienen una calificación muy baja. Las tendencias también varían: Uruguay (con un sistema político cada vez más abierto, una población respetuosa de las leyes y baja tolerancia a la corrupción) y Paraguay (que partió de una base muy baja) han mejorado su control de la corrupción a lo largo del tiempo, mientras que Venezuela experimentó un marcado deterioro.

En un esfuerzo por reducir la corrupción asociada con el exceso de burocracia, algunos países (Colombia, México y Costa Rica) han disminuido los trámites burocráticos, pero muchos otros están quedando rezagados. En sentido más general, en cuanto a competitividad mundial, según el Foro Económico Mundial solamente 7 de 18 países latinoamericanos se ubican en la mitad superior de un índice de 144 países. Solo Chile (puesto 33, y en descenso) y Panamá (puesto 48) se ubican entre los 50 mejores. El principal factor que reduce la competitividad de la región es la mediocre calidad institucional.

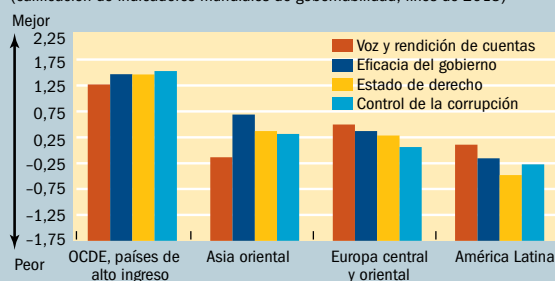
Varios países de la región han dependido en gran parte de sus materias primas, especialmente petróleo y minerales. Con algunas excepciones (Chile y, en cierto grado, Colombia y Brasil), en los países ricos con abundantes recursos naturales la gobernabilidad y el control de la corrupción son peores que en el resto de la región. Según datos de todas las regiones, incluida América Latina, en términos generales los países ricos en recursos no aprovecharon la oportunidad de reformar la gobernabilidad durante el ciclo

Gráfico 1

Resultados dispares

Todos los indicadores de gobernabilidad de América Latina, excepto el de voz y rendición de cuentas, se encuentran por debajo de los observados en otras regiones.

(calificación de indicadores mundiales de gobernabilidad, fines de 2013)



Fuentes: Datos de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (www.govindicators.org) y cálculos de los autores.

Nota: El rango teórico de los indicadores varía entre -2,5 (peor) y 2,5 (mejor); unidades de desviación estándar. Las calificaciones de la OCDE excluyen a países de Europa central y oriental.

excepcional de las materias primas de la última década. Los datos indican que en muchos países, incluida América Latina, la voz y la rendición de cuentas se deterioraron (con mayores restricciones sobre la sociedad civil durante el período, especialmente en algunos países ricos en petróleo), así como también lo hicieron el control de la corrupción —excepto, por ejemplo, en Colombia y Brasil— y el Estado de derecho (gráfico 2).

La importancia de la gobernabilidad

Los WGI muestran la importancia de la gobernabilidad para el desarrollo. En promedio, observamos que la buena gobernabilidad genera un dividendo de desarrollo a largo plazo del 300%: así, una mejora de la gobernabilidad del bajo control de la corrupción (o Estado de derecho) de Venezuela al nivel de Argentina, México o Perú (o del nivel de cualquiera de estos tres países a los niveles observados en Costa Rica) está vinculada *causalmente* a largo plazo con una triplicación del ingreso per cápita, una disminución de un tercio de la mortalidad infantil y tasas de alfabetización mucho mayores. Y no hay indicios de que los ingresos adicionales y la potencial flexibilidad derivada de las ganancias excepcionales de las materias primas en los países ricos en recursos naturales puedan contrarrestar deficiencias en la gobernabilidad. Los datos apuntan a que la buena gobernabilidad aporta al desarrollo de las economías ricas en recursos naturales tanto o más que en otros países. Datos recientes indican que la mala gobernabilidad entorpece la inversión en la exploración petrolera.

Más allá del efecto sobre el ingreso, según muchos otros investigadores (incluyendo Gupta *et al.*, Mauro y Tanzi, del FMI) la corrupción menoscaba los resultados en educación, salud, inversión pública e igualdad de ingresos. Frena el desarrollo, entre otras razones porque apuntala a grupos poderosos y debilita la base impositiva, socava las finanzas públicas (como en Grecia) y desvía tanto el talento (de las actividades productivas hacia la especulación basada en la corrupción) como la inversión pública

(a costosos proyectos que requieren mucho capital en lugar de educación y salud). Y la corrupción supone un fuerte impuesto para los inversionistas.

Esta no es solo una cuestión académica. Pese a los avances en algunos países, históricamente el crecimiento de América Latina ha estado por debajo del potencial (y muy por debajo del crecimiento de Asia oriental), y está experimentando una marcada desaceleración, al igual que la inversión extranjera. Más de un tercio de la población aún vive con menos de US\$5 por día en una región rica en recursos naturales. La desigualdad de ingresos es una de las más elevadas en el mundo (véase “La mayor desigualdad del mundo” en esta edición de *F&D*), y la educación e innovación están a la zaga de las de países similares en el resto del mundo.

Abordar la corrupción

La lucha contra la corrupción nunca ha tenido éxito cuando se ha limitado a iniciativas tradicionales, como otra ley anticorrupción que no se cumple, o una nueva campaña o entidad de anticorrupción. Se precisa un enfoque que modifique los incentivos y aborde la corrupción de modo sistemático, que ataque las redes de captura del poder y de corrupción. Tal enfoque debe dar protagonismo a un poder judicial más fuerte, junto con la reforma del financiamiento de la política, sistemas con base en el mérito, y transparencia y rendición de cuentas. Todos los poderes del gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado deben participar.

Las reformas políticas son obviamente prioritarias, incluidos la democratización y modernización de los partidos políticos y un sistema de selección de líderes políticos abierto y basado en el mérito. Muchos países de la región han adoptado regulaciones sobre el financiamiento del proceso político, pero estas normas adolecen de lagunas y no se aplican adecuadamente (evidencia de la usual brecha entre la ley y la práctica) debido a una débil supervisión y ejecución, así como también a la falta de transparencia. Esto debe resolverse; además, la reforma política debe incluir una prohibición efectiva de las contribuciones de las empresas, tope al financiamiento individual y gastos de campaña, divulgación total de contribuciones a las campañas, y una supervisión más sólida de las elecciones (como se ha hecho en México).

Dado lo difícil que es para la clase política reformar su propio sistema político (algo evidente en Estados Unidos), el enfoque en las reformas del Estado de derecho se torna aún más importante para enfrentar la corrupción, sobre todo en una región donde la impunidad reina en muchos países. La policía y el poder judicial son débiles en la mayoría de los países, y a menudo están sometidos a influencias políticas y empresariales, clientelismo, corrupción y, en algunos casos, incluso se infiltra la delincuencia organizada. Brasil y Chile han demostrado que es posible fortalecer el poder judicial, pero la formación de una estructura meritocrática —y por ende rejuvenecida y despolitizada— de jueces bien remunerados sigue siendo un reto en muchos otros países, al igual que la reforma de la policía. Hay que proteger e incentivar monetariamente quienes denuncien irregularidades.

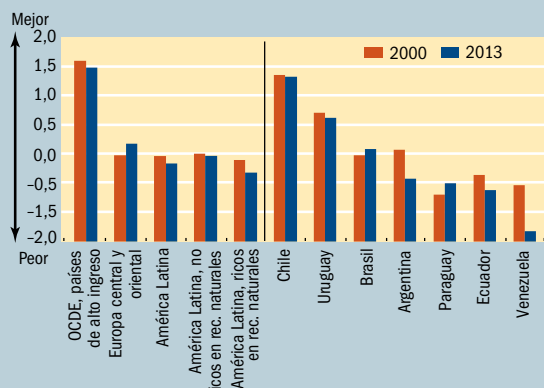
El segmento competitivo y de alta productividad del sector privado sabe muy bien lo mucho que se ve afectado por compañías que participan en actos de corrupción o ejercen una influencia indebida. Las encuestas empresariales revelan el nivel de los

Gráfico 2

Estado de derecho

Algunos países de América Latina presentan calificaciones satisfactorias respecto del Estado de derecho, pero muchos (incluso países ricos en recursos naturales) tienen bajas calificaciones y no han mejorado.

(calificación del Estado de derecho)



Fuentes: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (www.govindicators.org) y cálculos de los autores. Nota: La calificación varía entre -2,5 (peor) y 2,5 (mejor); unidades de desviación estándar.

sobornos en los procesos de adquisiciones y el poder judicial en la región, así como lo débiles que son los esfuerzos anticorrupción. Los líderes del sector privado pueden ser un aliado importante en la promoción de la buena gobernabilidad y la lucha contra la corrupción y la “captura de las élites”, y pueden apoyar una aplicación más estricta de medidas contra sobornos y apoyar políticas relativas a conflictos de intereses y a la conducta de “puerta giratoria” entre los sectores público y privado.

Las multinacionales de países de alto ingreso y de China también tienen gran responsabilidad. Por ejemplo, ayudadas por la labor de los organismos reguladores de los países anfitriones, las petroleras estadounidenses y europeas deberían adoptar plenamente el apartado de la ley estadounidense de Dodd-Frank que exige a las empresas en las industrias extractivas divulgar todos los pagos a gobiernos extranjeros. También se necesita un mayor respaldo de los gobiernos de muchos países de alto ingreso, que deben exponer y eliminar por completo los paraísos fiscales y exigir la divulgación de los beneficiarios efectivos de las empresas, y reforzar el cumplimiento de la legislación relativa a sobornos en el extranjero de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Una mayor *transparencia* está dando lugar a gobiernos más abiertos (inclusive a nivel mundial, por medio de la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA). En América Latina se ha avanzado en materia de transparencia económica y financiera, pero la transparencia política tiene un largo camino por delante para abordar la captura y los conflictos de intereses del Estado. Funcionarios públicos, políticos y jueces a nivel nacional y subnacional deben declarar de modo oportuno y accesible la totalidad de sus intereses empresariales, activos, fuentes de financiamiento de campaña, deliberaciones sobre proyectos de ley y registros de votos. También se necesita transparencia total para enfrentar la corrupción en los procesos de adquisiciones en todos los sectores, empresas públicas y municipios, bajo la supervisión de la sociedad civil. Los gobiernos deben incluir en listas disponibles al público a los licitadores que coludan o sobornen, e impedirles participar en contratos con el gobierno, como ahora lo hacen Chile, Colombia y Brasil.

Si se combinan con las innovaciones impulsadas por la tendencia *Open Data* y con las nuevas herramientas de diagnóstico de gobernabilidad, las reformas en aras de la transparencia pueden ayudar a analizar las vulnerabilidades de la gobernabilidad y exponer públicamente la corrupción y la colusión. Para traducir esta valiosísima información en rendición de cuentas y reformas, la sociedad civil (incluidas universidades y los centros de estudios) debe participar y ser empoderada en mayor grado. Es fundamental que los medios de comunicación desempeñen un papel protagónico en la investigación y divulgación de casos de captación de intereses y corrupción, pero en muchos países eso significará desenmarañar la estructura de propiedad altamente concentrada de los medios.

Oportunidades de reforma

Los pilares de la reforma de la gobernabilidad mencionados revisten igual importancia en los países ricos en recursos naturales, pero a menudo también se requieren medidas complementarias para las industrias extractivas. La gestión de gobierno de los recursos naturales se benefició de algunas iniciativas

notables durante el auge de las materias primas de la última década. Con la participación de instituciones financieras internacionales y bancos multilaterales de desarrollo, así como de organizaciones no gubernamentales, se lanzó la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), que hoy incluye a 48 países. Nuevos enfoques y herramientas contribuyeron a la evaluación de los países y el desarrollo de la estrategia; por ejemplo, la Carta de los Recursos Naturales, que hace hincapié en la formulación de políticas a través del proceso de decisiones. Pero es necesaria una puesta en práctica eficaz. Y la política económica tecnocrática junto con las iniciativas de divulgación deben complementarse con un refuerzo de la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

La reforma en aras de la transparencia es esencial: los países deben unirse a la EITI, adoptar sus normas mundiales y abordar los problemas subnacionales, sociales y ambientales (como Colombia está empezando a hacer). La caída de los precios del petróleo presenta una oportunidad para poner en práctica reformas fiscales específicas, incluidos la reducción de los subsidios a la energía (como en Ecuador y México), el fortalecimiento del cumplimiento tributario por parte de los sectores poderosos y la ampliación de la base impositiva en general (alejándose de la dependencia excesiva de las industrias extractivas), la adopción de fondos soberanos de inversión bien administrados (Chile), y la mejora de la eficacia de la distribución de los ingresos y el gasto público a nivel subnacional, donde a menudo prevalecen el desperdicio y la corrupción.

Tal como están empezando a hacer México y Brasil, los países ricos en recursos naturales deben modernizar sus petroleras nacionales, someterlas al rigor del mercado, reducir la interferencia política e instituir sistemas de nombramiento meritocráticos, y asegurar una eficaz supervisión, divulgación de información e integridad empresarial. También es fundamental contar con organismos sólidos y meritocráticos dentro de las industrias extractivas y los sectores conexos, y prestar atención a los retos sociales y ambientales (como los que enfrentan Colombia y Perú). Y se necesita una mayor transparencia en las legislaturas de muchos países (incluidos Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela).

En general, América Latina padece de un fuerte déficit de gobernabilidad. A menos que haya mejoras, el crecimiento sostenido y compartido estará en peligro, la gran clase media se verá amenazada, y es poco probable que se aborden las grandes desigualdades. Pero hay esperanza y oportunidades. La gran tolerancia que mostraban los latinoamericanos ante la corrupción y la impunidad está disminuyendo. La sociedad civil está exigiendo cambios, y algunos países (como Brasil y Chile) han emprendido reformas. Después de todo, la gobernabilidad de un país se observa, no en una utópica ausencia de corrupción, sino en la firmeza y la calidad de la respuesta institucional. El cambio en la opinión pública, junto con la disminución de los precios de las materias primas y las presiones socioeconómicas y fiscales a raíz del menor crecimiento en la región y en China, hacen pensar que este es el momento de mejorar la gobernabilidad. ■

Daniel Kaufmann es Presidente del National Resource Governance Institute (NRGI).

Referencias:

Véase www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmanref.pdf