

Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la CEI

La función del FMI

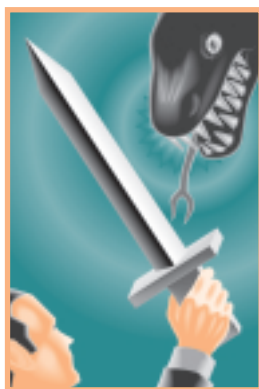
Thomas Wolf
Emine Gürgen



Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la CEI:

La función del FMI

Thomas Wolf
Emine Gürgen



©2000 Fondo Monetario Internacional

Directora de la serie
J. R. Morrison
Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la cubierta: Sanaa Elaroussi
Sección de Artes Gráficas del FMI

Edición en español
División de Español
Dirección de Servicios Lingüísticos

Traducción: Rodrigo Ferrerosa
Corrección de pruebas: Inés Csapó
Autoedición: Myriam J. V. Collyns

ISBN 1-55775-962-6

ISSN 1020-8372

Julio de 2000

Para solicitar publicaciones del FMI diríjase a :
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

Prefacio

La serie Temas de economía tiene como fin divulgar entre un amplio auditorio de lectores no especializados una parte de los estudios económicos referentes a temas específicos realizados por los funcionarios del FMI. La serie se basa principalmente en los documentos de trabajo del FMI, que son documentos técnicos elaborados por funcionarios del FMI e investigadores visitantes, y en estudios relacionados con la política económica. El presente folleto fue preparado por Jeremy Clift, del Departamento de Relaciones Externas del FMI.

Este documento se basa en el contenido del documento de trabajo WP/00/1 del FMI, *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*, así como la nota de información al público No. 00/28 del Directorio Ejecutivo, *IMF Adopts Added Safeguards on Use of Its Resources*, de fecha 4 de abril de 2000. El lector puede adquirir el documento de trabajo mencionado solicitándolo a IMF Publication Services, al precio de US\$7,00 el ejemplar, o copiar el documento original del sitio del FMI en Internet: www.imf.org.

Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la CEI: La función del FMI

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, unos 25 países iniciaron una radical transformación de sus economías en economías de mercado mediante la liberalización de los precios, el desmantelamiento de los instrumentos de planificación central de carácter soviético que aún subsistían y la iniciación de fundamentales reformas económicas estructurales.

Sin embargo, entre las economías que realizaron esta transición, quizá la necesidad de mejorar la gestión pública y reducir la corrupción ha sido más patente en los 15 estados independientes que surgieron tras la disolución de la antigua Unión Soviética: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Georgia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Moldova, la República Kirguisa, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Estas sociedades, la mayoría de las cuales vivieron en un régimen comunista por 70 años, se caracterizaron por la falta de transparencia en el gobierno y de un verdadero imperio de la ley durante varias generaciones. Incluso antes de la revolución bolchevique, ya existían graves problemas de gestión pública y de corrupción en la mayor parte del extenso imperio ruso. En el régimen de planificación central, el sistema económico vigente y la corrupción influían por igual en los asuntos de estos países.

Si bien las transformaciones económicas que se adoptaron después de la independencia se centraron en corregir las distorsiones

sistémicas, no se ha atribuido la importancia requerida a la necesidad igualmente urgente de superar la corrupción oficial y desarrollar las instituciones y prácticas necesarias para cimentar las reformas de mercado. Sólo en los últimos años ha empezado a recibir la atención que merece este importante aspecto de los innumerables problemas que deben atender estos países.

Desde que se disolvió la Unión Soviética, el FMI ha trabajado con los Estados bálticos y de la CEI para ayudarles a obtener la estabilidad macroeconómica y realizar las cruciales reformas estructurales que ellos necesitan. En el cumplimiento de su cometido de prestar asesoramiento en materia de política económica a sus países miembros, el FMI ha desempeñado también un papel cada vez más importante en el refuerzo de la gestión pública y la lucha contra la corrupción en la región.

En este folleto se examina brevemente la relación entre la gestión pública y la corrupción y los elevados costos económicos que genera la corrupción, se resumen las medidas adoptadas hasta el momento por el FMI en este sentido y se esboza un temario para los países de la CEI y el FMI en los próximos años. Basándose en los recientes casos de corrupción en la región, el folleto analiza los vínculos entre la gestión pública y la corrupción, y subraya que la mala gestión pública crea oportunidades e incentivos para la corrupción. La corrupción tiende a empeorar las distorsiones en la asignación de recursos, puede originar disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza y tiene un efecto pernicioso sobre el crecimiento económico y el nivel de vida.

El éxito en la reducción de la corrupción dependerá en última instancia de la determinación con que los países reconozcan y aborden el problema.



La mala gestión pública genera corrupción

El término *gestión pública*, en su acepción común, se refiere a la forma en que el gobierno cumple con sus obligaciones: ¿es el gobierno eficaz, son sus operaciones transparentes, rinde cuentas y se rige por buenas prácticas aceptadas a nivel internacional? La gestión pública abarca una amplia gama de actividades del gobierno y, por consiguiente, es un concepto más amplio que el de la corrupción. La *corrupción* puede definirse como el *abuso de la autoridad o de la confianza para el beneficio privado*, y es una tentación en la que caen no sólo los funcionarios públicos sino también personas que ocupan puestos de confianza o de autoridad en la empresa privada o en organizaciones sin fines de lucro. Este folleto se centra principalmente en la *corrupción pública* y su impacto; el fenómeno de las “mafias”, tan frecuente en muchos de estos países, no se incluye aquí.

Si bien la corrupción indudablemente persistirá hasta cierto grado, independientemente de las mejoras que se logren en la gestión pública, la mala gestión pública crea mayores incentivos y posibilidades de corrupción. El endurecimiento de las leyes contra la corrupción y de las penas por este delito es importante, pero es aún más crucial que los Estados aborden los problemas fundamentales de gestión pública que puedan estimular la corrupción. Efectivamente, un supuesto básico de la condicionalidad del FMI en los programas de reforma de los países bálticos y los países de la CEI ha sido que la institución también puede ayudar a luchar contra la corrupción al colaborar en la mejora de la gestión pública, sobre todo en lo que respecta a la política económica. La condicionalidad se refiere a las condiciones mediante las cuales el FMI conviene en proporcionar fondos a un país miembro.

Para la gestión económica, pueden suponerse tres dimensiones generales, aunque existe cierta superposición entre ellas.

Excesiva intervención y reglamentación gubernamental

Primero, la mala gestión pública se manifiesta como una *excesiva intervención y arbitrio del gobierno en la actividad económica, incluido un exceso de reglamentos para las empresas privadas y el uso*

de sistemas preferenciales, como las restricciones al comercio exterior y a la posesión de divisas, los controles de precios, los créditos dirigidos y las exoneraciones de impuestos. Estos mecanismos ofrecen tentadoras oportunidades a los funcionarios para aprovechar cualquier poder que tengan a su discreción a fin de exigir sobornos o comisiones a las personas que se beneficiarán con el trato preferencial.

Si bien la mayoría de los países de la región ha liberalizado considerablemente su economía, subsiste una excesiva intervención del Estado, ya sea directamente a través de la propiedad estatal o indirectamente mediante un excesivo control de la actividad económica y mecanismos preferenciales, así como la aplicación discrecional de los mismos.

Por ejemplo, los funcionarios de los países de la CEI han abusado de la exoneración de impuestos y de los derechos comerciales preferenciales otorgados a las denominadas instituciones caritativas (como en el caso de una fundación deportiva nacional). Se les ha negado a las empresas extranjeras la autorización para la construcción de hoteles, a fin de proteger los intereses monopolistas de empresas locales, y la exigencia de sobornos por parte de funcionarios locales ha retrasado la construcción de hoteles por parte de extranjeros en las capitales de algunos países de la CEI.

Los funcionarios encargados del comercio exterior de un país han exigido sobornos para el “registro” de contratos de importación, cobrando por cada página (los contratos cortos simplemente se rechazan de plano). Se han cobrado recargos individuales a empresas de propiedad extranjera, que operan en un mercado de divisas estrictamente controlado, por el uso de moneda extranjera.

En un país, la función de otorgar las licencias para la importación de petróleo por parte de empresas privadas se asignó a la empresa estatal de energía (presidida por un familiar cercano de un alto funcionario). En otro país, una gran empresa de servicios públicos se vendió, por un precio absurdamente bajo, a un inversionista conectado con los funcionarios públicos que negociaron la venta.

En otros casos, incluidos los países bálticos, los créditos dirigidos de manera informal o las garantías gubernamentales —concedidas por instigación de funcionarios públicos— han facilitado la concesión de créditos bancarios con bajos intereses a prestatarios dudo-

sos. El incumplimiento del pago de estos créditos ha ayudado a precipitar crisis bancarias. Si bien no se sabe a ciencia cierta si en estos casos efectivamente hubo corrupción, son ejemplos claros de una mala gestión pública que debilitó esas economías. No obstante, puesto que la liberalización económica ha avanzado bastante en la mayoría de los países de la región, los problemas de gestión pública de este tipo tienden a ser menos frecuentes, aunque la magnitud de los sobornos y el peculado aún puede ser bastante elevada.

Falta de rendición de cuentas del gobierno y mala gestión

Una segunda dimensión de la gestión económica se refiere a la *transparencia, la rendición de cuentas y la buena gestión económica y financiera por parte del Estado en los ámbitos que caen bajo su control directo*. Los gobiernos deben mantener relaciones imparciales con la economía, incluidas las empresas privatizadas; evitar conflictos de intereses; velar por que los funcionarios públicos sean eficientes y estén bien remunerados; crear un proceso presupuestario abierto y firmes controles del gasto; establecer un sistema tributario eficiente; evitar los atrasos presupuestarios, y mantener, en general, la transparencia en las operaciones del gobierno y el banco central. Los descuidos en muchas de estas áreas crean un campo abonado para la corrupción.

Los conflictos de intereses siguen constituyendo un problema importante en muchos países de la CEI. Por ejemplo, en más de un país, los funcionarios de la administración de aduanas o de otros organismos públicos introducen licores y productos tabacaleros de contrabando, lo cual perjudica los planes de comercialización y la rentabilidad de las empresas legalmente establecidas (y en algunos casos las empresas conjuntas) en los mercados locales.

En un país, todas las empresas de la industria de materiales de construcción han sido privatizadas nominalmente, pero todas son controladas por familiares cercanos de un importante político, lo cual las convierte en un cartel con fuerte respaldo del gobierno. En otro país, un fabricante local de materiales de construcción obtuvo cuantiosos préstamos de un banco comercial para financiar suministros para un proyecto de construcción de un familiar cercano de un

alto funcionario. Después de haber realizado la entrega, el fabricante nunca recibió el pago, pero no estaba dispuesto a entablar juicio. Como resultado, la empresa quebró y el banco local quedó con un cuantioso préstamo incobrable.

El dinero de los programas de ayuda humanitaria también crea lucrativas oportunidades para la corrupción. Recientemente, en un país de la CEI, el gobierno compró trigo con un préstamo en condiciones concesionarias y, a su vez, lo vendió por debajo del precio de paridad de importación a un negociante bien conectado, quien obtuvo considerables utilidades. Otro caso de mala gestión pública se relaciona con la construcción de fábricas textiles estatales a unos costos inflados, por falta de criterios de adquisición transparentes. En otro caso, se descubrió a posteriori que las autoridades habían falsificado ofertas a precios supuestamente mayores en un contrato de suministros correspondiente a un programa de préstamos del Banco Mundial.

Una burocracia estatal mal pagada y con exceso de personal estimula la corrupción. Por consiguiente, el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, mediante un mayor uso de auditorías externas independientes para las operaciones gubernamentales y financieras y las cuentas del banco central en estos países (como en el caso de Rusia) ayudaría mucho a reducir los conflictos de intereses y los delitos económicos propiamente dichos por parte de los funcionarios. También es esencial el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en el programa actual de privatización.

Un entorno estable nutre la actividad del mercado

El tercer ámbito de la gestión económica se refiere a la creación de un *entorno estable, basado en reglas y competitivo para imprimir eficiencia al mercado*. Un sector privado sólido requiere la existencia de un estado de derecho; que se hagan cumplir los contratos y los derechos de propiedad; un sólido sistema judicial y procedimientos de quiebra eficaces; sistemas tributarios estables, justos y transparentes; una supervisión bancaria eficaz, y una vigilancia estricta del cumplimiento de las normas de prudencia bancaria. Ese entorno no solamente ayudará a reducir la corrupción, sino que

también estimulará el ahorro y la inversión —incluida la inversión directa extranjera— y, por consiguiente, sentará las bases para el crecimiento a largo plazo.

Lamentablemente, los entornos jurídicos y regulatorios discrecionales e inestables probablemente sigan siendo la regla más que la excepción en la región de la CEI, lo cual tiene consecuencias negativas para la *gestión de las empresas*. Por ejemplo, en un país se cancelaron las licencias de funcionamiento de varias compañías de servicios financieros de propiedad extranjera, tras la aprobación de leyes que exigían a esas entidades la creación de empresas conjuntas con socios locales. Las autoridades no tuvieron en cuenta el hecho de haber aprobado antes una ley de protección de la inversión que tenía por objeto reconocer los derechos previamente adquiridos al efectuar esas inversiones.

En muchos países de la CEI es común que se diluya el patrimonio de los “de afuera” mediante la emisión de acciones adicionales de empresas privatizadas y su asignación a grupos dominantes de accionistas locales, a menudo a precios inferiores al valor justo de mercado. Otra práctica común en los programas de privatización masiva ha sido el otorgamiento de ventajas especiales a “fondos de inversión” nacionales y derechos preferenciales para adquirir las acciones correspondientes a una privatización a expensas de los inversionistas extranjeros potenciales. En varios países, la laxa supervisión bancaria y el deficiente control del cumplimiento de las normas de prudencia han permitido a los bancos conceder préstamos principalmente a sus propios accionistas, u otorgar préstamos arriesgados, lo que ha debilitado significativamente al sistema bancario.



La corrupción es costosa

Además de socavar la confianza en el gobierno, y su autoridad moral, la corrupción tiene costos económicos muy reales.

La corrupción puede empeorar una mala asignación de recursos, ya que es improbable que los funcionarios corruptos traten de modificar las reglas que les permiten enriquecerse. De hecho, si se deja prosperar la cultura de la corrupción, se puede dar el caso de que los funcionarios incrementen los procedimientos regulatorios y de obtención de licencias con la esperanza de obtener aún más sobornos. La corrupción también puede agravar las desigualdades en los ingresos y la pobreza (algunos se beneficiarán de los sobornos, las comisiones y los contratos preferenciales, pero con seguridad no serán los más pobres).

Existen muchos datos empíricos que demuestran que la corrupción incide desfavorablemente sobre el crecimiento económico. Puesto que la corrupción actúa como un impuesto sobre las empresas, eleva los costos y reduce los incentivos para invertir. Por ejemplo, una encuesta realizada por la oficina del representante residente del FMI en un país de la CEI indicó que los “pagos informales” a diversos funcionarios públicos ascendían, en promedio, a casi el 40% del total de gastos de la empresa durante el primer año de operaciones. La corrupción generalizada también lleva a algunos de los individuos más capaces de la sociedad a involucrarse en la búsqueda de rentas económicas en vez de desarrollar actividades productivas o innovadoras.

La corrupción impone una carga particularmente pesada a los segmentos más innovadores y potencialmente más productivos de la economía —las pequeñas y medianas empresas— que a menudo carecen de recursos para tratar eficaz y persistentemente con funcionarios corruptos. La corrupción también tiende a reorientar el gasto público en detrimento de las inversiones socialmente útiles (como la salud, la educación, buenas carreteras y comunicaciones) hacia proyectos innecesarios (“elefantes blancos”) o una infraestructura de calidad inferior.

Muchas de las prácticas corruptas registradas en los países de la CEI tienen el fin específico, o el efecto, de discriminar en contra de

las empresas extranjeras. La discriminación surge a raíz de las relaciones más estrechas que naturalmente existen entre los funcionarios públicos y la comunidad empresarial local, pero también es causada por la falta básica de transparencia que implican la mayoría de los actos de corrupción. Los representantes residentes del FMI en muchos de los países de la CEI informan que, en varios casos, la corrupción ha desestimulado la inversión directa extranjera y a veces ha ocasionado la salida de los inversionistas de un país.

La corrupción también reduce el ahorro y la inversión internos y estimula la fuga de capitales, ya que tiende a debilitar al sistema bancario interno. La mayoría de los ahorristas e inversionistas dudan en comprometerse con una economía en la que la discrecionalidad del gobierno y el secreto con que actúa, junto con la corrupción, crean un alto grado de incertidumbre.

En resumen, la corrupción es una de las fuerzas más importantes que obstaculizan la inversión y el crecimiento y, por ende, reduce los niveles de vida en muchas de las economías en transición examinadas. Por último, la corrupción generalizada, al menoscabar la eficacia de los flujos de ayuda a los países en transición de bajo ingreso, puede desestimar el suministro de más ayuda por parte de los donantes, lo que también podría perjudicar el crecimiento económico.



Atención a la gestión pública y la corrupción en los acuerdos respaldados por el FMI

El respaldo financiero que ofrece el FMI a los países miembros reviste varias modalidades, con una diversidad de plazos y de tipos de medidas de política que se recomiendan a los países. Para el logro de la estabilidad financiera y un crecimiento económico duradero,

el FMI comúnmente aconseja a los países que se centren en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, la reducción de la inflación y el fomento de reformas en el comercio exterior, la política cambiaria y otros aspectos del mercado.

En los últimos años, ante la creciente evidencia de los efectos perniciosos de la mala gestión pública (y la consiguiente corrupción) sobre la eficiencia y el crecimiento económicos, el FMI ha enfocado la atención sobre una gama más amplia de reformas institucionales y de aspectos de la gestión pública en los programas de reforma que respalda. Esta reorientación —que está de acuerdo con el creciente interés en la gestión pública por parte de los países miembros— se manifiesta en las pautas establecidas por el Directorio Ejecutivo del FMI a mediados de 1997 (véase el folleto *Buen gobierno: El papel del FMI* y su versión en inglés en el sitio del FMI en Internet www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/NB9715.HTM). Con estas pautas se procura reforzar la función del FMI en este aspecto, en particular mediante:

- El tratamiento más completo, en el contexto de la supervisión ordinaria de las economías nacionales y los programas respaldados por el FMI, de los aspectos de gestión de gobierno comprendidos en el cometido y la pericia de la institución.
- Un enfoque más dinámico en el fomento de políticas y la creación de instituciones y sistemas administrativos para eliminar las oportunidades de soborno, corrupción y actividades fraudulentas en la gestión de los recursos públicos, encaminado a un tratamiento ecuaníme de los aspectos de la gestión de gobierno en todos los países miembros.
- La mayor colaboración con otras instituciones multilaterales, en especial el Banco Mundial, para aprovechar mejor las esferas de especialización complementarias.

Estos principios han orientado la labor del FMI en los países bálticos y la CEI. Además de la supervisión de la política económica y la asistencia técnica que brinda, el FMI ha aprobado acuerdos financieros con cada uno de esos países (salvo Turkmenistán). En la mayoría de ellos, su participación empezó con el servicio para la transformación sistémica —un servicio que se concibió específicamente para

facilitar la transición de las economías a un firme programa de reforma— y continuó con acuerdos de derecho de giro y, más recientemente, con acuerdos trienales en el marco del servicio ampliado o apoyo en el marco de servicios para países de bajo ingreso. El FMI ha procurado fomentar el buen gobierno en estos países principalmente mediante la recomendación de medidas para liberalizar la economía, mejorar la gestión de los recursos públicos y respaldar un entorno económico y regulatorio transparente y estable.

Los programas de estabilización y reforma económicas respaldados por el FMI en los países bálticos y la CEI han contenido medidas correspondientes a las tres dimensiones de la gestión económica ya mencionadas, a saber: la reglamentación de la actividad económica y los mecanismos preferenciales del gobierno; la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gestión económica del gobierno; y la creación de un entorno competitivo estable y basado en reglas para las actividades del mercado.

Para reducir el riesgo de la mala utilización de los recursos del FMI por parte de los países, el Directorio Ejecutivo reforzó, en abril de 2000, las salvaguardias en relación con el uso del financiamiento del FMI, añadiendo el requisito de que el banco central de cada país prestatario publique estados financieros anuales sometidos a auditorías efectuadas por expertos externos de acuerdo con normas internacionales. El FMI podrá llevar a cabo verificaciones in situ, ya sean realizadas por funcionarios de la institución, expertos de otros bancos centrales o firmas de contabilidad.

Los nuevos prestatarios tendrán que suministrar información detallada sobre los controles internos, así como los estados financieros auditados del banco central correspondientes a los tres años anteriores (véase el recuadro 1).

Un examen más detenido de algunos de los programas de reforma económica de los países bálticos y la CEI permite entender mejor la forma en que la participación del FMI podría influir sobre la gestión pública y la lucha contra la corrupción. Para este fin, se eligieron cinco países representativos y se examinó el grado de condicionalidad para cada uno de sus recientes acuerdos con el FMI.

Todos los programas incluían medidas encaminadas a:

Documentos exigidos a los países que solicitan nuevo financiamiento del FMI, especificados por el Directorio Ejecutivo del FMI en marzo de 2000

Ejemplares de

- Estados financieros auditados (o sin auditar si no se realizó auditoría) de los tres últimos ejercicios, junto con los informes de auditoría conexos.
- Todas las cartas de recomendaciones presentadas por los auditores externos correspondientes a las auditorías de los estados financieros de los tres últimos ejercicios.
- Todos los informes de auditoría (incluidos los compromisos de aplicación de los procedimientos convenidos) elaborados por los auditores externos en los tres últimos ejercicios.
- Ejemplares de las normas actuales que rigen al banco central.

Descripción de

- La estructura gerencial del banco central, incluido el organigrama jerárquico.
- La estructura orgánica y las líneas de mando del departamento de auditoría interna, incluidos detalles sobre los altos funcionarios del departamento y un resumen de los recursos humanos (experiencia y títulos).

Lista de

- Todos los informes presentados por el departamento de auditoría interna en los tres últimos ejercicios y un resumen de las conclusiones. De ser posible, informes sobre los controles operativos y financieros aplicados en ese período.
- Nombre legal completo de las filiales del banco central y descripción de sus actividades económicas y del carácter de su relación con el banco central.
- La totalidad de los bancos corresponsales.
- La totalidad de las cuentas que mantienen las entidades públicas en el banco central.

Resumen de

- Controles internos de alto nivel vigentes para los departamentos de banca, contabilidad y divisas del banco central.

-
- *Liberalizar la economía.* Las medidas en este ámbito guardan relación principalmente con la eliminación de los controles de precios de los bienes y servicios; la apertura del sistema comercial mediante la eliminación escalonada de los aranceles e impuestos y las licencias para el comercio exterior; y la supresión de los controles cambiarios en las transacciones corrientes, incluida la modificación de la obligación de entregar las divisas al banco central.
 - *Reforzar el proceso presupuestario y el sistema de tesorería.* Las medidas incluían desde el refuerzo de la recaudación de ingresos (aun eliminando las exoneraciones tributarias) y la optimización del gasto público (aun eliminando las subvenciones), hasta la puesta bajo control presupuestario de los fondos públicos extrapresupuestarios.
 - *Eliminar los atrasos en los sueldos, pensiones y servicios sociales.* En los casos examinados, se impusieron criterios de ejecución cuantitativos (por ejemplo, límites trimestrales) para los atrasos en el gasto público interno con miras a eliminar los atrasos paulatina y ordenadamente.
 - *Reformar el sistema bancario.* Las medidas se centraron en el establecimiento de la independencia del banco central, la adopción de un nuevo plan contable, la adopción de normas prudenciales eficaces y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.
 - *Privatizar, reestructurar o liquidar las empresas públicas.* El FMI ha tratado de que se logren avances constantes en estos ámbitos estimulando el cumplimiento de metas intermedias específicas en los programas y fomentando una eficaz implementación de las leyes sobre quiebra.
 - *Mejorar los marcos jurídico, contable y estadístico.* Las recomendaciones en este ámbito incluían la adopción de leyes bancarias, códigos tributarios, códigos aduaneros, leyes en materia de monopolios naturales, etc., así como marcos contables y prácticas de compilación de datos macroeconómicos ajustadas a las normas internacionales.



Áreas futuras de interés del FMI en la lucha contra la corrupción

Pese a los avances obtenidos hasta la fecha, aún falta por realizar un nutrido programa de reformas en los países de la CEI. En la mayoría de los países, las reformas de la función pública apenas empiezan. Además, algunas de las medidas adoptadas (incluso las de refuerzo de la transparencia) aún podrían demorar mucho tiempo en producir su pleno impacto.

Si bien los programas respaldados por el FMI hasta el momento no han abordado directamente la corrupción en los países bálticos y la CEI, sí han ayudado en forma indirecta a abordar estas cuestiones a través de reformas económicas y estructurales encaminadas a mejorar la gestión económica. En particular, las políticas encaminadas a fomentar la desreglamentación, la liberalización y la privatización han apuntado hacia la creación de un entorno menos propicio para la corrupción.

El respaldo técnico y los programas de capacitación del FMI —que se centran primordialmente en el diseño e implementación de políticas fiscales y monetarias; el desarrollo institucional (como el desarrollo de los bancos centrales, las tesorerías y las administraciones de impuestos y de aduanas); la recopilación y el procesamiento de datos estadísticos, y la redacción y revisión de las leyes financieras— han servido como complemento eficaz de sus actividades de supervisión y financiamiento en estos países. No obstante, como lo indican muchos de los casos actuales de corrupción, aún falta mucho por hacer para atacar este serio problema.

Para el futuro, el FMI seguirá ayudando a reducir las oportunidades de corrupción en los países miembros mediante el respaldo de reformas de las políticas e instituciones económicas, intensificando al mismo tiempo los esfuerzos por fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Ya se encuentran en marcha varias iniciativas generales dentro de los planes actuales de fortalecimiento de la arquitectura del sistema monetario y financiero internacional.

El FMI ha redactado un proyecto de códigos de buenas prácticas en la gestión fiscal y monetaria, y recomienda mucho a los países miembros que los adopten. En varios países, el FMI está prepa-

rando, con la colaboración de las autoridades, informes sobre la observancia de los códigos y normas para ayudar a identificar áreas en las que puede mejorarse la transparencia. Estos informes también contribuirán a que se tomen decisiones inteligentes en cuanto a préstamos e inversiones, ya que revelan el grado en que los países siguen normas internacionalmente aceptadas. El FMI ha recomendado la realización de autoevaluaciones a los países y ha prestado asistencia técnica para ayudar en este proceso. Asimismo ha puesto en marcha, y recientemente ampliado, unas normas de buenas prácticas que los países deberían observar para publicar estadísticas económicas y financieras.

Para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, una mejora de la gestión económica y un entorno más basado en reglas para la actividad del mercado, varias áreas requieren más atención. Éstas incluyen la aceleración de la reforma del sector público y la simplificación del gobierno (incluida una especificación más clara de lo que constituye actividad gubernamental); una mejor gestión y supervisión del uso de fondos públicos; la incorporación de toda la actividad gubernamental extrapresupuestaria en el presupuesto público; la eliminación escalonada de los acuerdos de trueque en el comercio exterior; la separación de la banca central y las operaciones del Tesoro, y la adopción de buenas prácticas en la aplicación de la política monetaria y fiscal y la creación de códigos tributarios y aduaneros.

El FMI también sugiere que se preste más atención a la privatización y a la reestructuración de las empresas públicas; a la reforma de los reglamentos (sobre todo la disminución de la reglamentación de las empresas); a la reforma del sistema jurídico, incluido el fortalecimiento de las leyes y procedimientos de quiebra, y los mecanismos para hacer que se cumplan los contratos; que se avance más en la reforma de la función pública, y que se establezcan auditorías independientes para los bancos centrales y estatales, así como para las operaciones del gobierno y las empresas públicas.

Los progresos en estas y otras áreas y la estricta aplicación de las sanciones existentes para las prácticas corruptas puede dar frutos, pero la corrupción tiene una larga trayectoria en la región y a veces llega hasta las capas superiores del gobierno. Su erradicación será

difícil, sobre todo en la medida en que estos países sigan sin tener una prensa libre, un poder judicial independiente y una oposición política eficaz. También es crucial que el público entienda los verdaderos costos de la corrupción, ya que sin la indignación del público no se podrá obtener una verdadera reforma.

Estos últimos elementos están fuera del control del FMI y debe tenerse cuidado de no exagerar lo que se puede hacer para frenar la corrupción mediante una mayor condicionalidad del FMI en materia de mejora de la gestión económica. La corrupción a los más altos niveles debe reducirse al mínimo, tanto por su impacto contractivo sobre el crecimiento como por su efecto corrosivo sobre la sociedad en general, ya que las máximas autoridades formulan la tendencia moral fundamental que sigue el resto de la sociedad. El público debe tomar conciencia de los efectos perniciosos de la corrupción, ya que a menudo no se tiene un claro concepto de los mismos. Además, los responsables de la política económica, el parlamento y la sociedad civil deben convencerse de la eficacia de las medidas de lucha contra la corrupción.

Éstas son cuestiones sociales y políticas que rebasan el alcance de los programas económicos respaldados por el FMI y que demorarán mucho más en resolverse. No obstante, la estrecha participación de la comunidad internacional puede ayudar a hacer las transformaciones necesarias. El FMI continuará esforzándose por mejorar la gestión pública y luchar contra la corrupción en la región, y colaborará estrechamente con otros organismos internacionales, en especial el Banco Mundial, para asegurar el suministro de un asesoramiento eficaz, coherente y oportuno. Por último, la corrupción es un fenómeno “dinámico” que tiende a adaptarse rápidamente a los cambios de circunstancias. El FMI tendrá que mantener contactos estrechos con organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado para mantenerse informado sobre los efectos de las medidas de lucha contra la corrupción y las nuevas adaptaciones de la política económica que podrían ser necesarias para atacar este grave problema.

El texto completo en inglés del documento de trabajo original, incluidos cuadros y gráficos puede obtenerse en el sitio del FMI en Internet

<http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/CAT/shortres.cfm>

Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.
 20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.
 21. *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la CEI: La función del FMI*. Thomas Wolf y Emine Gürgen. 2000.

Thomas Wolf es Director Adjunto adscrito a la oficina del Director del Departamento de Europa II del FMI. Ha recibido títulos de Amherst College, la Universidad de Columbia y la Universidad de Nueva York. Antes de ingresar al FMI, fue profesor asociado de economía en la Universidad Estatal de Ohio y había sido investigador becario en el Instituto Internacional de Gestión de Berlín (occidental).



Emine Gürgen era Asistente del Director del Departamento de Europa II del FMI al momento de colaborar en la preparación del documento en que se basa este folleto. Posee un título de Master en economía de la Universidad de Illinois.



**Improving Governance and Fighting Corruption in
the Baltic and CIS Countries:
The Role of the IMF (Spanish)**

ISBN 1-55775-962-6