

Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*

Daniel Kaufmann**

RESUMEN

Es un mito sostener que la corrupción y falta de gobernabilidad no es cuantificable. Avances recientes en la medición empírica de la corrupción y la gobernabilidad del sector público nos ha permitido analizar rigurosamente las causas y consecuencias de la corrupción y la falta de gobernabilidad transparente y eficaz del sector público. Estas se evalúan en este artículo, para luego facilitar la discusión del tipo de estrategias y medidas concretas para mejorar la gobernabilidad y controlar la corrupción. Los significativos costos socioeconómicos de la corrupción en una gran cantidad de países justifican la urgencia de acciones concretas.

Con los avances metodológicos estadísticos también hoy se logra medir el grado de imprecisión de las estimaciones de corrupción y gobernabilidad, que no son menospreciables. Ello implica que es vital ser transparente, riguroso y cauteloso en la medición, interpretación y diseminación de datos y análisis. Con estos datos sí se pueden establecer patrones generales de los problemas de gobernabilidad y corrupción en el mundo, identificando el grupo de países que tienen vulnerabilidades agudas, pero no se debe intentar calificar a cada país en un 'lugar preciso' en un índice global.

Los índices comparativos internacionales no son suficientes para desarrollar un esquema detallado de reformas institucionales para controlar la corrupción y mejorar gobernabilidad. Más importante para eso son los diagnósticos detallados con encuestas en profundidad de ciudadanos, empresarios y funcionarios públicos dentro del país, analizando las vulnerabilidades en los sistemas, incentivos e instituciones específicas. Estos programas deben ser participativos y transparentes, involucrando la sociedad civil, el sector privado, los expertos, los políticos y los funcionarios públicos, los cuales manejan los datos y análisis de los diagnósticos para formular estrategias. Para ilustrar con resultados concretos las nuevas herramientas de diagnóstico de la corrupción y la gobernabilidad dentro de un país, éstas se presentan dentro de un estudio de caso para tres países.

En muchos países ya se ha logrado crear conciencia sobre las consecuencias de la corrupción. El desafío en esta etapa es iniciar y sostener reformas institucionales concretas. Para ello es vital el proceso, que integra las nuevas herramientas de diagnóstico rigurosas con experiencias participativas y de acción colectiva con la sociedad civil, utilización la informática avanzada, e impulsado por un liderazgo político.

* Este artículo se basa en la primera Conferencia Perspectivas, que el autor dictó el 15 de marzo de 1998.


** Varios colegas colaboraron y proporcionaron ideas para este tema y este artículo. Entre ellos agradezco en particular a Luis Bates, Alexander Galetovic, María González de Asís, Eugenio Guzmán, Aart Kraay, Patricio Meller, Roberto de Michelis, Luis Moreno Ocampo, Sanjay Pradhan, Randy Ryterman, Rafael di Tella, Shang-jin Wei, José Zalaquett y Pablo Zoido-Lobaton. Las opiniones expresadas en este artículo son de mi exclusiva responsabilidad y no comprometen de manera alguna al Banco Mundial ni a su directorio.

DANIEL KAUFMANN, Instituto del Banco Mundial ex IDE, 1818 H St., N.W., Washington, DC 20433, Estados Unidos, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

Fax: (1-202) 334 8350 Correo electrónico: Dkaufmann@worldbank.org

■ **Daniel Kaufmann** es M. A. y Ph. D. en Economía de la Universidad de Harvard y B. A. de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Actualmente dirige el Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas en el Instituto del Banco Mundial. Previamente fue economista jefe del Grupo de Investigaciones de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Ha trabajado en economías ex socialistas en transición y en América Latina, África y Asia. Ha sido jefe de misión del Banco Mundial en Ucrania, donde asesoró al gobierno en materia de reformas económicas y creó un programa de educación económica. Entre 1996 y 1997 fue Visiting Scholar en Harvard, donde inició programas de estudios empíricos sobre gobernabilidad. Ha publicado extensamente en revistas académicas de economía y gestión pública y asesorado a líderes de varios países. Recientemente su investigación se ha concentrado en el riguroso diagnóstico institucional para entender las causas y consecuencias de la falta de gobernabilidad y la corrupción, y en el diseño de programas para combatirlos. Es uno de los expertos más renombrados en estos temas y ha desarrollado metodologías que han permitido cuantificar y evaluar la gravedad, causas y consecuencias de la corrupción en el mundo. También ha publicado sobre mercados laborales, productividad de inversiones, pobreza urbana, comercio internacional y macroeconomía.

INTRODUCCIÓN

 Por qué es necesario estudiar la relación entre desarrollo económico, calidad de gobierno y anticorrupción? Porque el costo de la corrupción y de un mal gobierno es enorme para el desarrollo. En el pasado se ha subestimado la importancia primordial de la calidad, probidad, transparencia e integridad de las instituciones públicas. La evidencia demuestra que la corrupción reduce la inversión interna y externa; merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social. Por ende, empeora la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar para reducir la pobreza.

Dentro del marco de nuestros estudios definimos corrupción como «el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales». Vale decir, y de acuerdo con esta definición, la corrupción siempre involucra a un funcionario público. Esto implica incluir las relaciones deshonestas entre el sector privado y el público. Queda fuera de este marco de estudio el fraude que ocurre sólo dentro del sector privado.

Investigaciones recientes muestran el gran «dividendo de desarrollo» que se obtiene con un mejor gobierno y con el control de la corrupción. En promedio, una mejora en gobernabilidad desde los niveles muy bajos de Rusia a los medianos de la República Checa, o de los de Indonesia a los de Corea del Sur, aproximadamente triplicaría el ingreso per cápita y produciría avances similares en la reducción de la mortalidad infantil, además de una mejora significativa en la tasa de alfabetismo¹.

Por último, un mal gobierno y la corrupción incrementan la fragilidad del sector financiero. Esto se observó en los países del sudeste asiático, al tornarlos muy vulnerables a una crisis financiera. La corrupción, en especial en el sector público, es la otra cara de un Estado débil. Al hablar de la corrupción, abordamos la disfunción del gobierno y de sus instituciones. Este nuevo enfoque examina abiertamente y en forma más rigurosa un tema políticamente sensible. Se efectúa un análisis de costos, causas y consecuencias de la corrupción, utilizando herramientas conceptuales y empíricas de disciplinas económicas convencionales, como las finanzas públicas y la microeconomía.

El punto de partida de la investigación reciente sobre corrupción es la premisa que es posible medir, cuantificar y comparar «gobernabilidad» y «corrupción». Es un mito que estos fenómenos no se puedan medir. Sin embargo, aplicar rigurosamente esta metodología es un desafío mayor. El estudio de la corrupción debe superar muchos problemas conceptuales y de medición no resueltos y con frecuencia mal manejados. Al mismo tiempo, la comprensión de los vínculos entre anticorrupción y desarrollo

¹ Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

no es completa. Aún más, hay diversos enfoques de anticorrupción que no es fácil integrar entre sí y que incluyen desde la participación de la sociedad civil a la reforma institucional. No obstante, en la coyuntura actual existen oportunidades únicas para conseguir avances concretos.

1. Indicadores de corrupción: lo que dicen y lo que no dicen

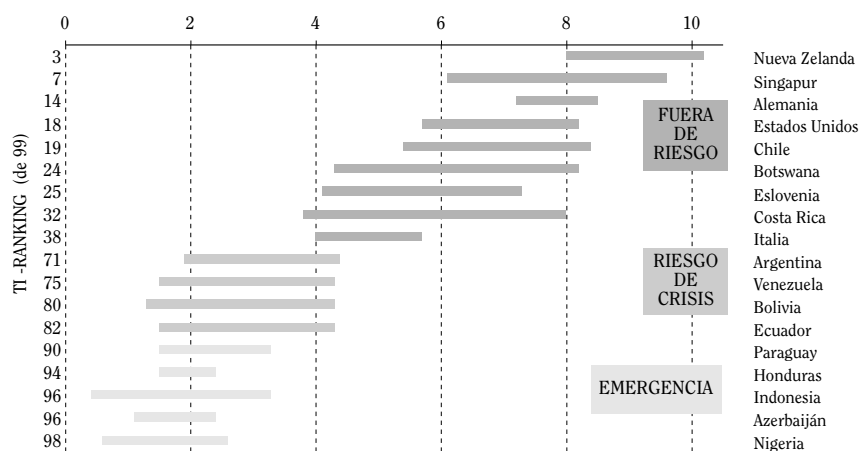
La reciente explosión de investigaciones empíricas sobre corrupción ha generado nueva y abundante información sobre sus consecuencias negativas. Hay una creciente disponibilidad de indicadores contruidos a partir de sondeos; encuestas a empresarios, ciudadanos y servidores públicos; opiniones de expertos e índices que miden el fenómeno en muchos países. Esto ha permitido comparar países sobre bases más objetivas.

Sin embargo, existe una gran variabilidad entre las distintas mediciones, las que generan diferentes clasificaciones y *rankings* de países. Lo que sí sabemos con seguridad es que las mediciones de gobernabilidad y corrupción están sujetas a error. No obstante, la aplicación de nuevas metodologías estadísticas permiten medir en forma relativamente exacta el grado de imprecisión de cada una de las medidas de corrupción disponibles en la actualidad (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999a). Todo esto sugiere que es incorrecto presentar los índices mundiales de corrupción como precisos. El grado de confiabilidad de índices agregados (aun cuando se construyan con rigor) no justifica presentar *rankings* y estimados transnacionales que proyecten una falsa imagen de precisión. No obstante, la metodología para calcular el grado de precisión de los estimadores sí podría permitir clasificar a los países en forma más gruesa en tres categorías en relación con la corrupción endémica: situación de «emergencia», «vulnerable» (o «alto riesgo») y «fuera de riesgo» (ver gráfico 1).

Para ilustrar podemos ver la clasificación internacional parcial de países de Transparencia Internacional 1999 (TI), desde el número 1, el más honesto, al número 99. Por ejemplo Tanzania, país catalogado como uno de los peores (en el puesto 93°, con un índice de 1,9 dentro de un máximo de 10 para un país «honesto»), es estadísticamente indistinguible de Zambia, clasificado en el puesto 56° con un índice de 3,5. Es decir, a pesar de la diferencia de 37 puestos, no es posible saber a ciencia cierta si la diferencia entre ambos se debe a que Zambia es menos corrupto o a que el índice es impreciso. No todos los estimadores tienen un margen de error tan grande, pero el punto importante es que las cifras son imprecisas. Por ejemplo, Botswana (que en el índice de TI ocupa el respetable puesto 24°), no puede presentarse como estadísticamente peor que países que ocupan puestos más altos, como Estados Unidos (18°), Austria (17°), Hong Kong (15°) o aun Islandia (6°).

Gráfico 1

Transparencia empírica sobre corrupción: presentación alternativa para algunos países basada en el trabajo de TI—América Latina (basado en el TI—CPI 1999)



El rango presentado en cada barra para cada país se refiere a la diferencia entre el máximo y el mínimo puntaje recibido en las fuentes del índice. TC-CPI: Transparency International Corruption Index. El índice de 1999 incluye 99 países (de 155 para los cuales existen datos de corrupción). Para más detalles metodológicos visitar: www.worldbank.org/wbi/gac.

2. ¿Cuáles son las consecuencias de la corrupción?

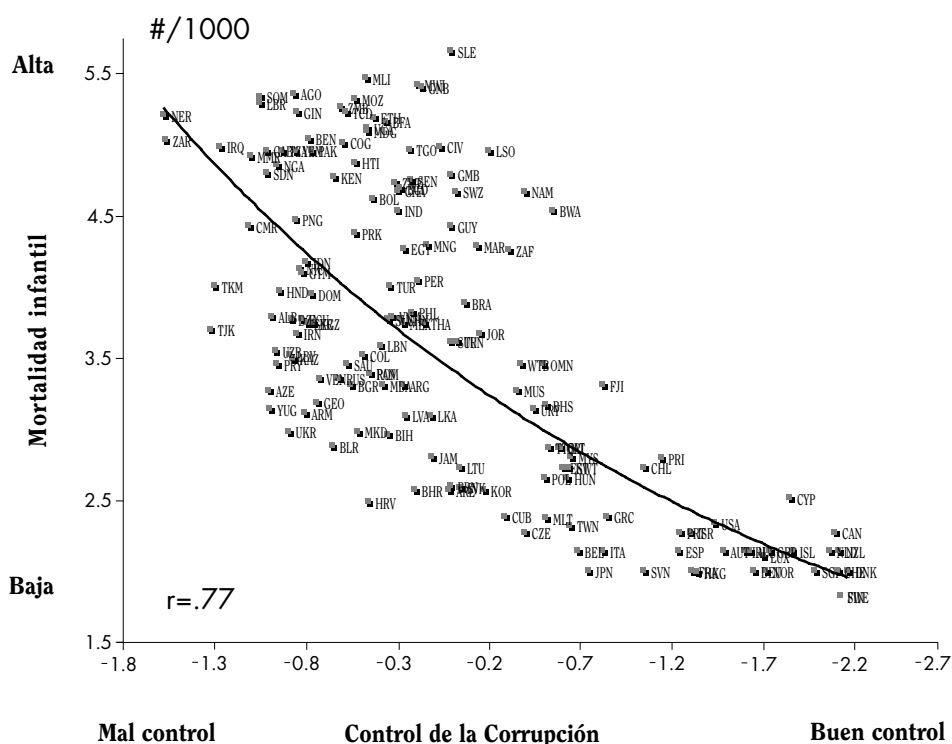
A pesar de la imprecisión de los indicadores de corrupción y gobernabilidad que hoy día existen para la mayoría de los países del mundo (hay índices para 160 países), existe una metodología que permite cuantificar con cierta exactitud su grado de imprecisión. Por lo tanto, es posible hacer estudios estadísticos y econométricos a partir de ellos. Con esto en mente, revisemos cuál es la evidencia acerca de las consecuencias de la corrupción.

La evidencia sugiere un efecto causal entre mejor gobierno y mayores niveles de desarrollo. Utilizando regresiones transversales que incluyen un gran número de países (entre 155 y 173), Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999^b) presentan evidencia sobre el efecto causal de seis índices de gobernabilidad (*voice*² y *accountability*³; inestabilidad política y violencia, carga regulatoria, efectividad gubernamental, Estado de Derecho y corrupción) en tres indicadores de desarrollo (ver gráfico 2).

- 2 Se refiere a diversos mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas distintos a los de mercado.
- 3 No tiene un sinónimo en castellano. En sentido restringido, se refiere a la capacidad del gobierno de dar cuenta de sus actos en forma transparente a la ciudadanía

Gráfico 2

El dividendo de la gobernabilidad para el desarrollo socioeconómico



Control de la Corrupción, fuente: Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, (1996). Mortalidad infantil: muertes antes de los 5 años por 1000.

Fuente: World Development Indicators, www.worldbank.org/wbi/gac.

Al utilizar una gran muestra de países, la evidencia empírica sugiere un impacto negativo de la corrupción sobre los niveles de la inversión interna. También al examinar un conjunto de datos (a comienzos de los '90) sobre la inversión externa directa, Wei (1997) encontró evidencia de que la corrupción en los países receptores desincentiva la inversión externa. ¿Qué tan grande es el efecto de la corrupción? Por ejemplo, si un país corrupto redujera su nivel de corrupción al existente en Singapur, el efecto que tendría sobre la atracción de inversión externa sería el mismo que si disminuyera su tasa marginal de impuestos a las empresas desde 30% a 10%.

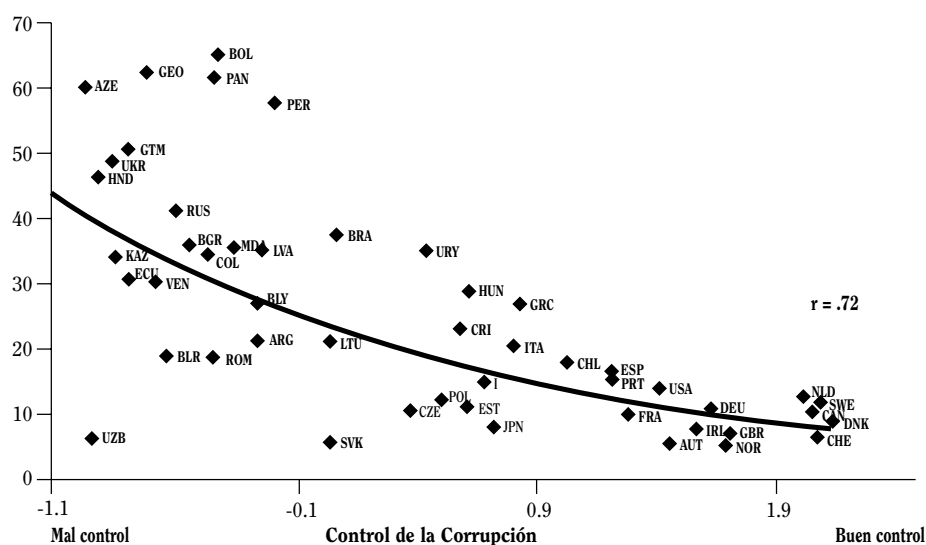
Dado el significativo impacto de la corrupción sobre la inversión, es lógico esperar un efecto nocivo sobre el crecimiento económico. Mauro (1997) examinó esta relación y encontró que si Bangladesh hubiera sido capaz de reducir su corrupción al nivel de Singapur, su tasa de crecimiento anual per cápita del PIB entre 1960 y 1985 habría sido 1,8 puntos porcentuales más alta. En otras palabras, en 1985 la corrupción le había costado a Bangladesh alrededor del 50% de su ingreso per cápita.

Los mecanismos a través de los cuales la corrupción retarda el crecimiento económico parecen ser multifacéticos (Schleifer y Vishny 1998, Mauro 1997; Johnson,

Gráfico 3

Economía informal e índice de corrupción

La economía informal como porcentaje del PIB



Fuente: Economía Informal - Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobato, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review*, May 1998. Control de la Corrupción: Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobato. www.worldbank.org/wbi/gac.

Kaufmann y Zoido-Lobato, 1996 y Tanzi y Davoodi, 1997. La evidencia sugiere que la corrupción lleva a que las personas más talentosas se dediquen a pensar en cómo beneficiarse de la corrupción y no a desarrollar actividades productivas que creen riqueza; favorece los gastos públicos excesivos e improductivos y la proliferación de elefantes blancos; merma recursos para mantener la infraestructura física; estimula el crecimiento de la economía informal y los mercados negros (ver gráfico 3); disminuye los ingresos tributarios y con ello debilita a las instituciones, y horada la capacidad de las instituciones judiciales de hacer cumplir la ley.

Para ilustrar los resultados obtenidos por Tanzi y Davoodi (1997) sobre el gasto gubernamental, Wei (1998) calcula que cuando la corrupción crece desde el nivel de Singapur al de Pakistán la razón gasto público/PIB aumenta en 1,6 puntos porcentuales, pero la razón ingresos públicos/PIB se reduce en 10 puntos porcentuales. Asimismo, un incremento de la corrupción disminuye la calidad vial, aumenta la incidencia de cortes eléctricos, las fallas en las telecomunicaciones y las pérdidas de agua. En concreto, un aumento de la corrupción como el señalado se asociaría a un aumento de un 15% en caminos en mal estado.

Más aún, a menudo los contratos de defensa, que suelen ser propensos a la corrupción, se hacen, por ejemplo, a expensas de los centros de salud rurales

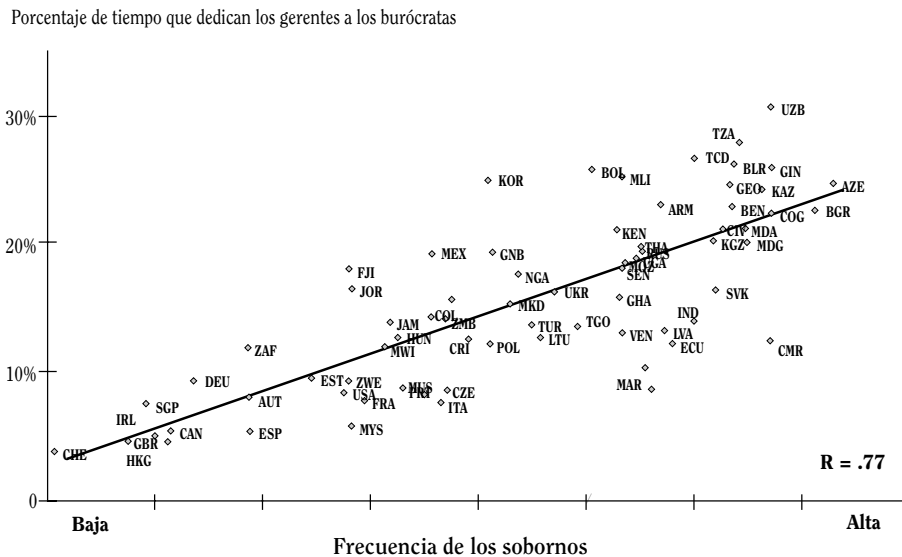
especializados en el cuidado preventivo. En la medida en que los habitantes rurales tienen ingresos menores que sus contrapartes urbanas, este sesgo de política –inducido por la corrupción– puede empeorar la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, desviar los recursos destinados a las áreas rurales.

Lo anterior sugiere que la corrupción puede aumentar la pobreza urbana y rural, ya que los pobres cuentan con pocos medios para acceder a los beneficios del soborno y la corrupción. En general, donde prevalece la corrupción se puede esperar que los pobres cuenten con servicios sociales de menor calidad; que la inversión en infraestructura se sesgue en contra de proyectos que los beneficien; que enfrenten impuestos más altos o menores servicios; que se vean desfavorecidos en la venta de sus productos agrícolas, y se limite su capacidad empresarial (Rose-Ackerman, 1997 y Wei, 1998).

¿La existencia de corrupción facilita las transacciones comerciales? A veces escuchamos el cuento del “soborno virtuoso” donde éste es visto como el “lubricante” que acelera las ruedas del comercio. El argumento es que en un país repleto de regulaciones excesivas, la posibilidad de sobornar, para esquivar el control de un mal gobierno, equivaldría a la desregulación y podría tener efectos positivos. Pero esta visión es equivocada. El soborno dificulta las transacciones. Por ejemplo, los funcionarios ejercen una gran discrecionalidad al personalizar el tipo y cantidad de acoso ejercido sobre las compañías individuales. Los inspectores tributarios pueden

Gráfico 4

Tiempo dedicado por los empresarios a los burócratas y frecuencia de los sobornos



Sobornos y porcentaje del tiempo de los gerentes - fuente: Kaufmann y Wei (1999). Encuesta del informe de Desarrollo Mundial 1997.

exagerar el número de revisiones de la renta y los inspectores de seguridad contra incendios pueden decidir con cuánta frecuencia necesitan controlar una empresa en un año determinado.

Con datos de dos encuestas diferentes (que agrupan más de 6 mil casos en más de 75 países), Kaufmann y Wei (1999) demostraron, que dentro de un mismo país, los gerentes de empresas que pagan más sobornos dedican, en promedio, mayor tiempo a negociar con los funcionarios de gobierno. Es probable que esa desventaja afecte tanto a los que pagan sobornos como a la sociedad en general. Lo anterior rechaza la hipótesis que al marco regulatorio hay que mirarlo como exógeno a la gobernabilidad y a la corrupción. La evidencia en la gráfico 4 sugiere que para los empresarios el soborno suele ser la “arena” que traba y obstaculiza las ruedas del comercio.

En Asia, algunas instituciones financieras relativamente sofisticadas, pero al mismo tiempo plagadas de graves problemas de gestión y transparencia, demostraron su vulnerabilidad en los últimos años. Aun cuando ellas no fueron directamente las principales culpables de la crisis financiera en el este asiático, la corrupción y la falta de transparencia contribuyó a profundizarla y a que los inversionistas extranjeros perdieran la confianza. Análogamente, si bien se observa que en algunos países la formulación de políticas distorsionadas es el resultado de intereses creados y corruptos de las élites gobernantes o de los políticos (y que obstaculiza las metas de desarrollo socioeconómico), todavía queda por determinar el nexo empírico preciso entre la corrupción y el desarrollo, inducido directamente por la deficiente formulación de políticas.

3. Las causas de la corrupción

A continuación se presenta una breve lista de las variables que, de acuerdo con la investigación empírica reciente, parecen influir en la corrupción:

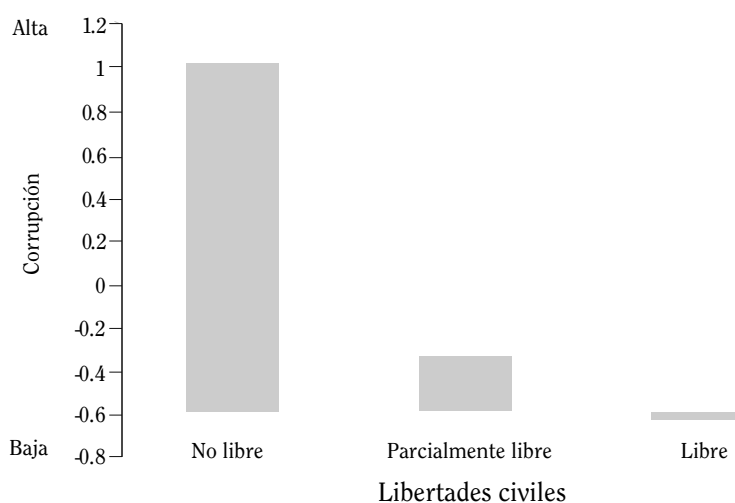
- ***Determinantes políticos, derechos fundamentales y libertades civiles***

Un nexo causal fundamental es el que existe entre determinantes políticos y falta de gobernabilidad. Un tema importante que requiere análisis más profundos en muchos países es la importancia de la «captura política» por élites dentro y fuera del gobierno, que conlleva a una gran influencia en la adopción de políticas económicas e industriales que favorecen intereses creados. El financiamiento de los partidos políticos y las elecciones es otro tema de similar importancia, que se está comenzando a estudiar más a fondo. Por otro lado, estudios empíricos comparativos en marcha muestran que derechos políticos más sólidos y fuertes (elecciones democráticas, una legislatura, partidos de oposición, etc.), junto con las libertades civiles (medios de

comunicación libres e independientes, libertad de reunión y de expresión, libertades básicas para la mujer, incluyendo su grado de participación en el Congreso, etc.) reducen la corrupción. Ello es coherente con la perspectiva de que una población que participa más puede imponer restricciones significativas que dificultan que los políticos abusen del control discrecional de servicios públicos y empresas (ver gráfico 5).

Gráfico 5

Corrupción y libertades civiles



Fuente: Kaufmann y Sachs "Determinants of Corruption", Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton (1999a). Libertades Civiles - fuente: Freedom House.

- *El régimen legal y judicial*

A escala mundial, la evidencia indica una asociación significativa entre diversas variables del régimen legal y la corrupción. La protección de los derechos de propiedad, la valoración del marco legal, la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, la capacidad de los tribunales para resolver conflictos comerciales y disputas relacionadas con contratos gubernamentales están asociadas con la corrupción.

- *Instituciones que actúan como guardianes públicos*

Hasta el momento no hay un número suficiente de análisis rigurosos que utilicen controles adecuados para evaluar si las instituciones gubernamentales fiscalizadoras son realmente efectivas. Los análisis que sugieren que son efectivas se respaldan con la información de unos pocos países, como en Hong Kong, donde éstas han tenido impacto. Sin embargo, dichos estudios no discuten con detalle el resultado de reformas más amplias que con frecuencia

se han realizado en forma simultánea. Cuando se impulsa a una institución fiscalizadora de este tipo es importante cerciorarse de que se hagan a la vez otras reformas más fundamentales. De lo contrario, las instituciones encargadas de perseguir actos corruptos son realmente contraproducentes, porque se prestan para que quienes las controlan persigan más eficazmente a sus opositores políticos.

- ***Entorno económico, regulatorio y de finanzas públicas***

Un alto grado de participación estatal en la economía; regulaciones e impuestos excesivos a los negocios; excesiva arbitrariedad en su aplicación; las tasas de cambio en el mercado negro, como una consecuencia de las distorsiones y restricciones comerciales; políticas industriales de intervención proteccionista y medidas contra la competencia, y una deficiente regulación del sector financiero y del proceso presupuestario, parecen estar asociados a una mayor incidencia de la corrupción. A la vez, las economías más monopolizadas también suelen ser más corruptas.

- ***Administración del sector público***

El profesionalismo de la administración pública se asocia con menos corrupción. Aunque a menudo se menciona la importancia de los salarios, la evidencia empírica entre corrupción y el nivel de salarios es algo ambigua. En términos generales, la evidencia sugiere que no es suficiente igualar los salarios públicos con los privados, si al mismo tiempo se aísla la contratación y promoción del personal de un sistema basado en el mérito, y no se entrena un cuadro profesional de funcionarios públicos motivado para servir al público.

- ***Nivel general de desarrollo del país***

Como es de esperar, el nivel de ingreso per cápita o de educación, manteniendo otros factores constantes, se correlaciona con la incidencia de la corrupción en un país. La gobernabilidad y la calidad institucional mejoran a medida que aumenta el grado de desarrollo. No obstante, la relación no es tan estrecha como se esperaría; también hay excepciones. Por ejemplo, Chile, Costa Rica, Eslovenia y Botswana muestran un menor nivel de corrupción que algunos países de Europa Occidental.

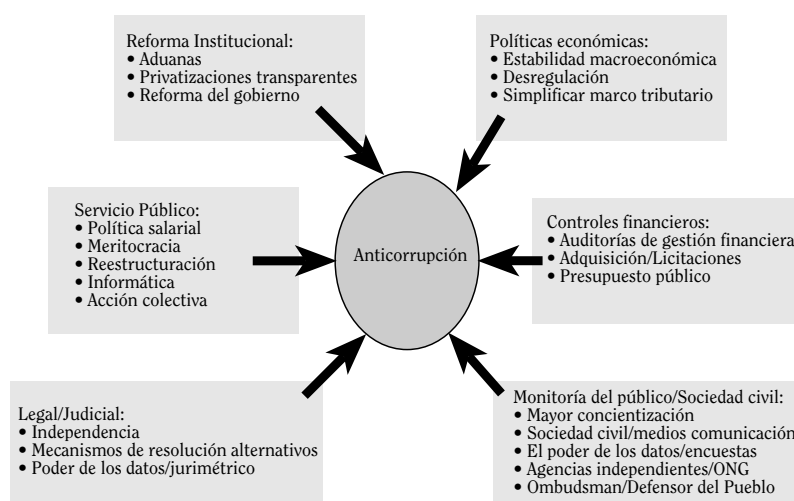
4. Anticorrupción y fortalecimiento de las instituciones

¿Qué tipo de estrategias y programas anticorrupción tienen posibilidades de éxito? En forma simple, el gráfico 6 esboza los principales componentes que deben ser tomados en cuenta en un programa de acción que contemple reformas al Poder Judicial y al sistema jurídico; institucionalidad y reformas a la administración pública,

junto con la supervisión y participación de la sociedad civil y los medios de comunicación; la simplificación de las regulaciones económicas y la reforma tributaria, y reformas financieras, del presupuesto y de las adquisiciones. En realidad, no es difícil elaborar una lista como ésta. Lo difícil es comprender las condiciones políticas que hacen factibles estos cambios, así como establecer las prioridades –muy específicas en cada país– desde el punto de vista de los cambios institucionales más urgentes y de las políticas de mediano y largo plazo.

Gráfico 6

Estrategia integrada para combatir la corrupción



Esquema basado en contribuciones de Sanjay Padhan, Banco Mundial.

4.1 Hacia la formulación de una estrategia en varios frentes⁴

Teniendo en cuenta lo que sabemos sobre los principales factores determinantes de la corrupción, ¿qué tipo de programas puede surtir efecto para avanzar hacia el buen gobierno y la integridad? Las lecciones que comienzan a recogerse indican que, para reducir la corrupción y mejorar la función de gobierno, la sociedad debe contar con un sistema de frenos y contrapesos que restrinja las actuaciones arbitrarias de los políticos y de la burocracia y propicie una buena gestión del Estado de Derecho. Entre ellos es muy importante lo siguiente:

- Frenos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y entre los gobiernos federales y subnacionales, incluido un Poder Judicial

4 La preparación de gran parte de esta sección fue posible gracias a los aportes y al trabajo en colaboración del autor con Sanjay Pradhan y Randi Ryterman.

independiente y un sistema jurídico-judicial eficaz, además de una adecuada descentralización, en la que se actúe con transparencia y se rinda cuenta de las acciones.

- Instituciones de la sociedad civil y medios de información independientes que expresen su opinión y vigilen el funcionamiento del Estado.
- Una economía de mercado competitiva, sin excesiva intervención o regulación. Por el contrario, una economía basada en monopolios y propiedad estatal de los medios de producción favorece la corrupción.

Como complemento de estos frenos y contrapesos generales, es esencial contar con mecanismos institucionales para que cada rama del gobierno rinda cuenta pública de sus actos:

- Mecanismos para las autoridades políticas, como el acceso del público a la información sobre las votaciones parlamentarias y las fuentes de financiamiento de los partidos; la declaración de ingresos y bienes de las autoridades, tanto antes de asumir un cargo como al dejarlo, y la prevención de conflictos de interés.
- Una administración pública con orientación de servicio y basada en el mérito, con un sistema de remuneraciones transparente, donde los clientes puedan informar sobre el nivel de los servicios prestados.
- Transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos; plena cobertura presupuestaria; un sistema de hacienda fuerte e integral; un sistema de adquisiciones públicas transparente y competitivo, y auditorías externas e independientes.

Los dirigentes políticos deben demostrar su compromiso de combatir la corrupción declarando públicamente y en forma transparente sus propios ingresos, bienes y fuentes de financiamiento. En varias economías de mercado avanzadas y democracias de la OCDE, ello ha supuesto lo siguiente:

- Información al público de las votaciones parlamentarias.
- Examinar costos y beneficios de la inmunidad parlamentaria.
- Declaración pública de las fuentes y montos del financiamiento de los partidos políticos.
- Declaración pública de ingresos y bienes de los funcionarios públicos de alto nivel y de sus principales dependientes.
- Evitar los conflictos de interés de los funcionarios públicos.

- Proteger la seguridad personal y el empleo de los funcionarios públicos que delatan abusos de cargos públicos por parte de otros funcionarios de las entidades en que ejercen sus funciones (*whistleblower statutes*).

Los datos disponibles sobre los países muestran de manera concluyente que cuando las contrataciones y los ascensos se deciden sobre la base de los méritos de los funcionarios (y no por favoritismo político o afiliación ideológica), se observa una asociación positiva con una gestión de gobierno eficaz y el control de la corrupción. Reformas eficaces en este ámbito incluyen la creación de instituciones profesionales independientes; la introducción de un sistema integral de gestión del desempeño, según el cual las remuneraciones y los ascensos dependan del desempeño de los funcionarios; niveles de remuneraciones del personal de gerencia y profesional competitivos con los del sector privado, y simplificar, monetizar y definir con transparencia las bonificaciones y los beneficios no pecuniarios.

La experiencia muestra que cuando se expone a las administraciones públicas a las presiones y exigencias de sus clientes, tanto del sector público como de la ciudadanía, se produce un gran impacto, ya que mejora la prestación de los servicios y aumenta la eficacia de la administración pública. Las medidas de reforma en este ámbito incluyen evaluar el desempeño de los ministerios/organismos mediante encuestas a los clientes; establecer una amplia gama de grupos de usuarios y órganos de consulta, y desarrollar sistemas para la prestación de servicios a través de Internet. Estas medidas han resultado eficaces en lo que respecta a las exigencias de los clientes en países como Estados Unidos, el Reino Unido, Malasia y Chile.

Los sistemas básicos de rendición de cuentas en la asignación y gastos públicos son la piedra angular de un buen gobierno, libre de corrupción. La rendición de cuentas en la gestión del gasto público exige lo siguiente: i) un presupuesto integral y un proceso presupuestario consultivo; ii) transparencia en el uso del gasto público; iii) un sistema competitivo de adquisiciones públicas de bienes y servicios, y iv) una auditoría externa independiente. El presupuesto debe cubrir todas las actividades estatales y la declaración de información estratégica (incluyendo el uso del *web*) es muy importante: muchos países publican marcos básicos de estrategia de gastos públicos, para esclarecer la opción estratégica y mejorar la transparencia de los objetivos de política (por ejemplo, Australia, Reino Unido, Sudáfrica).

La corrupción en adquisiciones públicas es endémica en muchas economías en transición y en desarrollo. Reducir la corrupción exige adherirse a una disciplina estricta de licitaciones transparentes y competitivas de los principales contratos, y aumentar al máximo el alcance de la supervisión y el escrutinio públicos. Para mejorar la eficacia del proceso de adquisiciones estatales y controlar la corrupción, países latinoamericanos como México, Argentina y Chile han implantado recientemente sistemas electrónicos de adquisición pública de bienes y servicios, utilizando el *web* para avisos y resultados. También están introduciendo otras innovaciones importantes

en lo que se refiere a la auditoría externa. Las ONG desempeñan un papel cada vez más destacado en promover el establecimiento transparente y público de las regulaciones y «reglas del juego» para proyectos de adquisiciones de gran envergadura y a través del proceso mismo de licitación competitiva. El Banco Mundial también ha participado activamente, al perseguir con firmeza a las empresas dedicadas a malas prácticas de adquisición (en el sitio del Banco en la *web* se dan a conocer las compañías dedicadas a prácticas corruptas que ya han sido excluidas públicamente de poder licitar).

En muchas economías en transición y en desarrollo una de las causas de la corrupción es la concentración del poder económico en monopolios que luego ejercen influencia política en el gobierno para obtener beneficios privados. El problema es especialmente grave en las economías con abundantes recursos naturales. Los monopolios en el sector del petróleo, por ejemplo, ejercen bastante poder económico y político que conduce a diferentes formas de corrupción, incluyendo evasión de impuestos, compra de legislación y aprobación de decretos que restringen la entrada en los mercados y la competencia.

En otro ámbito, el monitoreo y la supervisión de la sociedad y su participación en el proceso de toma de decisiones y en el funcionamiento del sector público han sido un contrapeso y un instrumento esencial para combatir la corrupción y mejorar la función de gobierno. Para eso el Estado debe ser transparente ante la opinión pública. Y se deben dar a la ciudadanía los medios para que cumpla un papel activo. Estados Unidos y los países nórdicos han estado a la vanguardia de las reformas en materia de transparencia, pero en otros países a menudo la cultura del sector público se caracteriza por el secreto de la toma de decisiones (por ejemplo, las votaciones parlamentarias no se dan a conocer al público); el acceso de la población a información del gobierno no está garantizado; las decisiones judiciales normalmente no son de conocimiento público, y el gobierno no deja participar a las ONG en el seguimiento del proceso de toma de decisiones ni de su desempeño.

La transformación a una cultura de transparencia supone un cambio fundamental en la manera en que se toman las decisiones en el sector público. A continuación se señala los tipos de reforma con miras a una mayor transparencia que han demostrado su eficacia a escala internacional:

- Acceso del público a la información oficial (libertad de información).
- Ciertos tipos de reuniones gubernamentales abiertas a la participación de la población.
- Realización de audiencias y plebiscitos sobre proyectos de decretos, reglamentos y leyes.
- Publicación de las decisiones judiciales.

- Fortalecimiento del sistema de apelaciones administrativas.
- Garantizar la libertad de prensa, prohibiendo la censura, desalentando el uso estatal de las leyes sobre injurias para intimidar a los periodistas y promoviendo la diversidad en la propiedad de los medios de información.
- Invitar a la sociedad civil a supervisar el desempeño del sector público.

El papel de la sociedad civil se debería considerar como una función dinámica, que ofrezca una oportunidad por intermedio de la cual las autoridades políticas pueden robustecer la credibilidad del Estado mediante el reconocimiento de su potencial para formar coaliciones y llevar a cabo una acción colectiva.

4.2 Estudios de diagnóstico de gobernabilidad y corrupción

Para formular estrategias que mejoren la gobernabilidad y controlen la corrupción, es necesario hacer estudios de diagnóstico muy detallados dentro de cada país. Como ejemplo, a continuación se sintetizan estudios de diagnóstico realizados en tres países en transición: Albania, Georgia y Letonia⁵.

¿Por qué medir y diagnosticar con detalle la corrupción? Es obvio que la decisión de implementar reformas fundamentales para mejorar la administración es de naturaleza política. En países con un alto nivel de corrupción, estas reformas harán caer drásticamente los ingresos de los funcionarios corruptos. Por lo tanto, hay una gran resistencia de los funcionarios de alto nivel, políticos y burócratas, que son los más renuentes. Es muy importante destacar que estos funcionarios están protegidos por la poca evidencia cuantificable sobre corrupción y por el supuesto de que ésta no se puede medir. Si se dispusiera de evidencia concreta, se podría desplazar el debate hacia cuestiones de fondo.

Medir la corrupción de manera profunda dentro de un país, mediante encuestas rigurosas (en contraste con los índices transnacionales como los de Transparencia Internacional) tiene una serie de otros beneficios muy concretos. En primer lugar, al proporcionar información detallada sobre organismos y actividades específicas donde se concentra la corrupción, es posible establecer las prioridades de la reforma. También es útil educar al público sobre el costo económico y social de la corrupción, ya que ayuda a movilizar a la ciudadanía y a la comunidad empresarial para que tomen medidas en su contra. Por último, es importante contar con un punto de referencia con el cual comparar los éxitos y fracasos de la reforma. Es crucial repetir los estudios después

5 Mayores detalles sobre los cuadros incluidos en esta sección y la descripción de las herramientas de diagnóstico se encuentran en Kaufmann, Pradhan y Ryterman (1998) y refleja el trabajo conjunto con aquellos autores, otros miembros del Banco Mundial e instituciones en Albania, Georgia y Letonia.

de 18 ó 24 meses de iniciada y una vez al año de ahí en adelante. De esta manera, el gobierno puede contar con la información necesaria para difundir sus logros, ajustar su gestión y concentrar sus esfuerzos en las áreas donde ha conseguido menos éxito.

¿Qué tipo de enfoques empíricos debería usarse? Como se dijo, hasta hace muy poco tiempo se consideraba imposible medir en forma sistemática la corrupción (y sus consecuentes costos económicos y sociales) en instituciones gubernamentales específicas. Los datos disponibles consistían en mediciones muy vagas y generales de la percepción del público sobre el nivel agregado de la corrupción en un país (por ejemplo, “clasifique el grado de corrupción en su país en una escala de 1 a 6”).

El método más efectivo consiste en llevar a cabo encuestas directas y simultáneas de las diferentes partes involucradas en la corrupción (miembros de hogares, gerentes de empresas y funcionarios públicos en cada una de las ramas del gobierno). Se les pregunta en forma detallada sobre el costo y el retorno privado de pagar sobornos para obtener servicios públicos importantes, privilegios especiales y cargos gubernamentales. Hasta hace poco tiempo, los escépticos hacían notar los sesgos hacia abajo producidos por el incentivo hacia la desinformación. Sin embargo, la experiencia demuestra con claridad que, con instrumentos apropiados de encuesta y técnicas de entrevista, las personas están dispuestas a reportar los problemas de eficiencia y corrupción en organismos específicos.

Los resultados de las encuestas informan sobre la importancia de los diferentes tipos de corrupción. Por ejemplo, malversación de fondos públicos, robo de la propiedad estatal, soborno para acortar el tiempo de procesamiento, para obtener poder monopólico y soborno en la asignación de adquisiciones. En los diagnósticos efectuados en 1998, en Georgia la forma más común de corrupción fue la malversación de fondos públicos, mientras que en Albania y Letonia fue el robo de la propiedad estatal. El soborno en el área de adquisiciones es común en los tres países, al igual que otros tipos de corrupción, pero en menor grado.

Las causas institucionales de la corrupción difieren en los tres países y sugieren prioridades muy diferentes de reforma. En Albania, la debilidad del sistema judicial se identifica como una de las principales causas de corrupción, en tanto que los defectos de la regulación económica son mucho menos importantes. Este último problema es más serio en Letonia y Georgia, y se traduce en regulaciones excesivas y reguladores discrecionales. Los datos proporcionan información para establecer prioridades dentro de cada una de estas áreas. Por ejemplo, se recopilaban estadísticas detalladas sobre los sobornos pagados por las empresas a los reguladores de diferentes organismos (frecuencia y costo).

Las empresas estarían dispuestas a pagar impuestos más altos si se pudiera eliminar la corrupción. Los efectos de la corrupción sobre las finanzas públicas son bastante serios (ver cuadro 1). En primer lugar, se cancela una cantidad significativa de pequeños sobornos a los funcionarios para no pagar impuestos, derechos aduaneros

y otras obligaciones. En segundo lugar, otros tipos de sobornos (por ejemplo, pago informal a funcionarios públicos por privilegios especiales como decisiones judiciales positivas) pueden sustituir a los pagos tributarios y otras obligaciones con el Estado. De hecho, la corrupción es muy onerosa para las empresas. En Albania y Letonia, el costo total del soborno para aquellas que admiten pagarlos es del 7% de sus ingresos, y en Georgia asciende al 15%. La pérdida de ingresos fiscales es sustancial en esos países, en especial en Georgia.

Cuadro 1

Pérdida de ingresos tributarios (en porcentaje)

	Albania	Georgia	Letonia
Porcentaje de empresas dispuestas a pagar más en impuestos si se eliminara la corrupción	53	71	30
Impuestos adicionales como porcentaje de los ingresos de empresas dispuestas a pagar más en impuestos, si se eliminara la corrupción	11	22	15

La corrupción tiene un impacto desproporcionado sobre los pobres. En Georgia el 14% de los hogares admite pagar sobornos y Letonia, el 12%. Si bien muchos de estos hogares son aquellos de mayores ingresos, la carga de la corrupción (medida como la fracción del ingreso pagado en sobornos) es mucho mayor para los hogares más pobres.

Los burócratas pagan por cargos lucrativos. El precio por obtener cargos de «alta renta» es conocido por los funcionarios públicos y por el público en general, lo que sugiere que la corrupción está arraigada (ver cuadro 2). Los organismos y actividades percibidos como los más corruptos son los mismos que demandan más por cargos laborales, lo que sugiere que los funcionarios corruptos invierten racionalmente al comprarlos.

En los tres países, estos datos se presentaron en talleres realizados con miembros de la comunidad empresarial y de la sociedad civil. Modificaron significativamente el debate sobre política desde uno de naturaleza vaga, sin fundamentos y con acusaciones personales, a otro centrado en la evidencia empírica y en las debilidades del sistema. En dichos países, los datos fueron insumos fundamentales para formular y adoptar programas de reformas institucionales contra la corrupción y para mejorar la gobernabilidad que hoy día están en marcha y exhiben algunos logros: por ejemplo, la reestructuración de las licitaciones y el despido de la gran mayoría de jueces corruptos en Georgia, y las reformas aduaneras en Letonia y Albania.

Cuadro 2

Compra de cargos públicos (en porcentaje)

	Albania	Georgia	Letonia
Inspectores de aduana	60	48	41
Inspectores tributarios	52	41	25
Encargados de otorgar licencias sobre recursos naturales	43	33	27
Jueces	39	32	16
Policía	25	40	23
Investigadores/fiscales	32	33	14
Funcionarios locales	24	21	18
Ministros	5	10	19

Fuente: basado en encuestas a los funcionarios públicos de esos países (Banco Mundial, 1998): 218 funcionarios públicos en Letonia (con Letonia Facts), 350 funcionarios públicos en Georgia (con Gorbi) y 97 funcionarios públicos de Albania (con ACER).

Una de las características de estos programas elaborados sobre la base de diagnósticos detallados y con participación ciudadana es que cada estrategia varía significativamente de país en país. Mejorar la gobernabilidad no es lo mismo que atacar el déficit fiscal: para este último la fórmula es prácticamente la misma en todo lugar. Hay matices interdisciplinarios complejos y muy específicos, según la realidad histórica, institucional y socioeconómica de cada país. Por eso es imprescindible estudiar con detenimiento cada realidad institucional, para lo cual pueden servir las nuevas herramientas de diagnóstico.

5. Gobernabilidad y anticorrupción: los desafíos futuros

Si bien la recopilación, análisis y difusión de datos de países específicos denotan un logro especial en el diálogo sobre políticas acerca de la gobernabilidad y la corrupción, todavía quedan desafíos muy importantes que encarar. El primero consiste en seguir mejorando y refinando las metodologías para transformar la evidencia de los estudios de diagnóstico en prioridades de reforma. Existe una serie de estrategias que puede utilizarse para reforzar la necesidad de identificar prioridades. Una de ellas es complementar el uso de los diagnósticos empíricos con discusiones de grupo, en donde se reúne a diversos representantes con el fin de discutir la corrupción a gran escala y la de menor cuantía, así como la factibilidad de las posibles reformas. Otra estrategia complementaria consiste en evaluar el grado de «preparación para la reforma» en que se encuentra el país.

Es evidente que la etapa más difícil del programa anticorrupción es la que viene después de la recopilación, análisis y difusión de los datos; cuando el gobierno

comienza la difícil tarea de introducir las reformas que abordan las principales fuentes de corrupción al interior del Estado. Una tentación natural que se presenta al líder de una nación es lanzar el programa simplemente pidiendo la renuncia a algunos funcionarios a cargo de los organismos más corruptos. El problema con esta estrategia es que en muchos países la corrupción es tan común, es parte integral del sistema, que no servirá la simple individualización.

Otro desafío consiste en sostener el esfuerzo reformista. La mejor forma de lograrlo es facilitar la participación en este proceso de todas las ramas del gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad empresarial. Se pueden establecer grupos fiscalizadores externos al gobierno para que monitoreen el compromiso continuo del Estado con la agenda anticorrupción. Por último, hay que institucionalizar el proceso de recolección de datos para que las estadísticas que miden la corrupción específica en ciertos organismos se tabulen año tras año. Su amplia difusión puede facultar aún más a los líderes para usar efectivamente esta información y continuar con el proceso.

Las encuestas constituyen un poderoso y útil instrumento. Usadas en conjunto con otros instrumentos empíricos pueden servir para centrar el diálogo en áreas concretas que requieren reformas. La transparencia que generan cifras fidedignas y un enfoque tecnocrático puede ayudar a impulsar un proceso participativo que movilice y refuerce la participación positiva de la sociedad civil, y genere presión sobre los políticos para llevar a cabo la reforma.

Pero aun cuando los datos constituyen una poderosa herramienta para movilizar el apoyo hacia las reformas, también lo son los intereses creados que se resisten a ellas. El desafío para los líderes políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional consiste en capitalizar el conocimiento y el impulso generados por los diagnósticos, y en avanzar en forma participativa y con responsabilidad colectiva desde el diagnóstico riguroso a la acción.

6. Conclusión

Es preciso entender el buen gobierno en un contexto más amplio que el de la lucha contra la corrupción. La mala administración trastorna la formulación de políticas y la asignación equilibrada de los factores claves de producción, lo que a su vez retrasa el crecimiento del ingreso y el bienestar y aumenta la pobreza. Y es preciso reconocer que los incentivos, la prevención y los cambios sistémicos dentro de las instituciones tienen un papel vital en mejorar la gobernabilidad y controlar la corrupción.

La mejora de la función de gobierno se debe considerar como un proceso que integre tres componentes vitales: i) avances en conocimiento (con datos rigurosos y análisis empíricos, incluidos los diagnósticos meticulosos de

governabilidad); ii) el ejemplo de un liderazgo eficaz e íntegro, y iii) la acción colectiva. La participación y la «voz» de la sociedad son vitales para mejorar la transparencia, ofrecer los necesarios frenos y contrapesos y aminorar la captación del Estado por los intereses de las clases selectas. No basta con tratar de poner políticas económicas básicas “en papel”, si no se reconocen las fuerzas de la economía política en juego. Se espera que dará resultados un enfoque concertado que combine el entendimiento práctico riguroso de las dificultades del buen gobierno en un país y la participación de todos los sectores interesados.

REFERENCIAS

- Ades, A. y R. Di Tella (1997). “National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic”. *Economic Journal* 107, 1023-1042.
- Banco Mundial (1991). *World Development Report: The Challenge of Development*. Oxford University Press, Nueva York.
- Banco Mundial (1997). *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University Press, Nueva York.
- Bardhan, P. (1997). “Corruption and Development: A Review of Issues”. *Journal of Economic Literature* 35, 1320-1346.
- Elliot, J., (1997). *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington DC.
- Gray, Ch. y D. Kaufmann (1998). “Corruption and Development”, *Finance and Development* 35, 7-10.
- Huntington, S. (1964). “Modernization and Corruption”, en Arnold J. Heidenheimer, (Ed.) *Political Corruption: Readings In Comparative Analysis*. Holt Reinhart, Nueva York.
- Jain, A. (1998). “The Economics of Corruption”, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Johnston, M. (1997). “Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet”, en K. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington.
- Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton (1998). “Regulatory Discretion and the Unofficial Economy”, *American Economic Review*, 88, 387-392.
- Johnson, S., D. Kaufmann y A. Shleifer (1997). “The Unofficial Economy in Transition”, *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 159-239.

- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999a). "Aggregating Governance Indicators", World Bank Research Working Paper Series N° 2195 (www.worldbank.org/wbi/gac).
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999b). «Governance Matters», World Bank Research Working Paper Series N° 2196 (www.worldbank.org/wbi/gac).
- Kaufmann, D., S. Pradhan y R. Ryterman (1998). "New Frontiers in Anti-Corruption Empirical Diagnostics: From In-Depth Survey Analysis to Action Programs in Transition Economies". PREM nota N° 7, Banco Mundial.
- Kaufmann, D., y S. J. Wei (1999). "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?" NBER Documento de trabajo N° 093.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkeley.
- Leff, N. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", en A. Heidenheimer, (Ed.) *Political Corruption: Readings In Comparative Analysis*. Holt Reinhart, Nueva York.
- Lui, F. (1986). "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy* 93, 760-781.
- Newman, (Ed.) (1998). *New Palgrave Dictionary of Economics and Law*. Norton, Nueva York.
- Mauro, P. (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", en K. Elliot (Ed.), *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington DC.
- Rose-Ackerman, S. (1997). "The Political Economy of Corruption", en K. Elliot (Ed.), *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington DC.
- Shleifer, A. y R. Vishny (1998). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge.
- Stapenhurst, S. y R. Kpundeh (1998). *Curbing Inflation*. World Bank Institute, Washington DC.
- Tanzi, V. y R. Davoodi (1997). "Corruption, Public Investment, and Growth". Documento de trabajo del FMI WP/97/139.
- Wei, S. J. (1997). "How Taxing is Corruption on International Investors?". NBER Documento de trabajo N° 6030.
- Wei, S. J. (1998). "Causes and Consequences of Corruption", mimeo, Banco Mundial.