

Evolución del tema de anticorrupción y gobernanza

Miguel Schloss

Orígenes

Dejando de lado controversias en torno a manuscritos de hace más de dos mil años, no cabe duda que la preocupación sobre corrupción existe desde tiempos inmemoriales. A manera de ilustración, se aduce las advertencias finales de Moisés al pueblo israelita que su fortalecimiento en la tierra prometida podría llevar a la corrupción.

Hoy, miles de años más tarde, el Banco Mundial, que ha sido la principal fuente externa de financiamiento de países emergentes, ha ido evolucionando su pensamiento sobre los factores que fomentan el desarrollo. En la década de los 90, se inició un debate sobre si el Banco tenía el mandato y la capacidad de abocarse al tema de la corrupción. Distintos expertos discutieron este punto, incluyendo la relación entre corrupción y desarrollo económico, las causas de este flagelo, y los riesgos de la politización del Banco si entraba en esta materia. Así, el Banco Mundial empezó a tratar este tema.

Paralelamente, en 1993 se creó una entidad independiente no gubernamental, Transparency International (TI), liderada por varios dirigentes que habían salido del Banco. Una de las primeras medidas de TI fue la preparación del Índice de Percepción de Corrupción (IPC), una “encuesta de encuestas” de opiniones sobre la magnitud de la corrupción en unos 120 países (en 2014 ya incluyó 175 países), que refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, acerca de la situación de la corrupción en cada país.

Así como hay una mano que recibe, también hay otra que ofrece la corrupción. El Índice de Fuentes de Sobornos (BPI por su sigla en inglés), también elaborado por TI, clasifica los principales países exportadores e industrias respectivas según la percepción sobre los sobornos que sus empresas pagan en el extranjero.

Ambos índices mostraban lo generalizado que es el problema de la corrupción, especialmente en países de bajo y mediano ingreso, incluyendo naciones con creciente presencia económica y política internacional como Rusia, China e India. Igualmente notoria es la prevalencia de prácticas corruptas en los sectores de obras públicas, seguido por la industria militar e industrias extractivas.

Situación actual

Organizaciones Intergubernamentales Desde mediados de los 90's se han tomado varias iniciativas a nivel internacional orientadas a la lucha contra la corrupción:

- La adopción de la Convención Inter-Americana Contra la Corrupción, de 1996, comprometió a los países firmantes a promulgar diversas leyes, incluyendo una sobre cooperación en la extradición para casos de corrupción.
- Los países de la OCDE firmaron, en 1997, el Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, criminalizando el soborno internacional.
- En 2003, se suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, que es bastante más completa que las anteriores; tras el ataque terrorista contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 dicho país se abrió en mayor medida a la cooperación internacional, principalmente para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El mismo año 2003, la Unión Africana adoptó la Convención para Prevenir y Combatir la Corrupción
- Los bancos internacionales de desarrollo han empezado a apoyar reformas del sector público para combatir la corrupción. El FMI adoptó una política para fortalecer la lucha contra la corrupción en países prestatarios, incluyendo restricciones de operaciones en países donde el nivel de corrupción afecta materialmente el desempeño económico

Sin embargo, estas acciones se centran en formalidades que son, en el mejor de los casos, condiciones necesarias para combatir la corrupción, pero no suficientes. Además, la creciente disponibilidad de alternativas de financiamiento, ha generado un cuestionamiento sobre la misión fundamental de las instituciones multilaterales. A menudo, países en desarrollo consiguen recursos en mercados globales para financiar sus propios presupuestos o impulsar proyectos de obras públicas, sin tener que pasar por las exigencias de prestamistas multilaterales. Por ello, hay que reconocer las limitaciones de las entidades financieras intergubernamentales y explorar esfuerzos mancomunados con el sector privado y la sociedad civil.

Gobiernos. En muchos países se han establecido políticas públicas, leyes e instituciones dirigidas a garantizar la transparencia, en particular la libertad de acceso a la información pública, y a combatir la corrupción. Sobre la libertad de acceso a información, en América Latina destacan varios países, incluidos México, que estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en 2002, y Chile, que creó un Consejo para la Transparencia en 2009.

Sector privado Muchas empresas han adoptado programas de anticorrupción y códigos de conducta, sin que ello haya sido particularmente efectivo. Una oleada de códigos de conducta globales, sectoriales o profesionales ha emergido en respuesta a estas preocupaciones. Entre estos documentos hay algunos que procuran regular la conducta ética de corporaciones multinacionales, códigos sectoriales (como, por ejemplo, normas para el sector minero a través de las asociaciones mineras, o la

iniciativa de transparencia de industrias extractivas, conocida como EITI) así como, también normas y códigos profesionales.

Le experiencia indica que, aplicados aisladamente, estos esfuerzos pueden reducirse simplemente a una hoja de papel sin alterar en lo fundamental el comportamiento de los actores económicos relevantes. Por ello, estos esfuerzos deberían anclarse en:

- Una clara política de las empresas, con programas de implementación, directivas detalladas, sistemas de supervisión y sanción interna en casos de infracción;
- Introducción de vehículos y acciones disuasivas mediante la emisión de leyes y/o regulaciones destinadas reducir el poder discrecional de funcionarios públicos o privados que suscitan condiciones de corrupción, permitiendo penalizar dichas acciones;
- El desarrollo de normas de transparencia que permitan la fiscalización ciudadana y o grupos de interés afines que puedan exigir un desempeño responsable por parte de todos.

Sociedad civil. Un número creciente de organizaciones no gubernamentales pro transparencia y contra la corrupción está surgiendo y evolucionando en torno a intereses comunes. Cámaras de comercio, asociaciones profesionales o religiosas y otras organizaciones no gubernamentales están influyendo en el debate público, formando redes y alianzas, y fiscalizando gobiernos y empresas.

Lo que legitima dichas organizaciones es su foco en temas no adecuadamente representados en el proceso político y en problemas que están fuera del alcance o la capacidad de los mecanismos oficiales; sucede, al mismo tiempo que la mera operación de las fuerzas del mercado no da los resultados deseados. Además, los objetivos de estas organizaciones no se basan en el interés individual o la generación de utilidades, sino en la dedicación a áreas de interés público, como lo es el combate a la corrupción.

Los Gobiernos, instituciones de desarrollo multilaterales o del sector privado suelen estar sólidamente establecidos en tanto que la sociedad civil generalmente carece de la organización y canales para hacer valer su parecer. Por ello TI se ha orientado al desarrollo de instituciones de sociedad civil, métodos de fiscalización ciudadana de acciones públicas y otras medidas para ayudar a reducir la corrupción.

Perspectivas futuras

Aunque hay una mayor conciencia pública sobre el problema de la corrupción, ha habido poco avance en el combate a este flagelo. Ello se debe a que el enfoque ha sido algo legalista lo que implica operar a través de mecanismos que por lo general

son lentos, burocráticos y de mucha menor flexibilidad que la que se requiere para hacer frente a la destreza, versatilidad e imaginación de los agentes que practican la corrupción (como se suele decir: “hecha la ley, hecha la trampa”).

Por ello, los esfuerzos deben reenfocarse hacia medios de fiscalización ciudadana y del sector privado más versátiles y diversos, así como hacia políticas económicas, y sistemas de incentivos que establezcan una mejor rendición de cuentas (*accountability*) de los diferentes agentes económicos.

La experiencia indica que las reformas más eficaces no tienen que ver tanto con leyes o cambios impulsados por las elites sino, en mayor medida, con un mejor escrutinio y con cambios en los incentivos. Por ello, es preciso llevar adelante una combinación de prevención, control y apoyo de la comunidad local, involucrando a autoridades públicas y sectores privados. Tales esfuerzos tendrían mejores resultados si se orientan hacia:

- *Empoderar y capacitar la sociedad civil* para que pueda proteger los derechos de las personas y grupos, así como responsabilizar a las instituciones estatales y generar o robustecer un estado de derecho
- *Fortalecer la administración y finanzas públicas* introduciendo elementos de servicio civil meritocrático y transparente
- *Establecer rendición de cuentas y procesos de transparencia* sobre las decisiones públicas y los procesos políticos.
- *Fortalecer políticas y mecanismos de competencia*, reduciendo barreras de entrada para que nuevas empresas y entidades de sociedad civil puedan relacionarse a base de mérito en vez de distintas formas corruptas como favores, pagos ilícitos, etc.

La lucha contra la corrupción ha ganado su sitio en el desarrollo de los países, pero su labor tiene ahora que evolucionar a un ritmo tanto o más rápido que el que exhiben los agentes corruptores.