

El Malestar que ocasiona la Corrupción

Una evaluación del impacto de la corrupción sobre personas que viven en la pobreza

Resumen ejecutivo

“La corrupción afecta el desarrollo en nuestra comunidad dado que los recursos que provienen del gobierno no son empleados para el propósito previsto. De esta manera, las carreteras que se supone debieron ser construidas no se completan, porque los funcionarios gubernamentales se llevan el dinero y no hacen el trabajo”. Phnom Penh, Camboya

El impacto de la corrupción sobre las comunidades donde están trabajando las organizaciones socias de Tearfund ha resaltado la necesidad de abordar la corrupción como una de las principales barreras al desarrollo. Como se demuestra en el anterior testimonio, con frecuencia los recursos no se invierten en lo que se deberían invertir, y las comunidades sufren debido a la falta de infraestructura y servicios.

El presente informe explora éstos y muchos otros impactos de la corrupción sobre las personas que viven en pobreza en los países en desarrollo. Se basa en investigaciones de campo realizadas por

organizaciones socias de Tearfund en Camboya, Perú y Zambia y en las comunidades con las cuales ellas trabajan. Presenta las experiencias de personas cuyas voces raras veces son escuchadas: aquellas personas en las comunidades cuyas vidas son más afectadas por la corrupción.

También sugiere cómo estas experiencias deben ser tomadas en cuenta por los donantes en sus esfuerzos por combatir la corrupción. La corrupción puede entenderse como el abuso del poder delegado para beneficio propio, a expensas de otras personas o de la sociedad en general. Perjudica el bienestar y la calidad de vida, particularmente de las personas más pobres y más vulnerables, y es producto de relaciones disfuncionales entre los actores, las instituciones y los sistemas del estado y sus ciudadanos. Ocurre tanto en las esferas públicas como en las privadas, y en todas las sociedades, como lo ilustra la presunta corrupción en la negociación de armas por parte del fabricante de armamentos BAE Systems en el 2006, y el escándalo de soborno que involucró al grupo alemán de ingeniería Siemens en el 2008, al igual que el ahora tristemente célebre escándalo sobre gastos parla-



tearfund

mentarios en el Reino Unido en el 2009.

Muchas estrategias de donantes se han enfocado en fortalecer la capacidad de las instituciones estatales mediante asistencia técnica y financiera. Si bien ello es esencial, este informe sostiene que para responder a las necesidades de las personas más pobres y para que las estrategias anti-corrupción sean efectivas, deben existir otros enfoques complementarios.

- En primer lugar, los donantes deben fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil de modo que éstas puedan participar en iniciativas para fortalecer la gobernabilidad y combatir la corrupción.
- En segundo lugar, los donantes deben buscar fortalecer las relaciones de confianza y de cohesión social entre el Estado y los ciudadanos en sociedades que tienen poca confianza en sus autoridades. Sin confianza habrá una limitada participación, y cualquier estrategia anti-corrupción será inefectiva.
- En tercer lugar, dado que muchos donantes ya han reconocido que no hay una única solución que se ajuste a todas las situaciones, es necesario profundizar en el análisis de las complejas relaciones políticas, económicas y culturales en cada contexto, y facilitar el desarrollo de estrategias de gobernabilidad y anti-corrupción que vayan de 'abajo hacia arriba'. La corrupción se percibe de diferentes maneras en diferentes sociedades, y temas tales como la entrega de donaciones o regalos, tendrán que ser abordados con sensibilidad. Las soluciones deben basarse en una comprensión de la economía política en cada situación, y ser llevadas a cabo con la participación de todas las partes involucradas, particularmente de aquellas que sean más afectadas. Si bien las políticas de algunos donantes están comenzando a considerar estos enfoques, aún estamos pendientes de ver cambios significativos en la práctica.¹

Los impactos de la corrupción

Se estima que la corrupción les cuesta a las economías africanas más de US \$148 mil millones por año, y que los países africanos pierden un 7,6% de su PIB (Producto Interno Bruto) anual en forma de flujos ilícitos de capital.² Un estudio del año 2006 elaborado por la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles estimó que un 10% de las inversiones mundiales en construcción, es decir US \$400 mil millones, se pierden debido a la corrupción.³ El Banco Mundial ha identificado la corrupción como uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico y social, argumentando que ejerce un impacto particularmente severo sobre los sectores más pobres de la sociedad.⁴

La corrupción debilita el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).⁵ Por ejemplo, en casos en que las mujeres, para acceder a servicios básicos, son explotadas sexualmente por parte de funcionarios públicos o proveedores de servicios privados, ello debilita el cumplimiento del Objetivo 3: de promover la equidad de género y empoderar a la mujer. La desviación de fondos que debían haberse empleado para construir centros de salud, como se mencionó para una comunidad en Zambia, debilita los esfuerzos para cumplir

el Objetivo 4 – de reducir la mortalidad infantil – dado que los niños tienen menores oportunidades de ser pesados, vacunados y monitoreados. El Objetivo 2 de lograr una educación primaria universal, también es afectado por la malversación de dinero ocasionada por la corrupción:

“La corrupción conlleva a niveles educativos más bajos dado que no se hace uso adecuado del dinero que se entrega al distrito. Los maestros no son capacitados, y la infraestructura en nuestras escuelas es terrible. Las condiciones de los baños e inodoros son terribles; los salones de clase también”. San Juan de Lurigancho, Lima, Perú

La investigación de Tearfund demuestra que la corrupción es un tema que preocupa bastante a las comunidades encuestadas. Noventa y un por ciento y 87% de los encuestados respectivamente en Perú y en Zambia, indicaron que la corrupción era un tema grave o muy grave, y en Camboya también más de la mitad de la muestra, un 56%, respondió de esta manera. Durante el año que pasó, un 15% de los encuestados en Camboya, un 18% en el Perú y un 37% en Zambia respondieron positivamente a si algún miembro de la familia había tenido que pagar un soborno (tan sólo una de las formas de corrupción).

El soborno es una forma de corrupción tan común que todo un lenguaje de eufemismos se ha desarrollado en torno a ello, desde expresiones como: 'comprar minutos de conversación' y 'fondos para facilitar el proceso', hasta preguntas capciosas tales como: ¿qué comeré de esto? ¿cuál es mi parte? e imágenes creativas como: 'bota algo y yo lo pisaré' en Zambia, o 'a mi lapicero casi se le está acabando la tinta' en Camboya.

Algunas instituciones fueron señaladas como especialmente corruptas en los tres países, por parte de los encuestados, específicamente las fuerzas de la policía, el poder judicial, y todos los niveles del gobierno y de los cuerpos administrativos. Ello se asoció con experiencias de corrupción al interior de estas instituciones, o con una percepción de que ellos estuvieran fracasando en sus esfuerzos por combatir la corrupción.

Los encuestados articularon de forma clara los diversos impactos que ejerce la corrupción sobre sus vidas diarias; y éstos han sido agrupados de la siguiente manera:

- debilita la calidad de, y el acceso a, los servicios públicos
- disminuye el acceso a la justicia
- perpetúa el abuso de la mujer
- contribuye a la degradación ambiental
- derrocha recursos financieros
- empobrece económicamente a las personas
- debilita la confianza y la cohesión social.

“Uno ve que hay corrupción en el poder judicial, en el gobierno local y en la policía. Ellos piden sobornos. Brindan servicios a las personas que tienen dinero; pero las personas más pobres no tienen recursos para ofrecer, y por tanto quedan excluidos. Ellos no tienen acceso a la justicia”.

Sería justo decir que la percepción de corrupción en los países en desarrollo ha llevado a un grado de escepticismo en algunos sectores en relación con la eficacia de las ayudas recibidas, lo cual con frecuencia es alimentado por informes periodísticos de alto perfil que reportan sobre casos específicos y notorios. Es importante mencionar que este informe no examina específicamente la ayuda externa, y que en muchos casos no será claro para las comunidades cuáles actividades son financiadas con ayudas monetarias externas, comparado con otras fuentes de financiación.

En varias de las respuestas de los encuestados, sí surgió el tema de los impactos de la corrupción sobre el uso de dineros gubernamentales, indicando que la corrupción y la deficiente gobernabilidad llevan a que todas las formas de ingreso (la ayuda externa, los impuestos, las inversiones extranjeras directas (IED), etc.), pueden no siempre tener el alcance deseado en la lucha contra la pobreza. Sin embargo existe un amplio número de ejemplos de cómo las ayudas recibidas han sido utilizadas de forma muy efectiva para enfrentar las causas y consecuencias de la pobreza, y este informe de ninguna manera busca menospreciar la importancia de las ayudas externas. Los resultados de las investigaciones de campo sugieren que el apoyo de donantes que contribuye a que la sociedad civil local, y en particular los representantes de los pobres, pidan cuentas del sector público y de las instituciones nacionales, en efecto podría contribuir a enfrentar la corrupción.

El amplio abanico de impactos de la corrupción, resalta la necesidad de contar con soluciones diversas. Algunas recomendaciones generales a los donantes y a los formuladores de políticas que surgieron del trabajo de investigación, son:

- abordar la corrupción como un tema de desarrollo
- reconocer la complejidad de las relaciones involucradas, y que el optar por un enfoque único para todos los casos no será efectivo
- fortalecer la confianza y la reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía
- facilitar la participación de la sociedad civil y la expresión de su opinión en todas las iniciativas para fortalecer la gobernabilidad y combatir la corrupción
- fortalecer a las instituciones estatales, particularmente en áreas que contribuirán a aumentar la confianza entre la ciudadanía y el Estado, por ejemplo con la reforma del sistema legal
- desarrollar mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas en todos los niveles, que sean asequibles y respondan a las necesidades de los sectores más pobres de la sociedad.

Recomendaciones al gobierno del Reino Unido y a otros donantes

El propósito primordial de este informe es hacer escuchar la voz de las comunidades pobres, y no incluye un análisis a fondo de las actuales políticas de los donantes – más adelante se desarrollará más trabajo en este campo.

Sin embargo, se resumen a continuación algunos principios y acciones recomendados, que los donantes deberían considerar tanto en su país como en el extranjero, a fin de combatir la corrupción y apoyar la buena gobernabilidad. También se resaltan algunas recomendaciones específicas al gobierno del Reino Unido.

RECOMENDACIÓN 1

Los donantes deben invertir mayores esfuerzos en escuchar a los pobres y en idear estrategias de gobernabilidad y de anti-corrupción, y programas que tomen en cuenta las experiencias y percepciones reales de las personas que están viviendo en pobreza.

RECOMENDACIÓN 2

Los donantes deben diseñar programas de gobernabilidad y anti-corrupción que aumenten la confianza y la reciprocidad entre el Estado y la sociedad, y que a la vez, reconozcan la compleja gama de relaciones involucradas, y por tanto, la variedad y complejidad de enfoques necesarios para abordarlos.

RECOMENDACIÓN 3

Las políticas de desarrollo de los donantes deben poner mayor énfasis en acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de la ciudadanía para hacer que sus gobiernos rindan cuentas.

RECOMENDACIÓN 4

Los donantes deben reconocer que la corrupción es un tema de desarrollo, y no tan sólo un tema económico o burocrático; y que el abordar el tema de corrupción debe ser un asunto central en todos los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

RECOMENDACIÓN 5

El gobierno del Reino Unido debe desarrollar a nivel de toda su administración, una estrategia anti-corrupción y mecanismos complementarios de rendición de cuentas, que permitan la participación de las partes interesadas tanto del Reino Unido como del exterior.

RECOMENDACIÓN 6

El gobierno del Reino Unido debe presionar para que la nueva ronda de evaluaciones de progreso sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) incluya: visitas a los países por parte de evaluadores independientes; participación de la sociedad civil; y elaboración de informes completos que se publiquen y sean accesibles a todas las partes interesadas.

RECOMENDACIÓN 7

El Departamento de Asuntos Empresariales e Innovación y el Ministerio de Justicia del Reino Unido deben recabar en forma activa los puntos de vista de las personas que viven en pobreza, al desarrollar estrategias para enfrentar el soborno extranjero.

RECOMENDACIÓN 8

El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) ha reconocido el papel distintivo e importante de las organizaciones de base confesional. Se requieren acciones concretas para involucrar en for-

ma efectiva a estos grupos en la lucha contra la corrupción, tales como el desarrollo de guías detalladas para el personal de DFID sobre cómo entablar una relación con las organizaciones de base confesional.

Informe original "Corruption and its Discontents" (2010) escrito por Graham Gordon, Sophia Harding y Abimibola Akinyemi. Para mayor información, contactar a Graham Gordon, Asesor Senior en Políticas, Unidad de Gobernabilidad y Corrupción, graham.gordon@tearfund.org.

Tearfund es una agencia cristiana evangélica de desarrollo y de auxilio que trabaja con una red global de iglesias locales para contribuir a erradicar la pobreza

Las publicaciones de Tearfund están disponibles en www.tearfund.org/tilz

-
1. Unsworth S (2007) Rethinking Governance to Fight Corruption
 2. ONU (2007) Economic Development in Africa, Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States, Campo p29
 3. Construction Sector Transparency Initiative, (2010) UK Pilot Consultation: increasing transparency and accountability in procuring infrastructure, p5°
 4. [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERN- ANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:21540659~menuPK:384461~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:21540659~menuPK:384461~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455,00.html)
 5. www.undp.org/mdg/basics.shtml