



Corrupción y ayuda al desarrollo: una relación biunívoca

Descripción

La corrupción es definida, de manera amplia, como la utilización de los cargos de servicio (públicos o privados) para la obtención de beneficios privados ilegítimos, ya sea por la oferta y aceptación de sobornos, extorsiones o cobros por servicios que legalmente son gratuitos, dado su carácter de bien público. La corrupción es una relación interpersonal en la que siempre estarán involucradas dos partes: el corruptor y el corrupto. La corrupción es un obstáculo conocido y probado para el desarrollo humano.

En el plano económico, se sabe que los países más corruptos crecen menos, dejan de atraer inversión y ahorro exterior, tienen menores tasas de inversión nacional, promueven la inflación, tienden a depreciar sus monedas, presentan menores gastos en educación y salud y mayores gastos militares. En esos países es más costoso emprender negocios y los recursos no se localizan de forma eficiente, acentuando los fallos del mercado. También son países que suelen tener grandes desigualdades de renta y sociales.

En el plano político, la corrupción debilita la legitimidad de los gobiernos y el sentido democrático, desincentiva la participación política activa, reduce la presión para luchar contra la pobreza debido a la captura de las instituciones clave por las élites.

En el plano social, se ha comprobado que los países percibidos como más corruptos presentan mayores tasas de mortalidad infantil y menor potenciación de la igualdad de género. En definitiva, existe una estrecha relación entre pobreza y corrupción. Además, los países más pobres son los más perjudicados por las prácticas corruptas, porque —a diferencia de los países ricos, en los que la corrupción convive con la decencia y eficacia de muchas de sus instituciones— la corrupción en el mundo de los pobres se convierte en sistémica, invade todo el tejido social, económico y político, con lo que el desarrollo humano se detiene y se perpetúan la pobreza, la desigualdad extrema y la exclusión social.

Una de las principales quejas de los pobres no es la de carecer de dinero, sino la de ser tratados de forma humillante y no poder participar en los procesos de toma de decisiones que afectan directamente. Gracias a las evaluaciones con participación de la gente, realizadas por el Banco Mundial y recogidas en la colección titulada *La Voz de los Pobres*, sabemos que perciben a las instituciones formales como ineficaces y de poca relevancia para su vida, que la corrupción les afecta directamente, que se sienten humillados y privados de poder, que el descalabro del Estado aumenta mucho su vulnerabilidad, que se enfrentan a muchos obstáculos cuando tratan de lograr acceso a los

servicios públicos y, por último, que denuncian la superposición de intereses o colusión entre el gobierno local y la élite.

Sus testimonios expresan una realidad que reta directamente a todos los involucrados en la investigación y práctica de la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, denuncian la corrupción en la entrega de ayuda alimentaria diciendo que «vimos que llegaba el camión con alimentos y quince días más tarde el jefe nos dijo que se había recibido una bolsa y media para distribuir entre 116 casas (Kenia)», o que «no hace falta ser pobre para recibir beneficios sociales, sólo hay que mover algunos hilos (Macedonia)». Conocen y se quejan del absentismo del profesorado: «Los maestros no asisten a la escuela salvo cuando les toca cobrar el sueldo (Nigeria)». Sufren la humillación, intimidación e insultos: «Aun cuando se sabe mucho sobre la falta de hasta los medicamentos más comunes en las clínicas, los malos modales generalizados del personal sanitario no habían surgido hasta ahora como problema importante. En todas partes, la gente se queja del maltrato que recibe en las clínicas y la única razón por la que sigue yendo es que necesitamos el servicio y no tenemos otra posibilidad». Hombres, mujeres y jóvenes declaran una y otra vez que los tratan como animales, «peor que a los perros». Expresan que aun antes de explicar sus síntomas, les gritan, les dicen que huelen mal y que son unos haraganes inservibles. Un señor de edad, que desesperadamente necesitaba gafas, toleró el maltrato de una enfermera durante dos días hasta que consiguió sus gafas, pero salió diciendo que no volvería nunca más a someterse a semejante humillación (Tanzania)»¹

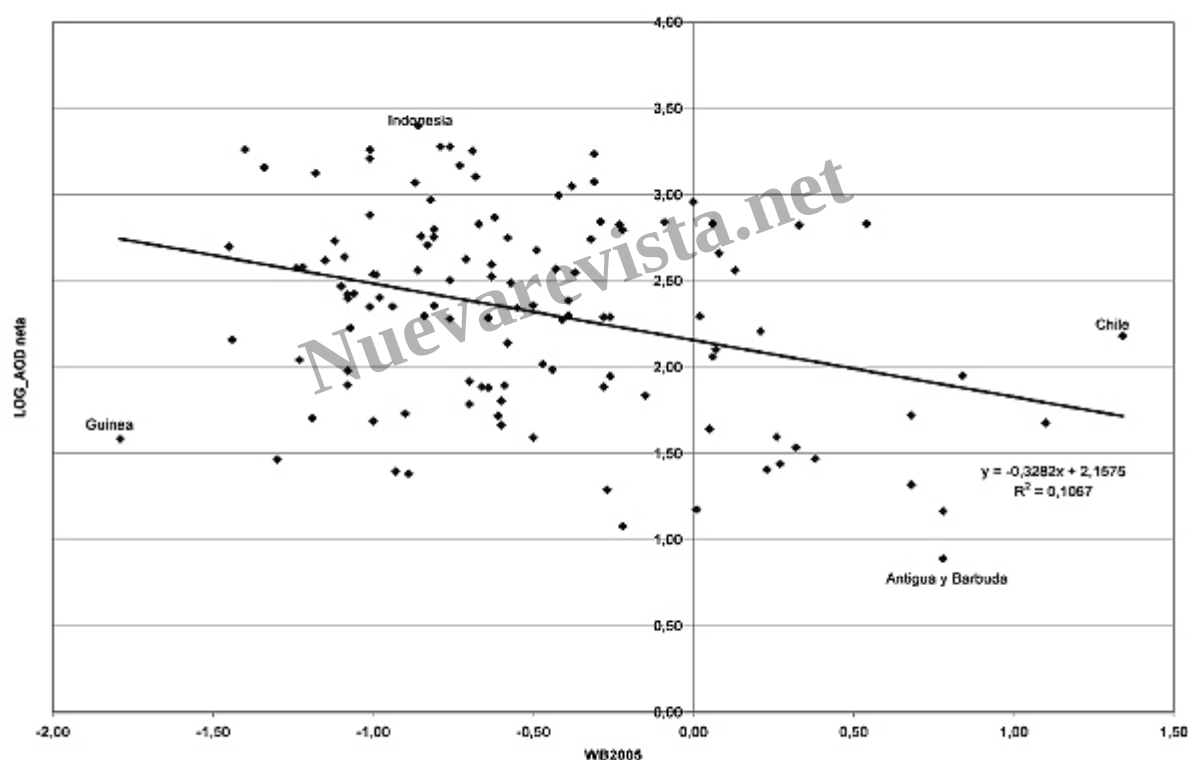
La revisión de la literatura especializada muestra que la corrupción está asociada a menor crecimiento de la renta per cápita, menor inversión, menor gasto público en educación y salud, mayor desigualdad de ingresos, menor crecimiento de la renta de los pobres, menor recaudación fiscal, mayor gasto militar, mayor mortalidad infantil, mayor abandono escolar, mayor inversión pública sobre el PIB, menor porcentaje de carreteras asfaltadas y en buenas condiciones y menor inversión directa extranjera.

AYUDA AL DESARROLLO Y CORRUPCIÓN

Menos estudiado ha sido el efecto de la ayuda al desarrollo sobre la corrupción. Teóricamente esta relación es biunívoca. Por una parte la ayuda, al añadirse a los fondos públicos del país receptor, puede financiar inversiones productivas que generen empleo, crecimiento económico y elevación del ingreso de los pobres, reduciéndose así una dimensión de la pobreza (la económica) y puede financiar programas y estrategias contra la corrupción. Por otra parte, la ayuda es un flujo corrompible. Puede ser utilizada como mecanismo para financiar gobiernos que, aunque no promuevan ni respeten las libertades necesarias para el desarrollo humano, convengan al donante por varios motivos (afinidad ideológica, intereses comerciales...) aunque la corrupción en ese país sea muy alta.

Hay estudios que prueban que ser corrupto no es un obstáculo para que un país haya recibido grandes cantidades de ayuda de muchos donantes. También la ayuda puede ser usada por el gobierno receptor (o las élites locales) para reforzar su poder, mantenerse en él, financiar campañas electorales populistas que no supongan cambios reales para los pobres, aumentar la desigualdad interna del país, renunciar a una rendición de las cuentas propias (a sus ciudadanos) por satisfacer al donante, realizar las políticas que desea el donante aunque no sean las prioritarias del receptor (lo que técnicamente se denomina condicionalidad sin apropiación). Como mencionaba un representante de una ONG africana, mientras los donantes no se den cuenta de que financian a los gobiernos dictatoriales con su ayuda, el discurso sobre la ayuda al desarrollo carecerá de toda credibilidad para los pobres.

GRÁFICO 1 Relación inversa entre ayuda y corrupción.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, Governance Matters VI.

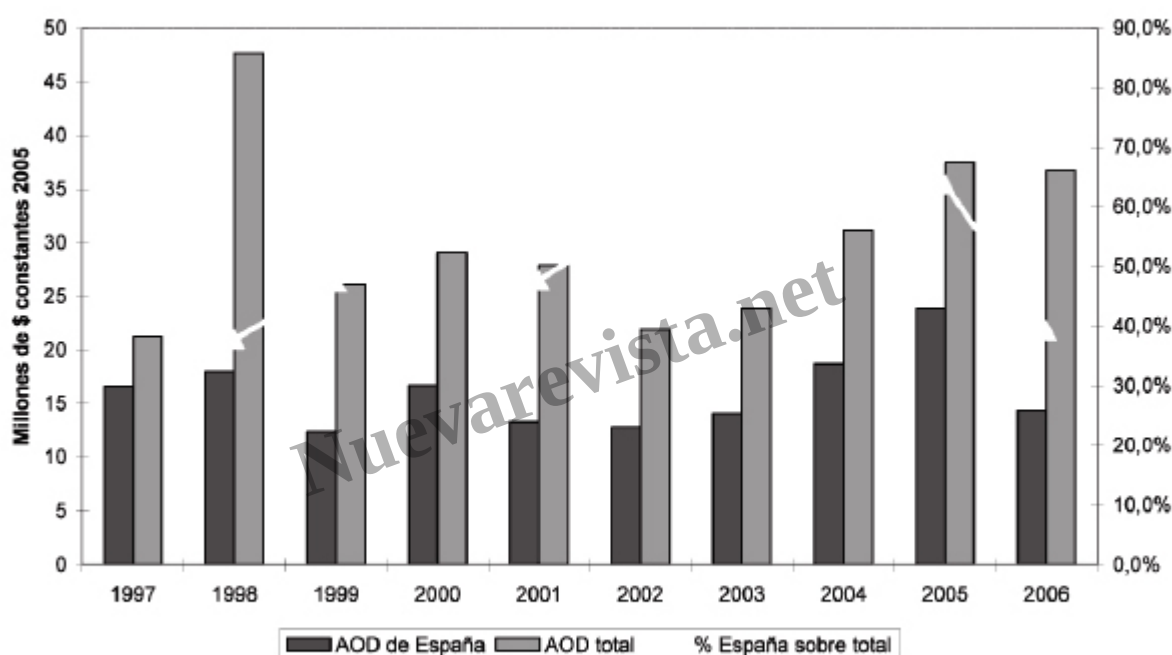
El gráfico 1 confirma la relación negativa entre la ayuda al desarrollo y la corrupción de los países.

Empleando el indicador del Banco Mundial, que está construido en una escala entre -2 (menor grado de control de la corrupción) y +2 (mayor control de la corrupción), el gráfico muestra cómo el país con peor calificación (-1,79), Guinea Ecuatorial, recibió 38,5 millones de dólares de ayuda en 2005.

El caso de Guinea Ecuatorial es relevante porque España es su principal donante. Las aportaciones españolas representaron en promedio el 55% (unos 18,5 millones de dólares anuales) de la ayuda total recibida por Guinea en el periodo 1997-2006 (gráfico 2).

De los 187,32 millones de dólares destinados por España a Guinea Ecuatorial en el decenio 1996-2006, todos en forma de donaciones, únicamente 3,8 millones fueron para el sector de buen gobierno y sociedad civil.

GRÁFICO 2 Ayuda recibida por Guinea Ecuatorial.



Fuente: Elaboración propia con datos del DAC-CRS On line.

El 55% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral recibida por Guinea Ecuatorial en 2005-06 procedente de todos los donantes, fue condonación de deuda externa, generada por anteriores préstamos de ayuda². Cabe la pregunta de si los donantes internacionales son consistentes al ayudar primero generando deuda externa a países tan poco democráticos como Guinea Ecuatorial para, años más tarde, volver a «ayudarles» condonando las deudas que no pueden pagar a sus propios donantes-acreedores.

Existen estudios que denuncian corrupción provocada (o alimentada) por la ayuda. Los casos más conocidos son las ayudas al Zaire de Mobutu. W. Easterly en su obra *The White's Man Burden* los documenta con amplitud cuantificando en 20 millones de dólares la ayuda recibida por un presidente que durante su mandato extrajo de las arcas públicas 5.000 millones de dólares para sus cuentas personales, una cifra equivalente a la deuda externa zaireña en 1997, año en el que fue depuesto. Svensson cita un informe interno del FMI en el que se estima en casi mil millones de dólares lo desaparecido de las arcas públicas en 2001 en Angola, tres veces más de lo que recibió en ayuda

humanitaria ese mismo año.

Otros casos muy conocidos son los de Ruanda, las Filipinas de Marcos (10.000 millones de dólares), la Indonesia de Suharto (35.000 millones), el Haití de Duvalier o Camerún (el dictador Paul Biya obtiene el 41% de sus ingresos públicos de la ayuda internacional) como muestra del conjunto de ayuda (bilateral o multilateral) que no llega a su destino sino que es capturada por los dirigentes de los países pobres, siendo ingresada en cuentas particulares de bancos exteriores de países ricos. Este hecho ha conducido a afirmar que la AOD puede ser una maldición análoga o peor a la que se tiene por abundantes recursos naturales.

Los trabajos de Reinikka y Svensson (2004, 2005) encontraron que de los fondos de ayuda destinados a la construcción de escuelas eran capturados en Uganda y Tanzania llegando a su destino sólo un 13 y un 20%, respectivamente. Los fondos en Ghana para educación primaria distintos al sueldo de los profesores eran capturados en un 49%, un 57% en Tanzania y un 76% en Zambia. En Uganda las becas sufrían una merma de hasta el 78% desde el gobierno hasta su destino final. La evaluación de Olken (2006) encontró que aproximadamente el 18% del arroz asignado como ayuda a Indonesia «desaparecía» por el camino de la ayuda y que en los programas de construcción de carreteras, la corrupción alcanzaba el 28%. Bertrand y otros (2006) encuentran que la corrupción entre agentes y burócratas a la hora de obtener el carné de conducir, producía que los que se servían del agente lo obtuvieran un 40% más rápido y con una puntuación de un 20% más alta que los que no se servían de un agente mediador, aunque un 69% de los que obtuvieron el carné fracasaron en una prueba independiente de conducción, nada más obtenido el permiso de conducir.

La Declaración de París de marzo de 2005 sobre una ayuda eficaz y la Agenda para Acción de Accra (septiembre 2008), vuelven a poner el acento en la dispersión de los donantes y la falta de una verdadera rendición de cuentas mutua entre donantes y receptores. La comunidad internacional está tratando de orientar la ayuda no tanto a la colocación de fondos muy dispersos, sino a resultados concretos. Es otra forma de abordar los problemas de falta de confianza entre el donante y el socio. En vez de centrarse en los controles, trata de incentivar la buena gestión premiando o remunerando en función de los resultados concretos conseguidos. De aquí puede surgir una nueva práctica que aún no se emplea en España. Que nuevas colocaciones de fondos de ayuda estén premiadas por evaluaciones creíbles (no necesariamente externas, aunque eso ayude mucho) que muestren resultados positivos (no sólo los productos conseguidos por el cumplimiento de actividades programadas).

Muchas de las acciones que se aprueban son segundas (o enésimas) fases de proyectos o programas muy similares que no han mostrado su eficacia en términos de resultados sostenibles. Introducir esta práctica del «premio» tras una evaluación positiva, incentivará la buena gestión, la transparencia, la eficacia y no la corrupción.

NOTAS

¹ Los testimonios proceden de Narayan *et al.*, 2002, págs. 93, 95 y 97.

² Este no es el caso de España que, por ejemplo, no ha concedido préstamos a Guinea Ecuatorial y sólo otorgó tres créditos FAD reembolsables (en 1979, 1980 y 1988) por un monto de 18.270 euros.

Fecha de creación

29/04/2009

Autor

José María Larrú

Nuevarevista.net