

# Corrupción y desigualdad en países en desarrollo

ELIZABETH DAVID BARRETT\*

*Resumen.* Este artículo trata de la relación que existe entre dos fenómenos que exacerbaban las condiciones de las poblaciones en situación de vulnerabilidad: la desigualdad y la corrupción. Argumenta que la corrupción se presenta en tres dimensiones, de las cuales la captura es la más compleja. Esta idea central es ejemplificada en los costos materiales y humanos que existen en situaciones de riesgo como temblores. Por último, describe la existencia de dos modelos de combate a la corrupción: el de las sanciones y el de los incentivos.

*Palabras clave:* corrupción, desigualdad, desarrollo, captura.

*Abstract.* This paper studies the relationship between two phenomena that exacerbate the conditions of vulnerable populations: inequality and corruption. She argues that corruption occurs in three dimensions, of which capture is the most complex. This central idea is exemplified in the material and human costs that exist in risk situations, for example in earthquakes. Lastly, she describes the existence of two models for combating corruption: sanctions and incentives.

*Keywords:* corruption, inequality, development, capture.

La corrupción y desigualdad son enfermedades sociales que particularmente están dañando los países en vías de desarrollo en los que las necesidades humanas son cada vez más agudas. Lo anterior no significa que hay desesperanza para darle una dirección a estos problemas; sino que necesitamos un entendimiento sofisticado de qué son y cómo se relacionan la una con la otra.

.....  
\*Elizabeth David-Barrett es profesora de Gobierno y Políticas de Integridad en la Escuela de Derecho, Política y Sociología de la Universidad de Sussex en Reino Unido. Fue profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Oxford, en donde realizó su doctorado en política. Comodirectora del Centro para el Estudio de la Corrupción (CSC), Elizabeth dirige las actividades

Con este propósito, el día de hoy yo les voy a sugerir algunas maneras de la forma en que la corrupción se puede exacerbar en torno a su calidad y también les voy a dar algún antecedente de la corrupción; y lo más importante es que también quiero sugerirles cómo entender la relación entre ambos conceptos para darles unas bases con que se puedan atacar ambas de una manera más estratégica para encontrar el desarrollo significativo y, a su vez, encontrar los beneficios.

Lo siguiente es definir los términos de la corrupción y la desigualdad antes de profundizar en los conceptos y las dimensiones en que éstas se relacionan. También voy a explorar uno de los mecanismos por los cuales se puede promover la calidad en contra de la corrupción, y finalmente, me gustaría hablar de las buenas prácticas y las mejores prácticas anticorruptivas para reflexionar un poco acerca de las lecciones que se han aprendido a partir de la corrupción.

Me gustaría iniciar con la desigualdad. La desigualdad como un concepto se refiere a la falta o a los recursos desiguales, pero como humanos tenemos tres tipos de recursos o capital y la desigualdad puede existir en todos estos ámbitos, que son —primero que nada— el capital, enseguida tenemos el capital de redes y en tercer lugar los recursos capitales. El primero de ellos se refiere a las entidades, a los organismos, en donde se puede incluir la inteligencia y la atracción; todos éstos nos dan ventajas de alguna manera o de otra. A los biólogos también les gustaría mencionar la habilidad de adaptarse a los ambientes tecnológicos y ambientales a los que vivimos, el color de la piel o la habilidad de enfriarnos, que es una característica fundamental de nuestros cuerpos que tienen que tener los individuos para competir o sobrevivir debido al contexto en el que viven.

El segundo, el capital de la red, se enfoca en la calidad o el valor de un individuo en una red social. Los sociólogos consideran esto en términos del estatus social o el nivel de la sociedad o el cómo se describe a un individuo. Seguimos tratando de entender cómo son los patrones de esta red social, cuál es la calidad y cómo son los beneficios para los estados. Esto probablemente se conecta a los cazadores más furtivos, más inteligentes, y en

.....

del Centro en Investigación, Enseñanza e Impacto Político. Se relaciona ampliamente con profesionales anticorrupción en gobiernos, el sector privado y las ONG. Sobre la base de su investigación acerca de los riesgos de corrupción en la contratación pública, ha organizado «hackatones» en Ghana, Uganda y Tanzania.

las sociedades modernas se pueden tener algunas diversidades más débiles en torno a la red social o incluso también a algunas investigaciones donde sugieren que tal vez significa esta fortaleza que se necesita para adquirir poder y para seguir o continuar. Pero también hay un consenso importante donde dice que esta sociedad o esta red involucra mucho el capital y tiene mucho que ver con la calidad social.

Y el tercer capital son los recursos físicos que son externos a un individuo y que no son sociales. Esto es el valor de la posesión que puede incluir el dinero, los territorios y otro tipo de riqueza. Cualquier riqueza que el hombre pueda controlar, el acceso de calidad a la ropa, a armas, que son críticos en las sociedades modernas; los economistas tratan de enfocarse en el ingreso o en la riqueza.

En algunas sociedades estas tres formas de capital, tienden a asociarse una con la otra: no sé, el uso de la inteligencia se puede utilizar con el estado social y pueden ser para obtener resultados en torno a otro resultado y también para reforzar los lazos que se pueden convertir para hacer amigos y pertenecer a cierto estatuto social. En otra sociedad, la relación de diferentes dimensiones es un poco más compleja y este reforzamiento del área puede conllevar a la debilidad de otras tantas.

Yo menciono la corrupción. La corrupción es un proceso mediante el cual hay una falta de ubicación. Por ejemplo, algunas transacciones que implican las partes; un representante de una empresa que simplemente infringe la ley de alguna manera, y lo hace porque la empresa les da un incentivo para que lo hagan; ambas partes ganan algo en esta transacción. Y por supuesto, también hay una tercera parte que pierde y ésta es el público, la parte pública.

El punto más importante en torno a la corrupción es la desviación de los procesos adecuados, donde a los individuos se les otorgan responsabilidades y poderes en torno a los recursos y al interés público para que ellos puedan tomar decisiones donde puedan tener recursos o manejar intereses, incluso el gasto público. A medida que esto es incentivado, hay una desviación del curso que representa una captura de los procesos políticos del proceso, pero los procesos de estas políticas tienen tres etapas y, por lo tanto, me gustaría distinguir los tipos de corrupción mediante estas tres etapas, porque caracterizan la implicación que es un tanto diferente.

La primera de ellas puede suceder en la fase de la formación de las políticas, por ejemplo, si hay un grupo de interés que está influyendo en los procesos legislativos, las

creaciones de nuevas regulaciones o documentos para políticas; y también la captura para la formación en progreso. Por ejemplo, a través del cabildeo inadecuado o el financiamiento de partidos políticos. Hay también algunos grupos que están considerando esta parte cuando hay cambios en la forma de la legislación, o también otros grupos que pueden utilizar algunos instrumentos de preocupación para llegar o para crear una política en particular.

Además, tenemos la captura del Estado. En ésta se tienen consecuencias a largo plazo en la sociedad porque hay grupos que tienen acceso al poder y a los recursos y que previenen a otros grupos de que tengan acceso a este tipo de recursos. La captura del Estado es un tanto diferente con respecto a la influencia y a la implementación de las políticas, que es el segundo tipo de corrupción. La corrupción en el estado de las políticas de implementación puede tomar la forma de la influencia para corromper las reglas si, por ejemplo, estás atendiendo tu negocio no puedes o puedes estar omitiendo algunos criterios; o tal vez si hay algún contrato en una empresa no simplemente porque sea la mejor opción o si es el ganador de una licitación. Este tipo de corrupción tiene que ver con las etapas a nivel administrativo.

Me gustaría sugerirles que hay una tercera dimensión en torno al tipo de corrupción que está incrementando tristemente las cantidades en el desarrollo y en las democracias: la captura de las instituciones que supervisan la formación y la aplicación de ciertos procesos. Estas instituciones monetarias ofrecen el equilibrio y ayudan a la gente y a los poderes Ejecutivo y Legislativo para que sean considerados —se está excluyendo a la parte judicial y a algunas otras instituciones— y ésta es la clave para pelear en contra de la corrupción. También considerando la parte de la contratación del gobierno donde hay mucha vulnerabilidad ante la corrupción y hay herramientas clave, donde se tienen algunas instituciones, oficinas donde hay documentación pública o donde se tienen competidores o donde algunos ciudadanos pueden emitir sus quejas a medidas que estas instituciones tienen autoridad independiente para hacer las investigaciones.

Sin embargo, ésta es la tercera dimensión de la corrupción, cuando los representantes no tienen esa capacidad o esa facultad porque el gobierno va en contra de ellos, cuando se trata de tomar decisiones o cuando se le otorgan ciertos poderes. Esto representa la tercera y la forma más seria de corrupción. Esto está asociado con el retroceso o alguna consolidación del poder que está dando poder a una élite.

Ya hemos visto el incremento de este comportamiento en las democracias actuales, es darle o quitarle estabilidad a la democracia. La corrupción es la falta o la mala ubicación de los recursos que tiene una sociedad que impactan en la calidad de vida. Por lo que no debería sorprendernos que haya una relación entre una y otra.

Y con un nuevo entendimiento de las tres dimensiones, cada una de ellas o con ellas podemos explorar algunos de los mecanismos de cómo afecta una a la otra. Y lo que sigue es el explorar de manera especulativa hasta qué punto se puede llegar con la investigación. Yo estoy participando o tratando de cubrir unos espacios en torno a este tema.

¿Cómo es que la corrupción exagera el capital social? A medida que esto se refiere a las entidades de los recursos para entender, por ejemplo, la corrupción en el sector salud, considerando que los problemas, el abuso de alcohol y el tabaquismo son problemas que causan mucho daño a la salud pública, hay mucha prevalencia en países desarrollados y en la mayoría de éstos las políticas públicas en torno al abuso de alcohol y tabaquismo aletargan los beneficios y el vínculo entre las políticas y los resultados en estas áreas es relativamente clara. Estas áreas pueden hacer la diferencia, si es que así lo deseamos. Pero también en muchos de los países desarrollados no se crean políticas de salud para canalizar las consecuencias en este caso del abuso del alcohol y el tabaquismo, y esto es a pesar de que hay mucha prueba en torno al daño que se causa con este abuso y que hay mucha carga aun cuando ya hay mucha lucha. Podemos considerar el ejemplo de Rusia, los investigadores, donde hay un resultado vasto en torno a las prácticas que se han hecho.

En términos de los nuevos conceptos esto tiene mucho que ver con las esperanzas o las expectativas que se tiene en el sector salud, en el capital físico que tiene que ver con los ingresos. Aunque, ¿qué tal, qué sucede cuando se han capturado estos procesos políticos y de formación? Hay una gran cantidad de investigación en el mundo en la industria de alcohol y en el cabildeo de los hacedores de políticas en el Reino Unido. Recientemente, un grupo de personas de edad y ciertos doctores han cambiado sus planes para introducir un proyecto de plan para el alcoholismo por el cabildeo de la industria del alcoholismo en los mercados. No hay prueba de esa mala conducta, pero que las compañías de alcohol puedan tener cierta influencia en las políticas de la salud no es único del Reino Unido.

Si este tipo de influencia ocurre, eso quiere decir que el proceso de hacer las políticas de alguna forma va a exagerar el capital ya integrado. Además, la captura del diseño de

políticas públicas puede surgir como un resultado de diferentes desigualdades. El alcohol produce más dinero o capital físico para gastarlo en el cabildeo o en campañas en comparación con las caridades públicas.

Para ello, hay que tener acceso a los que hacen las políticas o tal vez los líderes de las compañías de alcohol tienen ciertas conexiones, fueron a la escuela con la gente que ahora ocupa altas posiciones en el poder político. Las desigualdades y el acceso al capital podría resultar en la captura de la formación del proceso de políticas, exacerbando así la desigualdad y el desequilibrio del capital.

Supongamos que esta captura no ocurre en el diseño de las políticas. En cambio, las políticas se forman para poder servir al interés público. La corrupción puede ocurrir en el Estado o en la fase de la implementación. En los países desarrollados a menudo se ve cuando se va hacia delante con estas ideas. Por ejemplo, ha habido ciertos casos recientes relacionados con la provisión de fondos a la antimalaria en los países no desarrollados. Las compañías que quieren los contratos para poder proveer el medicamento otorgan primero redes ordinarias que no están impregnadas con el repelente de mosquitos, sino con otras cosas y no quieren gastar más. Hablando de los beneficios, pueden proteger a cientos de personas en Ghana, en Camboya, que se supone que van a tener el beneficio ante esa enfermedad.

También, hay políticas que se diseñaron para incluir el equilibrio en el capital. Otros estudios de investigación nos hablan de la extensión de la corrupción en los programas de Indonesia que tienen subsidios para proteger a los pobres; y en promedio tienen que el 80% de estas ideas desapareció en lo que se dictó en lo que se supone que iba a llegar de ayuda a las casas. La corrupción fue lo suficientemente pesada y grande comparada con los beneficios que iban a darse con el programa.

En otra área, en cuanto a los permisos de planeación de seguridad de construcción, la corrupción en la fase de implementación tuvo un impacto catastrófico en cuanto al capital y la desigualdad. Las investigaciones encuentran una gran relación entre el daño de los temblores y el nivel de corrupción en los países; es decir, para cierto tamaño de terremoto, muere mucha gente como resultado del colapso de edificios e infraestructura en países en donde tienen altos niveles de corrupción; 83% de todas las muertes debido al colapso de edificios en los últimos años es proporcionalmente corrompido. Esto nos indica los diferentes niveles de corrupción. También, nos dan ejemplos del temblor en

Haití en 2010, cuando la mayoría de las personas murió ahí, muchas como resultado del colapso de edificios y construcciones. Un terremoto de la misma magnitud que el de Haití en el mismo año en Nueva Zelanda no mató a nadie. La corrupción y la implementación de las políticas en la planeación urbana, las contrataciones urbanas y la seguridad en las construcciones quizás sean la parte mínima, porque tienen efectos devastadores de desigualdad y capital físico y con el capital incluido.

En cuanto a la deshabilitación de la democracia, es muy difícil aislar un impacto particular así, porque uno de los efectos de deshabilitar estos estados financieros es porque la corrupción participa, es porque facilita estos niveles de corrupción. Es decir, hace fácil que se comprometan en la captura del diseño de políticas o de implementación de éstas. También esto tiene que ver con un daño a largo plazo a la democracia, al permitir estas cosas, estos contratos de captura de gobierno para que controlen los medios. Parte de la competencia está en este Estado de derecho y aquí se empoderan mediante la corrupción y toman acción para poder introducir la desigualdad.

Finalmente, me gustaría hablar un poco acerca del desafío de la lucha de la corrupción en condiciones de desigualdad. Existen dos enfoques principales para poder luchar contra la corrupción. El primero puedo decir que serían los incentivos o sanciones. En primer lugar, se incrementa la detección de la corrupción y como resultado se trata de alejar a los individuos de la corrupción.

Este enfoque se puede ejecutar mediante el uso de las leyes y su cumplimiento, pero esto es muy poco probable que tenga eficiencia en situaciones donde la corrupción sistémica existe, porque la policía y la legislación encargados de sancionar son muy probablemente corruptos. Podemos hablar de transparencia y rendición de cuentas, que nos den la mayor información, sobre todo a las personas, a la gente, para saber qué se está haciendo, pero es mucho más fácil decir qué hacer, pero es particularmente difícil lograrlo cuando hay altos niveles de desigualdad, porque el tiempo y las habilidades para monitorear al gobierno no están ahí presentes.

El segundo enfoque para poder atacar la corrupción, tiene que ver con los modelos basados en incentivos, para que los individuos decidan cómo actuar en cuanto al costo-beneficio de romper las leyes. A diferencia del primero, simplemente nos comportamos de acuerdo con las normas en una sociedad u organización a la cual pertenecemos o con la que nos identificamos. Inicialmente, esto suena como una situación de desesperan-

za. Si la sociedad está en manos de la corrupción, entonces los individuos van a actuar en concordancia. No obstante, sugiero que existen dos esperanzas.

Primero, en todas las sociedades existen personas que viven con integridad incluso en situaciones en las que tienen oportunidades de tener ganancias por la corrupción y no se comportan de tal forma. Esto sugiere entonces que las normas de integridad de la sociedad existen y hay que cultivarlas. Nuestro desafío aquí es desplazarlas a más personas y que sepan más de cómo es esta integridad y cómo actuar con ella. Las normas de integridad algunas veces son aburridas. Existen pero están dormidas y aquí la gente actúa de forma corrupta, aunque pueden avergonzarse al hacerlo y se encuentran desesperados por estar en una situación donde no hubieran querido estar. Éste es el punto en que se establecen los cambios y relativamente puede ser fácil hacer el cambio, cazar de un lado a otro.

En segundo lugar, las normas en cuanto a la integridad y transparencia en las oficinas públicas ya se han establecido en los últimos 25 años. Me parece que en realidad las campañas anticorrupción —ahí podemos congratularnos un poco por lo que se ha logrado en este aspecto con estas campañas—, muchas organizaciones abrazan estas normas y muchas organizaciones de la sociedad civil y las propias compañías lo aplican. Sin embargo, son muchas compañías y no muchos gobiernos los que tienen grandes registros de estar comprometidos en el combate a la corrupción. Hay que crear oportunidades para que la gente se comprometa con acciones colectivas y al hacer esto las normas van a cambiar muy fácilmente y rápido.