

Roberto Laver

LA FE CRISTIANA

FRENTE A LA
CORRUPCIÓN
EN AMÉRICA
LATINA



La fe cristiana frente a la corrupción en América Latina



Roberto Laver

LA FE CRISTIANA

**FRENTE A LA
CORRUPCIÓN
EN AMÉRICA
LATINA**



La fe cristiana frente a la corrupción en América Latina

© 2018 Roberto Laver

Publicación original: *Libranos del mal: la corrupción y el desafío para la fe y la iglesia cristiana en América Latina*

International Regnum es un sello de Oxford Centre for Mission Studies

St. Phillip y St. James Church Woodstock Road Oxford OX2 6HR, United Kingdom

www.ocms.ac.uk/regnum

© 2019 Centro de Investigaciones y Publicaciones (CENIP) – Ediciones Puma

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-05283

ISBN N° 978-612-4252-30-3

Primera edición: junio 2019

Categoría: Religión - Ética social

Editado por:

© 2019 Centro de Investigaciones y Publicaciones (CENIP) – Ediciones Puma

Apartado postal: 11-168, Lima - Perú

Av. 28 de Julio 314, Dpto. "G", Jesús María, Lima - Perú

Tel.: (511) 423-2772

E-mail: administracion@edicionespuma.org

ventas@edicionespuma.org

Web: www.edicionespuma.org

Ediciones Puma es un programa del Centro de Investigaciones y Publicaciones (CENIP)

Diseño de carátula: Eliezer Castillo

Diagramación: Hansel James Huaynate Ventocilla

Reservados todos los derechos

All rights reserved

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o introducida en un sistema de recuperación, o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro, sin previa autorización de los editores.

Para Nora, mi esposa y compañera de vida
Para Laura, Esteban y Larissa

Contenido

Agradecimientos.....	9
Prólogo	11
Prólogo	15
Capítulo 1. La corrupción en la escena internacional: de tema tabú a eje central de la agenda global de desarrollo	23
• Factores que elevan la corrupción a tema central de la agenda global.....	27
• Medidas nacionales e internacionales para combatir la corrupción	34
Capítulo 2. El concepto de la corrupción.....	41
• El concepto de la corrupción	44
• Clasificaciones de la corrupción	55
• Diferencia con otros conceptos: gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas (accountability)	65
• Formas de corrupción	67
Capítulo 3. Medición de la corrupción	75
• Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional	78
• Índice de Fuentes del Soborno de Transparencia Internacional.....	87
• Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional	89
• Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial	93
• Latinobarómetro.....	94
• Apéndice	96
Capítulo 4. Los costos y las causas de la corrupción.....	99
• Los costos.....	103
• Las causas.....	108
• Factores determinantes	111
Capítulo 5. Reformas institucionales.....	117
• Enfoque y lógica de las reformas	118
• Tipos de reformas.....	123
• La eficacia de las reformas.....	129
Capítulo 6. El factor cultural.....	137
• Aclaraciones preliminares.....	137
• La cultura como factor influyente e independiente	139
• La prevalencia de normas sociales sobre normas formales contra la corrupción.....	143
• La legitimidad y aceptación social de la corrupción.....	145
• Legitimidad social y valores sociales.....	156
• Valores e instituciones	159

Capítulo 7. La cultura de corrupción en la Justicia 161

- Reformas institucionales para combatir la corrupción judicial 161
- Cultura y corrupción judicial 168
- Reflexiones finales 175

Capítulo 8. El rol de la fe y la iglesia cristiana para un cambio cultural 177

- El rol de la fe y la iglesia. 179
- ¿Por qué la fe y la iglesia cristiana? 181
- Desafíos 188
- Oportunidades 200

Capítulo 9. Conclusiones 209

Bibliografía 227

Índice onomástico. 249

Agradecimientos

He sido muy bendecido por las contribuciones recibidas de varios excelentes exestudiantes, amigos y colegas. Quiero agradecer primeramente a Christopher Ellison, graduado de la Facultad Fletcher de Derecho y Diplomacia. Chris me estuvo acompañando desde el inicio del trabajo del libro asistiéndome especialmente con investigación empírica y la revisión de borradores iniciales de los capítulos.

Varios capítulos del libro tienen origen en mi trabajo como investigador académico desde el 2012 al 2014 en la Facultad de Derecho de Harvard y en el Centro de Ética Edmond J. Safra de la misma universidad. Rebecca Wolozin, exestudiante y graduada de las Facultades de Derecho y de Educación de Harvard, asistió especialmente con los capítulos sobre corrupción judicial y el rol de la fe y la iglesia cristiana para un cambio cultural. Otros excolegas de la Universidad de Harvard, que leyeron borradores iniciales de algunos capítulos y ofrecieron comentarios valiosos, incluyen a Gustavo H. M. de Oliveira, Talia Fisher, Mark Somos, Heidi Carrell, Emily Bromley y Dieter Zinnbauer. Mención especial hago para mi compatriota y excolega Mariano Mosquera.

Debo hacer un reconocimiento especial a Larry Harrison, ya fallecido exacadémico de Harvard y de la Facultad Fletcher y coeditor con Samuel Huntington de la obra “Culture Matters”. Como pocas personas, Larry entendió la importancia crucial de la cultura en el desarrollo, y el aporte de la religión en la formación de valores y normas culturales. El leyó con mucho interés y entusiasmo algunos borradores iniciales y contribuyó con excelentes ideas y sugerencias. Le agradezco sobremanera por su inspiración y aliento.

Dos personas que han contribuido inmensamente en la última etapa de elaboración del libro, y a las cuales debo un agradecimiento enorme, son Benji Moncivaiz y Ximena Sinay. Benji es mi asociado

en Fides, la organización que hemos formado este año para apoyar y equipar a líderes cristianos e iglesias a promover una cultura de integridad pública. Benji ha sido un ayudante idóneo e incansable en la corrección de los borradores finales de todos los capítulos incluyendo el trabajo tedioso de los gráficos y las notas. Ximena Sinay ha sido mi editora y correctora extraordinaria que no solamente mejoró notablemente la redacción del texto sino que además aportó una evaluación crítica de los argumentos del libro, que fue extremadamente beneficiosa.

Por último, agradezco a mi familia, especialmente mis hijos Laura y Esteban, mi hija política Larissa, y mi esposa y compañera de vida Nora, quien no solamente se ha convertido en una experta en temas de anticorrupción sino que ha aguantado dulcemente años de pilas de libros, artículos, papeles y otros escombros. Ahora me toca la limpieza.

Prólogo

Ya desde el título, *La fe cristiana frente a la corrupción en América Latina*, el Dr. Roberto Laver nos invita a considerar las implicaciones sociales de la fe, ante todo frente a la corrupción, ese mal inveterado que nos arrasa en América Latina y en el mundo. ¡Cuánto ha costado que nuestras comunidades de fe se percaten del profundo sentido social de la Misión!

El autor es un destacado profesional con vasta experiencia en diferentes campos que van desde el Derecho —que es su profesión primordial— la docencia universitaria, el desarrollo internacional y la obra misionera mundial, entre otros. Ha estado vinculado al Banco Mundial y a la Universidad de Harvard. En todos esos lugares y en esos diversos campos del saber ha primado siempre su carácter de persona de fe. Es un cristiano comprometido con la misión cristiana, pero no solo por la extensión geográfica de ella (Hch 1.18), sino también con su integralidad social y política (Mt 25.34–46).

Y es por este compromiso que escribe acerca de las relaciones entre la justicia y la fe, entre la labor pastoral que ocurre dentro de las fronteras eclesiales y la labor profética que trascurre (o debería trascurrir) más allá de esas fronteras. Estamos, entonces, ante un texto escrito por un profesional cristiano de firmes convicciones que entiende y aprecia todo cuanto puede hacer la iglesia cristiana en su papel de agente de una transformación integral de la sociedad. No se trata solamente de un libro que expone con rigor académico el fenómeno de la corrupción, sino que, con el mismo rigor (y la pasión que nace de la fe) convoca a las comunidades cristianas a asumir el encargo profético y ser conscientes de su quehacer social.

En el primer capítulo, presenta la corrupción en el escenario internacional y aclara que no es un problema exclusivo de los países latinoamericanos; es un problema en el mundo. Hasta la década del

80, no se aceptaba que era un asunto relevante para la comprensión del desarrollo social y económico de los países. Esa situación cambió en la década siguiente cuando se reconoció como un tema central para la agenda global del desarrollo, como lo constató en su momento el Banco Mundial, afirmando en su momento que no había nada más importante que la corrupción, como bien lo reseña con lujo de detalles el Dr. Laver.

En los siguientes tres capítulos, se presentan los conceptos más importantes acerca de la corrupción. Se exponen diferentes definiciones, así como sus sistemas de clasificación; las diferencias conceptuales con gobernabilidad, transparencia y entrega de cuentas; las diferentes modalidades o formas de la corrupción; los indicadores que suelen usarse para su medición técnica y, en el cuarto capítulo, sus costos y causas. Con admirable capacidad pedagógica ahonda en los vericuetos académicos del tema, más sin detenerse en ellos, porque su finalidad es, ante todo, educativa, pastoral y misionera. Así nos alienta a considerar la corrupción como campo de misión cristiana, porque, si la corrupción impide el desarrollo económico, intimida la inversión, reduce los ingresos y encubre el gasto público, debilita la calidad de los servicios públicos, deteriora la calidad de la salud y la educación pública, entre otros costos, ¡cómo dejar de considerarla dentro del proyecto cristiano de transformación social y de denuncia de aquello que contradice la buena voluntad del Señor!

A partir del quinto capítulo y hasta el séptimo, nuestro autor explica los enfoques y las lógicas de muchas de las reformas institucionales que se han aplicado, sobre todo en los países emergentes y en desarrollo. Esas reformas se examinan, se clasifican y se analizan sus resultados y se considera su eficacia hasta concluir que han tenido un escaso impacto y que exigen algo que muchas veces se deja al margen, como es la práctica de valores y actitudes coherentes que las respalden. Por otra parte, se abordan los factores culturales, es decir, la influencia que tienen las creencias, valores y actitudes que predominan en la sociedad. Estos factores, como lo afirma el autor, inciden en la corrupción al punto de tener mayor prevalencia que las normas formales contra la corrupción. Existen leyes y normas (pululan en América Latina), pero por encima de ellas sobresalen las normas informales adoptadas y validadas por la cultura.

El octavo capítulo, antes de las conclusiones, contiene una amplia y contundente exposición del papel de la fe y la iglesia cristiana para

un cambio cultural. Porque si la corrupción está emparentada con la cultura, entonces su solución no se reduce al cambio de las leyes o a la reforma de las instituciones deficientes —asuntos siempre válidos y necesarios, pero no suficientes—, sino que debe ir al fondo del problema, allí donde se cultivan los hábitos, se asimilan los valores y se adoptan las normas. Y en ese fondo del problema, las comunidades de fe tienen un campo de oportunidad ministerial y una responsabilidad misionera primordial.

Estoy entre los entusiastas lectores que le dan la bienvenida al libro del Dr. Laver. Le agradezco su honestidad académica y su admirable talante cristiano para proponernos que frente a la corrupción la fe cristiana tiene una enorme tarea que asumir. Es asunto de responsabilidad con Dios mismo y su proyecto de bienestar de restauración social y humana integral (Mi 6.8).

Harold Segura

Director de Fe y Desarrollo de *World Vision* para América Latina

Prólogo

En septiembre de 2016 participé de un encuentro pionero con líderes y representantes de organizaciones cristianas, de varios países y regiones, sobre la iglesia y la lucha contra la corrupción. El encuentro tuvo lugar en los hermosos claustros del Centro de Estudios de Misiones de Oxford, Inglaterra. Éramos un grupo de alrededor de veinte personas con distintas trayectorias profesionales incluyendo académicos, ejecutivos, teólogos, abogados, médicos y misioneros. La gran mayoría del grupo está involucrado en iniciativas concretas en sus propias comunidades para promover la integridad pública y reducir la corrupción, tanto dentro del seno de la iglesia como en la sociedad general. Al mes siguiente, octubre de 2016, tuve ocasión de participar en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en la ciudad de Washington D.C. En un panel sobre corrupción, el director legal del Fondo expresó que la lucha contra la corrupción requería fundamentalmente del fortalecimiento de los valores y normas sociales de una sociedad. Para alguien como yo, que he trabajado gran parte de mi vida profesional con organismos internacionales, éste era un verdadero y asombroso reconocimiento. No podía dejar de pensar en lo esencial y oportuno de nuestro encuentro en Oxford.

De alguna manera, las semillas de este libro fueron plantadas hace más de dos décadas. En ese tiempo, yo me encontraba trabajando como abogado del Banco Mundial. Fui asignado a formar parte de los primeros equipos de proyectos en reforma judicial en América Latina. Estas iniciativas intentaban, entre otras cosas, reducir la corrupción judicial en los países de la región. Mi experiencia como oficial del Banco Mundial en estos proyectos fue intelectualmente muy estimuladora. La Justicia era un sector totalmente nuevo para el Banco Mundial y la oportunidad de tener un impacto en las sociedades más plagadas por la corrupción era muy grande. Sin embargo, la experiencia fue en

otro nivel intensamente frustrante. El desafío de la corrupción judicial, así como la corrupción en general, requería un enfoque holístico que excedía la óptica estrecha, formalista y tecnocrática del Banco Mundial. Las cuestiones profundas de la ética social, los valores y normas culturales y sociales, tan evidentes y fundamentales, no eran relevantes, mucho menos prioritarios, para los economistas del Banco Mundial. Como se verá, los resultados hablan por sí mismos.



Centro Oxford de Estudios de Misiones

Este libro es producto de, y refleja, una convergencia de mis diversas trayectorias personales y profesionales en las áreas del Derecho, del desarrollo internacional y de la misión integral de la iglesia cristiana. Como abogado, investigador y consultor en el campo del desarrollo internacional, he tenido la oportunidad de trabajar extensamente en temas de gobernabilidad, estado de derecho y anticorrupción. He evaluado y participado en diversos proyectos de reforma anticorrupción. Conozco, en teoría y en la práctica, los enfoques, métodos y herramientas de los organismos internacionales de desarrollo para combatir la corrupción. Y he visto de primera mano, y padecido, las limitaciones de las soluciones “seculares” a la corrupción. Por otra parte, mi experiencia en el campo de las misiones me ha permitido afirmar, entender y apreciar mejor la responsabilidad y potencial de la iglesia cristiana, como comunidad de creyentes, de ser agente de una transformación integral de la sociedad. Estoy convencido que la iglesia

debe modelar conductas y prácticas de integridad y jugar un rol activo y protagónico en la lucha contra la corrupción.

No hay duda de que la corrupción es tema preeminente en el mundo actual. En prácticamente todos los países, uno lee a diario en los periódicos alguna noticia de corrupción. De acuerdo a encuestas realizadas entre 2014 y 2016, ha sido considerado el problema más serio y el tema más hablado en todo el mundo.¹ En la Argentina, mi país de origen, como en tantos otros países latinoamericanos, es noticia de todos los días. La corrupción es un fenómeno universal que afecta a personas, instituciones y naciones. No es particular de ningún grupo de individuos, cultura o país. Todas las sociedades la padecen, aunque de distintas formas e intensidades. Es una enfermedad social, un virus que ataca las estructuras y cimientos vitales que permiten que una sociedad funcione y se desarrolle política, económica y socialmente. No asombra que haya atraído la atención de organismos internacionales, políticos, activistas y académicos.



James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial 1995–2005

¹ “Corruption Tops the List as the World’s Most Important Problem According to WIN/Gallup International’s Annual Poll”, *WIN/Gallup International*, 28 febrero 2014, accedido el 21 de marzo de 2017, <http://www.gallup-international.bg/en/Publications/71-Publications/181-Corruption-Tops-the-List-as-the-World%E2%80%99s-Most-Important-Problem-According-to-WIN-Gallup-nternational%E2%80%99s-Annual-Poll>; “Where next for Avaaz in 2014? Setting the agenda”, *Avaaz: the World in Action*, (s.f.), accedido el 21 de marzo de 2017, https://secure.avaaz.org/en/poll_results_2014/?slideshow.

A mediados de la década del '90, veinte años antes de que este libro se escribiera, el entonces presidente del Banco Mundial James Wolfensohn elevó el problema de la corrupción, al que llamó “un cáncer”, al centro de la agenda global. Desde entonces, la lucha contra la corrupción se ha convertido en una gran industria involucrando organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Transparencia Internacional y otras agencias regionales y bilaterales. Reformas anticorrupción se han implementado —y aún se continúan realizando— en la mayoría de los países con resultados poco promisorios. Miles de programas y miles de millones de dólares se han invertido en proyectos propiciando nuevas normas legales, instituciones, procesos y campañas para combatir la corrupción, sin producir cambios sustantivos y sostenibles. Esta industria de la anticorrupción ha estado dominada por marcos teóricos, lógicas y modelos economicistas y tecnocráticos. Si la corrupción es un cáncer, los investigadores y médicos son los economistas. Frente al fracaso de las reformas tradicionales, hay un creciente reconocimiento de que la corrupción no se va a reducir a menos que encontremos nuevos enfoques y métodos eficaces para cambiar las normas sociales de corrupción en los países y comunidades respectivas.

Mientras la corrupción ocupa un lugar central en la agenda global “secular”, la iglesia permanece en gran medida ajena al discurso y a las intervenciones para combatirla, a pesar de la profunda dimensión ética y de justicia social de este fenómeno. La corrupción ha impregnado nuestras sociedades latinoamericanas, debilitando y erosionando la confianza social. El abuso de la confianza y el interés público son moneda corriente. Nos aprovechamos de la confianza pública con total desmedro de lo meritorio del bien colectivo. Nuestra realidad diaria está marcada por prácticas corruptas en todo sector y nivel de la sociedad. Como ejemplos: la obra pública contratada a amigos y leales al poder de turno, empleados públicos “fantasma”, el ausentismo de maestros y profesores, médicos y farmacéuticos que cobran sobrepagos y sobornos, beneficios públicos que se conceden ilegítimamente por coimas, privilegios exorbitantes para miembros de algún sector favorecido por los gobernantes de turno, compra de títulos o diplomas, evasión de las tasas de importación, coimas a policías para evitar una multa, impunidad por dinero, amiguismo o lealtad política, conexiones

de servicios públicos clandestinas, trato preferencial en la justicia por amiguismo o influencia —y la lista sigue y sigue.

Entendamos bien que la corrupción no es un problema que atañe solamente a los políticos y dirigentes. Si bien es un fenómeno complejo y multicausal, la corrupción, o al menos ciertas formas de la misma, es producto de un problema cultural profundo, de una sociedad que convalida y legitima ciertos patrones de conducta disfuncionales al interés público y al bien común. Los políticos y dirigentes, en gran medida, repiten y reflejan conductas que la sociedad misma convalida en todos sus ámbitos. Y no nos debería sorprender tanto que, cuando llegan al poder, los políticos y dirigentes no cambien sus comportamientos. Éste es un problema y desafío que nos implica a todos.

Si bien hay prácticas corruptas que generan el oprobio y rechazo moral de la sociedad en general, existen otras que son toleradas, si no legitimadas y aceptadas, por grandes segmentos de las sociedades latinoamericanas. La lealtad hacia familiares y amigos prevalece muchas veces sobre los principios de justicia e imparcialidad. Con frecuencia buscamos alguna “palanca” para obtener ventajas, privilegios u obviar una carga o sanción, en desmedro de lo que corresponde debidamente a nuestros prójimos o que conviene a la comunidad toda. Esperamos este trato favorable y favoritismo de parte de los miembros de nuestro círculo o tribu y sancionamos informalmente al que no acata estas expectativas. Así, estos comportamientos corruptos de favoritismo, nepotismo e influencia indebida se convierten en norma social, generalmente en contraposición con normas formales que prescriben la imparcialidad e integridad.

Por más ingeniería institucional y legal que hagamos, no vamos a reducir estas formas de corrupción mientras tengamos poca valoración personal y social de la ética pública. Si observamos lo sucedido con la función pública, se han dictado en los últimos años en la mayoría de los países latinoamericanos diversas normas para lograr un servicio civil más profesional y basado en mérito como leyes sobre el empleo público, leyes de procedimiento administrativo, mejoras en la coordinación horizontal y vertical en el sector público, instituciones reguladoras, compras electrónicas e iniciativas de gobierno electrónico. Asimismo, se han creado nuevas entidades de fiscalización y control como oficinas u comisiones contra la corrupción y defensorías del pueblo. A pesar de todos estos avances legislativos y otras reformas institucionales, el sector

público sigue muy susceptible a normas informales de favoritismo, influencia indebida e impunidad.

La corrupción es un tema de gran relevancia para la fe cristiana y la misión de la iglesia y para cada creyente. Una sociedad corrupta es una sociedad sin solidaridad y amor al prójimo, en particular hacia aquellos que más padecen los costos de este cáncer social, los más pobres y marginados, los que están fuera de los círculos de poder, influencia y favoritismo. A Dios le incumbe que actuemos con imparcialidad y sin favoritismo y usemos “pesos y medidas honestas” (Pr 20.10). Nuestras sociedades, muchas llamadas cristianas, se asemejan a aquella de los tiempos del profeta Miqueas. Vivimos en sociedades con muy baja confianza interpersonal, donde reina con frecuencia el privilegio, el favoritismo, el tratamiento preferencial como norma social en las relaciones entre ciudadanos y entre ciudadanos y gobernantes y líderes en todos los ámbitos. Existe lo que algunos expertos llaman una ética particularista y no una ética universalista. La lucha contra la corrupción es más que una cuestión política o económica. La integridad pública es una virtud, una ética de vida social que permite el desarrollo equitativo de las sociedades y la realización del potencial de cada ser humano. Este es el mensaje de Miqueas y de otros profetas del Antiguo Testamento.

La comunidad internacional se está despertando a la realidad de que el problema de la corrupción no se va a solucionar solamente con reformas de sistemas políticos e institucionales. Hacen falta cambios culturales y éticos profundos y líderes que sean modelos de integridad. Entonces debemos preguntarnos: ¿Cuál es el papel de la iglesia y sus líderes? ¿Cuáles son sus desafíos y oportunidades para promover la integridad pública? ¿Cuál es nuestra ética pública como creyentes? ¿De qué manera nos comprometemos socialmente para lograr una sociedad más íntegra?

Este libro trata sobre el problema de la corrupción y la necesidad de encontrar nuevas soluciones a este flagelo social. Su mensaje central es que la corrupción tiene raíces éticas y culturales, mayormente ignoradas o marginadas por los enfoques y reformas propiciados por los organismos internacionales, y que la iglesia ofrece, no sin desafíos propios, una vía alternativa y potencial de renovación de valores y normas sociales. La literatura especializada sobre la corrupción es abundante y crece día a día. Hay trabajos desde las más variadas disciplinas, aunque dominan los estudios de economistas. Sin embargo, hay un vacío de trabajos sobre el potencial papel de la iglesia. Este libro

intenta suplir este vacío en parte y ser una ayuda para abrir un diálogo, una conversación, sobre el papel de la fe y la iglesia con un énfasis en América Latina.

No es un libro de teología de la gobernabilidad o de la corrupción. Más bien es un libro que, sobre la base de un análisis minucioso de la agenda global de anticorrupción, argumenta por qué la iglesia tiene el potencial de ayudar a transformar sociedades corruptas, algo que las reformas tradicionales no han logrado. El libro intenta llegar a una audiencia amplia de lectores, incluyendo a líderes de iglesias e instituciones religiosas, miembros de organizaciones misioneras en el área humanitaria y de desarrollo, líderes de ONGs cristianas y de otra índole, profesionales en el sector público, a nivel internacional, nacional o local, o del sector privado ocupados en el área de gobernabilidad y anticorrupción —además de académicos, activistas y todas aquellas personas interesadas y preocupadas por la problemática de la corrupción y la búsqueda de soluciones.

El libro se divide en dos grandes partes: el problema de la corrupción y su solución. La primera parte abarca cuatro capítulos sobre el contexto global, el concepto, las mediciones y los costos y causas de la corrupción. El primer capítulo se ocupa de los eventos y factores que llevaron a que la lucha contra la corrupción ocupara un lugar central en la agenda global. Si bien la corrupción no es un fenómeno nuevo ni mucho menos, prácticamente no era tema de discusión en los organismos internacionales de desarrollo, ni mucho menos objeto de análisis y reforma, antes de mediados de la década del '90. El segundo trata sobre la cuestión básica, pero elusiva y de discusión continua, del significado y alcance de la corrupción. El tercero ilustra los métodos más importantes que utilizan los organismos internacionales y académicos para medir este fenómeno. Por último, el cuarto presenta una síntesis de los costos y las causas de la corrupción a la luz de la literatura especializada.

La segunda parte del libro —que contiene cinco capítulos— describe las reformas anticorrupción de las últimas décadas, sus lógicas y resultados, la marginación de los factores culturales y éticos de dichas reformas y el papel potencial de la iglesia en promover la ética pública y reducir la corrupción. El capítulo cinco explica el marco teórico, las estrategias y programas anticorrupción propiciados y apoyados por los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, reformas institucionales que, como se verá, no han dado resultados

positivos. El sexto argumenta que la corrupción es un fenómeno cultural y ético, aspectos marginados en las reformas tradicionales. Se demuestra, con evidencia empírica, cómo la corrupción requiere de soluciones de cambio cultural, no sólo tecnocráticas. El capítulo siete toma el caso de la justicia como ilustrativo de los valores y normas sociales que legitiman y promueven la corrupción. El octavo propone a la iglesia, a sus líderes y comunidades como agentes potenciales para renovar valores y códigos de conducta social que sustenten a las instituciones de una sociedad. Mientras se explican las razones por las cuales la iglesia debería tener un papel protagónico, también se reconocen los desafíos y barreras significativos que tiene para ser “sal y luz”. El capítulo termina proponiendo dos áreas de acción para la iglesia en su misión de promover una sociedad con mejor gobernabilidad e integridad pública. Un último capítulo, el noveno, ofrece unas breves conclusiones finales.

La corrupción en la escena internacional: de tema tabú a eje central de la agenda global de desarrollo

“Seamos claros: debemos atacar el cáncer de la corrupción”.

(James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial,
1 de Octubre de 1996)¹

La corrupción sigue siendo uno de los impedimentos más importantes para el desarrollo político, económico y social de los países. En las últimas dos décadas, la gran mayoría de los países en desarrollo han hecho reformas anticorrupción tales como establecer procesos más transparentes en la gestión pública, crear nuevos mecanismos de control, tanto gubernamentales como sociales, e implementar sistemas de contratación de funcionarios públicos por concurso y mérito. Sin embargo, y a pesar de dichas reformas, estos países, tal como lo demuestran las mediciones de corrupción, no logran salir del círculo vicioso de este flagelo. Desde 1995, la organización no gubernamental Transparencia Internacional emite anualmente su Índice de Percepción de la Corrupción (conocido por sus siglas en inglés como CPI).² Aun

¹ James D. Wolfensohn, “Población y Desarrollo”, discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, D.C., 1 octubre 1996, accedido el 21 de marzo de 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25081/16138sp.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

² Transparencia Internacional es una ONG internacional, establecida en 1993, con el propósito de aumentar la concientización sobre la corrupción y el diseño e implementación de medidas para combatirla. Tiene más de 90 entidades nacionales y un secretariado internacional en Berlín. El Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) es una medición global de los niveles de percepción de la corrupción en el sector público. Clasifica a los países y territorios en base a la percepción de la corrupción en su sector público. El puntaje de un país o un territorio indica el nivel de corrupción percibido en su sector público en una escala del 0 al 100, en donde 0 significa que

reconociendo sus limitaciones, el CPI ofrece una aproximación de los niveles de corrupción que se perciben en el sector público a nivel nacional. Si se realiza un análisis de los resultados que el CPI ha arrojado a lo largo de los años, se observa que seis países —Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Países Bajos y Singapur— se han ubicado entre las primeras diez posiciones con puntajes finales cercanos a 100 (elevado nivel de integridad), con muy poca variación año tras año.

La gran mayoría de los países siguen estancados en un círculo vicioso de corrupción elevada y generalizada, con calificaciones en el CPI por debajo de 50 (el punto medio) y sin mostrar mejora significativa año tras año. Esto se aplica para la gran mayoría de los países latinoamericanos. Como sostienen muchos especialistas en el tema, la corrupción constituye una forma de vida en esas sociedades. No obstante, cabe destacar que las naciones con puntajes más altos en el CPI no siempre fueron modelos de integridad pública. Al contrario, les tomó un tiempo y esfuerzo considerables lograr tener sociedades y gobiernos donde las prácticas corruptas no fueran tan frecuentes ni estuvieran tan arraigadas.³

un país se percibe como altamente corrupto y 100 significa que un país se percibe como poseedor de un elevado nivel de integridad. La calificación de un país indica su posición en relación con otros países y territorios incluidos en el índice. El CPI del 2016 incluye 176 países y territorios. Para mayor información, visite <http://cpi.transparency.org/>. Entre otros indicadores de gobernabilidad y corrupción ampliamente reconocidos se incluyen el Índice de Fuentes de Soborno (disponible en www.transparency.org/surveys/index); Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial (disponible en www.worldbank.org/wbi/governance/data); Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage (disponible en www.heritage.org/research/features/index); y el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (disponible en www.weforum.org/gcr). Para una guía detallada sobre las mediciones de corrupción, ver la Guía del PNUD para la Medición de la Corrupción: United Nations Development Programme, "A Users' Guide to Measuring Corruption", (United Nations, 2008), acceder en http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-corruption/users_guide_measuring_corruption.pdf. Para un análisis sobre las mediciones de corrupción: Nathaniel Heller, "Defining and Measuring Corruption: Where We Have Come from, Where We Are Now and What Matters for the Future", en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

³ En su última obra, el influyente politólogo Francis Fukuyama describe la complejidad y las dificultades en el desarrollo político de las naciones más desarrolladas incluyendo Dinamarca, Alemania, Estados Unidos y el Reino Unido. Véase: Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Macmillan, 2011); Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York: Macmillan, 2014).

El punto central yace entonces en entender las transformaciones que permitieron y facilitaron una transición en dichos países, desde una situación de instituciones políticas débiles y corrupción elevada y generalizada en la sociedad hasta una de instituciones políticas modernas con corrupción reducida. Se puede afirmar que éste es uno de los interrogantes más apremiantes que confrontan los organismos internacionales de desarrollo, los académicos y los reformistas. El surgimiento de este interrogante evidencia un incremento en el grado de interés respecto a la problemática de la corrupción. Hasta hace no mucho tiempo, desde los sectores oficiales se hablaba muy poco sobre la corrupción. Esa palabra era considerada un tabú, tal como lo atestiguan varios expertos y mi propia experiencia.

Cuando me incorporé al Banco Mundial⁴ a fines de la década del '80, la corrupción no era reconocida oficialmente como una cuestión clave y central en la falta de desarrollo económico y social de los países. En las publicaciones internas del Banco Mundial, tales como los documentos de proyectos, no se hacía referencia de forma explícita a la corrupción —ni mucho menos se analizaban sus formas, causas determinantes y efectos en la economía. No hay dudas acerca de que la gerencia del Banco Mundial estaba en general al tanto de la existencia y magnitud de la corrupción en los países prestatarios; sin embargo, el asunto excedía los límites del mandato legal del Banco, tal como se interpretaba en ese momento.⁵

La palabra corrupción era considerada una cuestión política e interna de los países, por fuera de la injerencia legítima del Banco Mundial según su convenio constitutivo.⁶ A pesar de que el Banco

⁴ El Banco Mundial se refiere normalmente a dos agencias: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), establecida en 1944, y la Asociación de Fomento Económico y social (AFI), establecida en 1960. Ambas entidades apoyan el desarrollo económico y social y el alivio de la pobreza en países en desarrollo. El BIRF se enfoca en países de ingreso medio y el AFI trabaja con países de menores ingresos.

⁵ Augusto Lopez Claros, "Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption" (Documento de Trabajo No. 6704, World Bank, 2013). [Refiriéndose a un entorno similar en el Fondo Monetario Internacional a fines de la década del '80].

⁶ Artículo IV, Sección 10 de los Estatutos del Banco Mundial: "El Banco y sus oficiales no interferirán en los asuntos políticos de un miembro; ni sus decisiones serán influenciadas por el carácter político del miembro respectivo o miembros respectivos. Solamente consideraciones económicas serán relevantes en sus decisiones y dichas consideraciones serán consideradas imparcialmente a efectos de lograr los objetivos del Artículo 1". Ver: World Bank, "Convenio constitutivo del BIRF", (Grupo del Banco Mundial, Washington, D.C., 16 febrero 1989), Artículo IV Sección 10, accedido el 21

Mundial siempre ha tenido mecanismos y resguardos legales para evitar y sancionar el uso indebido de fondos de sus préstamos a los países miembros y que sus préstamos pueden suspenderse o cancelarse en caso de malversación o algún otro tipo de uso indebido, es importante resaltar que no había reconocido abiertamente a la corrupción como uno de los principales obstáculos para lograr un desarrollo equitativo y reducir la pobreza y, por lo tanto, no se lo abordaba como tal. Pero el Banco Mundial no estaba sólo en esta postura: lo acompañaban otros organismos internacionales, como los bancos regionales de desarrollo y las agencias bilaterales en los países donantes.

Sin embargo, la situación tuvo un giro radical y profundo a partir de la década del '90. De ser un tema tabú, la lucha contra la corrupción pasó a constituir un tema clave y central de la agenda global de desarrollo. En referencia al alivio de la pobreza y la equidad, el presidente del Banco Mundial llegó a afirmar en 1997 que, para su institución, “no hay nada más importante que la corrupción”.⁷ Para el final de esa década, varios organismos internacionales de desarrollo ya tenían sus estrategias anticorrupción y una cartera activa y creciente de actividades y proyectos para combatirla. A su vez, los países americanos y los países europeos ya habían celebrado convenios respectivos de lucha contra la corrupción.

¿Cómo un tema tan marginal e ignorado por la comunidad internacional se convirtió en piedra angular de la agenda global de desarrollo? ¿Qué motivó este interés creciente y repentino acerca del fenómeno de la corrupción? ¿Se debió a que la corrupción a nivel mundial aumentó considerablemente durante aquellos años? ¿O es que, repentinamente, la comunidad internacional le otorgó importancia clave a un fenómeno que siempre había existido pero que también se había ignorado? Los factores determinantes de esta explosión del tema de la corrupción fueron varios.⁸

de marzo de 2017, <http://go.worldbank.org/03MBEH9RA0>.

⁷ World Bank, “Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997” (World Bank, Washington, D.C., 2000), 6.

⁸ Es importante destacar que la primera vez que se trató de colocar a la corrupción en la agenda global no fue en la década del '90. Estados Unidos quiso que fuera un tema clave en la década del '70: tras los escándalos de Watergate en 1972 y de la empresa Lockheed unos años después, se aprobó en 1977 la Ley de las Prácticas Corruptas Extranjeras (en inglés *Foreign Corrupt Practices Act* o FCPA). Esta normativa criminalizó los sobornos de empresas estadounidenses a funcionarios públicos extranjeros. A pesar de la presión del gobierno estadounidense y de la repercusión del

Antes de entrar en el análisis de los factores que catapultaron a la corrupción como tema de la agenda global, cabe destacar que no fueron líderes o instituciones religiosas los que impulsaron el movimiento de lucha en su contra. En los inicios de este movimiento, la corrupción no era una preocupación mayor de las distintas denominaciones cristianas en general. Salvo posibles excepciones, la iglesia no tenía una voz profética declamando la corrupción como un pecado e injusticia social con consecuencias profundamente negativas para el desarrollo íntegral de las personas y las sociedades. La lucha contra la corrupción no era vista (y, aunque ha habido progresos, sigue sin ser vista acabadamente) como esencial a la misión integral de la iglesia.

Factores que elevan la corrupción a tema central de la agenda global

Durante la década del '90 existieron dos momentos o eventos catalizadores en la lucha contra la corrupción a nivel mundial. El primero fue la creación de la ya mencionada organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI), en 1993, y el segundo fue la pronunciación del famoso discurso (comúnmente conocido como el discurso del “cáncer de la corrupción”) por parte del presidente del Banco Mundial de aquel entonces, James Wolfensohn, ante la asamblea anual de dicha entidad y del Fondo Monetario Internacional, en octubre de 1996.

Transparencia Internacional, con sede en Berlín, Alemania, fue fundada por Peter Eigen y Fredrik Galtung, dos exfuncionarios del Banco Mundial profundamente frustrados por la postura adoptada en esa época por parte de los organismos internacionales de desarrollo ante el reto de la corrupción.⁹ TI se convirtió en la organización no

caso Lockheed, pocos países sancionaron leyes similares al FCPA y nunca fue tema central de la agenda global hasta la década del '90. Véase: Sarah O'Byrne, “There is Nothing More Important Than Corruption: The Rise and Implementation of a New Development Idea” dissertation, Johns Hopkins University, Baltimore, enero de 2012, UMI Dissertation Publishing (No. 3525138), 9–10.

⁹ En palabras de Peter Eigen, en el Banco Mundial durante la década del '80, proyectos de gran magnitud (“large-scale projects”) eran aprobados por una “alianza profana” (“unholy alliance”) entre contratistas, grupos de interés, algunas autoridades y poderosos lobistas, y esto resultaba en sobornos cuantiosos pagados a funcionarios públicos en todas las regiones. Ver: Peter Eigen, “A Coalition to Combat Corruption: TI, EITI and Civil Society”, en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. R. I. Rotberg (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009), 418.

gubernamental más influyente a nivel internacional en la lucha contra la corrupción. A través del mencionado CPI y de otras innumerables actividades que realiza a través de todas sus oficinas nacionales, ha jugado un papel único en elevar la concientización sobre la corrupción entre líderes políticos y gobiernos, empresas multinacionales, organismos internacionales de desarrollo y el público en general. Y también ha tenido gran influencia en la adopción de los convenios anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de las Naciones Unidas.

El segundo evento o momento catalizador, el discurso de Wolfensohn, fue cuando se expresó públicamente que la lucha contra “el cáncer de la corrupción” y la mejora de la gobernabilidad pasarían a constituir temas centrales de la estrategia de desarrollo del organismo bajo su dirección. En palabras del propio presidente: “En cada país es la gente la que demanda acciones contra la corrupción. Ellos reconocen que la corrupción desvía recursos de los pobres hacia los ricos, aumenta el costo de las empresas, distorsiona el gasto público y disuade a los inversores extranjeros. También saben que la corrupción erosiona el apoyo necesario para programas de ayuda humanitaria y de desarrollo. Y todos sabemos que es el mayor obstáculo al desarrollo sostenible y equitativo”.¹⁰

Wolfensohn admitió que el Banco Mundial se encontraba impedido legalmente de interferir en los asuntos políticos de sus países miembros; sin embargo, prometió que dicho organismo no toleraría la corrupción en sus propios programas y proyectos. En su discurso, Wolfensohn invitó a Transparencia Internacional a proveer asistencia al Banco en el diseño de estrategias anticorrupción y dio un fuerte respaldo a la elaboración de mediciones cuantitativas e indicadores de gobernabilidad por parte de sus propios funcionarios. Este hito marcó el fin de la llamada “era de la prohibición”.¹¹

¹⁰ Augusto Lopez Claros, “Removing Impediments to Sustainable Economic Development: The Case of Corruption”. (Documento de Trabajo No. 6704, World Bank, 2013), 7.

¹¹ El Banco Mundial, en su estrategia de anticorrupción, se refiere al período anterior a 1996 como la “era de la prohibición”. Ver: World Bank, “Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption: Main Report” (World Bank, Washington D.C., 21 marzo 2007), 39, accedido el 21 de marzo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/426381468340863478/Main-Report>; Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, se refiere al discurso mencionado del presidente Wolfensohn como un momento determinante (“a decisive threshold”). Ver: Peter

El Banco Mundial, en gran medida, ha sido el actor principal (el “semillero” o *hotbed*¹²) en la definición y promoción del discurso anticorrupción y las políticas y prescripciones para implementarla. Su iniciativa fue seguida por otros organismos internacionales de desarrollo. En 1997, el Fondo Monetario Internacional afirmó oficialmente que la corrupción sería tratada como un factor económico y, por consiguiente, como una cuestión a ser abordada dentro de su mandato legal. Ese mismo año, el Fondo suspendió un préstamo a Kenia aduciendo graves deficiencias en la transparencia y rendición de cuentas de recursos públicos. Los Bancos de Desarrollo Interamericano, Asiático y Africano adoptaron políticas y estrategias anticorrupción similares a la del Banco Mundial. A comienzos del nuevo milenio, la mayoría de las agencias bilaterales de desarrollo ya habían incorporado lineamientos sobre anticorrupción en sus propias estrategias corporativas. En 2004, el gobierno de Estados Unidos creó la Corporación del Reto del Milenio (Millennium Challenge Corporation o MCC, por sus siglas en inglés), una agencia federal de asistencia al desarrollo internacional que establece el control de la corrupción como el criterio más importante para que los países accedan a sus fondos.

Los dos hitos mencionados, la creación de Transparencia Internacional y el discurso de Wolfensohn, no ocurrieron en un vacío, sino que son parte de un proceso transformador en el que la corrupción pasó de ser un tema de interés marginal e indiferente a ocupar un lugar central en la agenda global. ¿Qué fue lo que dio origen a este proceso transformador? ¿Qué factor o factores influyeron para que los organismos internacionales de desarrollo centraran su atención en la lucha contra la corrupción?

Un análisis de la literatura académica acerca del surgimiento de la corrupción como tema central en la agenda internacional permite identificar varios factores que pueden haber determinado o influido en este proceso.¹³ Siguiendo a Sarah O’Byrne, académica del Centro de

Eigen, “A Coalition to Combat Corruption: TI, EITI and Civil Society”, en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. R. I. Rotberg, 416–429 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009), 421.

¹² Janine R. Wedel, “Rethinking Corruption in an Age of Uncertainty”, *Annual Review of Law and Social Science*, 8(1) (2012): 453–498, 462.

¹³ Para un análisis detallado de los factores influyentes en el surgimiento de la corrupción como cuestión central de la agenda global, ver: O’Byrne, “There is Nothing More Important Than Corruption”; World Bank, “Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption: An Evaluation of the 2007 Strategy

Estudios Avanzados de Gobierno de la Universidad John Hopkins, se puede hablar de tres categorías de factores, relacionados e interconectados entre sí, a saber:

1. Una nueva era en la política global caracterizada por el fin de la Guerra Fría y la creciente democratización y globalización.
2. Avances notables en los conocimientos y la evidencia empírica sobre los costos de la corrupción.
3. El aumento considerable de la corrupción, particularmente en los países en desarrollo.¹⁴

A continuación analizaremos cada uno de estos tres argumentos.

Según la gran mayoría de estudios académicos, la caída del Muro de Berlín y, por consiguiente, el fin de la Guerra Fría representa un factor determinante para el surgimiento de la agenda anticorrupción. Durante la Guerra Fría, la corrupción en países en desarrollo (tanto como otras violaciones graves a los derechos humanos) quedó mayormente relegada por los países donantes y los organismos internacionales de desarrollo a raíz de las presiones e intereses geopolíticos: las potencias occidentales necesitaban la lealtad de los dictadores del “Tercer Mundo” y la “compraron” a través de la asistencia financiera para el desarrollo.

La escritora y periodista Michaela Wrong alude a esta realidad geopolítica en su libro sobre la corrupción política en Kenia, *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (*Es nuestro turno para comer: La historia de un delator de Kenia*): “La cínica realidad de la Guerra Fría exigía ‘pagos de lealtad’ y, si dichos pagos debían hacerse a autócratas y dictadores militares con ‘sangre en sus manos’, que así fuese”.¹⁵ Por otra parte, Wrong afirma que las potencias occidentales utilizaron la asistencia financiera humanitaria y de desarrollo para comprar la lealtad de gobiernos y funcionarios

and Implementation Plan”, (Independent Evaluation Group Report, World Bank, 2011), 2, accedido el 21 de marzo de 2017, https://ieg.worldbankgroup.org/Data/Evaluation/files/gac_eval.pdf; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999), 177; Michaela Wrong, *It's Our Turn to Eat: The story of a Kenyan Whistle-Blower* (New York: HarperCollins Publishers, 2009); Bertram I. Spector, ed., *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis* (Bloomfield: Kumarian Press, 2005); Vito Tanzi, “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, *IMF Staff Papers*, 45(4) (1998): 559–594, 559–564.

¹⁴ O’Byrne, “There is Nothing More Important Than Corruption”.

¹⁵ Wrong, *It's Our Turn to Eat*, 184.

corruptos, quienes amasaban cuentas secretas en Suiza y mansiones en la Riviera Francesa con los fondos malversados de sus respectivos países. Con la caída de la Unión Soviética, los dictadores corruptos de los países en vías de desarrollo ya no eran tan útiles para las potencias occidentales por razones ideológicas o estratégicas. Con el fin de la Guerra Fría, se acabó la “hipocresía política” de los países industrializados, como afirma Vito Tanzi, economista y exdirector del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario.¹⁶ Ya las potencias occidentales no podían justificar el apoyo a estos dictadores corruptos con el argumento de que “el líder será un bastardo, pero es nuestro bastardo”.¹⁷ Al desaparecer la amenaza soviética, los países occidentales comenzaron a exigir medidas de mejor gobierno como condición de la asistencia financiera para los países en desarrollo, en especial en los programas de reforma estructural de carácter neoliberal en la Europa del Este y los nuevos países surgidos tras el colapso del Bloque Soviético.

Relacionados con el cese de la Guerra Fría, otros dos factores importantes fueron la nueva y creciente ola de democratización en muchos países y la globalización económica. El aumento de los países con regímenes democráticos y la mayor libertad de expresión y prensa dieron lugar a un debate más abierto y público sobre la corrupción política y sus efectos en la sociedad. En tal contexto, debemos mencionar el papel creciente y activo de las organizaciones no gubernamentales en la movilización social contra la corrupción, tanto a nivel internacional como nacional. Por otra parte, la globalización y los avances tecnológicos contribuyeron a una mayor transparencia de los gobiernos y a una creciente fiscalización o control por parte de la sociedad civil. En el ámbito empresarial e inversionista, los efectos de la corrupción se hicieron más evidentes debido a la mayor apertura y crecimiento del comercio a nivel mundial.

En este contexto, fueron los inversores y empresas estadounidenses los que ejercieron mayor presión para que otros países industrializados se involucraran con seriedad en el intento de resolver la problemática de la corrupción en los países receptores de las inversiones. Cabe destacar que, a pesar de que los empresarios y empresas estadounidenses estaban sometidos a la ya referida legislación anticorrupción de Estados

¹⁶ Tanzi, “Corruption around the World”, 559–564.

¹⁷ Wrong, *It's Our Turn to Eat*, 185.

Unidos de 1977 (*Foreign Corrupt Practices Act*), normativa que impuso fuertes sanciones y penalidades por sobornos a funcionarios públicos extranjeros, no se daba lo mismo en todos los países industrializados. Alemania, el Reino Unido y Francia, por ejemplo, no estaban sujetos a las mismas reglas de juego, lo cual generó que las compañías estadounidenses reclamaran la existencia de un régimen internacional más equitativo. Esto llevó a que la Administración Clinton de Estados Unidos presionara a sus socios en la OCDE para que prohibieran los sobornos a funcionarios extranjeros, lo que resultó en la adopción del convenio anticorrupción de la OCDE en 1997.

En segundo lugar, algunos estudiosos sostienen que los nuevos conocimientos empíricos sobre la corrupción y sus efectos han motivado que sea considerado como un tema central en la agenda de los países donantes y organismos internacionales de desarrollo. A fines de la década del '80 comenzaron a surgir estudios, internos y externos a los organismos internacionales de desarrollo, que identificaron a la mala gobernabilidad en los países donatarios como factor determinante del fracaso de los proyectos de reforma estructural. Entre estos estudios, sobresale el informe producido en 1989 por el Departamento de África en el Banco Mundial titulado *De la crisis al crecimiento sostenible – La África del Sub-Sahara: Un estudio de perspectiva de largo plazo (From Crisis to Sustainable Growth – Sub-Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study)*.¹⁸

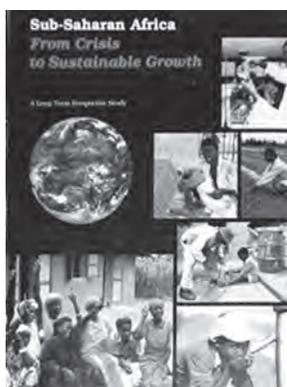
Este informe, uno de los más citados como antecedente del surgimiento del tema de la gobernabilidad en la agenda del Banco Mundial, reconoció que la buena gobernabilidad era elemento necesario y esencial para un desarrollo sostenible en los países. Según este informe, lo que impedía el desarrollo en el continente africano era “una crisis de gobernabilidad”.¹⁹ Los autores recomendaban a las autoridades del Banco Mundial que apoyaran reformas anticorrupción, la promoción de mayor transparencia, la rendición de cuentas, el respeto por la ley y la protección de los derechos humanos.

En el momento de su emisión, este informe no tuvo una aceptación general dentro del Banco Mundial. Por el contrario, fue recibido

¹⁸ World Bank, “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”, (A Long-Term Perspective Study Stock #11349, World Bank, Washington, D.C., 1989), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.

¹⁹ *Ibidem*, 60.

con cierta resistencia burocrática, ya que se consideraba que no era competencia expresa del Banco Mundial involucrarse en temas considerados “políticos”. No obstante, la pugna interna fue ganada por aquellos que consideraban que el Banco Mundial sí tenía que ejercer un papel protagónico en la lucha contra la corrupción. El informe de 1989 fue un presagio de cuantiosos estudios realizados en la década del '90, que convalidaron la relación estrecha y directa entre la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, y también fue un impulsor de una cartera creciente de programas y proyectos dirigidos a fortalecer la buena gobernabilidad en los países prestatarios.



Informe del Banco Mundial:
La África del Sub-Sahara: Un estudio de perspectiva de largo plazo

En último lugar, hay algunos expertos que sugieren que el mayor énfasis del tema de la corrupción en la agenda global se debe también a un aumento cuantitativo del fenómeno en las últimas décadas que precedieron al fin de la Guerra Fría —es decir, que los actos de corrupción, especialmente sobornos y malversaciones de fondos en el sector público y su cuantía económica, se habían incrementado. El principal expositor de este argumento es Tanzi que explica que el tamaño y papel del Estado en la mayoría de los países habían aumentado en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Un Estado más grande, agrega Tanzi, implica una mayor recaudación de impuestos, un incremento en el gasto público y, en una gran cantidad de casos, un aumento en las regulaciones y controles estatales de la actividad económica, lo que trae aparejado el surgimiento de nuevas y mayores oportunidades para el soborno y otras formas de corrupción. Tanzi sostiene que la mayor presencia del Estado en la actividad económica incide negativamente en los niveles

de corrupción, con efecto más visible e inmediato en los países (la gran mayoría en desarrollo) sin una tradición de honestidad en el servicio público.²⁰ Esta postura neoliberal, como veremos en el capítulo quinto con mayor detalle, tuvo una influencia notable en la manera en que los organismos internacionales de desarrollo percibieron la problemática de la corrupción y el tipo de reformas anticorrupción que se promovieron en la década del '90.²¹ El énfasis inicial de las reformas promovidas por el Banco Mundial buscaba reducir la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, según Tanzi, el aumento de la corrupción no se debe solamente al tamaño del Estado, sino que hay otros factores que han contribuido, como la globalización económica y la privatización de empresas públicas. La globalización ha generado muchas situaciones y oportunidades donde el pago de sobornos a funcionarios públicos puede ser altamente beneficioso a las empresas extranjeras para lograr acceso a mercados lucrativos. A su vez, los procesos de privatización dieron lugar a episodios notorios de corrupción, especialmente en los países en transición de Europa del Este y el ex Bloque Soviético.

Medidas nacionales e internacionales para combatir la corrupción

Mientras se podrá debatir y diferir en cuanto a los factores causantes de este llamado movimiento de lucha contra la corrupción, lo que resulta indiscutible es que desde mediados de la década del '90 ha habido un creciente activismo por combatir la corrupción. En efecto, se ha llevado a cabo una verdadera explosión de actividades para reducir la corrupción por parte de una amplia gama de actores a nivel global, nacional y local.

Muchos países han firmado tratados y promulgado leyes especiales para prevenir, controlar y penalizar la corrupción. En 2003, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC, o UNCAC en inglés).²² Otros tratados internacionales son

²⁰ Tanzi, "Corruption around the World", 562.

²¹ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005), 17.

²² Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción", (Tratado de las Naciones Unidas, 2004), accedido el 21 de marzo de 2017, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html.

la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996 (CICC, o IACAC en inglés); y la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997.²³ Esta última convención es el primer instrumento internacional que focaliza en el lado de la “oferta”, es decir el sector corporativo que ofrece o paga sobornos. Ha sido ratificada por todos los miembros de la OCDE como así también por Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Latvia, Rusia y Sudáfrica. A nivel del continente europeo, la Unión Europea y el Concilio de Europa han tomado acciones contra la corrupción. La Unión Europea adoptó una convención en 1997 y constituyó el accionar contra la corrupción como criterio de incorporación de nuevos países a la misma. El Concilio de Europa ha adoptado una serie de medidas, incluyendo principios rectores para luchar contra la corrupción (1997); convenciones de derecho civil y criminal sobre corrupción (1999); códigos de conducta para oficiales públicos (2000) y sobre financiamiento político (2003); y un grupo de trabajo, GRECO, para monitorear el cumplimiento de las mencionadas convenciones.

Muchos países han establecido comisiones o agencias especiales anticorrupción y han emprendido otras reformas legales e institucionales para promover la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. El sector empresarial, por su parte, ha puesto particular atención en la gobernabilidad y en la ética. Del mismo modo, las empresas multinacionales han formado numerosas y variadas coaliciones para combatir la corrupción. Entre ellas, está el Grupo Wolfsberg de bancos privados que han acordado principios y lineamientos para combatir el lavado de dinero. Asimismo, ha emergido un gran número de organizaciones no gubernamentales, entre las que se destacan Transparencia Internacional e Integridad Global (Global Integrity), creadas con el fin de generar una mayor conciencia y para que se desempeñen como órganos de protección y control.²⁴ Mediciones e

²³ Inter-American Convention Against Corruption (B-58). Marzo 29, 1996. Senate Treaty Document 105-39. Accedido en <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>; OECD, “Convención Para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados” (OECD Publishing, 2011), accedido el 21 de marzo de 2017, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.

²⁴ Para mayor información, ver: Transparencia Internacional, <http://www.transparency.org/>; La Iniciativa Para la Transparencia de las Industrias Extractivas, <http://eiti.org/>; Global Integrity: Data, Learning, & Action for Open Governance, <http://www>.

índices de corrupción han sido elaborados, incluyendo el mencionado e internacionalmente reconocido CPI de Transparencia Internacional. Estos avances han estado acompañados por una creciente actividad por parte de la comunidad académica. De igual forma, la lucha contra la corrupción se ha instaurado como un elemento central del accionar de los organismos internacionales para asistir el desarrollo político y económico.²⁵

El Banco Mundial ha ejercido el liderazgo en materia de gobernabilidad y anticorrupción entre los organismos internacionales de desarrollo. En 1997, lanzó su primera estrategia anticorrupción,²⁶ que se nutrió de diversos trabajos analíticos previos (fundamentalmente los documentos del Banco Mundial sobre gobernabilidad publicados en 1992 y 1994), además de la experiencia operacional del Banco Mundial y otros organismos internacionales en la reforma del sector público y el desarrollo del privado.²⁷ Si bien el Banco Mundial evitó abordar los

globalintegrity.org.

²⁵ Estudios y estimaciones econométricas ponen en evidencia que la corrupción tiene efectos devastadores en el desarrollo político, social y económico de las comunidades y los países. La corrupción dificulta el crecimiento y la inversión, acentúa la pobreza y la desigualdad, debilita el estado de derecho y erosiona la viabilidad y la legitimidad del Estado. Cabe resaltar que la corrupción vulnera especialmente a los pobres y se la considera el “mayor obstáculo para reducir la pobreza”. Ver: Transparency International, “Poverty and Corruption”, (TI Documento de Trabajo # 02/2008, Transparency International, 2008), accedido el 21 de marzo de 2017, http://files.transparency.org/content/download/1511/11048/version/2/file/WP_02-2008_25_March_2008_Spanish.pdf. Para una lista detallada de bibliografía de índole económica y del desarrollo que aborda los efectos negativos, ver: Banco Interamericano de Desarrollo, “Proposal for the Action Plan to Support the Countries in Their Efforts to Fight Corruption and Foster Transparency”, PAACT, GN-2540, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre 2009, accedido 21 de marzo de 2017, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35008954>.

²⁶ En ese mismo año, en el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial se remarcó la incidencia de la corrupción en el papel y la efectividad del Estado. Ver: Ajay Chhibber, “Governance and Anti-Corruption: Ways to Enhance the World Bank’s Impact”, (*IEG Evaluation Brief No. 2*, Washington, D.C., World Bank, 1 julio 2006), 12, accedido el 21 de marzo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/646781468330980665/pdf/538570BRI0IEG01Box345632B001PUBLIC1.pdf>. Para mayor información sobre la evolución del Banco Mundial en materia de anticorrupción, ver: World Bank, “Country-level Engagement on Governance and Anticorruption”, 3. Dicho documento traza tres etapas: (i) la focalización en la calidad de gobierno entre mediados de la década del ’80 y mediados de la del ’90; (ii) el surgimiento de la gobernabilidad como eje clave para el alivio de la pobreza desde mediados de la década del ’90 a mediados de la primera década de este milenio; y más recientemente, (iii) la incorporación de la gobernabilidad y la anticorrupción como estrategia corporativa del Banco Mundial en el 2007.

²⁷ World Bank, “Mainstreaming Anticorruption Activities in World Bank Assistance:

aspectos políticos de la corrupción, estableció cuatro campos de acción para organizar sus intervenciones:

1. Apoyo a países miembros para reducir la corrupción.
2. Incorporación de la lucha contra la corrupción en las estrategias y operaciones del Banco Mundial para sus países prestatarios.
3. Prevención de fraude y corrupción en los proyectos financiados por el Banco Mundial.
4. Apoyo a esfuerzos internacionales de lucha contra la corrupción.²⁸

Siguiendo el ejemplo del Banco Mundial, la OCDE, la Organización de las Naciones Unidas y numerosos organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo ubicaron a la corrupción como una problemática preeminente en sus estrategias, programas y proyectos de desarrollo. La cantidad de proyectos, programas y recursos de organismos internacionales destinados a fortalecer la transparencia y fiscalización del Estado creció en forma considerable. En el caso del

A Review of Progress since 1997”, (World Bank, Washington, D.C., 2004), 6. Este documento reconoce que los esfuerzos por promover la buena gobernabilidad y la integridad pública existían previamente a la formalización de la estrategia de 1997.

²⁸ World Bank, “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank”, (Poverty Reduction and Economic Management, World Bank, Washington, D.C., septiembre 1997), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>. Documentos posteriores ofrecen mayores detalles sobre la implementación de la estrategia. Cabe mencionar el documento de estrategia del Grupo del Sector Público, en el cual el Banco Mundial enfatiza que la corrupción es un síntoma de instituciones disfuncionales y que la estrategia anticorrupción está dirigida a corregir dichas disfunciones: World Bank, “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy”, (Poverty Reduction and Economic Management, World Bank, Washington, D.C., noviembre 2000), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>. Entre otros documentos que tratan la estrategia anticorrupción se incluyen el informe del Departamento de Europa y Asia Central (ECA): World Bank, “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, (World Bank, Washington D.C., septiembre 2000), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf>; el informe del Departamento de África: World Bank, “Can Africa Claim the 21st Century?”, (World Bank, Washington, D.C., 2000), accedido 21 de marzo de 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22962>; y evaluaciones internas: World Bank, “Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997”, (World Bank, Washington, D.C., junio 2000), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/280381468739163146/pdf/multi-page.pdf>; World Bank, “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update”, (Poverty Reduction and Economic Management, World Bank, Washington, D.C., mayo 2003), accedido el 21 de marzo de 2017, <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>.

Banco Mundial, las iniciativas anticorrupción pasaron de representar el 9 por ciento de los proyectos de reforma del sector público en la década del '90 a constituir el 38 por ciento de tales proyectos en el período comprendido entre 2000 y 2006.²⁹

Si bien ha habido un progreso notable en el mayor conocimiento y atención pública sobre la problemática de la corrupción, las reformas anticorrupción apoyadas por el Banco Mundial y organismos internacionales de desarrollo dejan mucho que desear. Sin perjuicio del análisis más exhaustivo efectuado más adelante en este libro, hay poca evidencia de que la corrupción se haya reducido en el mundo en las últimas décadas.³⁰ El mismo Banco Mundial, a través de auditorías internas, admite el poco éxito de sus iniciativas. En la primera auditoría interna sobre las reformas anticorrupción llevada a cabo en 2004, el Banco Mundial concluyó que solamente existió un “éxito modesto en lograr resultados sostenibles”.³¹ En un informe posterior del Banco Mundial, publicado en 2006, se puso de relieve que el porcentaje de efectividad de las reformas institucionales fue menor que el de otras operatorias suyas y que tales reformas eran en algunos casos más cosméticas que reales.³² En el año 2008, otro informe puso de manifiesto que “no se habían tenido muchos aciertos en términos de reducción del problema de la corrupción”.³³

En su última auditoría efectuada en el año 2011, el Banco Mundial concluyó que las intervenciones de anticorrupción “no han reducido la injerencia que se percibe que tiene la corrupción sobre los países [...], los encuestados en distintas partes del mundo estuvieron de acuerdo

²⁹ World Bank, “Public Sector Reform: What Works and Why?”, (IEG Evaluation of World Bank Support, World Bank, Washington, D.C., 2008), 30, accedido el 21 de marzo de 2017, http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECRETF/Resources/psr_eval.pdf; World Bank, *Country-Level* World Bank, “Country-level Engagement on Governance and Anticorruption”, 6. (En cuanto trata el incremento de la proporción de los préstamos concedidos por el Banco destinados a la gobernabilidad y anticorrupción durante el período 1990–2010).

³⁰ Eric M. Uslaner y Bo Rothstein, “Mass Education, State-Building and Equality: Searching for the Roots of Corruption”, (The Quality Of Government Institute Working Paper Series 5, Department of Political Science at University of Gothenburg, Gothenburg, julio 2012), 3.

³¹ World Bank, “Mainstreaming Anticorruption Activities”, 51.

³² Chhibber, “Governance and Anti-Corruption”, 10.

³³ Odd-Helge Fjeldstad y Jan Isaksen, “Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why?”, (IEG Evaluation of World Bank Support, World Bank, Washington, D.C., 2008), 61.

en que las iniciativas para reducir la corrupción siguieron siendo una de las misiones menos efectivas”.³⁴ Lo que es todavía más importante, “la auditoría no encontró casos en los cuales los programas del Banco Mundial hayan abordado de forma eficaz la corrupción sistémica u otras patologías profundamente arraigadas en la gobernabilidad (por ejemplo, la distribución de bienes estatales en línea con las lealtades personales y políticas)”.³⁵ Dichas conclusiones tuvieron eco en otras evaluaciones, tanto internas de las agencias internacionales como externas.³⁶

Hasta aquí hemos visto cómo la problemática de la corrupción salió de la marginalidad para ocupar un lugar central en la agenda global de desarrollo. Identificamos dos hitos que marcaron este proceso como lo fueron la creación de Transparencia Internacional y el discurso dado en 1996 por el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn. Expusimos algunas de las posibles causas o factores políticos y económicos que dieron lugar a o que facilitaron el surgimiento de la problemática de la corrupción en la agenda global. Por último, ofrecimos una breve reseña de las actividades de las últimas dos a tres décadas que han tratado este tema.

Todo esto nos introduce a la problemática de la corrupción. Ahora bien: ¿Qué es la problemática de la corrupción? ¿De qué estamos hablando? ¿Qué se entiende por corrupción y qué conductas comprende? Estos interrogantes son objeto del siguiente capítulo.

³⁴ World Bank, “Country-level Engagement on Governance and Anticorruption”, 6–7.

³⁵ *Ibidem*, 89.

³⁶ ITAD y LDP, “Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts: 2002–2009”, (Norad Evaluation Report, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, 2011), accedido el 21 de marzo de 2017, <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/joint-evaluation-of-support-to-anti-corruption-efforts-2002-2009.pdf>. [En cuanto establece que los programas de los donantes no han logrado reducir los niveles de corrupción en los países respectivos]. Esta evaluación externa conjunta fue encomendada por seis agencias internacionales de desarrollo: el Banco de Desarrollo Asiático (Asian Development Bank, ADB), la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danish International Development Assistance, Danida), la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Swedish International Development Co-operation Agency, Sida), el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (UK Department for International Development, DFID) y la Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (Norwegian Agency for Development Cooperation).

El autor analiza en profundidad en este libro el grave y muy antiguo problema de la corrupción sistémica en América Latina, muestra sus efectos altamente nocivos en la sociedad latinoamericana toda vez que es un cáncer que agrava la pobreza y la desigualdad, que debilita la democracia y socava la confianza entre los miembros de una sociedad; evalúa los costosos esfuerzos de los organismos multilaterales de desarrollo para combatirla; y argumenta de modo convincente que lo que hace falta es una estrategia integral de cambio cultural. El mensaje del libro es relevante y útil para los líderes políticos, empresarios, la sociedad civil y, en particular, para la comunidad cristiana en América Latina que frente a la amenaza de la corrupción, en gran medida, ha permanecido en silencio. El libro es un llamado a los cristianos latinoamericanos a tomar conciencia y confrontar este flagelo en el marco de la misión integral de la iglesia.

No se trata solamente de un libro que expone con rigor académico el fenómeno de la corrupción, sino que, con el mismo rigor (y la pasión que nace de la fe) convoca a las comunidades cristianas a asumir el encargo profético y ser conscientes de su quehacer social.

Harold Segura

Director de Fe y Desarrollo de World Vision para América Latina

Muy pocos han hecho una contribución tan sustancial a la reflexión sobre los factores que contribuyen a la corrupción en América Latina como lo hace Roberto Laver. Escribe desde una comprensión contextualizada de esta problemática que afecta directamente la calidad de vida de millones de personas (¡y en no pocos casos el mismo derecho a la vida!) en América Latina y desarrolla una propuesta coherente y relevante para la iglesia de hoy.

Vilma Balmaceda, PhD.

Profesora de ciencias políticas en Nyack College, Nueva York



Roberto Laver, es abogado de profesión, académico y consultor internacional con una larga y diversa trayectoria en los campos de desarrollo internacional, derecho internacional y misiones mundiales. Ha sido abogado senior del Banco Mundial, ex-director ejecutivo del Foro Internacional de Entidades Bíblicas, profesor adjunto de la Facultad Fletcher de Derecho y Diplomacia e investigador en la Universidad de Harvard. Actualmente lidera FIDES, una nueva ONG dedicada a apoyar a la iglesia cristiana en la lucha contra la corrupción. Nacido en Argentina, reside en Boston, EEUU, con su esposa Nora.

