



Lucha contra la corrupción: la propuesta reconvertida del Banco Mundial

Luis Martí *

Tema: La nueva estrategia anti-corrupción del Banco Mundial ha sido aprobada, pendiente sólo de que la gerencia presente un plan detallado de ejecución. Este ARI comenta las modificaciones introducidas al proyecto inicial y los problemas prácticos de conciliación de objetivos a que se enfrentará la organización.

Resumen: La definitiva estrategia anti-corrupción del Banco Mundial está basada en un enfoque más realista que el que contenía la propuesta de 2006. Hay, de hecho, semejanzas de principio con la primera estrategia anticorrupción de 1997, pero no es posible conocer en qué medida la actual propuesta confirma o rectifica sus experiencias. La propuesta, por otra parte, se levanta sobre una trama compleja de relaciones entre variables –desarrollo económico, pobreza, corrupción– y su ejecución necesitará una supervisión regular para asegurar que la institución no sacrifica unos objetivos en beneficio de otros. Un aspecto crítico de la supervisión será la asignación presupuestaria de recursos por objetivos.

Análisis:

“... El Banco ha emitido ahora un nuevo documento sobre política anticorrupción que, en su conjunto, parece reflejar una victoria de **los buenos**...”
Wall Street Journal, 23/III/2007 (énfasis añadido).

¡Buenos y malos! En los clásicos del Oeste no era necesaria una larga inmersión en la película para captar quiénes eran buenos y malos. La primera toma de los principales personajes alrededor del mostrador del bar bastaba para encasillarlos. Ahora nos encontramos con que el *Wall Street Journal* caracteriza a partidarios y a críticos de la estrategia anticorrupción del presidente del Banco Mundial con una técnica digna del mundo de Wayne y de Eastwood. Esas líneas, y el artículo en su conjunto, reflejan una crónica de sucesos, más que el profesionalismo consagrado en las columnas del *Wall Street Journal*. En primer lugar, porque la “victoria” –el consenso del Directorio a la política propuesta– se produce sobre un documento al que la gerencia del Banco ha tenido que incorporar revisiones muy de fondo respecto de su proyecto inicial. Y segundo, porque festejar como triunfo de “los nuestros” (esto es, de los buenos) la aprobación de lo que es, en todo caso, una iniciativa compleja y debatible, y atribuir sin más a “los otros” (por implicación, los malos, que en el artículo resultan ser algunos países europeos) un papel obstruccionista, significa rechazar lo que de veras importa al propio Banco y a todos, que es un debate crítico acerca de la viabilidad y eficacia de la propuesta. Dos medios de prensa anglosajones que unos días antes se habían permitido emitir su escepticismo reciben en el artículo una buena dosis de sarcasmo.

El propósito del análisis es el de examinar este nuevo documento del Banco Mundial, aprobado en el Directorio del Banco por unanimidad (el 20 de marzo de 2007) y elevado como *Background Report* (documento que no va a discutirse) al Comité de Desarrollo (CD, en la reunión del 15 de

* Técnico Comercial y Economista del Estado

abril de 2007). En horas muy bajas para la presidencia del Banco, el comunicado final del CD se limitó escuetamente a celebrar la presentación del documento revisado de conformidad con sus previas directrices, y a reiterar enfáticamente el punto crítico de que la ejecución de la estrategia no debe quedar a discreción de la dirección del Banco, sino que el Directorio ha de permanecer implicado en todas sus fases (*engagement... oversight*).

El examen permitirá compararlo con su predecesor de 2006 –objeto de comentario en un ARI anterior–; buscar cierta continuidad con la estrategia anticorrupción del propio Banco en 1997, y expresar algunas preocupaciones de futuro.

Variantes del nuevo documento

El nuevo documento (*Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, 21/III/2007; por brevedad, S2007) recibe casi el mismo título que el anterior (por brevedad, GAC), pero ha experimentado algunas interesantes transformaciones que tienen su origen en las directrices emanadas del CD en su reunión de septiembre de 2006.

Liderazgo de los países. La vertiente política, difícil de obviar en la ejecución de toda estrategia anticorrupción –como subraya toda la doctrina– quedaba desdibujada en el texto anterior y el CD lo hizo notar expresamente en su Comunicado. Ahora, la responsabilidad primordial (*primary responsibility*) de cada país en la mejora de su gobernanza figura claramente entre los siete Principios Directores que encabezan S2007. El Banco actuará en apoyo de las prioridades nacionales, reconociendo propiedad y dirección (*ownership and leadership*) del país, y al Gobierno como interlocutor principal. Así se reitera a lo largo del documento, a veces en pasajes nuevos, y otras veces reforzando significativamente la redacción anterior: por ejemplo, en el *Executive Summary*, [16], “... las reformas de gobernanza y anticorrupción (GAC) se adaptarán al contexto del país y al programa del gobierno”, o señalando en el texto principal, [18], que los informes-país (*Country Assistance Strategies*) reconocerán como *punto de partida la estrategia nacional de desarrollo*: su éxito estriba en que sepan alinearse *detrás de las estrategias y prioridades nacionales*.

Será fundamental ahora que el Banco, en su trabajo sobre el terreno, sea fiel al principio y respete efectivamente las prioridades y políticas de cada país. Su trayectoria histórica revela muchos ejemplos de lo contrario: se ha achacado al Banco el uso y abuso de la *ingeniería social*, imponiendo –directa o indirectamente– sus propios esquemas preconcebidos, válidos intelectualmente –por lo general, variantes del modelo neoclásico–, pero mal adaptados a las circunstancias precisas de tiempo y lugar, y poco sensibles a los condicionantes de economía política del cliente. Aunque explícitamente el Banco rinda tributo siempre al principio de propiedad y dirección locales, existe el peligro de que el formidable peso relativo de la institución le haga gravitar precisamente sobre estrategias propias, que los clientes inevitablemente ven como impuestas (véase David Ellerman, *Helping People Help Themselves*, University of Michigan Press).

Contactos con la sociedad. Una de las mayores preocupaciones que suscitaba el documento anterior era el margen de laxitud que retenía el Banco para relacionarse con la sociedad civil, los medios y las comunidades locales. Los problemas potenciales eran evidentes, desde el apoyo inadvertido a la agenda de opositores políticos, hasta el debilitamiento de gobiernos legítimos en países pequeños. Suponer que la sociedad civil, agregado sumamente heterogéneo, es el aliado natural en la lucha contra la corrupción es un punto de partida cuya validez será necesario analizar caso por caso. Lo mismo puede encerrar grupos de intereses explotados e indefensos ante la corrupción, que otros adaptados al entorno y que se benefician o practican la corrupción sin reparo.

El nuevo documento refleja preocupaciones expresadas por el CD. Sin renunciar a “trabajar con un amplio espectro de intereses (*stakeholders*)”, el Banco se compromete a operar dentro del marco constitucional y legislativo de cada país, buscando el visto bueno del Gobierno que requieran sus políticas operativas e informando al Gobierno debidamente. Evitará contactos que no sean

consistentes con los Estatutos –en referencia a la prohibición de toda actividad política–, y buscará la colaboración con las agencias bilaterales, algunas de las cuales, como es fácil imaginar, pueden disponer de vías de influencia política vedadas al Banco.

El liderazgo oficial en este terreno puede tener, sin duda, consecuencias decepcionantes, recortando las alas del Banco en muchos países cuyos regímenes –incluso formalmente democráticos– temen cualquier estímulo exterior que pueda agitar la insatisfacción doméstica. Lo que ocurre, sin embargo, es que el Banco no está legitimado estatutariamente (a. IV/10) para intervenir de ninguna forma en la política interna de los países miembros. No es una institución creada para valorar sistemas políticos o gobiernos, y menos aún para promover cambios de gobierno.

Criterios de intervención. El GAC proponía una polémica clasificación de países con vistas a modular la intervención del Banco. Faltaba, sin embargo, una sistemática rigurosa que hiciera previsible la inclusión de cada país en uno u otro grupo, de modo que altas y bajas quedarían a expensas de los análisis y valoraciones del estado de corrupción que efectuase el *staff*, y de la consiguiente decisión de la gerencia. Esta tipología ha desaparecido en S2007. Ahora el Banco establece como principio general su disposición a permanecer activo en cualquier país –posición firme del Directorio, y clamor general en el proceso de consultas realizado–, con lógicas variantes que van desde el apoyo firme a Gobiernos decididamente reformistas, hasta la búsqueda de “puntos de entrada” específicos en países difíciles en los que el Banco confía, no obstante, poder promover programas sociales muy concretos en favor de los necesitados. “Que los pobres no sufran dos veces” –por la mala política doméstica, y por la inhibición del Banco Mundial–.

Diez años atrás: la estrategia de 1997 (E1997)

Es interesante efectuar un breve análisis comparativo con el E1997, el primer intento de encarar la corrupción desde el Banco Mundial en 1997.

El E1997 fue un paso prudente y realista que admitía el insuficiente conocimiento que poseía el Banco sobre el fenómeno de la corrupción. La corrupción puede dificultar el crecimiento económico, pero valorar por qué vías y en qué medida necesitará un análisis cuidadoso país por país. Aunque es un lugar común atribuir arrogancia sin límites a las instituciones multilaterales, el tono general de E1997 es un ejemplo de lo contrario: “el *staff* del Banco debe abordar el tema **con humildad, reconociendo que tenemos mucho que aprender...**” (énfasis añadido).

La sumisión a los Estatutos era una preocupación de E1997. El documento incorporaba una extensa opinión de la Asesoría Jurídica legitimando la actividad anticorrupción del Banco, siempre que se limitase al terreno económico y se mantuviera al margen de la esfera política de cada país: “... el Banco...” (debe actuar) “... sobre la base de hechos comprobados y sólo en la medida en que las cuestiones” (de corrupción) “afecten al desarrollo económico del país... el mandato del Banco no abarca los aspectos políticos del control de la corrupción”. Esta opinión legal continúa siendo válida, aunque el documento actual, S2007, prefiera ignorar un formalismo de tanta importancia.

El papel central en la lucha contra la corrupción corresponde a la dirección política del país. Son esenciales la “voluntad política y un liderazgo comprometido”. Los contactos con la sociedad civil se calificaban también como “cruciales” en E1997, pero reconociendo el limitado papel que, como prestamista de gobiernos, corresponde al Banco en este terreno.

Finalmente, para E1997, la corrupción es una parte del problema general de gobernanza, y el Banco puede abordarlo, por tanto, dentro de su marco operativo normal y manejando con sensibilidad la relación (*sensitive handling*) con las autoridades.

En definitiva, podría afirmarse que el Banco era muy consciente de sus límites (y limitaciones) en 1997. El GAC ambicionaba un ámbito operativo de gran amplitud, reservando muchos grados de libertad a la gerencia y un papel pasivo para el Directorio. El S2007 se lee, en cambio, como ejercicio de pragmatismo –instado por el CD–, que equivale a una marcha atrás realista hacia las

posiciones de partida del Banco hace 10 años.

Una omisión: valoración de años de experiencia

Sería interesante conocer hasta qué punto la estrategia de 1997 permitió al Banco combatir la corrupción, dentro de su marco operativo normal, mediante la instauración de reformas significativas en las estructuras de gobernanza de países en desarrollo. Sin embargo, lo mismo el GAC que el S2007 no contienen el ejercicio autocrítico que hubiera servido para valorar los puntos fuertes y débiles del enfoque anterior, analizar causas y consecuencias, y, en definitiva, justificar la necesidad de una nueva estrategia y fundamentarla en méritos y fallos observados. Existiendo ya estudios de la Oficina de Evaluación Independiente del Banco (hoy, IEG, citados en la Box B1), el Banco podría haber realizado una amplia y utilísima reflexión sobre su curva de diez años de aprendizaje. Como cuestión metodológica, es una omisión llamativa que dificulta la evaluación ex-ante de la estrategia actual.

Aunque hay secciones de S2007 tituladas *Lessons of Experience*, o *Lessons from a Decade...*, lo cierto es que ninguna contiene el análisis valorativo de lo que el Banco cree haber conseguido, o en lo que cree haber fallado. Algunos recuadros (*Box A1*, *Box A2*) resumen más de 40 ejemplos de reformas en materia de gobernanza y corrupción, sin que quede claro en cuántos existió, y en que consistió, el apoyo del Banco. En general, el tono parece indicar que las reformas dieron un resultado positivo. El *Annex G* enumera descriptivamente unas 50 intervenciones del Banco, indicando el objetivo de cada una, pero no explicita resultados. Las enseñanzas aprendidas en el proceso de reforma del servicio civil albanés (*Box B1*) –efectividad del enfoque incremental sobre el omnicompreensivo– son quizá la única valoración que contiene el documento.

La dimensión temporal de las reformas

Todos los especialistas concuerdan en que la lucha contra la corrupción no puede, en el mejor de los casos, arrojar resultados inmediatos. Hay dos factores, el tiempo necesario para que las reformas se consoliden, y el riesgo de recurrencia –recorrupción–, que obligan a medirla desde una cierta perspectiva. Por eso hubiera sido tan importante averiguar no sólo el efectivo resultado de las reformas, sino además, si las reformas se mantienen al cabo de los años. El riesgo de recurrencia es bien real. Etapas de progreso aparente, impulsadas por reformistas dinámicos, capaces de transmitir optimismo a sus patrocinadores internacionales, se ralentizan más tarde o se desvanecen al cambiar circunstancias o personas (como puede ocurrir en Rumania después de la salida del Gobierno en abril 2007 de la ministra de Justicia, incansable luchadora contra la corrupción de “alto nivel”). A veces, ruidosas campañas nacionales contra la corrupción sólo poseen espíritu reformista en apariencia, porque realmente son pretexto para perseguir o encausar a opositores políticos (las investigaciones en la administración local de Shanghai, o los intentos de eliminar al vicepresidente de Nigeria de las listas electorales, son dos ejemplos bien recientes). Teniendo en cuenta el estado de cosas en Kenia y Uganda, resulta anacrónico encontrar citados a estos países como ejemplo reformista en literatura de hace sólo pocos años. La sostenibilidad de las reformas realizadas es siempre un serio interrogante al analizar estrategias anticorrupción, pero S2007, como se ha dicho más arriba, no proporciona materiales que permitan valorar el trabajo del Banco desde 1997.

Revisiones estratégicas en el Banco Mundial

Cuando se produce un cambio de rumbo en la estrategia de una empresa –un cambio real, no un mero cambio retórico para vender a los medios y calmar a los accionistas– deben esperarse consecuencias muy importantes en términos de reorganización funcional, de reasignación o ampliación de recursos productivos, de mentalización del *staff* y revisión de la cultura de la empresa. Las conmociones internas tal vez lleguen a ser muy intensas, y por eso es fundamental que los responsables se aseguren de que la nueva estrategia sea realista y prometa (y traiga consigo), dentro de plazos razonables, resultados visibles en términos de ventas, ingresos y beneficios.

El Banco Mundial, como es normal en una institución con más de 60 años de historia, ha revisado a fondo sus estrategias varias veces. Cada una de las revisiones puede caracterizarse como episodio

de adaptación del Banco a un entorno global que genera sustanciales mutaciones políticas y económicas, a necesidades renovadas de sus clientes y –no menos importante– a los contenidos, a veces pragmáticos, y a veces dogmáticos, de la línea política de sus principales propietarios. De forma resumida, podrían reconstruirse así los episodios de revisión de estrategia del Banco Mundial:

- Durante las dos primeras décadas, el Banco permaneció fiel a su compromiso estatutario con el desarrollo económico, apoyando primero la etapa de reconstrucción de la posguerra, y luego haciéndose cargo de la financiación a largo de proyectos en los nuevos países nacidos en la época de la descolonización.
- El presidente McNamara (1968-1981) colocó la lucha contra la pobreza en primera línea del objetivo del desarrollo, en una época en que la retórica de la ONU desplazó el énfasis sobre crecimiento del PIB hacia la satisfacción de necesidades humanas básicas. A finales de los años 70, el Banco incorporó a sus criterios la preocupación por las necesidades básicas, acentuando especialmente educación y salud como sectores de máximo impacto social.
- Durante los 80, Banco y Fondo Monetario se propusieron ante todo el objetivo apremiante de devolver a los países morosos (o quebrados) la estabilidad macroeconómica perdida. Se abrió la etapa de los préstamos para ajuste estructural (que han recibido nombres diferentes a lo largo del tiempo), préstamos no vinculados a un proyecto en particular, sino basados en un diálogo sobre política económica con el cliente que permitiera al Banco valorar su agenda de reformas macroeconómicas y ofrecer apoyo técnico y financiero condicionado a actuaciones concretas. La falta de capacidad en muchos países para diseño y ejecución de los programas de reforma impulsó al Banco a dar un paso más y ampliar su apoyo, y la condicionalidad consiguiente, a las áreas responsables de buena gobernanza. Este es el período en que, como reacción a políticas económicas desafortunadas, las instituciones multilaterales promovieron reformas inspiradas en los principios liberales que vinieron a llamarse Consenso de Washington.
- El tránsito de unas etapas a otras no fue arbitrario. La lenta salida de la crisis de deuda externa de los 80 consumió energías y recursos de deudores, acreedores e instituciones multilaterales, y no puede extrañar que la lucha contra la pobreza quedase relegada hasta que el propio Banco la recuperó de nuevo a comienzos de los 90 a partir de dos informes, uno sobre las políticas de ajuste en el África subsahariana, y otro el *World Development Report* de 1990. La idea central, elaborada gradualmente, sería la de vincular el apoyo del Banco a las políticas de reducción de pobreza que propusieran los propios países. El Banco habla ya de que su misión es el alivio de la pobreza en el mundo: la literatura de sus informes anuales llegó a ser obsesiva, y lo sigue siendo, en torno a esta idea.
- Y sin menoscabo de esa misión, se lanza en 1997 y se relanza en otra versión 10 años después, una estrategia diseñada para la lucha contra la corrupción.

A lo largo de este largo período, el artículo primero de los Estatutos (*Purposes*) se conserva intacto. El Banco sigue comprometido con un objetivo principal, que es el desarrollo económico. Pero en algún momento, introduce como misión el alivio de pobreza en el mundo. La palabra encierra connotaciones de obligación moral y solidaridad que parecen desbordar el marco de un objetivo corporativo, pero en la práctica es difícil identificar ninguna diferencia entre las dos. La estrategia contra la corrupción persigue otro objetivo, igualmente crítico, que la institución añade ahora a los dos anteriores.

Estrategias y objetivos del estrategia: desarrollo y pobreza

La implicación del Banco Mundial en la erradicación de la pobreza crea un problema de compatibilización entre objetivos. Si desarrollo y lucha contra la pobreza fueran objetivos enteramente independientes, el Banco tendría que dividir su organización –sus recursos humanos y financieros– para aplicarse de lleno y por separado a cada objetivo. Pero no es así. Aunque distamos aún de conocer las vías precisas de influencia recíproca, es evidente que entre uno y otro se producen diversas interacciones positivas o negativas que al impulsar uno de los objetivos pueden dificultar o facilitar la consecución del otro.

Por ejemplo, el desarrollo económico en un país puede dar lugar a concentraciones de renta en los estratos superiores de la población y no difundirse en beneficio general de la población. Es lo que recoge la conocida metáfora –corrigiendo a J.F. Kennedy– de la marea que no levanta todas las embarcaciones. Pero un compromiso político con la reducción de pobreza permite incorporar al modelo de crecimiento elementos redistributivos de la renta y asegurar la participación de la población en los beneficios del desarrollo (Yusuf y Stiglitz, en *Frontiers of Development Economics*, OUP y Banco Mundial). El crecimiento económico creador de empleo, junto con adecuadas políticas sociales, permite trabajar eficazmente en ambos frentes (*pro-poor growth*, *inclusive growth*). Los dos objetivos pueden ser perfectamente compatibles.

Cuando la reducción de pobreza pasa a ser objetivo de estrategias específicas, como las PRS (*Poverty Reduction Strategies*) del Banco y del Fondo Monetario, se corre el riesgo de terminar en un callejón sin salida. Claro que una sociedad con menos pobres y, por tanto, con mayor capacidad de compra, será estimulante para la inversión y el crecimiento, pero no es fácil identificar modelos en que el crecimiento resulte de la previa reducción de la pobreza, ya que precisamente el crecimiento proporciona los medios –recursos fiscales, creación de puestos de trabajo– para difundir el progreso y elevar el nivel de vida. Es plenamente factible una política económica de crecimiento que consiga efectos redistributivos con mayor equidad que la que resultaría del mercado, pero no está claro, al revés, que una estrategia redistributiva a través del limitado gasto público de un país pobre vaya a generar los incentivos necesarios para el crecimiento económico. IEG, al valorar una serie inicial de documentos basados en las PRS, lamentaba hace unos años la menor atención prestada al crecimiento y a las actividades productivas en comparación con el gasto público y su estructura (Victoria Elliott, en *Reform & Growth*, colección de ponencias presentadas en una conferencia del Banco Mundial; también, entre otros muchos, G. Nankani, presentación a *Economic Growth in the 1990s*, Banco Mundial). En resumen, si el objetivo intermedio –reducción de la pobreza– concentra la atención y los recursos, puede muy bien ocurrir que el objetivo principal –desarrollo económico– quede postergado.

Estrategias y objetivos del estratega: desarrollo, pobreza, corrupción

Ahora, el Banco, empeñado en su misión de alivio de la pobreza en el mundo y que naturalmente sigue obligado por sus Estatutos a impulsar el desarrollo económico, crea otra variable-objetivo intermedia, la lucha anticorrupción. Según S2007, el propósito del Banco al lanzar la nueva estrategia es apoyar los esfuerzos de reducción de la pobreza, “principal misión del trabajo del Banco”. Surge aquí un grado adicional de complejidad, porque sin renunciar, como es natural, a sus dos objetivos anteriores, el Banco incorpora otro que no es el fomento de la buena gobernanza en los países –algo que forma parte desde hace tiempo de la oferta de servicios del Banco–, sino concretamente la lucha contra la corrupción –algo sumamente impreciso en cuanto objetivo corporativo, ya que se trata de un fenómeno asociado a estructuras de poder incontrolladas y a estados de gobernanza débil, y no de una variable identificable como independiente, en palabras de una gran especialista, Rose-Ackerman (*Corruption and Government*, Cambridge University Press)–.

El Banco trabaja con la hipótesis de que la corrupción es un freno al desarrollo, de modo que al perseguir el objetivo intermedio de lucha contra la corrupción se estará también impulsando el objetivo principal que imponen los Estatutos. Sin embargo, el tema es probablemente mucho más complicado.

Por un lado, verificar la hipótesis no resulta fácil cuando se contempla el largo período de crecimiento sostenido que registran varias economías asiáticas cuyos indicadores de corrupción son bien poco ejemplares. Es inadmisibles eludir la cuestión recurriendo al *counterfactual* de que, si esos países no tuviesen corrupción, habrían alcanzado tasas de inversión todavía más elevadas. El hecho es que esos países están consiguiendo reducir la pobreza a niveles que, hacia 2020, harán irrelevante al Banco Asiático de Desarrollo –y es de suponer, al negocio del propio Banco Mundial en Asia–, según el informe del *eminent persons group* (*Toward a New Asian Development Bank in a New Asia*, marzo de 2007) convocado precisamente para formular recomendaciones sobre el

futuro de una institución cuyo objetivo principal es el desarrollo económico de Asia, superpuesto a una “visión” de lograr una región “libre de pobreza”. El informe, incidentalmente, no menciona el problema de la corrupción en ninguna de sus páginas.

Por otro lado, diversos análisis empíricos permiten suponer que existe alguna relación entre desarrollo y corrupción, y que no es precisamente positiva, pero las líneas de causalidad, que dictarían a su vez las vías de intervención, distan mucho de ser bien conocidas. Como dice Rose-Ackerman (*ibid*), los estudios comparativos ayudan muy poco para el diseño de estrategias contra la corrupción, porque no identifican los mecanismos concretos a través de los cuales la corrupción afecta al funcionamiento de la economía: “... ni siquiera está claro lo que significa que un país registre índices elevados de corrupción... la correlación entre corrupción y un mal funcionamiento de la economía no es absoluta... Igual que en el caso anterior, por tanto, existe el peligro de que el Banco postergue su contribución al objetivo principal, el desarrollo económico, mientras persigue un objetivo intermedio difícil de modelizar, difícil de aprehender, y de influencia mal definida sobre el objetivo principal”.

No es menos compleja la relación entre corrupción y pobreza. El Banco supone igualmente que al combatir la corrupción contribuimos a reducir la pobreza, pero la relación entre las variables dista de ser obvia. Por ejemplo, la corrupción “de alto nivel” (*high-level*), consistente en sobornos y comisiones a cargo de sociedades internacionales –la corrupción transnacional–, es un reflejo de falta de ética en las conductas empresariales y ejerce de inmediato un impacto muy perturbador sobre la eficiencia de los procesos de suministro internacional. Si la práctica es frecuente y prolongada, la acumulación de proyectos de coste desorbitado puede a la larga arrastrar al país a una situación de endeudamiento insostenible. En su día, el país tendrá que hacer frente a políticas de ajuste que compriman severamente sus niveles de renta y consumo. En estos casos extremos – aunque lamentablemente, no teóricos– existe sin duda un hilo conductor entre corrupción y pobreza. Pero es dudosa la capacidad del Banco Mundial para operar sobre el sector “de alto nivel”. Este tipo de corrupción es, más que ningún otro, cosa de dos. A las elites demandantes se unen las multinacionales oferentes, y no hay solución al problema mientras las multinacionales no ajusten su comportamiento a los estándares marcados en la Convención de la OCDE, o los países firmantes no persigan con celo las conductas delictivas tipificadas en la Convención. El nivel de cumplimiento es todavía muy irregular, como recuerda la OCDE en sus informes periódicos, pero esta no es un área en que el Banco tenga asignado papel alguno. Por otro lado, la corrupción generalizada “de alto nivel” probablemente esté asociada a estructuras de poder que facilitan la explotación del país por las elites gobernantes, el modelo que Rose-Ackerman llama las *cleptocracias* (*ibid.*). El remedio será una reforma política a fondo que modernice el sistema e instaure la responsabilidad de los dirigentes y los controles y equilibrios normales entre poderes. Por deseables que fuesen, la comunidad internacional no ha encomendado cambios de esta naturaleza al Banco Mundial.

La “pequeña” (*petty*) corrupción es responsable de la penuria e indefensión de muchos ciudadanos frente a los funcionarios a cargo de los servicios públicos. Es posible eliminarla al corregir los sistemas que proporcionan ciertas cuotas de “poder” a funcionarios mal pagados (por ejemplo, permisos administrativos superfluos) o las deficiencias operativas, de remuneración y de control que afectan a la provisión de servicios básicos (desde la falta de un funcionariado de carrera, hasta la organización de la enseñanza o de los servicios de salud). Probablemente se puede hablar aquí de explotación de unos pobres –el ciudadano corriente– por otros pobres –los mal pagados oficinistas–, un caso de perversa redistribución de renta. La persistencia del Banco en promover mejoras sectoriales en áreas de gestión pública como los que figuran regularmente en la oferta del Banco y en los que el *staff* acumula conocimientos y experiencia notables, es, a pesar del gradualismo en la ejecución y de ocasionales recaídas, la aportación más eficaz con que puede contribuir a los programas reformistas de sus países miembros. El enfoque sectorial para mejorar la efectividad en áreas determinadas –gestión presupuestaria, rendición de cuentas, sistema financiero, educación, salud– constituye para muchos especialistas la única forma viable de abordar indirectamente el problema de la corrupción (véase, por ejemplo, Bertram I. Spector (coord.), *Fighting Corruption in*

Developing Countries, Kumarian Press).

Estrategias, objetivos y recursos del Banco

La aparición de objetivos intermedios crea el peligro de que las organizaciones se concentren en ellos, desviando recursos humanos y financieros en detrimento del objetivo principal. Hay, por tanto, un problema de gestión eficiente de recursos que, en buena técnica, debe explicitarse antes de la puesta en ejecución de una estrategia al servicio de los nuevos objetivos.

Si S2007 no dedica ninguna reflexión al problema práctico de la reasignación de recursos exigida por la nueva estrategia. Sin embargo, una estrategia de la envergadura propuesta absorberá, sin duda, abundantes recursos para la investigación y análisis sobre el terreno, para financiar y prestar asistencia técnica a programas de reforma, para coordinar actividades con otros interlocutores y agencias donantes, y para investigar y sancionar comportamientos indebidos en el uso de fondos de la institución. Se podría esperar que S2007 anticipase alguna estimación acerca del efecto sobre las demás prioridades del Banco, teniendo en cuenta, en particular, la insistencia del Directorio –hasta ahora– en presupuestos con aumento real cero. Sólo el último apartado del texto (60) parece insinuar que la repercusión sobre el Banco de la estrategia contra la corrupción puede no ser insignificante (“*This strategy implies a change in how the WBG [World Bank Group] does business...*”), añadiendo una serie de observaciones muy generales, todas ellas ajenas al punto crítico de cómo se propone la gerencia desplegar recursos limitados para acometer la estrategia anticorrupción sin dañar otras áreas del Banco. Llama la atención que los países accionistas hayan dado su visto bueno a un documento tan importante como S2007 sin disponer de información, al menos preliminar, acerca del impacto de la nueva estrategia sobre el conjunto de la capacidad operativa del Banco.

Conclusiones: Parece evidente que la estrategia definitiva amortigua el ambicioso proyecto discutido en 2006, y que algunos principios fundamentales –respeto a las iniciativas de los propios países, coordinación con las autoridades en el contacto con sociedad civil, intervención regular del Directorio del Banco– quedan ahora definidos a satisfacción del Comité de Desarrollo. Pero los países miembros no han creído necesario un debate previo sobre otros aspectos de suma importancia. El Banco que propone esta campaña aparece comprometido también en la misión de reducir la pobreza en el mundo, y sigue siendo un poderoso instrumento para el desarrollo económico. La doctrina tiene dificultades para interrelacionar y conciliar estos objetivos, pero el Banco, en la práctica diaria, está obligado a decidir y a expresar preferencias. Con un presupuesto estable en términos reales, es claro que se producirá una competencia por recursos limitados que reclama criterios racionales de asignación entre objetivos. Se perciben problemas en potencia que ciertamente hubieran justificado una reflexión en profundidad.

De manera menos espectacular, el Banco Mundial seguirá sin duda apoyando –financieramente y mediante asistencia técnica– proyectos nacionales de reforma en el área de gobernanza que constituyen, probablemente, la vía más efectiva para impulsar procesos de creación de instituciones modernas, capaces y responsables, menos vulnerables a la corrupción, tal como viene haciendo desde antes, incluso, de su estrategia inicial de 1997. No es posible anticipar si el Banco tratará de ejecutar la nueva estrategia asumiendo el protagonismo que figuraba en el GAC, o si, de acuerdo con la orientación más moderada impuesta por el CD, se concentrará en intensificar los servicios de gobernanza que ya figuran en su repertorio, aplicando su formidable base de conocimientos para adaptar las mejores prácticas a las particularidades de cada país. Si así fuera, dejando a un lado las discusiones encarnizadas de estos meses y la agria polarización del tema en torno a la figura del presidente, el Banco contribuiría muy eficazmente a los programas reformistas de sus países miembros, dentro de su marco estatutario y al mínimo coste en términos de organización interna. El papel del Directorio, al que el CD encomienda funciones claras de seguimiento y supervisión, será clave en la orientación definitiva de la estrategia.

Luis Martí

Técnico Comercial y Economista del Estado