

# Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano

Laura Alcaide Zugaza\*  
José María Larrú Ramos\*\*

**Los países más corruptos, ¿son los más pobres?, ¿los de menor desarrollo humano?. ¿Qué papel juega la corrupción en la asignación y eficacia de la ayuda?. ¿Qué está funcionando y qué no en la lucha contra la corrupción?. Este artículo aporta un análisis empírico para estas cuestiones y discute la literatura sobre el tema y las estrategias internacionales contra la corrupción. Analiza la coherencia entre los resultados empíricos y dichas estrategias para proponer medidas de política económica y social.**

**Palabras clave:** ayuda al desarrollo, corrupción administrativa, indicadores socioeconómicos.

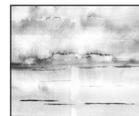
**Clasificación JEL:** O10, D72, F35.

## 1. Introducción

Mientras que, según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la ayuda al desarrollo ha logrado superar los 106 mil millones de dólares en 2005, con una ratio *per capita* de 13,7 dólares (34\$ por persona que vive en los países en desarrollo) y un 0,21 por 100 de la Renta Nacional Bruta (RNB) Mundial (12,4 por 100 de la RNB de los países en desarrollo), según el Banco Mundial la estimación del valor anual de los sobornos en el mundo es del orden de un trillón de USD, equivalente a 150 dólares *per capita* y un 3 por 100 del PIB mundial (Rose-Ackerman, 2004). El objetivo de este artículo es triple. Primero se va a mostrar cómo la corrupción está asociada con menor desa-

rollo humano e ingreso *per capita*, con mayor pobreza y no parece estarlo con la desigualdad interna de un país. En segundo lugar, se analiza cómo la ayuda al desarrollo y la corrupción mantienen una relación ambigua. La ayuda puede servir para combatir la corrupción pero también alimenta prácticas corruptas y captura de rentas. En tercer lugar, nos proponemos analizar qué soluciones se están ofreciendo al problema de la corrupción desde dos ámbitos: las evaluaciones de alcance y datos «micro» y las estrategias de lucha contra la corrupción de diversas instituciones internacionales.

Luchar contra la corrupción es una tarea esencial en el proceso de desarrollo humano de un país que ha sido ya bien analizada (Bardham 1997; Quizilbash 2001; Akçay 2006). Estos trabajos ponen el énfasis en detectar las consecuencias



COLABORACIONES

\* Universidad Carlos III.

\*\* Universidad CEU San Pablo.

de la corrupción sobre el desarrollo, pero siguen faltando remedios que muestren que funcionen en la lucha contra la corrupción. Nuestro trabajo quiere contribuir a llenar esta laguna y revisar algunas buenas prácticas que orienten la política de los donantes de ayuda al desarrollo a evitar la corrupción.

El desarrollo humano puede analizarse desde el vector sociopolítico y el vector económico. Desde el vector sociopolítico del desarrollo, la corrupción reduce la confianza ciudadana en el sector público, vulnera el imperio de la ley, socava la credibilidad de un gobierno y la legitimidad de la democracia al ser percibidas por la población como fachadas que cubren el incontrolado enriquecimiento de pequeños y poderosos grupos. La corrupción suele estar asociada a una mala administración pública, a la malversación de recursos estatales que impiden la prestación de servicios públicos esenciales en la vida de los pobres. La corrupción minora la representatividad social de los pobres, debilita la confianza en los procesos democráticos y expande la percepción de fraudes electorales, compra de voluntades, clientelismo y estados débiles y fracasados. La corrupción debilita la confianza en las promesas de reformas sociales democráticas y aleja aún más a los más desfavorecidos de los foros de decisión.

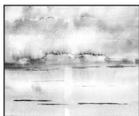
Desde el vector económico del desarrollo humano, y como han mostrado los trabajos de Mauro (1995, 2002) y Alcaide (2004) entre muchos otros, la corrupción afecta de manera directa a una serie de áreas con las que el crecimiento del producto está directamente relacionado como la atracción o ausencia de inversión directa extranjera (con sus potenciales efectos en la creación de empleo, mejora tecnológica y organizativa de las empresas y aumento de la recaudación), la huída de capital riesgo nacional a otros paí-

ses, las dificultades comerciales y competitivas generadas en torno a los mercados negros cambiarios, la ausencia de recursos suficientes para la inversiones en sanidad y educación (1).

Además, la corrupción puede reducir la eficiencia y eficacia general de las intervenciones de cooperación para el desarrollo, distorsionando su verdadero impacto. Esto puede traducirse en un sentimiento de decepción y escepticismo hacia la ayuda al desarrollo por parte de los pobres que experimentan cómo nunca les llegan esos flujos externos supuestamente destinados a ellos, incluso en las peores situaciones de acciones humanitarias y alimentarias. Y también puede traducirse en una fatiga del ciudadano donante que observe con creciente recelo y desconfianza cómo los recursos detraídos por vía impositiva, no alcanzan a los destinatarios necesitados, sino que alimentan la captura de rentas por parte de las élites dominantes del país empobrecido.

En definitiva, la pobreza está causada por una compleja interacción de múltiples variables, algunas de las cuales están fuera del control de los gobiernos, pero es innegable que la buena gobernanza es un componente clave para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible. Una de las principales quejas de los pobres no es la de carecer de dinero, sino la de ser tratados de forma humillante, padecer las prácticas corruptas y no poder participar en los procesos de toma de decisiones que les afectan directamente. Gracias a las evaluaciones con participación de la gente, realizadas por el Banco Mundial y recogidas en la colección titulada «*La Voz de los Pobres*», sabemos que los pobres perciben a las

(1) Una revisión de la extensa literatura en torno a la corrupción desde 2000 hasta marzo de 2006, puede consultarse en World Bank (2006).



COLABORACIONES

instituciones formales como ineficaces y de poca relevancia para su vida, que la corrupción les afecta directamente, que se sienten humillados y privados de poder, que el descalabro del Estado aumenta mucho su vulnerabilidad, que se enfrentan a muchos obstáculos cuando tratan de lograr acceso a los servicios públicos y que denuncian la superposición de intereses o colusión entre el gobierno local y la élite (2).

El artículo se ha organizado siguiendo a Mookherjee (2005) quien propone un camino de cuatro etapas para la economía del desarrollo. La primera etapa (apartado 2) es la descripción empírica, la segunda la construcción de teoría, la tercera la verificación de la teoría en la práctica y la cuarta, la predicción y recomendaciones de política económica. De esta forma, la siguiente sección muestra algunas evidencias empíricas entre la corrupción, el desarrollo, la pobreza y la desigualdad. El apartado 3 pasa al análisis de la relación entre

la corrupción y la ayuda al desarrollo, tanto en el ámbito de la conjetura teórica como de ciertas evidencias empíricas. El apartado 4 aborda los aprendizajes que los «test» realizados por diversas evaluaciones han obtenido de la experiencia, sobre lo que funciona y lo que no en la lucha contra la corrupción. En ese marco se comentan y valoran las propuestas que contienen las estrategias de lucha contra la corrupción que han elaborado diversas instituciones internacionales, lo que permite volver a contrastar evidencias evaluativas con teorías estratégicas. El apartado 5 contiene las conclusiones y recomendaciones de política económica.

## 2. Corrupción, desarrollo humano, pobreza y desigualdad: una evidencia empírica

Para acercarnos a las relaciones entre la corrupción y el conjunto desarrollo humano, pobreza y desigualdad, elaboramos una base de datos a partir de la selección de dos indicadores de corrupción (el elaborado por el Banco Mundial para 2005 y disponible para 204 países que fue el que marcó el mayor rango; y el de Transparencia Internacional (TI), disponible para 163 países), dos indicadores de desarrollo (el Índice de Desarrollo Humano, disponible para 177 países y el ingreso *per capita* en Paridad de Poder de Compra, para 156 países), un indicador de pobreza (el Índice de Pobreza Humana elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) disponible para 102 países) y como indicador de desigualdad, el índice de Gini, disponible para 127 países.

Sobre esa base, se ha depurado la información seleccionando aquellos países para los que se disponía, además del indicador de corrupción, de al menos otros dos indicadores. Esta elección determinó

(2) Sus testimonios expresan una realidad que reta directamente a todos los involucrados en la investigación y práctica de la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, denuncian la corrupción en la entrega de ayuda alimentaria: «*vimos que llegaba el camión con alimentos y 15 días más tarde el jefe nos dijo que se había recibido una bolsa y media para distribuir entre 116 casas (Kenya)*» o que «*no hace falta ser pobre para recibir beneficios sociales, sólo hay que mover algunos hilos (Macedonia)*». Conocen y se quejan del absentismo del profesorado: «*los maestros no asisten a la escuela, salvo cuando les toca cobrar el sueldo (Nigeria)*». La corrupción impide acceder a servicios públicos básicos como los medicamentos: «*Tenía una receta para que me dieran medicamentos gratuitos. Fui a una farmacia y me dijeron que no tenían. Los encontré en una farmacia cerca del Ministerio de Salud. No quise quedar como un rufián, entonces fui hasta el Ministerio para comprobar que con esa receta podía recibir medicamentos gratis. Me dijeron que sí. Entonces pregunté: 'Si no me los dan, ¿puedo tomarlos por la fuerza?'. Ellos me dijeron: 'Sí, puede llevárselos'. Entonces fui a la farmacia y pedí que me mostraran la caja del medicamento para ver la fecha de caducidad. Tomé la caja y anuncié que me iba con ella. Intentaron pararme. Yo les dije: 'No soy ningún rufián. Si ustedes quieren, vamos juntos al Ministerio de Salud y allí preguntamos. Si no tengo razón, pueden llevarme a la policía'. Nadie me persiguió» (Armenia) (Narayan et al. 2002).*



COLABORACIONES

CUADRO 1  
 ESTADÍSTICOS MUESTRALES

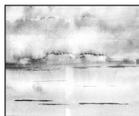
	WB_2005	TI_2006	IDH_2004	PIBpc_2004	IPH	GINI_2004
Media .....	-0,07	4,07	0,71	8.827,95	27,73	40,14
Desviación típica .....	1,00	2,17	0,18	9.468,61	16,12	10,35
Coefficiente variación .....	14,32	0,53	0,26	1,07	0,58	0,26
Mediana .....	-0,37	3,20	0,76	5.188,83	30,00	37,98
Máximo .....	2,49	9,60	0,97	37.072,97	60,20	70,66
Mínimo .....	-1,79	1,80	0,31	584,71	3,30	24,44
Coefficiente correlación WB_2005 .....			0,7009	0,8906	-0,3925	-0,3170
Coefficiente determinación R <sup>2</sup> .....			0,4912	0,7933	0,1541	0,1005
Coefficiente correlación TI_2006 .....			0,6996	0,9054	-0,4475	-0,3195
Coefficiente determinación R <sup>2</sup> .....			0,4895	0,8197	0,2003	0,1021

Fuente: Banco Mundial

 CUADRO 2  
 REGRESIONES UNIVARIANTES

Var. Indep. Corrupción WB_2005	IDH	PIBpc	IPH	GINI
Coefficiente .....	3,891	0,00009	-0,016	-0,031
Error estándar .....	0,310	0,000003	0,003	0,008
t-valor .....	(12,5)	(-23,9)	(-4,25)	(-3,72)
R <sup>2</sup> .....	0,4912	0,7932	0,1540	0,1000
Observaciones .....	165	151	101	126

Fuente: Base de Datos Governance Matters



COLABORACIONES

una base de 165 países que bien puede considerarse representativa del mundo. En el Anexo 1 se ofrece el listado completo. El Cuadro 1, muestra los principales estadísticos de cada variable, así como los coeficientes de correlación y determinación de los indicadores de corrupción sobre el resto de las variables.

El cuadro muestra un valor muy elevado del coeficiente de variación para la corrupción, según la estimación del Banco Mundial (3), probablemente debido a que su recorrido es  $-2,5$  a  $+2,5$ . El resto de variables tiene grados de dispersión mucho menores. La correlación entre los dos indicadores de corrupción (Banco Mundial y Transparencia Internacional-TI) es de 0,94 mientras que hay menor asociación si se considera el desarrollo medido por el IDH o por la renta *per capita* ( $R^2$  de 0,60).

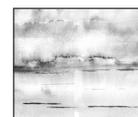
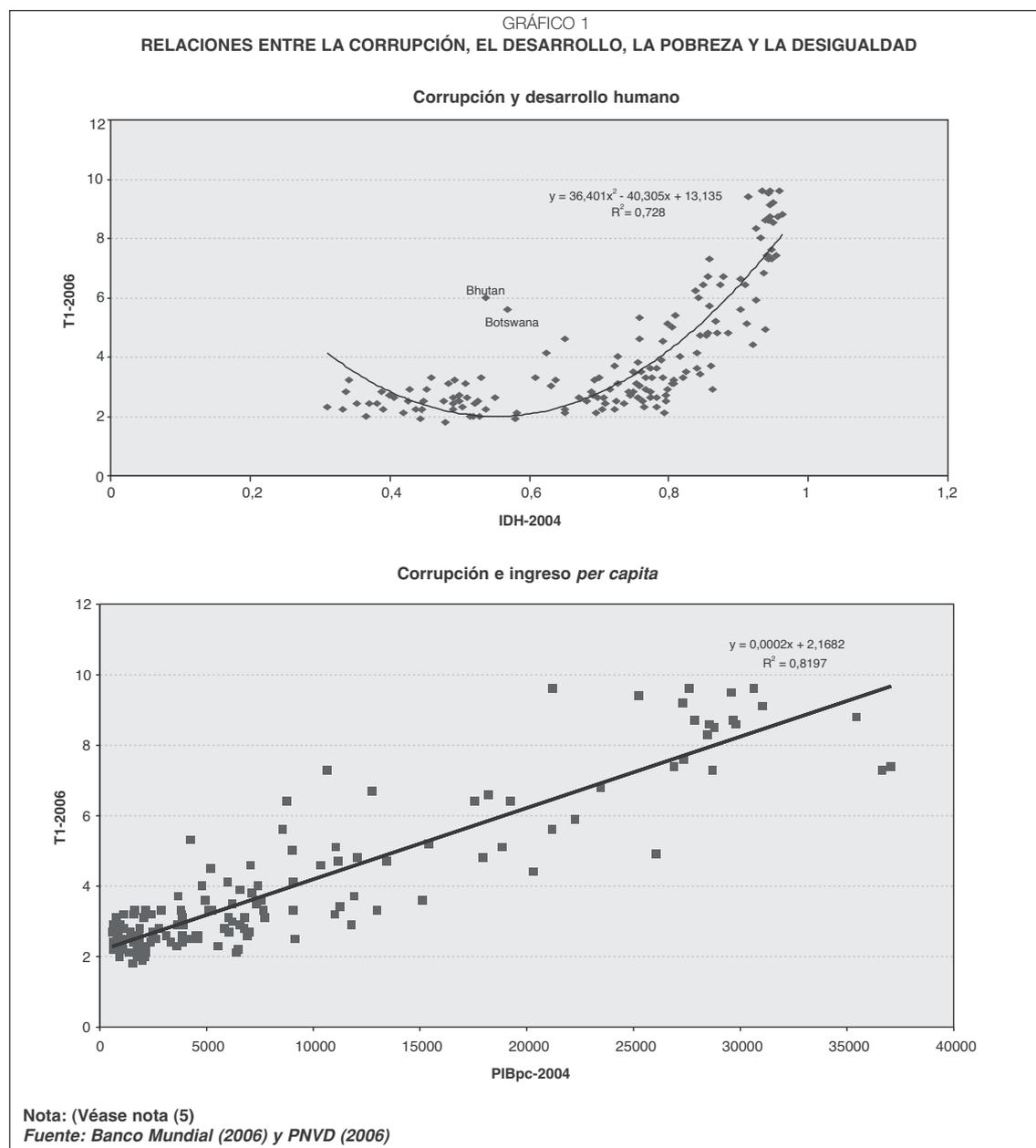
(3) El CV representa el número de veces que la desviación típica contiene a la media aritmética. Por lo tanto, cuanto mayor es el CV mayor es la dispersión y menor la representatividad de la media.

Las asociaciones entre la corrupción y las demás variables, no difieren mucho al comparar la corrupción estimada bajo el indicador del Banco Mundial o el de TI. Se ha optado por comentar los resultados sobre el indicador del Banco Mundial, ya que se dispone de más observaciones que del de TI. En el Cuadro 1 aparecen unos resultados de gran interés. La corrupción está positivamente asociada con el desarrollo humano (es decir, a menor corrupción más desarrollo ya que los países con valores más altos del indicador son los menos corruptos) y con el ingreso por persona. Y a la inversa, los coeficientes de la pobreza y la desigualdad son negativos, es decir, a mayor pobreza y desigualdad más corrupción tiene un país (el valor del coeficiente del Banco Mundial pasa a valores negativos hasta el  $-2,5$  y el de TI se acerca a cero). Estas relaciones se confirman efectuando las regresiones simples entre variables, como se puede ver en el Cuadro 2.

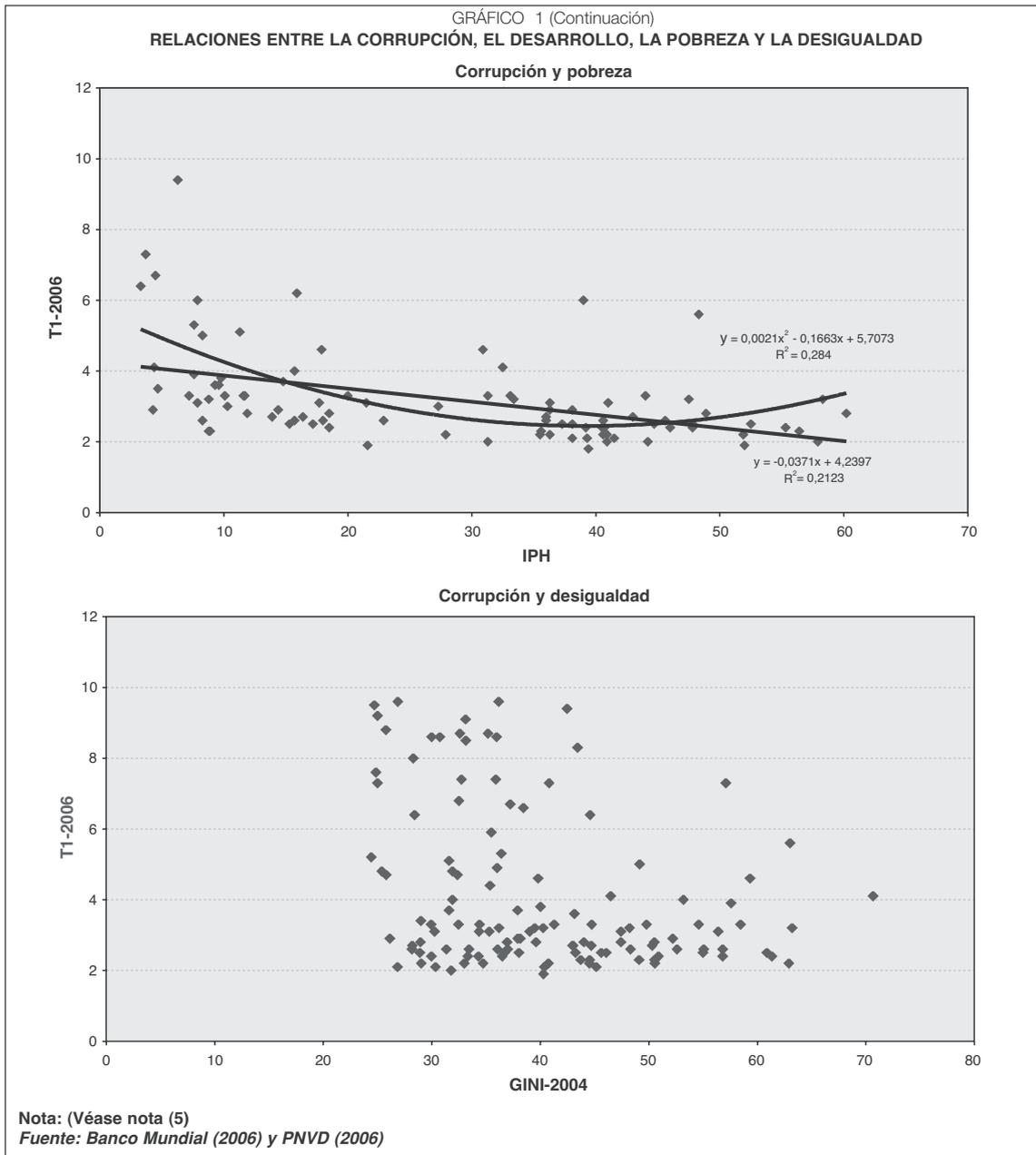
La asociación estadística más fuerte es la establecida entre la corrupción y el ingreso *per capita*. Todas las regresiones son significativas (p-valor de 0.000) y el valor del estadístico t más elevado es del PIBpc, seguido por el IDH, la pobreza y la desigualdad (4).

El análisis gráfico (Gráfico 1) permite confirmar de forma intuitiva los resultados numéricos. La línea de tendencia entre la corrupción y la renta *per capita* es creciente y su grado de asociación el más alto. El ajuste entre corrupción y desarrollo humano es más elevado cuando adopta una forma cuadrática que si se establece una relación lineal ( $R^2$  de 0,72 frente a 0,49). Parece existir un mínimo en torno al valor del IDH=0,6, pero habría que estudiar más a fondo la funcionalidad. Lo que sí aparece

(4) El estadístico t es una de las pruebas que pueden utilizarse para determinar si se rechaza la hipótesis nula siendo cierta (error tipo I). Cuando supera el valor de  $\pm 1,96$  no se rechaza dicha hipótesis y el estimador obtenido es estadísticamente significativo.



COLABORACIONES



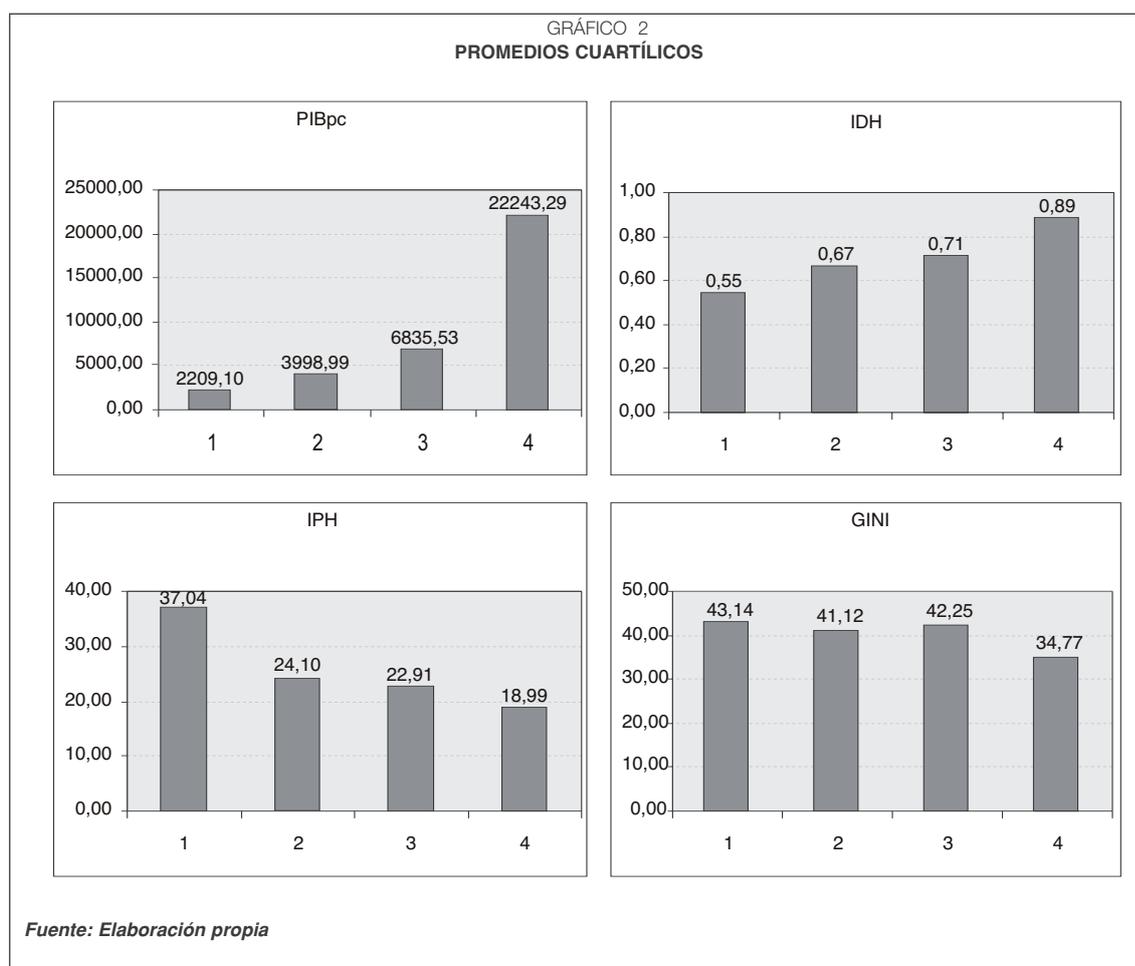
es que por debajo de ese nivel de desarrollo humano, la mayoría de los países tiene alto nivel de corrupción (entre 2 y 4 en la escala de TI) y por encima de lo que el PNUD considera desarrollo humano alto (IDH=0'8) los índices de TI se sitúan por encima de 6. Ajustes mucho menos sólidos los encontramos entre corrupción y pobreza (sea lineal o cuadrático) y la imagen de la relación entre corrupción y desigualdad no ofrece ningún patrón definido, por lo que

podemos inferir que son las dos variables que menos se influyen entre sí, al menos bajo el análisis cruzado entre países (5).

(5) Corrupción: Se ha considerado dos indicadores. El ofrecido por el Banco Mundial (WB\_2005) cuyo recorrido es entre -2,5 (mayor corrupción) y +2,5 (menor corrupción), para el año más reciente del que hay datos. Su fuente es la base de datos Governance Matters («Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005.»), creada por D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi, disponible en <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/tables.asp>.

Otra forma de analizar la relación entre el conjunto de variables que aquí comentamos es dividir la muestra en cuartiles según los valores del indicador de corrup-

ción del Banco Mundial y compararlos con los promedios cuartílicos de las cuatro variables independientes. Los resultados se ofrecen en el Gráfico 2.



COLABORACIONES

El segundo indicador de corrupción es el Índice de Percepción de Corrupción, creado por Transparencia Internacional (TI\_2006) tomando el valor disponible más reciente. Su escala es entre 0 (mayor corrupción) y 10 (menor corrupción). Está disponible en [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006).

Desarrollo: se consideran también dos indicadores. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es un indicador compuesto que equipondera la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo junto a la tasa bruta de matriculación, y la renta *per capita* de cada país en dólares de Paridad de Poder de Compra (PPC). La fuente ha sido PNUD (2006) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*, Mundi-Prensa, Madrid, que ofrece los datos para el IDH\_2004.

Además se consideró el PIB *per capita* en dólares constantes y en PPC, para el año 2004 —último disponi-

ble— de la fuente *World Development Indicators* elaborada por el Banco Mundial.

Pobreza: se utiliza el Índice de Pobreza Humana –I (realizado para los Países en Desarrollo) que elabora el PNUD y fue tomado del mismo informe que el IDH. Este índice está compuesto por el porcentaje de población que no supera los 40 años de edad, la tasa de analfabetismo y un indicador de privación en aprovisionamiento económico medido por el porcentaje de la población sin acceso a agua potable, porcentaje si acceso a servicios de salud y porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.

Desigualdad: apreciada por el índice de Gini según el *World Development Indicators*, tomando el valor para el año de la encuesta más reciente disponible para cada país muestral.

La relación directa entre corrupción y PIBpc (los países con menor índice de corrupción son los que la tienen más alta) crece de forma constante a lo largo de los intervalos cuartílicos. El mismo efecto se observa con el IDH (más corrupción supone menos desarrollo humano). La relación inversa entre pobreza y corrupción también aparece de forma monótona (más corrupción en los países donde hay más pobreza). Menos clara vuelve a ser la relación entre corrupción y desigualdad pues los países del segundo cuartil que tienen más corrupción tienen menos desigualdad que los del tercer cuartil.

Conviene resaltar que aquí que no se ha pretendido modelizar la corrupción, sino mostrar cómo los negativos efectos que intuitiva y teóricamente se pueden imputar a la corrupción sobre el desarrollo humano, la pobreza y la desigualdad, tienen cierta confirmación estadística. No se ha entrado a un análisis de la direccionalidad causal (bien a través de variables instrumentales o con estudios de causalidad Granger), pues creemos que las causas y factores que influyen en la corrupción son tan múltiples que exigirían bases de datos de las que no se ha dispuesto. Por esta multicausalidad, los propios indicadores de corrupción son indicadores compuestos a partir de variedad de entrevistas o fuentes cualitativas, debiendo recordar que son siempre *percepciones* de la corrupción, pues la cuantificación exacta de la corrupción es objetivamente imposible.

Una vez que podemos partir de la evidencia empírica resulta abordable un campo más específico de la corrupción: su relación con la ayuda al desarrollo.

### 3. Corrupción y ayuda al desarrollo

La relación entre corrupción y ayuda al

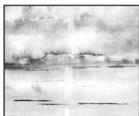
desarrollo es un caso claro de simultaneidad o causalidad bidireccional. La ayuda podría destinarse a la lucha contra la corrupción al ser ésta una fuente de pobreza y malestar. Pero también la ayuda es un flujo externo del cual se pueden aprovechar los grupos de poder para alimentar la corrupción de un país.

#### 3.1. Corrupción y modelos de asignación de la ayuda

De hecho, existen trabajos que denuncian corrupción provocada (o alimentada) por la ayuda. Los casos más conocidos son las ayudas al Zaire de Mobutu (Easterly 2006:149-150 y 287-290 los documenta con amplitud cuantificando en 20 millones de dólares la ayuda recibida por un presidente que durante su mandato, extrajo de las arcas públicas 5.000 millones de dólares para sus cuentas personales, una cifra equivalente a la deuda externa zaireña en 1997, año en el que fue depuesto), a Angola (6), Ruanda, la Filipinas de Marcos, la Indonesia de Suharto (7), el Haití de Duvalier o Camerún (país en el que el gobierno del dictador Paul Biya obtiene el 41 por 100 de sus ingresos públicos de la ayuda internacional) como muestra del conjunto de ayuda (bilateral o multilateral) que no llega a su destino sino que es capturada por los dirigentes de los países pobres e ingresada en cuentas particulares de bancos de países ricos. Este hecho ha conducido a afirmar que la ayuda puede ser una maldición análoga a la

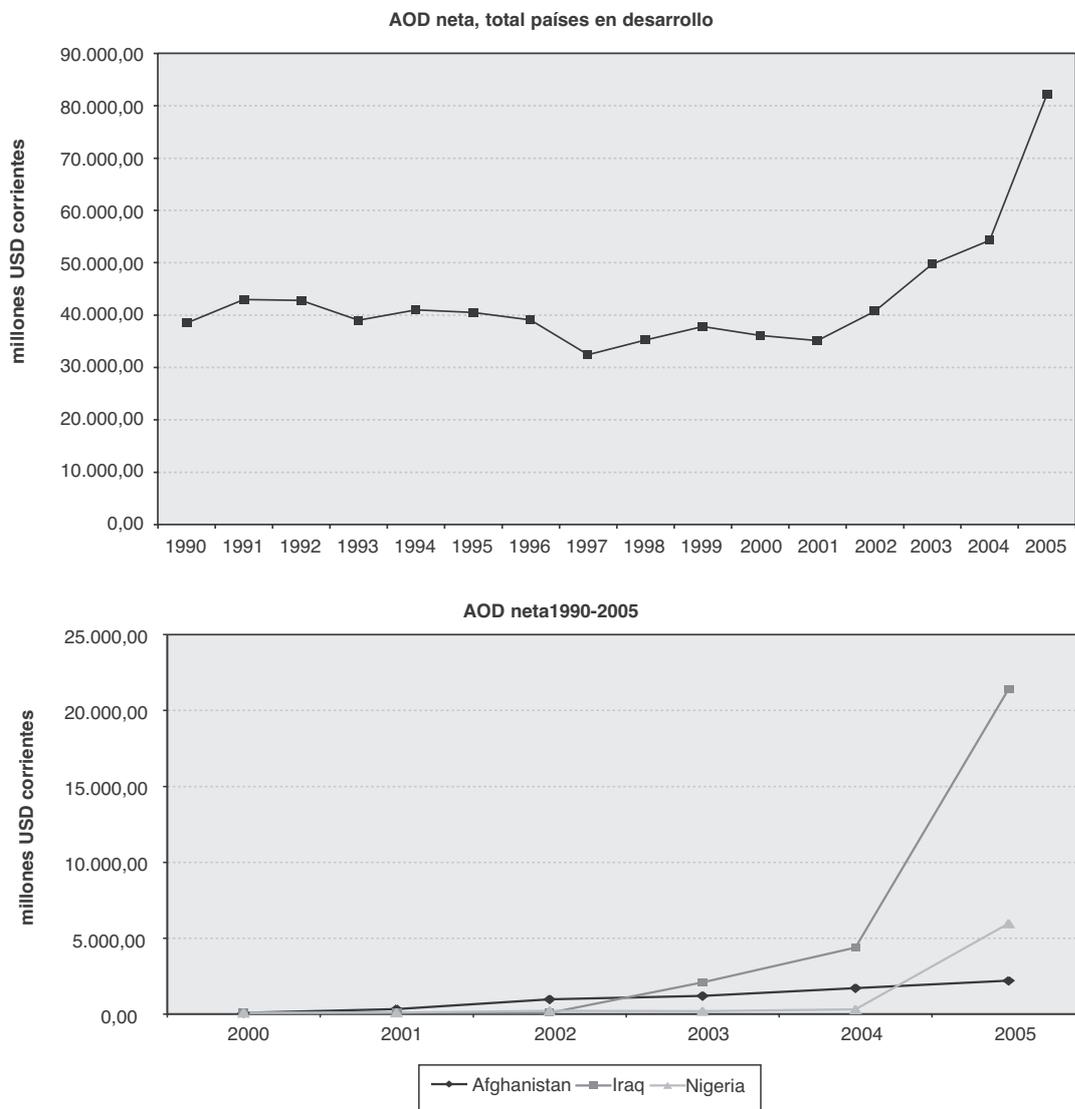
(6) Svensson (2005) cita un informe interno del FMI en el que se estima en casi 1.000 millones de dólares la cantidad desaparecida de las arcas públicas en 2001, tres veces más de lo que recibió en ayuda humanitaria ese mismo año.

(7) Las estimaciones elevan a 10.000 millones de dólares lo extraído por Marcos y 35.000 millones lo capturado por Suharto (Svensson, 2005).

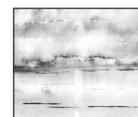


COLABORACIONES

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) NETA 1990-2005**



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)



COLABORACIONES

que se deriva de poseer abundantes recursos naturales. Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2005) estiman que el efecto de la maldición de la ayuda sobre la democracia de los países ha sido peor que la causada por el petróleo. El trabajo de Alesina y Weder (2002) mostró cómo los países más corruptos no eran castigados recibiendo menos ayuda. Trabajos de modelos de localización de ayuda han confirmado que la corrupción no ha sido obstá-

culo para que los donantes colocaran montos de ayuda basados en sus intereses geoestratégicos (antiguas colonias o países bajo afinidad ideológica, especialmente durante la Guerra Fría). Utilizando los seis indicadores de buen gobierno del Banco Mundial, Hout (2002), Neumayer (2003) y Larrú (2004) encontraron que sólo la voz y la rendición de cuentas, así como la regulación orientada al mercado parecen ser estadísticamente significativos

respecto a la ayuda mundial y europea (8). Los resultados son sensibles al indicador elegido, mientras que no se confirma ninguna asociación si se utiliza el indicador de corrupción de Transparencia Internacional. La orientación geoestratégica y los intereses comerciales son los aspectos que mejor explican los motivos por los que los donantes deciden ayudar. Pero recientes estudios parecen ilustrar un nuevo modelo de asignación, en el que la seguridad y la «guerra contra el terror» cobran especial relevancia. De hecho los apreciables aumentos de los flujos de ayuda en los últimos años se explican en gran medida por las aportaciones estadounidenses y japonesas en Afganistán, Irak o Nigeria (CAD 2006).

Los modelos denominados de «selectividad» (Collier y Dollar 2002; Amprou et al. 2005; Dollar & Levin 2006; Cogneau & Naudet 2007; Fitzpatrick et al. 2007; Radelet 2006) basan la localización de la ayuda en ciertos criterios previos que los beneficiarios deben cumplir antes de convertirse en receptores. A los efectos de este trabajo se debe resaltar que la dimensión del buen gobierno o calidad institucional es, junto a las «buenas políticas económicas», una dimensión que todos los investigadores resaltan. El trabajo pionero de Collier y Dollar (2002) utilizó como indicador del clima institucional el CPIA que elabora el Banco Mundial, un indicador compuesto de 16 elementos entre los que se sólo se incluye la percepción de la corrupción como un

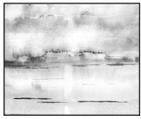
componente del último indicador «Transparencia, Rendición de Cuentas y Corrupción en el Sector Público» (9). Para su estudio se basaron en los resultados de un trabajo anterior de Burnside y Dollar (2000) que utilizaron como indicador institucional el ICRG de Knack y Keefer (1995). En una revisión posterior, sin embargo (Collier y Dollar 2004) han utilizado el índice «democracia» de Freedom House, el «imperio de la ley» de ICRG, y la media de los seis componentes de la base de datos Kauffmann y otros del Banco Mundial. Como se observa, nunca han considerado la lucha contra la corrupción de forma exclusiva y sorprende el eco que han tenido estos trabajos en instituciones como el Banco Mundial, a pesar de esta alta sensibilidad en las fuentes e indicadores utilizados, pero sus resultados, animando a reorientar la ayuda sólo hacia aquellos países que cumplieran con los indicadores arbitrariamente seleccionados por ellos, ha tenido un impacto político sorprendente, sobre todo al ignorar la numerosa literatura que han criticado dichos trabajos.

Uno de los casos más representativos de opción por la selectividad de la ayuda es la Cuenta de Desafío del Milenio estadounidense (*Millenium Challenge Account*). Es especialmente relevante para nuestro caso porque es un modelo de condicionalidad *ex-ante*, según el cual los países aspirantes a ser receptores de estos fondos deben cumplir previamente un total de 16 indicadores, entre los que se encuentra un indicador de corrupción (Cuadro 3).

El punto fuerte de la selectividad es que controla mejor el destino de la ayuda (insistimos, creyendo a los trabajos de que la ayuda sólo es eficaz en entornos de instituciones fuertes, lo cual está muy cuestiona-

(8) La estimación logística de Hout (2002) utilizando máxima versosimilitud sólo encontró significatividad estadística entre la ayuda y el indicador del marco regulatorio de los seis del Banco Mundial. El extenso trabajo de Neumayer (2003), que además incluye simulaciones de robustez muestral, especificación y endogeneidad mediante el uso de variables instrumentales, sólo encontró un caso en el que la corrupción fuera variable explicativa de la ayuda de un donante: Japón. Su conclusión es que «ningún donante o grupo de donantes se destaca como un promotor consistente del buen gobierno» (p.82).

(9) Una descripción y análisis de los indicadores se puede consultar en Landman & Häusermann (2003) y Larrú (2007).



COLABORACIONES

CUADRO 3  
 INDICADORES DE VALORACIÓN PREVIA DE LA MCA.

	INDICADOR	FUENTE
<b>Gobernar justamente</b>		
1	Libertades civiles	<i>Freedom House</i>
2	Derechos políticos	<i>Freedom House</i>
3	Voz y rendición de cuentas	Instituto del Banco Mundial
4	Eficacia del gobierno	Instituto del Banco Mundial
5	Imperio de la Ley	Instituto del Banco Mundial
6	Control de la corrupción	Instituto del Banco Mundial
<b>Invertir en la gente</b>		
7	Gasto público en educación primaria (porcentaje PIB)	Banco Mundial y fuentes nacionales
8	Tasa de finalización de estudios primarios	Banco Mundial y fuentes nacionales
9	Gasto público en salud (porcentaje PIB)	Banco Mundial y fuentes nacionales
10	Tasa de inmunización (DPT y sarampión)	Banco Mundial, ONU y fuentes nacionales
<b>Promover la libertad económica</b>		
11	<i>Rating</i> de crédito país	Revista del Inversor Institucional
12	Inflación	FMI
13	Déficit público tri-anual	FMI y fuentes nacionales
14	Política comercial	Heritage Foundation
15	Calidad regulatoria	Instituto del Banco Mundial
16	Días para comenzar un negocio	Banco Mundial

Fuente: MCA Fact Sheet.

do en la literatura) y la hace más objetiva, reduciendo la discrecionalidad. Pero presenta varias deficiencias. Un punto débil es si no se penaliza a los pobres que, además de sufrir la falta de libertades e instituciones frágiles, no recibe ayuda para cambiar esta situación. El supuesto más cuestionable es que sólo se esté manejando la posibilidad de entrega de ayuda mediante una relación directa con instituciones públicas y gobiernos de los receptores y no contemplar la posibilidad de ayudar a los pobres sin pasar por los canales oficiales, a través de las ONGD (Organización No Gubernamental para el Desarrollo) y las organizaciones locales. Un segundo punto débil es si alguien externo puede decidir si un gobierno es bueno para ese país o no o deben hacerlo sus propios ciudadanos. Extendiendo esta debilidad, habría que preguntarse si un donante puede decidir si un gobierno es bueno o no sin tener ningún mecanismo de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos de ese país, ya que no existe un mercado para la ayuda. Y un tercer punto débil es cuestionar la precisión de los in-

dicadores compuestos que se utilizan para medir la calidad institucional, debido a su naturaleza cualitativa y que no dejan de ser percepciones realizadas por encuestados. El Banco Mundial avisa de las debidas cautelas, especialmente al realizar análisis en sección cruzada, que deben tenerse con los indicadores, debiendo analizar bien los errores estándar y calidad y número de encuestas disponibles para cada país.

De todas formas, estos modelos se orientan hacia el lado normativo o de cómo debería optimizarse la asignación de la ayuda según ciertos parámetros. En un intento por conciliar los intereses de donantes y receptores, Alonso y Garcimartín (2003) han demostrado la imposibilidad de obtener un modelo que optimice todos los intereses creados en torno a la ayuda. Por contraste, el lado positivo o la experiencia del mundo real de la cooperación al desarrollo, está más cerca de lo que denuncia Booth (2005) que del esfuerzo teórico académico arriba descrito. Booth resume su visión de la realidad en los siete aspectos contenidos en el Cuadro 4.



COLABORACIONES

CUADRO 4  
LA REALIDAD DE LAS ASIGNACIONES DE LA AYUDA AL DESARROLLO

1. La mayoría de las decisiones sobre la AOD se toman informalmente, por pequeños grupos de políticos unidos entre sí por redes de clientelismo y patronazgo.
2. Los «gobiernos» no son actores unificados y bien coordinados. Creer que va a haber una rendición de cuentas fuera del sistema de patronazgo, es ingenuo.
3. La mayoría del proceso de elaboración participativa del Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza, sigue siendo puro teatro.
4. En muchos de los países en desarrollo faltan diarios de prensa y lectores realmente informados que puedan suplir la falta de control parlamentario.
5. Para que la AOD funcione bien, deberían existir instituciones formales —democráticas, universalmente elegidas— y eso requiere un grado de urbanización, educación y movilización crítica social, que no suele existir en los países con bajo nivel de desarrollo.
6. Creer que los donantes van a pedir rendición de cuentas para el propio pueblo receptor de su ayuda, es irrealista y ahistórico.
7. Las ONGD pueden seguir siendo un medio de promoción del desarrollo y llegar donde las Agencias no lo hacen, pero no pueden sustituir la ausencia comprometida de la sociedad civil y la clase política local.

*Fuente: Elaboración propia a partir de Booth (2005).*

Una muestra de que la localización de la ayuda responde a una multitud de fines e intereses puede verse en la selección geográfica del Plan Director 2005-2008 de la cooperación española que trata de «especializarse» en 23 países prioritarios, más 15 de atención especial más 14 preferentes, sin incluir las regiones abiertas a posibles intervenciones por diversas causas. El intento de Alonso (1999) de crear por análisis *clúster* un modelo de asignación de la ayuda española bajo indicadores más objetivos, no se ha aplicado nunca. Lo mismo puede deducirse de los Planes Generales de Cooperación autonómicos o municipales cuando priorizan sus países receptores. No obedece a ningún patrón modelizable, sino a una multiplicidad de decisiones políticas discrecionales, como muestra Tezanos (2006).

### 3.2. La ayuda, víctima y promotora de corrupción

Otro aspecto a considerar sobre la relación entre la corrupción y la ayuda es si la llegada de los flujos exteriores a un país, alimenta las prácticas corruptas y la captura de las instituciones por las élites de poder, no llegando por tanto a los pobres. Teóricamente, Boone (1996 a,b) mostró cómo la ayuda era un alimento para las élites

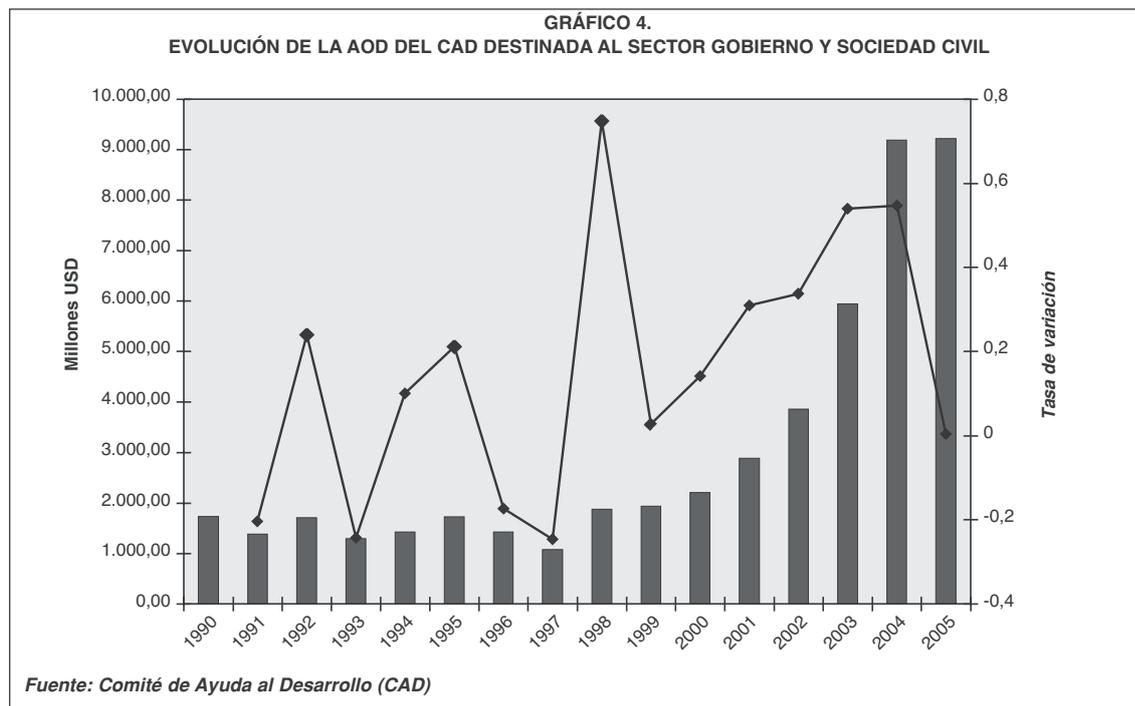
de poder local que sólo producía aumentos del gasto público corriente. Svensson (2004) también ha enfocado la ayuda como un flujo que alimenta la captación de rentas de los poderosos sin que tenga efecto sobre los pobres. Pero, evidentemente, no disponemos de datos concretos sobre el grado en que la ayuda se «pierde» por el camino entre el donante y los teóricos receptores finales, los pobres. Incluso el CAD no tiene un subsector en el que los donantes puedan clasificar los fondos destinados a la lucha contra la corrupción. El agregado del sector 150 «Gobierno y sociedad civil», incluye diversos componentes entre los que no se encuentra la lucha contra la corrupción (10). De su evolución reciente, podemos inferir que es un sector de creciente importancia e interés, como puede verse en el Gráfico 4. La tendencia creciente iniciada desde 2000, se ha mostrado explosiva en los años 2004 y 2005 superando los 9.000 millones de USD.

La escasa literatura micro en la que se comentan casos de corrupción puede servir de «botón de muestra». Los trabajos de Reinikka y Svensson (2004, 2005) en-

(10) El sector 150 del CAD se desagrega en 11 subsectores: planificación económica y de la política de desarrollo; gestión financiera del sector público; desarrollo legal y judicial; administración pública; fortalecimiento de la sociedad civil; construcción de la paz tras conflictos; elecciones; derechos humanos; desmilitarización; flujo libre de la información y deseminado.



COLABORACIONES



contraron que de los fondos de ayuda destinados a la construcción de escuelas eran capturados en Uganda y Tanzania llegando a su destino sólo un 13 y un 20 por 100 respectivamente. Los fondos en Ghana para educación primaria distintos al sueldo de los profesores eran capturados en un 49 por 100, un 57 por 100 en Tanzania y un 76 por 100 en Zambia. En Uganda las becas sufrían una merma de hasta el 78 por 100 desde el gobierno hasta su destino final. La evaluación de Olken (2006) encontró que aproximadamente el 18 por 100 del arroz asignado como ayuda a Indonesia «desaparecía» por el camino y que en los programas de construcción de carreteras, la corrupción los encarecía en un 28 por 100 (11).

(11) Bertrand et al. (2006) encuentran que la corrupción entre agentes y burócratas a la hora de obtener el carnet de conducir en Nueva Delhi demostraba que los que se servían del agente lo obtuvieron un 40 por 100 más rápido y con una puntuación de un 20 por 100 más alta que los que no se servían de un agente mediador, aunque un 69 por 100 de los que obtuvieron el carnet fracasaron en una prueba independiente de conducción, nada más obtenido el permiso de conducir.

Frente a estas malas prácticas, ¿tenemos algunas soluciones o buenas prácticas que ofrecer? ¿Cómo se está respondiendo al fenómeno de la corrupción desde las diversas instituciones internacionales? ¿Qué nos dicen las evaluaciones de ámbito macroeconómico? Es lo que pretendemos abordar en la siguiente sección.

#### 4. Ante la corrupción: ¿qué se puede hacer?

La comunidad internacional es consciente de la importancia de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional para el desarrollo y el buen funcionamiento de la ayuda externa. Una muestra importante es que el octavo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, propone «fomentar una asociación mundial para el desarrollo», que quizá más que un objetivo es el principal instrumento para lograr los otros siete. Resalta la necesidad de crear un sistema comercial y financiero justo, es-



COLABORACIONES

table, basado en normas que incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional (12). Asimismo, se hace eco de la importancia de la reducción de la deuda externa, a menudo «deuda odiosa» al haber sido ilegítimamente tomada por personas que no respondían al bien común, sino a su enriquecimiento personal. El indicador 35 hace referencia a la reducción de la proporción de la ayuda condicionada otorgada por los donantes. (España ocupa el cuarto lugar por la cola de los 21 países que contiene el indicador, con sólo un 67,7 por 100 de la ayuda no condicionada). Esto nos conduce a un primer «remedio» que se ha revelado infructuoso en la lucha contra la corrupción de la ayuda: *la condicionalidad*. Esta surge de la condición de «agente» del receptor, frente al «principal» donante. En efecto, el donante no tiene acceso directo al control de sus fondos y por eso, debe establecer normas que regulen y traten de crear transparencia en la gestión de estos fondos. En la experiencia de los donantes, esta versión del problema principal-agente se ha afrontado con una carga burocrática y de papeleo descomunal que lo ha hecho ineficiente. Los controles burocráticos no suponen una mejora en la calidad de la ayuda si no van acompañados de un sistema de premios que incentiven la buena gestión por parte de los agentes (sobre todo las ONGD).

La reciente Declaración de París de marzo de 2005 sobre una ayuda eficaz, vuelve a poner el acento en la dispersión de los donantes y la falta de una verdadera rendición de cuentas mutua entre donantes y receptores. Se trata de orientar la ayuda no tanto a la colocación de fondos muy dispersos, sino a resultados con-

cretos, es decir, abordar de otra manera los problemas de falta de confianza entre el principal y el agente. En vez de centrarse en los controles, intenta incentivar la buena gestión premiando o remunerando en función de los resultados concretos conseguidos. De aquí puede surgir una nueva práctica que aún no se emplea en España. Que nuevas colocaciones de fondos de ayuda estén premiadas por evaluaciones creíbles (no necesariamente externas, aunque ayude mucho) que muestren resultados (no sólo productos conseguidos por el cumplimiento de actividades programadas) positivos. Muchas de las acciones que se aprueban son segundas (o enésimas) fases de proyectos o programas muy similares que no han mostrado su eficacia en términos de resultados sostenibles. Introducir esta práctica del «premio» tras una evaluación positiva, incentivará la buena gestión, la transparencia, la no corrupción. La literatura evaluativa ofrece ejemplos de buenas prácticas.

#### **4.1. La corrupción en algunas evaluaciones de intervenciones contra la corrupción**

Siguiendo a Shah y Schacter (2004) cabe destacar cinco «puntos de acceso» en la lucha contra la corrupción: (i) mayor exigencia en las normas sobre prestación de servicios públicos (en vez de centrarse en los controles y auditorías financieras); (ii) incrementar la participación de los ciudadanos, fortaleciendo la rendición mutua de cuentas en las intervenciones de desarrollo; (iii) la difusión de la información y el fortalecimiento del derecho de información; (iv) las reformas y liberalización económicas; y (v) la participación de agentes externos mediante sus estrategias de combate a la corrupción y exigencias de



COLABORACIONES

(12) Los capítulos 5 a 7 del «Global Monitoring Report 2006» están dedicados al seguimiento e importancia del buen gobierno para lograr los ODM.

rendición de cuentas. Estos puntos de acceso pueden clasificarse en propuestas que acentúan el actuar con un enfoque desde abajo (desde la ciudadanía a las élites y poderes) o un enfoque desde arriba, acentuando los controles de los superiores jerárquicos sobre los usuarios de servicios.

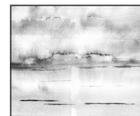
Ejemplos de evaluaciones de impacto basadas en el enfoque «desde abajo» o de promoción de mayor número de agentes, la descentralización y la mayor participación ciudadana son los enunciados a continuación. Duflo, Fischer y Chattopadhyay (2005) mostraron como la promoción del poder descentralizado en India (mediante los denominados Panchayats) fomentan las decisiones a favor de los ciudadanos que forman las minorías y grupos con desventajas y consiguen aumentar la disposición de bienes públicos. Duflo (2004) y Duflo & Topalova (2004) muestran que, cuando a las mujeres se les reserva de forma obligada la presidencia de dichos Panchayats, éstas toman decisiones que se transforman en un mayor bienestar, reduciéndose la corrupción en comparación con los Panchayats que fueron gobernados por varones. La evaluación de Reinikka & Svensson (2005) en Uganda, muestra que la ampliación de la información a través del periódico a los padres sobre los fondos que el estado destinaba al colegio de sus hijos, redujo la corrupción en las becas escolares del 80 por 100 en 1995 a menos del 20 por 100 en 2001 (13).

Otra posibilidad es la afrontar la corrupción «desde arriba» fortaleciendo los controles y auditorías. La evaluación de

Olken (2005) sobre 608 proyectos de construcción de carreteras en Indonesia, en los que se anunciaba que habría más auditorías por parte del gobierno, redujo la corrupción en un 8 por 100. Frente a este resultado, contraponen que el aumento de la participación de las ONG locales en el seguimiento de los fondos de un programa escolar, sólo redujo la corrupción en la partida destinada a los salarios de los profesores, pero no obtuvo ningún resultado sobre la partida destinada al gasto en material de construcción de escuelas. La evaluación plantea la interesante hipótesis de que el enfoque desde abajo pueda ser eficaz para los bienes «privados» (becas de los alumnos) mientras que el enfoque desde arriba sea más eficaz cuando se trata de bienes «públicos». Fue llamativo que el control externo funcionó mejor incluso en aquellos lugares en los que la reelección del poder local estaba más cercana en el tiempo.

La evaluación aleatoria de Duflo y Hanna (2006) es otro ejemplo de control externo exitoso. Cuando a los profesores se les obligó a sacar una fotografía de su clase con una cámara en la que aparecía la fecha, el absentismo se redujo del 42 por 100 al 22 por 100, teniendo un efecto positivo adicional en las notas de los alumnos de 0,17 desviaciones típicas respecto a los resultados de la línea de base.

Esta diversidad de experiencias lleva a la conclusión de que, aunque la financiación externa no sea un mecanismo infalible de fortalecimiento institucional y esté amenazada por prácticas de corrupción, cuando se apoya desde abajo con organizaciones locales y se crean incentivos positivos para su coordinación y trabajo de forma consorciada, o/y se ejercen controles eficientes desde arriba de los fondos donados, promueve un fortalecimiento local descentralizado. Otro interesante mecanismo de refuerzo y control de la co-



COLABORACIONES

(13) Según Reinikka & Svensson (2004) los colegios sólo recibían 0,2\$ de cada dólar salido del gobierno ugandés para ellos, convirtiendo el gasto educativo nacional en regresivo.

rrupción está siendo la difusión de los presupuestos participativos. Aunque su análisis supere el ámbito de este estudio, es un instrumento que la cooperación descentralizada española bien puede analizar y ver si es conveniente promoverlo de forma especializada.

#### **4.2. Las estrategias de los organismos internacionales en la lucha contra la corrupción**

Hasta aquí se han repasado algunas experiencias y aprendizajes fruto de evaluaciones concretas, que podrían denominarse el ámbito micro de las soluciones. Pero existen también numerosas estrategias internacionales que abordan el problema de la corrupción, destacándose las más importantes.

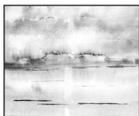
Entre la diversidad de instituciones que poseen estrategias de lucha contra la corrupción existen organismos de crédito (Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID), organismos internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), instituciones de cooperación de ámbito nacional o regional (USAID-EEUU, GTZ-Alemania, AECI-España, Comisión Europea-UE y la OCDE) y ONGs (Transparencia Internacional, Fundación Konrad Adenauer Stiftung o Intermón-Oxfam). Transparencia Internacional (TI) es la ONG de referencia en el ámbito de la lucha contra la corrupción. A través de sus sedes (capítulos) en el mundo —90 hasta hoy— y de su Secretaría Internacional establecida en Berlín, TI aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales.

Existe un cierto grado de acuerdo en la valoración que las distintas estrategias

instituciones realizan sobre los efectos de la corrupción en el desarrollo. En general, se considera que la corrupción actúa como freno al crecimiento económico, reduce el nivel de inversión extranjera y aumenta el nivel de pobreza y desigualdad en un determinado país. Además, se afirma que la corrupción afecta muy especialmente a la población más pobre y algunas instituciones como el PNUD o GTZ incorporan la lucha contra la corrupción como parte de su estrategia de lucha contra la pobreza. Otras, como el BID, combinan el apoyo a reformas que reduzcan la corrupción con planes de inversión para modernizar la educación y la salud pública, ya que se considera que la corrupción afecta negativamente a los mecanismos de suministro de bienes y servicios públicos. Mientras que la OCDE se ha centrado en la prevención del soborno y la corrupción en infraestructuras, obras públicas o negocios, a escala mundial, con el propósito de dar ejemplo a los demás países y que las autoridades monitoreen a sus empresas en el extranjero para evitar pagar o cobrar sobornos.

A pesar de juzgar a la corrupción como uno de los principales obstáculos al desarrollo, la UE y el PNUD no han elaborado estrategias centradas exclusivamente en la lucha contra la corrupción, sino que han incorporado esta problemática en el marco de los esfuerzos de mejora de la gobernanza. Otras instituciones, como USAID, también buscan una transición de lo general a lo particular en su trabajo contra la corrupción pero tratan este tema de manera directa, sin inscribirlo en el ámbito del buen gobierno.

Ciertas instituciones utilizan parcialmente como eje de su actividad los distintos tratados y convenciones internacionales existentes en materia de corrupción, tales como la Convención de Naciones Unidas y la Latinoamericana de Lucha Contra la



COLABORACIONES

Corrupción. La UE ha llevado esta estrategia un paso más adelante, integrando la lucha contra la corrupción en acuerdos internacionales multilaterales como el acuerdo de Cotonou entre la UE y países ACP (África-Caribe-Pacífico). Dicho acuerdo permite a la UE regular su cooperación en función del nivel de corrupción en el país receptor, especialmente cuando la corrupción está siendo un freno al desarrollo. La UE sigue utilizando la condicionalidad de la ayuda y el diálogo político como incentivo a seguir políticas que fomenten la gobernabilidad y ataquen la corrupción. Esta óptica es compartida por la fundación Konrad Adenauer Stiftung. Sin embargo, no todas las instituciones optan por este mecanismo. El PNUD, por ejemplo, rechaza la condicionalidad como vía para reducir la corrupción.

Varias instituciones, entre las que destacan USAID y el PNUD, se centran en desarrollar sus proyectos en el ámbito de la sociedad civil. A través del fortalecimiento, la capacitación y el fomento de la organización de los ciudadanos fuera de la órbita estatal, se busca integrar a estos de manera activa en la lucha contra la corrupción. El PNUD, por ejemplo, considera que las reformas institucionales exitosas y duraderas sólo se pueden lograr mediante una estrecha colaboración con la sociedad civil y las distintas partes implicadas (*stakeholders*) que son afectadas por la corrupción. Las campañas de concienciación realizadas por los diferentes capítulos de TI en este sentido también resultan muy útiles a la hora de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. De hecho, varias instituciones consideran que la única manera de atacar a la corrupción cuando ésta es endémica son las campañas de concienciación de este tipo, lo que correspondería al enfoque «desde abajo» en la clasificación que antes se ha utilizado.

Instituciones como la UE, el BM o el BID optan, sin embargo, por concentrar sus actividades en el apoyo a reformas institucionales, la descentralización, la buena gestión de las finanzas públicas y otras materias en las cuales se trabaja junto con los estados e instituciones en cuestión. Responden más al enfoque «desde arriba».

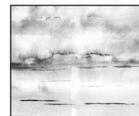
Sin embargo, independientemente de la forma a través de la cual cada institución realiza su trabajo, existen una serie de líneas de trabajo que son comunes a la mayoría de las instituciones consideradas.

- **Descentralización.** En algunos casos se promueve la descentralización acompañada de la implantación de presupuestos participativos a nivel local que fomentan la transparencia y evitan la corrupción.

- **Transparencia en las finanzas públicas.** Existe consenso con respecto a la importancia de la transparencia en las finanzas públicas en la lucha contra la corrupción. Varias instituciones hacen hincapié en el control de las subastas públicas por considerarlas uno de los orígenes más comunes de prácticas corruptas. Por lo tanto es necesaria una configuración de los presupuestos públicos y una apropiada rendición de cuentas.

- **Creación de coaliciones y apoyo a organismos de lucha contra la corrupción.** La creación de redes en el marco de la sociedad civil es un apoyo fundamental. Así como el fortalecimiento de una Fiscalía General (o institución análoga), las instituciones oficiales de lucha contra la corrupción y los medios de comunicación.

- **Independencia y transparencia del poder judicial.** El poder judicial ocupa un papel preponderante en materia anticorrupción. Es por ello que su independencia y su funcionamiento transparente y correcto son fundamentales para que un país logre reducir la corrupción de mane-



COLABORACIONES

ra exitosa y duradera. El BM destaca la importancia de que existan unas «reglas de juego» fijas mientras que la UE propone el fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo como posible garante de dichas reglas. El uso de tecnologías de la información (TICs) en el seno del poder judicial es un eventual recurso técnico que permita aumentar la transparencia.

- **Gobernabilidad, estabilidad y reforma.** Todas las instituciones que consideramos, tanto los organismos de crédito (BM, BID), las instituciones de ámbito internacional (PNUD, UE, USAID) o las ONG (TI) destacan la relevancia de la estabilidad política y la gobernabilidad como elementos claves en la lucha contra la corrupción. Por otro lado y a pesar de la diversidad de enfoques sobre como llevarla a cabo, todas las instituciones coinciden en la necesidad de realizar reformas institucionales adecuadas ya que la corrupción es, entre otras cosas, un problema de la calidad de las instituciones de un determinado país.

La mayoría de los organismos internacionales que participan en la lucha contra la corrupción reconocen la necesidad de un *enfoque transversal* ya que la corrupción es un fenómeno que difícilmente se encuentre ligado a un solo sector. Sin embargo pocas instituciones combinan dicho enfoque con una actividad *por sectores* como la realizada por USAID en: educación, energía, medio ambiente, salud, TIC y transporte. Cabe destacar que TI también distingue líneas de trabajo por sectores, fundamentalmente relacionadas con la educación y el acceso a la información (trabajo con medios de comunicación). El BID, por otro lado, opta por un enfoque transversal basado en cuatro objetivos temáticos: sistema democrático, estado de derecho y reforma, estado, mercado y sociedad y, por último, gestión pública.

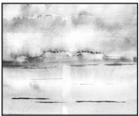
Por último, algunas instituciones -entre

las que destacan la CE, el PNUD y TI- plantean la necesidad de integrar la lucha contra la corrupción en los proyectos y programas que ellas mismas realizan o financian. De esta manera se pretende evitar que fondos destinados a luchar contra la corrupción terminen cayendo en tramas corruptas, así como evitar las prácticas ilícitas en todas las actividades de cooperación al desarrollo. En este sentido pueden resultar útiles las «*listas negras*» de las ONG que hayan sido acusadas de corrupción en el pasado, de cara a excluirlas como posibles contrapartes y la coordinación e información entre todos los donantes. Para este fin, la CE ha elaborado un cuestionario que pretende servir como instrumento de control para las ONG y donantes que resultan fundamentales como mecanismos garantes de transparencia interna. También cabe la posibilidad de publicar «*listas blancas*» con organizaciones que resulten merecedoras de confianza, fruto de evaluaciones externas de alta calidad, generando así no sólo incentivos negativos, sino también positivos. Aquellas organizaciones que logran cierta «calificación» en su lucha contra la corrupción, podrían tener un «premio» en forma de puntos adicionales en los procesos de concurso público de cofinanciación de intervenciones para el desarrollo.

En resumen, son necesarias varias políticas de acompañamiento a todos los niveles, para que la ayuda llegue a su destino y la corrupción no siga expandiéndose en todos los ámbitos cotidianos de los ciudadanos.

## 5. Conclusiones

La ayuda al desarrollo ha logrado superar los 106 mil millones de dólares en 2005, con una ratio per capita de 13,7 dólares y representa el 0,21 del PIB mundial,



COLABORACIONES

mientras que el valor anual de los sobornos en el mundo equivalen a 150 dólares per capita y a un 3 por 100 del PIB mundial. En este artículo se ha mostrado cómo la corrupción está asociada a un menor desarrollo humano e ingreso per capita.

La ayuda al desarrollo sirve para luchar contra la pobreza, pero, a veces, también alimenta la corrupción. Los flujos externos de ayuda contribuyen a una «maldición» o retraso en la calidad democrática del receptor y favorece la captura de rentas por parte de las élites en el poder. Ni la condicionalidad de la ayuda, ni la selectividad en su asignación, son criterios concluyentes para su control. No hay evidencias de que unos instrumentos promuevan más la corrupción que otros, aunque la ayuda externa ha servido para mantener en el poder a dirigentes muy corruptos, pero también ha servido para luchar contra la corrupción. En efecto, las evaluaciones micro ofrecen ejemplos eficaces de control. Las medidas anticorrupción se articulan en acciones realizadas «desde abajo», centradas en mayor participación e información de los ciudadanos y las organizaciones locales, y acciones «desde arriba», que refuercen el control, las auditorías y el funcionamiento de las instituciones para que se coloquen del lado de los pobres.

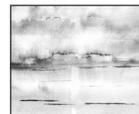
Los donantes están en condiciones de promover el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción, creando sistemas ágiles de control del gasto, apoyando financieramente a las organizaciones locales y promoviendo el uso y la participación de los beneficiarios en los presupuestos participativos locales.

Por su parte, las estrategias de los organismos internacionales, tienden a ser más generales en sus propuestas y amplifican mucho el rango de acción, aunque no hay una evidencia concluyente de que

generen resultados positivos en la erradicación de la corrupción.

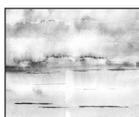
## Bibliografía

- [1] AKÇAY, S. (2006). «Corruption and Human Development», *Cato Journal* 26 (1).
- [2] ALCAIDE, L. (2004). «Channels Through Which Corruption Affects Economic Growth: A Cross Section Analysis», M.A. Dissertation. University of Sussex.
- [3] ALESINA, A. & WEDER, B. (2002). «Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?» *American Economic Review* 92 (4) 1126-1137.
- [4] ALONSO, J.A. (1999). «Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española», *Información Comercial española* 778, 119-142.
- [5] ALONSO, J.A. y GARCIMARTIN, C. (2003). «Poverty Reduction and Aid Policy», *CREDIT Research Paper 03/06*. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham.
- [6] AMPROU, J.; P. GUILLAUMONT & S. GUILLAUMONT (2005). «Aid Selectivity According to Augmented Criteria», *Agence Française de Développement Working Paper 9*.
- [7] BARDHAM, P. (1997). «Corruption And Development», *Journal of Economic Literature* 35 (3), 1320-46.
- [8] BERTRAND, M.; S. DJANKOV.; R. HANNA & S. MULLAINATHAN (2006) «Does Corruption Produce Unsafe Drivers?», *NBER Working Paper 12274*.
- [9] BOONE, P. (1996a). «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid», *European Economic Review* 40 (2), 289-329.
- [10] BOONE, P. (1996b). «¿Puede la ayuda reducir eficazmente la pobreza?», *Información Comercial Española* 755, 39-52.



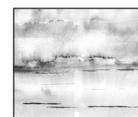
COLABORACIONES

- [11] BOOTH, D. (2005). «Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment», *ODI Working Paper 256*.
- [12] BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2004). «Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence», *World Bank Policy Research Working Paper 3251*.
- [13] COLLIER, P. y DOLLAR, D. (2002). «Aid Allocation and Poverty Reduction», *European Economic Review 46 (8)*, 1475-1500
- [14] COGNEAU, D. & NAUDET, J-D. (2007). «Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid and Poverty Reduction», *World Development 35(1)*, 104-120.
- [15] DJANKOV, S.; J. MONTALVO & M. REYNAL-QUEROL (2005). «The curse of aid», *Universitat Pompeu Fabra Economics Working Papers 870*.
- [16] DOLLAR, D. & LEVIN, V. (2006). «The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003», *World Development 34(12)*, 2034-46.
- [17] DUFLO, E. (2004). «Why Political Reservations?», *Journal of the European Economic Association, 2005*.
- [18] DUFLO, E.; G. FISCHER & CHATTOPADHYAY, R. (2005). «Efficiency and rent seeking in local government: Evidence from randomized policy experiments in India», MIT paper.
- [19] DUFLO, E. & CHATTOPADHYAY, R. (2004). «Women as Policy Makers: Evidence from Randomized Policy Experiment in India», *Econometrica 72(5)*, 1409-1443. (or. Nov2003)
- [20] DUFLO, E. & TOPALOVA, P. (2004). «Unappreciated Service: Performance, Perceptions, and Women Leaders in India», MIT & J-PAL paper.
- [21] GUPTA, S.; H. DAVOODI & R. ALONSO-TERME (2002). «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?», *Economics of Governance 3*, 23-45.
- [22] HOUT, W. (2002). «Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance», *Development and Change 33 (3)*, 511-527.
- [23] KNACK, S. & KEEFER, P. (1995). «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economic and Politics 7 (3)*, 207-227.
- [24] LANDMAN, T. & HÄUSERMANN, J. (2003). «Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance», University of Essex – Human Rights Centre. Eurostat Contract N° 200221200005.
- [25] LARRÚ, J.M. (2004). «Ayuda al Desarrollo y Calidad Institucional en los Países de Renta Media: Un Modelo de Asignación», *Documento de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación para el Desarrollo*. www.cecod.net
- [26] LARRÚ, J.M. (2006). «Ayuda al Desarrollo y buen gobierno en los países de Renta Media. Recomendaciones para España», *Revista Electrónica Instituciones y Desarrollo 17 (1)*. <http://www.cgdev.org/doc/commentary/GFATM%20full%20report.pdf>
- [27] LARRÚ, J.M. (2007). «¿Cómo realizar ayuda para el fortalecimiento institucional (municipal)?», Ponencia para el II Congreso Internacional sobre Migraciones y Desarrollo. Comunidad de Madrid y Fundación Social Francisco de Victoria. Madrid. Próxima publicación.
- [28] MAURO, P. (1995). «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics 110 (3)*, 681-712.
- [29] MAURO, P. (2002). «The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth», *IMF Working Paper 02/213*.
- [30] MOOKHERJEE, D. (2005). «Is There Too Little Theory in Development Economics Today?», *Economics and Political Weekly XL (40)*, 4328-4346.



COLABORACIONES

- [31] NARAYAN, D. *et al.* (2002). *La Voz de los Pobres. Clamando por el Cambio*. Banco Mundial y Mundi-Prensa. Madrid.
- [32] NEUMAYER, E. (2003). *The Pattern of Aid Giving. The Impact of Good Governance on Development Assistance*. Routledge. London.
- [33] OLKEN, B. (2005). «Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia», *NBER Working Paper 11753*. [J-PAL Working Paper.]
- [34] QIZILBASH, M. (2001). «Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion», *Oxford Development Studies* 29 (3), 265-278.
- [35] RADELET, S. (2006). «A Primer on Foreign Aid», *Center for Global Development Working Paper* 92.
- [36] REINIKKA, R. & SVENSSON, J. (2004) «Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda», *Quarterly Journal of Economics* 119 (2), 679-705.
- [34] REINIKKA, R. & SVENSSON, J. (2005) «Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence From a Newspaper Campaign in Uganda», *Journal of the European Economic Association* 3, 259-267.
- [35] ROSE-ACKERMAN, S. (2004). «The Challenge of Poor Governance and Corruption», *Copenhagen Consensus Challenge Paper*.
- [36] SHAH, A. & SCHACTER, M. (2004). «Lucha contra la corrupción: Mire antes de dar el salto», *Finanzas y Desarrollo* 41 (4), 40-43.
- [37] SVENSSON, J. (2000). «Foreign Aid and Rent-Seeking», *Journal of International Economics* 51, 437-461.
- [38] SVENSSON, J. (2005). «Eight Questions about Corruption», *Journal of Economic Perspectives* 19 (3), 19-42.
- [39] TEZANOS, S. (2006). «¿Es progresiva la distribución geográfica de la ayuda española?», *Colección Escuela Diplomática* 10, 131-166.
- [40] UNIVERSITY of BIRMINGHAM (2006) *An Evaluation of General Budget Support (1994-2004)*. The Joint Evaluation of Budget Support. IDD and Associates. Birmingham.
- [41] WORLD BANK (2006). *Global Monitoring Report 2006*. The World Bank. Washington.
- [42] WORLD BANK (2006). *Literature Survey on Corruption 2000-2005*. Public Sector Governance. Poverty Reduction & Economic Management. The World Bank. Washington.



COLABORACIONES

## Anexo 1

### Lista de países neutrales

Albania	France	New Zealand
Algeria	Gabon	Nicaragua
Angola	Gambia	Niger
Antigua And Barbuda	Georgia	Nigeria
Argentina	Germany	Norway
Armenia	Ghana	Pakistan
Australia	Greece	Panama
Austria	Grenada	Papua New Guinea
Azerbaijan	Guatemala	Paraguay
Bahrain	Guinea	Peru
Bangladesh	Guinea-Bissau	Philippines
Barbados	Guyana	Poland
Belarus	Haiti	Portugal
Belgium	Honduras	Romania
Belice	Hong Kong	Russia
Benin	Hungary	Rwanda
Bhutan	Iceland	Saudi Arabia
Bolivia	India	Senegal
Bosnia-Herzegovina	Indonesia	Seychelles
Botswana	Iran	Sierra Leone
Brazil	Ireland	Singapore
Bulgaria	Israel	Slovak Republic
Burkina Faso	Italy	Slovenia
Burundi	Jamaica	Solomon Islands
Cambodia	Japan	South Africa
Cameroon	Jordan	Spain
Canada	Kazakhstan	Sri Lanka
Cape Verde	Kenya	Sudan
Central African Republic	Korea, South	Suriname
Chad	Kyrgyz Republic	Swaziland
Chile	Laos	Sweden
China	Latvia	Switzerland
Colombia	Lebanon	Syria
Comoros	Lesotho	Tajikistan
Congo	Libya	Tanzania
Congo, Dem. Rep.	Lithuania	Thailand
Costa Rica	Luxembourg	Togo
Cote D'ivoire	Macedonia	Trinidad And Tobago
Croatia	Madagascar	Tunisia
Cuba	Malawi	Turkey
Cyprus	Malaysia	Turkmenistan
Czech Republic	Maldives	Uganda
Denmark	Mali	Ukraine
Djibouti	Malta	United Arab Emirates
Dominica	Mauritania	United Kingdom
Dominican Republic	Mauritius	United States
Ecuador	Mexico	Uruguay
Egypt	Moldova	Uzbekistan
El Salvador	Mongolia	Vanuatu
Equatorial Guinea	Morocco	Venezuela
Eritrea	Mozambique	Vietnam
Estonia	Myanmar	West Bank/Gaza
Ethiopia	Namibia	Yemen
Fiji	Nepal	Zambia
Finland	Netherlands	Zimbabwe



COLABORACIONES