

LA CORRUPCIÓN EN ÁFRICA SUB-SAHARIANA: EVIDENCIAS, REFLEXIONES Y POLÍTICAS

*José María Mella Márquez*¹

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El análisis del fenómeno de la corrupción admite múltiples y complejos puntos de vista. Aquí se tratarán los que tienen que ver con la pobreza, la conservación de los recursos naturales, la democracia, el gasto público y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Son aspectos todos ellos cruciales en los países de África Sub-Sahariana (ASS), en el sentido de ser determinantes de un futuro más próspero para esa región del mundo. Se hacen algunas reflexiones sobre las interacciones existentes entre corrupción, gobernanza y desarrollo, y se cierra el artículo con recomendaciones políticas, que permitan hacer frente al fenómeno de la corrupción.

ABSTRACT

The analysis of the phenomenon of corruption allows complex and multiple points of view. They will be treated that have to do with poverty, natural resource conservation, democracy, public spending, and information and communication technologies. They are all them crucial in countries of sub-Saharan Africa, in the sense of being determinants of a more prosperous future for this region of the world. Some reflections about the interactions between corruption, governance and development are considered, and the article concludes with policy recommendations, allowing you to deal with the phenomenon of corruption.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis del fenómeno de la corrupción admite múltiples y complejos puntos de vista. Se tratarán los que tienen que ver con la pobreza, la conservación de los recursos naturales, la democracia, el gasto público y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Son aspectos todos ellos cruciales en los países de África Sub-Sahariana (ASS), en el sentido de ser determinantes de un futuro más próspero para esa región del mundo.

La pobreza es el problema de mayor envergadura de estos países, los recursos naturales son factores productivos fundamentales y base de su riqueza ecológica, el sistema democrático y de gobernanza son bases de estabilidad y desarrollo, y las TIC se están mostrando como instrumentos de transformación del sistema económico susceptibles de ser utilizadas en un sentido favorable para la mayoría de la población.

¹ Agradezco los comentarios de Asunción López López, profesora titular de la Universidad Autónoma de Madrid, que han permitido la mejora de una primera versión de este artículo.

En este artículo se harán algunas reflexiones sobre las interacciones existentes entre corrupción, gobernanza y desarrollo, que permitirán extraer algunas recomendaciones políticas para hacer frente al fenómeno de la corrupción.

2. EVIDENCIAS

2.1. Corrupción y pobreza

La corrupción² constituye un grave problema en muchos países en desarrollo, concretamente en los de ASS. Es un fenómeno que dificulta los procesos de inversión y crecimiento económico, crea obstáculos a las reformas socio-económicas y políticas, causa a largo plazo considerables pérdidas de bienestar social y exacerba las diferencias entre ricos y pobres.

En efecto, los pobres tienen más probabilidades de ser víctimas de comportamientos corruptos por parte de los burócratas con los que están en contacto, por su gran dependencia de los servicios proporcionados por los gobiernos. Los análisis llevados a cabo en 18 países de ASS (Justesen y Bjornskov, 2014), con datos de *Afrobarometer*, concluyen que los pobres sufren a menudo la experiencia de tener que pagar sobornos³ a los funcionarios públicos para acceder a los servicios.

Los resultados del análisis muestran que la pobreza tiene un efecto positivo y altamente significativo sobre la frecuencia de sobornos a los funcionarios del gobierno. La razón estriba en que los pobres sufren de manera regular condiciones de escasez en las necesidades básicas y necesitan, en mayor medida que las personas y familias de mayor renta, el acceso a los servicios públicos. El signo positivo indica que los sobornos pagados por los individuos a los burócratas aumentan con niveles crecientes de pobreza. Dicho de otro modo, en comparación con los grupos más ricos, los pobres están más expuestos al pago de sobornos, a cambio de la obtención de servicios prestados por los funcionarios públicos.

Sucede también que la probabilidad de que los funcionarios demanden sobornos en las regiones es mayor en las más pobres que en las ricas, porque saben que en las primeras sus servicios son más necesarios que en las segundas.

Cualquiera que sea la forma de estimación, se aprecia que la pobreza es un factor determinante de la frecuencia con la que la gente se ve envuelta en transacciones corruptas. El crecimiento de los sobornos ante el aumento de una unidad porcentual de la pobreza se eleva a un factor de 2,5. Esto es, manteniendo el resto de las variables constantes, el número esperado de transacciones corruptas en las que un pobre se ve involucrado se multiplica en 2,5 veces más, en comparación con lo que le sucede a una persona rica. Por tanto, es evidente que las personas que necesitan una mayor utilización de los servicios públicos están más expuestas al pago de sobornos de los funcionarios gubernamentales.

Ello no quiere decir, sin embargo, que el efecto de la pobreza sobre la corrupción surja simplemente porque la gente pobre utilice más los servicios públicos. Concretamente, la gente pobre, que busca ayuda de los gobiernos locales, está más expuesta al pago de sobornos. Esto refleja probablemente el hecho de que los funcionarios empleados en tales puestos son

² La corrupción no es un simple abuso de los recursos públicos para beneficio privado. La corrupción es un fenómeno más amplio en el que, tanto los sectores privados como públicos, tienen una importante responsabilidad y en el que muchas de sus actividades consideradas como corruptas, no son necesariamente ilegales. Es un fenómeno no solo de carácter nacional, sino también de profundas raíces internacionales.

³ El soborno o cohecho, en Derecho, es un delito que consiste en sobornar a una autoridad o funcionario público mediante la solicitud de una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto inherente a su cargo.

relativamente influyentes en las esferas de sus competencias, de modo que pueden utilizar su poder para ayudar a la gente pobre, pero haciendo pagar a ésta un coste.

Además, los pobres se enfrentan a los sobornos por distintos tipos de servicios (documentos y permisos, ingreso en un centro educativo, servicios domésticos, servicios de salud y de policía) y vías con más frecuencia que los ciudadanos más acomodados. Por un lado, es más fácil para los más ricos evitar la utilización de los servicios públicos (educación y sanidad, recurriendo a prestaciones privadas e informales), pero les resulta más difícil eludir los servicios de la policía. Por otro, si las alternativas a los servicios ofrecidos incluyen la posibilidad de buscar otras vías de salida como relocalizarse en otras áreas geográficas, es plausible que los pobres, al no poder plantearse esa posibilidad, tengan que hacer frente a interacciones frecuentes con los funcionarios públicos.

Asimismo, el efecto de la pobreza depende del lugar de residencia de las personas afectadas por la corrupción. Si las opciones alternativas al uso de servicios públicos están más disponibles en las ciudades, se esperaría que el efecto marginal de la pobreza tendería a crecer para la gente residente en las áreas urbanas. Análogamente, si la gente tiene poco o ningún acceso a servicios alternativos-lo que es frecuente en el caso de las áreas rurales-el recurso a tales servicios es menos habitual, lo que implica que los funcionarios corruptos tienen mayores oportunidades para extraer sobornos en estas áreas no sólo de los pobres, sino también de los ricos. Esta última situación tiene como consecuencia el debilitamiento de la relación entre pobreza y corrupción en las áreas rurales, aunque no necesariamente eliminarla.

Estos hallazgos son consistentes con los de otros trabajos (Hunt and Laszlo, 2012, y Kaufmann, Montoriol-Garriga, and Reccanatini, 2008), llevados a cabo en Asia y Latinoamérica. Sus resultados sugieren que, primero, los ricos tienen una probabilidad mayor de sobornar y como media sus sobornos son de mayor importe, y, segundo, los sobornos pagados por los pobres constituyen la mayor parte de su renta, lo que indica que la carga de la corrupción para ellos es relativamente mayor y más severa.

Por último, si se relaja el supuesto de que los burócratas operan como monopolistas y permiten la utilización de costosos mecanismos para retirarse de la provisión de servicios públicos, esta situación crea un problema de selección adversa. Los clientes ricos pueden optar por opciones de servicios alternativos más caros, alejando a los relativamente ricos de los servicios públicos; mientras que los pobres se ven obligados a continuar confiando en los servicios públicos a cargo de funcionarios corruptos, porque no pueden pagar el abandono de los mismos utilizando opciones alternativas.

Estos resultados plantean un auténtico dilema para los decisores políticos comprometidos en campañas anti-corrupción y en reformas del sector público en los países de ASS. Por un lado, la introducción de mecanismos de “salida” para los usuarios de los servicios públicos debilita el poder de los burócratas del gobierno y actúa como una limitación de los comportamientos corruptos. Esto puede servir para modificar la carga global de la corrupción en la sociedad. Por otro, la existencia de mecanismos de “salida” puede también distribuir los costes de la corrupción desproporcionadamente sobre los pobres, precisamente porque esos grupos no tienen otras alternativas que no sean las de acudir a los servicios de funcionarios corruptos.

Por tanto, en la medida que los mecanismos de “salida”, como medio de luchar contra la corrupción, son costosos, la combinación de las políticas de reducción de la pobreza y de las reformas anti-corrupción en el sector público se muestra como un requisito relevante en el diseño de estas últimas.

2.2. Corrupción y recursos naturales

La primera idea que se desprende de la observación de la corrupción en la gestión de las administraciones públicas, con competencias en recursos naturales, es que tiene un impacto negativo sobre la conservación de los mismos. En el caso de las pequeñas pesquerías de Sudáfrica (Sundstrom, 2016), la corrupción obstruye la implementación de políticas de conservación, pues los sobornos facilitan el furtivismo en las reservas protegidas.

Los resultados del análisis muestran que los usuarios de los recursos violan las normas cuando perciben que la corrupción está extendida entre los inspectores públicos. Se puede estimar que las intenciones de violación de la norma son mayores entre los participantes sometidos a actividades de corrupción que entre los que no tuvieron tales experiencias. Al mismo tiempo, se aprecia que un menor apoyo a las regulaciones provoca que el efecto sobre las intenciones de violación de las normas se incremente.

En este sentido, conviene subrayar que el estudio proporciona un mayor conocimiento de los procesos en los que la corrupción obstaculiza el cumplimiento de la norma entre los usuarios de recursos y genera también una visión relativamente precisa de la efectividad de las prácticas de conservación. Ello significa que las comunidades usuarias de los recursos naturales podrían beneficiarse de la implementación de programas anti-corrupción. Aunque es obvio que la reducción de la corrupción es un proceso complejo, que requiere la cooperación de los funcionarios públicos con las redes locales de usuarios de los recursos naturales-que sean cumplidores de las normas- para hacer frente a fuertes intereses, con frecuencia articulados en organizaciones criminales.

Lo que se acaba de decir apoya la idea de que la propuesta para mejorar la efectividad de las políticas de conservación, deberá incluir un esfuerzo adicional para reducir los sobornos entre los funcionarios del gobierno, tales como guardacostas e inspectores, que son los encargados de imponer las regulaciones de protección de los recursos naturales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que estos estudios son casos social e históricamente contextualizados. Si el estudio se realizara en otro país, con otras formas de cultivos y diferentes usuarios de recursos, los resultados probablemente serían diferentes o, cuando menos, presentarían otros matices. Por tanto, las posibilidades de generalización son limitadas, aunque el esquema analítico pueda replicarse en otros lugares y condiciones.

2.3. Corrupción y democracia

La relación entre corrupción y democracia es ambigua y, en cierto modo, sorprendente. Utilizando datos de panel para el periodo 1998 a 2012, se puede observar que la democracia reduce la corrupción, pero únicamente en economías con un nivel de renta per cápita superior a los 2000 dólares (en dólares de 2005). Por el contrario, para los países más pobres, la democratización aumenta la corrupción (Jetter et al, 2015).

A un nivel intuitivo, es razonable pensar que, cuando los niveles de renta son suficientemente bajos, el poder político pueda ser utilizado en beneficio propio. La argumentación es simple: se basa en el concepto de coste de oportunidad. Si las oportunidades en el sector productivo (representadas por la renta per cápita a nivel macroeconómico) son reducidas, los ciudadanos podrían sentirse más proclives a involucrarse en actividades corruptas para incrementar sus limitadas rentas.

Los análisis empíricos proporcionan evidencia de que, dados los niveles de renta, la relación entre democracia y corrupción no es lineal. La democratización empeora los

comportamientos corruptos en los países más pobres y en los más ricos-como se ha dicho- los reduce.

Por lo demás, los análisis muestran que las características institucionales de los países son factores que pueden dar cuenta en cierto modo del papel de la renta en mitigar el efecto de la democracia sobre la corrupción. Primero, proporcionan una explicación por la que algunos países se mueven hacia estructuras democráticas previamente a haber experimentado un aumento en los niveles de corrupción. Segundo, los países que se sitúan por encima de un umbral de renta se sienten atraídos por procesos de democratización que les permiten lograr beneficios derivados de los menores niveles de corrupción. Tercero, el efecto del nivel de renta sobre la corrupción indica que los países más democráticos experimentan un efecto renta más fuerte que limita la corrupción. Cuarto, cabría esperar una corrupción creciente cuando un país pobre se mueve hacia una sociedad más democrática. Por último, estas conclusiones podrían ayudar a anticipar mejor los problemas potenciales de las jóvenes democracias de los países de ASS.

La idea de que la democratización puede incrementar la corrupción en el corto plazo se atribuye a la existencia de marcos institucionales subdesarrollados en las jóvenes democracias, con dos consecuencias básicas. La primera es una corrupción creciente, derivada de un mayor acceso a los fondos públicos y a posiciones de poder en el sector público, en condiciones de falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas. La segunda es una corrupción decreciente, cuando se introduce la competencia en el uso de los fondos públicos y en el acceso a posiciones de gobierno. Este es el caso, documentado por Mohtadi y Roe (2003), en el que las actividades corruptas aumentan primero tras la democratización, pero disminuyen a lo largo del tiempo con una mayor competencia entre los buscadores de rentas. En general, cabría afirmar que la democracia reduce la corrupción, aunque en muchos de los estudios llevados a cabo aparecen evidentes no linealidades.

Estas no linealidades tienen su razón de ser en que, en los países manifiestamente pobres, los individuos se enfrentan a limitadas oportunidades de renta en el sector productivo, y el poder político simplemente representa una opción clara e importante para aumentar sus rentas. Sin embargo, después de alcanzar un nivel básico de desarrollo económico, el poder político no parece ser una fuente de corrupción sistemática.

La comisión de actos corruptos (Becker, 1974) es más probable cuando las opciones alternativas son escasas y no prometen rentas substanciales. Por el contrario, los niveles mayores de renta proporcionan más oportunidades lucrativas para los individuos en las actividades productivas y, en consecuencia, las actividades corruptas son menos frecuentes. Es razonable suponer que si un individuo recibe poder político en una posición en la que las necesidades básicas están satisfechas, las condiciones de democratización reducirán la corrupción.

2.4. Corrupción y gasto público

La creciente preocupación actualmente existente de que altos niveles de corrupción podrían tener perjudiciales efectos sobre las economías ha motivado una gran atención por parte de la investigación académica. El análisis de los procesos por los que la corrupción afecta al crecimiento se ha basado fundamentalmente en el estudio del impacto de la relación entre gasto público y crecimiento económico (D'Agostino et al., 2016).

Un componente básico de los sistemas democráticos es la existencia de un gobierno con capacidad de gasto, considerando a éste en su doble vertiente de gasto militar y gasto de inversión. Se han estudiado, para un conjunto de 106 países que incluyen todos los países de ASS, las interacciones entre corrupción e inversión, por un lado, y corrupción y gasto militar, por

otro, pudiendo concluir que ambas relaciones tienen fuertes impactos negativos sobre el crecimiento económico.

La corrupción tiene un efecto negativo sobre el crecimiento a través de la reducción de la inversión productiva por pérdida de confianza del inversor, el sobrecoste gubernamental que encarece los precios públicos y la ineficiencia en la composición del gasto. Esta ineficiencia es el resultado de una mala asignación de recursos públicos, dirigidos a proyectos que favorecen la obtención de sobornos, que no son necesariamente los de mayor rendimiento.

A su vez, es más fácil absorber sobornos y captar rentas de grandes proyectos de defensa que de otros tipos de gasto público, pues los primeros están acogidos al beneficio del secreto y a una limitada competencia, y los segundos están sometidos a un mayor escrutinio ciudadano.

Los resultados muestran también importantes complementariedades entre corrupción y gasto militar, en su impacto sobre el crecimiento. Aparte del perfil informal de las operaciones de contratación y comercio de armas, el valor exacto de mercado del gasto militar es desconocido y difícil de determinar, lo que da más oportunidades a la búsqueda de rentas y a la corrupción.

Esta relación de complementariedad sugiere que combatir la corrupción no tiene únicamente efectos positivos directos, sino también efectos positivos indirectos, a través de la reducción del impacto negativo del gasto militar, al disminuir su tamaño.

En consecuencia, las políticas de reducción de las prácticas de corrupción, combinadas con las de disminución de la carga militar, posiblemente a través de acuerdos regionales de seguridad, podrían tener impactos considerables sobre el crecimiento y la evolución más favorable de las economías.

Por otra parte, es interesante considerar los casos de corrupción vinculados a la contratación pública. La experiencia de Tanzania es, en este sentido, aleccionadora. Los casos de gran corrupción en el país, en el periodo 1990-2014, por su proyección pública, fueron cuatro. Todos ellos estuvieron vinculados a las finanzas públicas y, aunque fueron llevados a cabo bajo el habitual velo de secretismo y opacidad, salieron a la luz como resultado de luchas políticas en la cumbre del partido gobernante.

El primer caso implicó a una empresa británica y a los funcionarios del gobierno en la compra de sistemas de radares de aviación. El segundo tuvo como escenario al sector energético y fue el resultado de la relación entre altos mandatarios políticos y empresas, tanto nacionales como extranjeras. El tercero tiene su origen en la licitación de un gran contrato del sector de la energía, firmado entre una gran empresa y el gobierno, a pesar de la oposición de un gran número de funcionarios públicos por apreciar pagos fraudulentos. Y el cuarto tuvo como protagonistas a hombres de negocios y altos directivos del Banco Central de Tanzania, involucrados en pagos ilegales vinculados a operaciones de deuda externa, llevadas a cabo por los servicios del banco encargados de los movimientos de la balanza de pagos y depositados en cuentas en el extranjero.

En todos los casos, los precios de las contrataciones públicas se vieron inflados, con las consiguientes pérdidas para el erario del gobierno tanzano. En realidad, la prevalencia de la gran corrupción dentro de las finanzas públicas implicó a grandes proyectos de infraestructuras, al capital extranjero y tuvo como resultado enormes sobornos a veteranos políticos. En general, son transacciones que siguen un camino similar en otros países en desarrollo, se basan en operaciones de carácter extra-presupuestario y están articuladas -en el caso tanzano- en torno a relaciones informales entre el poder político y el mundo empresarial de origen afro-asiático.

Las empresas receptoras de dichos pagos pertenecían a destacados hombres de negocios con fuertes lazos con el partido gobernante y con altos dirigentes del mismo. Los cuatro casos tienen rasgos en común vinculados a los actores implicados y a la dinámica de la política partidaria. En dichos casos, hay evidencia de luchas dentro del partido para determinar quién estaba implicado, pero el equilibrio de fuerzas entre las diferentes facciones-así como el supremo interés de las élites gobernantes de utilizar la corrupción para consolidar su control y poder sobre la economía-, impidió la detección y paralización de las operaciones de corrupción.

Ciertamente, parece claro que las facciones en el partido gobernante fueron instrumentos de disputa y también de protección de los flujos de recursos indebidos. Pero el limitado poder político fuera del partido gobernante, el fuerte centralismo organizativo del mismo y el hecho de que los líderes políticos permitieron elevados niveles de corrupción a cambio de la estabilidad política y el mantenimiento de su estatus, crearon las condiciones idóneas para asegurar a sus clientes las rentas obtenidas de las operaciones corruptas.

2.5. Corrupción y tic

La estimación de los efectos del gobierno electrónico y la adopción de internet -juntamente con el conjunto de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)-, para combatir la corrupción, se basa en un gran panel de datos de 160 países, para el periodo 1995-2009.

Los resultados revelan que el gobierno electrónico es un poderoso instrumento para reducir la corrupción -vía dotación infraestructuras de telecomunicación y calidad de los servicios *online*-que se ve reforzado con una adopción mayor de internet (Elbahnasawy y Revier, 2012; Elbahnasawy, 2014). Los análisis llevados a cabo indican una relación unidireccional de causalidad del gobierno electrónico sobre la corrupción y una relación bidireccional entre la adopción de internet y la corrupción.

Basándose en estos resultados, varias organizaciones anti-corrupción han propuesto recientemente la inclusión e implementación del gobierno electrónico en los programas anticorrupción. Sin embargo, esas mismas organizaciones -junto con investigadores especializados- han subrayado la necesidad de un mayor estudio sobre el impacto del gobierno electrónico sobre la corrupción, dada la escasa evidencia empírica disponible en la materia.

A día de hoy, los resultados empíricos revelan, primero, que el gobierno electrónico es un poderoso instrumento para reducir la corrupción, por expansión del acceso a la información y el aumento del nivel de conciencia sobre la corrupción, lo que incrementa a su vez la transparencia y mejora la rendición de cuentas. Y, segundo, si bien el nivel de adopción de internet refuerza el impacto del gobierno electrónico en la reducción de la corrupción, conviene señalar que los resultados, en los programas anti-corrupción, muestran una relación de complementariedad, más que de sustitución. Dicho de otro modo, el impacto del gobierno electrónico en la reducción de la corrupción es claramente positivo, mientras que la mera adopción de internet tiene un efecto ambiguo.

Este resultado revela que el gobierno electrónico es un instrumento útil en los esfuerzos anti-corrupción. En algunos países, sin embargo, los servicios del gobierno electrónico pueden ofrecerse *online*, pero el proceso oficial para obtener dichos servicios requiere que los ciudadanos se encuentren físicamente con funcionarios de manera que los procedimientos administrativos se ven apenas modificados, y, en consecuencia, los beneficios del gobierno electrónico son reducidos o mínimos (UNDP, 2010). Por tanto, el marco legal y las leyes deberían revisarse para hacerlas consistentes con un gobierno electrónico más efectivo.

Esas leyes tienen que asegurar la transparencia, el libre acceso a la información y la capacidad para hacer un seguimiento de las acciones y decisiones, desde los ciudadanos hasta los funcionarios públicos. En este caso, el gobierno electrónico tendría un mayor impacto sobre la reducción de la corrupción. Además, de modo similar a otras medidas políticas introducidas por los gobiernos, el gobierno electrónico sería más efectivo en la reducción de la corrupción, si hubiera una mayor voluntad y compromiso gubernamental para realmente combatirla.

Además, en los países subsaharianos, es evidente que debiera potenciarse una infraestructura adecuada capaz de soportar las aplicaciones del gobierno electrónico, por la insuficiencia actual de la misma. Y también, es obvio, se necesita asignar más recursos a la capacitación de los funcionarios y usuarios en el ámbito de los servicios del gobierno electrónico, para incrementar la participación en el mismo.

3. REFLEXIONES

África es un continente emergente, que empieza a gozar de unas mayores tasas de crecimiento, un retorno a condiciones de paz de algunos países en conflicto, una mejor explotación del dividendo demográfico y una naciente clase media. Mas, para alcanzar un desarrollo sostenible, necesita transformar estructuralmente sus economías para reducir la pobreza, controlar la corrupción y consolidar fuertes instituciones de gobernanza.

Entre la transformación estructural las economías africanas⁴, la corrupción y las instituciones de gobernanza existen fuertes interrelaciones. La corrupción es una barrera para la transformación y el desarrollo de los países sub-saharianos. No sólo resta recursos para la inversión y el crecimiento, sino que dificulta la atracción de nuevos capitales nacionales y extranjeros. Estos capitales son imprescindibles para la transformación productiva de sus economías, la reasignación de los recursos en actividades de mayor productividad y el logro de mayores niveles de actividad.

La corrupción implica fallos en la seguridad jurídica, pues no todos los inversores están en pie de igualdad de derechos. De ahí que, aquellos países con una mayor corrupción y más elevados niveles de inseguridad ante la ley, se vean perjudicados en sus oportunidades de desarrollo (Agyei y Mella, 2017). En un entorno económico y político de corrupción, las prioridades reales del desarrollo de un país son abandonadas en favor de las que generan mayores beneficios personales para los involucrados en actividades corruptas.

Sin instituciones de gobierno capaces de controlar la corrupción, se desperdician y malversan ingentes recursos productivos, se socava la iniciativa privada, se agrava la ineficiencia del sector público, se afecta negativamente la capacidad fiscal de los gobiernos y el déficit público, se provocan mayores niveles de desigualdad y pobreza, y, en fin, se perjudica el crecimiento y el desarrollo socio-económico. Ganar la batalla de la corrupción es pues una condición *sine qua non* del desarrollo futuro de ASS.

La corrupción en África es básicamente el resultado de tres factores. Primero, la debilidad de las instituciones, que hace posible la malversación o mal uso de los recursos nacionales (incluidos los naturales) y el abuso de un poder sin control. Segundo, el empeoramiento continuado de los niveles de vida de los empleados públicos -asociado con pobres incentivos⁵-

⁴ Esta transformación se caracteriza por las migraciones del campo a la ciudad, la transición demográfica de altas fertilidades y altas mortalidades a escenarios de bajas fertilidades y bajas mortalidades, y la transferencia de mano de obra y de capitales del sector agrario a los sectores industriales y terciarios.

⁵ Un incentivo es un estímulo ofrecido a una persona, empresa o sector con el objetivo de incrementar la producción y mejorar el rendimiento.

convierte a la corrupción en una forma atractiva y viable de sobrevivencia. Tercero, las empresas extranjeras e intereses privados poderosos se aprovechan de las debilidades o lagunas de los mecanismos institucionales para obtener ventajas, discrecionalidades varias y privilegios de las políticas públicas, a cambio del pago de sobornos⁶.

Los impactos negativos de la corrupción son de gran envergadura. Incluyen la pérdida de eficacia de los políticos y de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, el relajamiento del control efectivo de fronteras, la desconfianza en el gobierno, la inflación de costes y la pérdida de atracción del comercio y la inversión. Efectos negativos a los que hay que añadir, por su relevancia, la reacción adversa de las organizaciones internacionales, que niegan créditos y ayudas a los gobiernos que no hacen frente a la corrupción, lo que afecta de forma grave a los estados africanos que dependen todavía fuertemente de la ayuda externa.

Por otra parte, parece pertinente repensar o replantear el problema de la medición de la corrupción, por varias razones. Primera, para que la corrupción se considere de un modo más objetivo, más allá de las percepciones de unos y otros. Segunda, los tipos, la variedad y calidad de los datos (por sesgos de información derivados de la priorización de unas fuentes sobre otras)⁷ convierten en una tarea difícil la medición de la corrupción. Tercera, porque se necesita llevar el debate más allá de los indicadores actuales de corrupción, para valorarla en el contexto más amplio de la gobernanza en África; esto es, del mal uso de los recursos nacionales y abuso del poder sin control.

Asimismo, las medidas anti-corrupción podrían mejorarse sobre la base de una información más amplia, que tenga en cuenta encuestas a empresas, funcionarios, organizaciones no gubernamentales, expertos, donantes multilaterales y sectores privados de las economías.

Las instituciones, que permitan una gobernanza económica efectiva, son esenciales, no únicamente para asegurar la transformación estructural y el desarrollo inclusivo en África, sino también para combatir la corrupción. Sin tener en cuenta los procesos de decisión e implementación de las políticas, así como la toma en consideración de la dimensión internacional del fenómeno es difícil de entender la corrupción. En consecuencia, hay que tener en cuenta que, tras la corrupción, hay una falta de fortaleza de las instituciones dispuestas a combatirla (leyes, regulaciones, promoción de buenas prácticas, transparencia, participación) (Chêne, 2011).

Es evidente que la lucha contra la corrupción requiere un adecuado entorno institucional, que a su vez demanda la reconstrucción democrática del estado. Lo que supone el aumento de la responsabilidad pública, el cambio hacia incentivos apropiados y la reforma de las estructuras de poder y de gobierno para garantizar el respeto a la ley.

El modelo de desarrollo seguido, tras la independencia, ha movido al continente hacia el estatismo (dominio del estado sobre la sociedad). Pero ese esquema de desarrollo ha fallado en la mejora de los niveles de vida para una gran parte de la población y para estabilizar y estimular la

⁶ Hay autores (Ndikumana y Boyce, 2012) que sostienen que en África “probablemente las pérdidas por corrupción de las compañías multinacionales son mucho mayores que las derivadas de la multitud de actos de corrupción de las pequeñas y medianas empresas”.

⁷ Las fuentes de datos sobre corrupción en África son diversas, tales como: Corruption Perceptions Index (Transparency International), World Governance Indicators (the World Bank), Index of African Governance (Mo Ibrahim), Global Integrity Index (Global Integrity) y Afrobarometer. Todas ellas influyentes porque son tenidas en cuenta en la conformación de las políticas exteriores, las decisiones de inversión y la asignación de ayudas, así como en los análisis de riesgo-país. Evidentemente, los resultados de los análisis pueden verse afectados por distintas fuentes, de manera que pueden ser diferentes, variados o, cuando menos, susceptibles de cierta matización.

economía. Estamos en presencia de una debilidad inherente a los estados de ASS, bien por su incapacidad política e institucional bien por un incapacidad económica y fiscal.

La falta de una buena gobernanza en África va acompañada de débiles instituciones, “controles y equilibrios” ineficaces, regulaciones y marcos legales inadecuados. A lo que hay que añadir enormes déficits democráticos: la falta de separación de poderes, la ausencia de sistemas judiciales independientes y de mecanismos de aplicación de las leyes, la insuficiencia de instituciones políticas representativas, la inexistencia de organismos reguladores de la competencia y la carencia de bancos centrales efectivos, factores todos ellos que facilitan la corrupción. En una palabra, África necesita una buena gobernanza para acelerar la transformación estructural de su sistema productivo y el desarrollo económico.

4. POLÍTICAS

Las recomendaciones políticas, que podrían asegurar una buena gobernanza, deberían basarse en lo esencial en cuatro líneas estrechamente relacionadas entre sí (Mbaku, 2007; Nduku y Tenamwenye, 2014; UN, 2016).

- La primera consistiría en el fomento de la participación en la programación del desarrollo (organización de la sociedad civil, participación de los ciudadanos, educación anti-corrupción).
- La segunda perseguiría la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas (libertad de expresión e información, visibilidad en el uso de la ayuda oficial al desarrollo).
- La tercera contaría con instituciones de gobernanza propias, respetadas y fiables (África ha replicado instituciones-por ejemplo, constituciones- del exterior, sin apenas adaptación para hacer administraciones eficientes).
- Y la cuarta tendría por objetivo la mejora de la gobernanza global y regional (internalización de riesgos por las empresas que tengan negocios en países africanos, intercambios fluidos de información entre países del Sur y entre el Sur y el Norte, lucha de los gobiernos frente a los flujos financieros ilícitos)⁸.

Las estrategias para combatir la corrupción pasan por varios ejes. El primero, y básico, es la construcción de un consenso social sobre las normas de identificación de los comportamientos corruptos. El segundo descansa en el gobierno electrónico del que se espera la detección de esos comportamientos impropios, un funcionamiento administrativo transparente y la información a la sociedad. El tercero es de carácter judicial, policial y relativo a los medios de comunicación (como instrumentos anti-corrupción), que se apoyan en leyes delimitadoras de las competencias de los funcionarios públicos frente a prácticas corruptas. El cuarto es la existencia de mercados -basados en la competencia, la información y la visibilidad-, que limitan la corrupción. El quinto es el espacio político en el que se debate y decide sobre las vías para reducir la corrupción. El principal problema a superar reside en que las instituciones deben estar socialmente legitimadas, lo que no es el caso con frecuencia en África.

Además, hay que tener en cuenta que la corrupción-contemplada desde el punto de vista de la teoría de la “elección pública”-implica la existencia de individuos y grupos de interés, que saltan por encima de las normas existentes, para conseguir rentas y riqueza para sí mismos. Resulta clave conocer los grupos de interés e identificar los diferentes incentivos de los mercados privados y políticos, que minimicen las diferentes formas de corrupción. Sin duda, el mayor reto a las reformas políticas procede de la existencia de estos grupos minoritarios pero poderosos, que se resisten al cambio, tratando de preservar el *statu quo* que les beneficia.

⁸ La dimensión internacional de la corrupción en África requiere la aplicación estricta de la Convención Anti-soborno de la OCDE de 1997.

Los grupos de interés están bien conectados con el sector público, de modo que la comprensión de la corrupción requiere el examen de la gestión de los recursos públicos (Mbaku, 2007). La corrupción aparece cuando los diferentes actores económicos utilizan las finanzas públicas para acumular riqueza para sí mismos. El marco presupuestario -el más importante instrumento de la gestión financiera pública- tiende a ser objeto frecuente de actos corruptos. En África, es bien sabido que los presupuestos se gestionan a menudo muy inapropiadamente, por lo que deben priorizarse las acciones dirigidas a un mayor control y disciplina presupuestaria. Ello implica el conocimiento claro y transparente de cada una de las partidas, la consistencia del sistema fiscal (eficiencia, equidad y simplicidad) y de la política de gasto público (evaluación de proyectos).

Las organizaciones internacionales y los gobiernos debieran implicarse en la lucha contra la corrupción, proporcionando recursos financieros, asistencia técnica y cooperación política. Actualmente, cuando el gobierno español está a punto de recuperar el “Plan África”⁹, parecería oportuno impulsar la cooperación de nuestro país con los países africanos en la reducción de las prácticas de corrupción, el fortalecimiento de la transparencia y la puesta en marcha de sistemas de gobierno abiertos, más democráticos y con mecanismos de rendición de cuentas¹⁰.

Estas reformas se fundamentan en la formulación de constituciones democráticas y la reconstrucción del estado, con el apoyo de la inmensa mayoría de la población. Porque no hay duda que los gobiernos constitucionales y las prácticas políticas basadas en el constitucionalismo son los mejores instrumentos para combatir la corrupción, erradicar la pobreza y asegurar la convivencia pacífica; a través de la división de poderes, las limitaciones normativas de los funcionarios públicos y el estado de derecho.

En definitiva, la superación de la pesadilla ruinosa de la corrupción pasa por la toma de conciencia ciudadana de la gravedad del problema, la movilización social incluida la de los africanos de la diáspora y la supremacía de la ley.

REFERENCIAS

- Becker, G.S. (1974): Crime and punishment: An economic approach. In *Essays in the economics of crime and punishment* (pp. 1–54). UMI.
- Chêne, M. (2011): Good practice in strengthening transparency, participation, accountability and integrity. Transparency International and Chr, Michelsen Institute.
- D’Agostino, G.; Dunne, J.P.; Pieroni, L. (2016): Government Spending, Corruption and Economic Growth. *World Development* Vol. 84, pp. 190-205.
- Elbahnasawy, N.G. (2014): E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation. *World Development* Vol. 57, pp. 114-126.
- Elbahnasawy, N.G.; Revier, C.F. (2012): The determinants of corruption: Cross-country-panel-data analysis. *The Developing Economies*, 50(4), 311-333.
- Gray, H.S. (2015): The political economy of grand corruption in Tanzania, *African Affairs*, Volume 114, Issue 456, 1 July, Pages 382-403.
- Hunt, J.; Laszlo, S. (2012): Is bribery really regressive? Bribery’s costs, benefits, and mechanisms. *World Development*, 40, 355-372.
- Jetter, M.; Montoya, A.; Ramirez, A.S. (2015): The Effect of Democracy on Corruption: Income is Key. *World Development* Vol. 74, pp. 286-304.

⁹ Por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la creación de una Dirección General dedicada exclusivamente a África.

¹⁰ España es uno de los países europeos con mayor presencia diplomática en la región (22 embajadas), aparte de ser la puerta de entrada de África a Europa (*Expansión*, 29/07/2017, p. 21), por lo que está llamada a desempeñar un importante papel en el continente vecino.

- Justesen, M.K.; Bjornskow, Ch. (2014): Exploiting the Poor: Bureaucratic Corruption and Poverty in Africa. *World Development* Vol. 58, pp. 106-115.
- Kaufmann, D.; Montoriol-Garriga, J.; Recanatini, F. (2008): How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru. Policy research working paper no.4492. Washington, D.C: The World Bank.
- Mbaku, J.M. (2007): *Corruption in Africa: Causes, Consequences, and Cleanups*. Lanham: Lexington Books.
- Mella, J.M.; Agyei, K. (2017): Myths and realities of growth and poverty in SSA countries. Paper to the III International Conference on Poverty Management, 26th-27th October, Ejisu, Kumasi.
- Mohtadi, H.; Roe, T.L. (2003): Democracy, rent seeking, public spending and growth. *Journal of Public Economics*, 87(3), 445-466.
- Ndikumana, L.; Boyce, J.K. (2012): *Capital Flight from North African Countries*. PERI Research Report. Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.
- Nduku, E.; Tenamwenye, J. (2014): *Corruption in Africa. A Threat to Justice and Sustainable Peace*. Globethics.net Focus No. 14. Geneva.
- Sundstrom, A. (2016): Corruption and Violations of Conservation Rules: A Survey Experiment with Resource Users. *World Development* Vol. 85, pp. 73-83.
- UNDP (2010) United Nations (2010): *United Nations e-government survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: Department of Economic and Social Affairs. Available from http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm.
- UN-United Nations Economic Commission for Africa (2016): *Measuring corruption in Africa: The international dimension matters*. African Governance Report IV. Addis Ababa.