



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
國際公務勞運

Corrupción y servicios públicos

De David Hall, PSIRU (noviembre de 2012)

Resumen

La corrupción es un veneno que destruye la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, los gobiernos y la misma democracia. La verdadera democracia exige respeto y condiciones justas e igualitarias para cada ciudadano y ciudadana. Es imposible conseguirlo cuando los ciudadanos tienen que pagar sobornos para obtener atención médica, políticas justas o agua limpia. Lo que es peor, el pago de sobornos para obtener contratos pervierte las decisiones relativas a políticas públicas, desviando el dinero público a personas corruptas.

La corrupción a pequeña escala se produce cuando se espera que la gente pague sobornos a un funcionario o funcionaria para obtener el servicio al que tiene derecho. El empleado abusa de su puesto para obtener ingresos extra a costa de los ciudadanos y del propio servicio. Ejemplos típicos son el pago de sobornos a trabajadores de los servicios de suministro de agua para que registren una lectura del contador falsa, a los trabajadores de los servicios médicos para que den un tratamiento antes de la fecha asignada o a los funcionarios de aduanas para que permitan el paso de productos de contrabando sin pagar impuestos.

En muchos países, los ciudadanos tienen solamente malas experiencias con las autoridades cuando se trata de cubrir sus necesidades básicas y las de sus familias. En estos países la gente a menudo se ve forzada a ofrecer y recibir asistencia de familiares, amigos o miembros de su comunidad. Sin una buena gobernanza ni servicios públicos transparentes que funcionen y a los que todo el mundo pueda acceder por igual, a menudo la única manera de obtener asistencia médica, permisos de construcción, órdenes judiciales y otros servicios es hacer regalos o dar dinero.

La corrupción a pequeña escala perjudica seriamente los servicios públicos. Se engaña a los ciudadanos. Vulnera el principio de un trato justo y equitativo. Socava la integridad de los funcionarios. Lo que debería ser un servicio público se convierte en otra transacción comercial. Asimismo, debilita la determinación pública de combatir la corrupción a gran escala. Debe ser eliminada.

Hay pruebas claras de que lo que más influye en el grado de corrupción a pequeña escala es el salario de los trabajadores en cuestión. Cuando el salario es demasiado bajo para cubrir las necesidades vitales o es considerablemente más bajo que el de otras personas con cualificaciones similares, la corrupción se utiliza como medio para obtener ingresos adicionales. Estudios en países tan diversos como Madagascar y Ucrania muestran que el salario inadecuado de los funcionarios está relacionado con la corrupción a pequeña escala. En varios países asiáticos, los funcionarios encargados de la lectura del contador del agua exigían sobornos cuando su salario no llegaba a los niveles de subsistencia, pero no cuando recibieron un aumento salarial considerable. Es algo que se sabe desde hace mucho tiempo: los funcionarios de aduanas de Inglaterra aceptaban sobornos de contrabandistas en el siglo XVIII porque sus salarios eran ínfimos.

La corrupción a gran escala – el fraude a gran escala por parte de políticos y empresas – es un problema todavía más grave. Pervierte el propio Estado.

El concepto de “captura del Estado” fue introducido por dos investigadores del Banco Mundial para describir la situación en algunos de los antiguos países comunistas de Europa del Este. Descubrieron que las empresas establecían deliberadamente redes para ejercer influencia sobre los funcionarios del gobierno y políticos para que cambiaran leyes y normas en su favor y lo conseguían en parte a través de sobornos.

Un ejemplo de este tipo de red tuvo lugar en Italia en los noventa. Políticos de varios partidos por una parte y grupos de empresas por otra llegaron al acuerdo de permitir que las empresas se repartieran los contratos entre ellas y determinar los precios. Las empresas decidieron pagar suficiente dinero para tener a los políticos contentos y repartir el dinero entre todas las partes implicadas. Se recurrió a intermediarios para blanquear el dinero y mantener los pagos en secreto. El sistema era una manera de adquirir y compartir poder y dinero a costa de la democracia, la transparencia y la responsabilidad pública.

Estas redes utilizan pagos ilegales (sobornos), pero también construyen “redes de influencia” a través de pagos legales (donativos a partidos políticos o empleo de grupos de presión para convencer a los políticos de que adopten ciertas posturas políticas).

Para las empresas es una estrategia empresarial provechosa que implica esfuerzos por parte de intereses privados para tener acceso e influencia dentro de procesos políticos bien institucionalizados, a menudo a través de figuras políticas que actúan como intermediarios. En países en vías de desarrollo, las empresas que invierten dinero en actividades de presión tienen mayores beneficios que los de las empresas que simplemente pagan sobornos. En Estados Unidos, las empresas con conexiones políticas reciben más contratos después de unas elecciones en las que respaldaron al ganador. En el Reino Unido y EE.UU., los bancos han gastado decenas de millones en actividades de presión para impedir que se introduzca una reglamentación más estricta.

La privatización ofrece grandes incentivos y oportunidades para la corrupción y la captura del Estado.

La venta de industrias estatales es una oportunidad única para comprar un negocio rentable. Esto crea un incentivo para que los inversores paguen sobornos para aumentar sus oportunidades de compra, y por un precio más bajo.

Una concesión a largo plazo de los servicios de agua o un acuerdo de compra de electricidad para una central eléctrica privada, o una APP, también son oportunidades únicas para conseguir un flujo de ingresos respaldados por el gobierno durante un período de 25 a 30 años, lo que crea el mismo incentivo para pagar sobornos.

En todas las formas de externalización, ya sea recogida de basura, construcción, limpieza o servicios médicos, los contratistas pueden pagar sobornos o formar cárteles o ambas cosas para conseguir negocios rentables.

Los sobornos y los donativos políticos constituyen la moneda con la que se consiguen estos beneficios, como resume Paul Krugman, economista ganador de un premio Nobel, al hablar de EE.UU.: “A medida que más funciones del gobierno se privatizan, los Estados se convierten en paraísos en los que se paga para jugar y tanto las contribuciones políticas como los contratos para amigos y familiares se convierten en un quid pro quo para obtener negocios del gobierno... un nexo corrupto de privatización y favoritismo que está socavando el gobierno en una gran parte de nuestro país”.

Los efectos de la corrupción y el tráfico de influencias tienen un amplio alcance, ya que afectan a las decisiones y servicios públicos en comunidades locales y a escala mundial.

La influencia de las empresas farmacéuticas en los procesos políticos es evidente en el plano mundial y nacional. Esto tiene un impacto directo en los servicios médicos, ya que se desvían grandes sumas de los presupuestos públicos para la atención médica y se socava la formulación democrática de políticas.

La privatización por medio de la externalización se ha generalizado en el gobierno central y el proceso ha aumentado el problema de la corrupción. El tamaño de muchos contratos del gobierno central, especialmente en defensa y construcción, crea más incentivos para que las empresas operen de manera corrupta para conseguir negocios. Se ha hablado de una gran corrupción entre los contratistas

estadounidenses en Iraq en relación con los contratos de seguridad financiados por el gobierno federal de EE.UU.

Los gobiernos locales también son vulnerables a la corrupción de las empresas multinacionales. Walmart, el mayor minorista de EE.UU., es objeto de una serie de procesos judiciales e investigaciones relacionados con la corrupción de funcionarios gubernamentales locales encargados de la planificación en México. Según *The New York Times*: “Wal-Mart de México había orquestado una campaña de sobornos para conseguir el dominio de mercado. En sus prisas por abrir tiendas, la empresa había pagado sobornos para obtener permisos prácticamente en cada esquina del país”.

Las instituciones internacionales no han abordado seriamente la corrupción y sus efectos en el ciudadano de a pie. Al promover la privatización fomentan activamente el afianzamiento de la corrupción.

Este documento recomienda un enfoque diferente y más amplio para eliminar la corrupción, prevenir la captura del Estado y garantizar la disponibilidad de los servicios públicos para todos los ciudadanos.

Conclusiones y resumen de las recomendaciones

Defensa de los servicios públicos contra la corrupción y la captura

Este análisis de la corrupción extrae diferentes conclusiones de los organismos oficiales internacionales. En lugar de ocuparse de crear “igualdad de condiciones” a bajo coste para los negocios internacionales, se deberían centrar en crear servicios públicos de calidad y prevenir que la política pública sea capturada por intereses comerciales.

La fragmentación, la minimización y la financiación insuficiente del sector público es parte del problema de corrupción en la prestación de servicios. La solución implica el reconocimiento del valor de los servicios públicos y civiles y de los trabajadores que prestan estos servicios vitales.

La “cultura de la corrupción”, que es tan prominente en la mentalidad de los empresarios internacionales, es rechazada airadamente por la mayoría de la opinión pública en todas partes. La privatización y el apoyo ciego de los donantes y los bancos de desarrollo a la misma crean sistemáticamente oportunidades e incentivos innecesarios para la corrupción y la captura política. Además, la captura comercial del Estado por medio de la corrupción “legal” a través de donativos políticos, el tráfico de influencias, los grupos de presión y la infiltración de instituciones públicas, socava el poder de la toma de decisiones democrática. Corrompe las decisiones relativas a las políticas públicas y la asignación de recursos públicos.

Para sacar la corrupción a la luz se necesitan mayores poderes y autonomía en los organismos de auditoría pública, una legislación sólida en materia de libertad de información para dar poder a las organizaciones de la sociedad civil y campañas coordinadas a favor de la toma de decisiones financieras democráticas, la transparencia y la responsabilidad. Depender de individuos que denuncien irregularidades, una mejora del equilibrio de género o la autorregulación del sector empresarial o sus empresas de contabilidad privadas no son soluciones viables por sí mismas.

Los tribunales nacionales deberían ser capaces de aplicar sanciones legales – como el encarcelamiento y la prohibición de participar en procesos de licitación – a élites y empresas locales y multinacionales corruptas en lugar de simplemente excluir a empresas del hemisferio norte del Estado de derecho en países en los que operan, permitiendo a las empresas librarse de juicios por medio de donativos u ocultando información valiosa para el interés público por medio de acuerdos extrajudiciales confidenciales. Los organismos y donantes internacionales deberían apoyar esta estrategia mediante el cierre de paraísos fiscales que protegen a personas corruptas y el dinero público que han robado.

Por último, las soluciones técnicas no resuelven el problema por completo. La eficacia de acciones combinadas contra la corrupción depende del fortalecimiento de organizaciones democráticas y comunitarias dentro de cada país y del desarrollo de vínculos sólidos entre sindicatos y aliados que apoyan unos servicios públicos fuertes.

Recomendaciones

Trabajadores del servicio público e integridad política:

- Todos los trabajadores del servicio público deberían recibir un salario digno que les permita vivir y sea suficiente para eliminar el incentivo de utilizar de manera corrupta su cargo.
- Las decisiones políticas no deberían influir en el nombramiento, la evolución profesional, la sanción o el despido de trabajadores del servicio público.
- Todos los empleados del servicio público deberían estar sujetos a un código disciplinario que incluya sanciones severas en casos de corrupción.

Captura comercial de intereses públicos:

- La formulación de políticas públicas no se debería externalizar a consultores. Los consultores o intereses empresariales privados no deberían formar parte de organismos responsables de decisiones con respecto a políticas públicas o la asignación de contratos públicos, como las unidades de APP.

Privatización, externalización y contratación:

- Los bancos y donantes internacionales no deberían exigir ninguna forma de privatización como condición para ayudas o préstamos.
- Los procesos para la compra de productos o contratación de servicios deberían ser totalmente públicos y transparentes.
- Se debería prohibir a una empresa participar en la licitación para contratos públicos si la empresa, o su empresa matriz, empresas filiales o asociadas, han sido condenadas por corrupción en algún país o utilizan paraísos fiscales.

Auditoría pública y libertad de información:

- Los organismos de auditoría pública y su personal deberían estar bien protegidos de la injerencia política o comercial.
- Los organismos de auditoría pública deberían contar con amplios poderes para exigir la divulgación.
- Se debería permitir y exigir a los organismos de auditoría pública que publiquen y divulguen sus conclusiones y promuevan respuestas públicas.
- La legislación sobre la libertad de información debería exigir la divulgación a todos los ciudadanos de todo tipo de información sobre las finanzas públicas, incluidos los salarios en el servicio civil y las condiciones de todos los contratos.

Sanciones legales:

- Los tribunales nacionales deberían tener el poder de sancionar a cualquier multinacional que opere en el país.
- Las sanciones por corrupción deberían incluir la prohibición a largo plazo de que se adjudiquen contratos a ciertas empresas y cualquier empresa matriz, filial, asociada o sucesora.
- Se debería prohibir el uso de paraísos fiscales por parte de individuos o empresas y/o se debería excluir de futuras licitaciones a cualquier empresa que forme parte de un grupo que utilice estos paraísos fiscales.
- Todo el dinero ganado de manera corrupta se debería recuperar y devolver a la hacienda pública.

Democracia y comunidad:

- Se debería impulsar y promover la interacción abierta entre los trabajadores del servicio público y las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil.
- Se debería promover sistemáticamente el aumento de la participación pública para promover la igualdad de género y la responsabilidad financiera en la elaboración de presupuestos para los servicios públicos y las decisiones políticas.

Algunas de estas estrategias se pueden aplicar en el ámbito internacional:

- Pedir al Banco Mundial, el FMI y otros bancos de desarrollo y donantes que eliminen todas las condiciones de privatización.
- Apoyar iniciativas internacionales, p.ej. que los estados miembros de la OCDE faciliten el enjuiciamiento de empresas multinacionales por delitos de corrupción, incluido el procesamiento en países de origen como EE.UU. o los Países Bajos.
- Participar en campañas como las dirigidas por ATTAC y Tax Justice Network para acabar con los paraísos fiscales.
- Sumarse a campañas nacionales e internacionales para aplicar una legislación firme con respecto a la protección de denunciantes de irregularidades.

La Internacional de Servicios Públicos (ISP), una federación sindical global, encargó este informe a la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) en Greenwich University. Para leer la versión completa de este informe, por favor visite www.world-psi.org o escriba a communications@world-psi.org.