



# **Procesos de PFM como herramientas clave anticorrupción**

**Dr. Adriano Nuvunga**  
**Director Ejecutivo**  
**Centro de Integridad Pública**  
**Maputo, Mozambique**

## CONTEXTO

El uso efectivo de los recursos financieros es uno de los principales desafíos para el desarrollo de África.

El gobierno, como proveedor de los recursos destinados a beneficiar a la población de un país, necesita administrar estos recursos escasos de manera eficiente.

**Críticamente, la eficiencia depende de los esfuerzos por limitar la corrupción.**

África podría ser acreedor frente al resto del mundo, pero sus estructuras financieras han generado esquemas para evitar impuestos, las raíces principales de la corrupción:

• África pierde US\$50 mil millones al año por la corrupción (HLP sobre Flujos financieros ilícitos , 2015).

Las corporaciones comerciales han aprendido cómo “ordeñar” el sistema y son por lejos los mayores villanos en la implementación de las prácticas corruptas.

Pero los bancos también han facilitado el movimiento de capital relacionado con las actividades corruptas.

**Asimismo, los bancos tampoco ayudan a África a repatriar fondos transferidos ilícitamente y a procesar a los delincuentes.**

El descubrimiento en abril de 2016 de préstamos obtenidos por el gobierno de Mozambique no autorizados por el Parlamento ha intensificado el enfoque de la sociedad civil en la corrupción.

El CIP ha dado prioridad a las publicaciones sobre corrupción (se presenta una descripción en “Los costos de la corrupción para la economía de Mozambique” mayo de 2016).

### Una breve descripción del CIP

Fundado en 2005 como **comité de vigilancia** para “promover la integridad en el dominio público a través de la denuncia de la corrupción y la defensa de la buena gobernanza en la administración del bien público”.

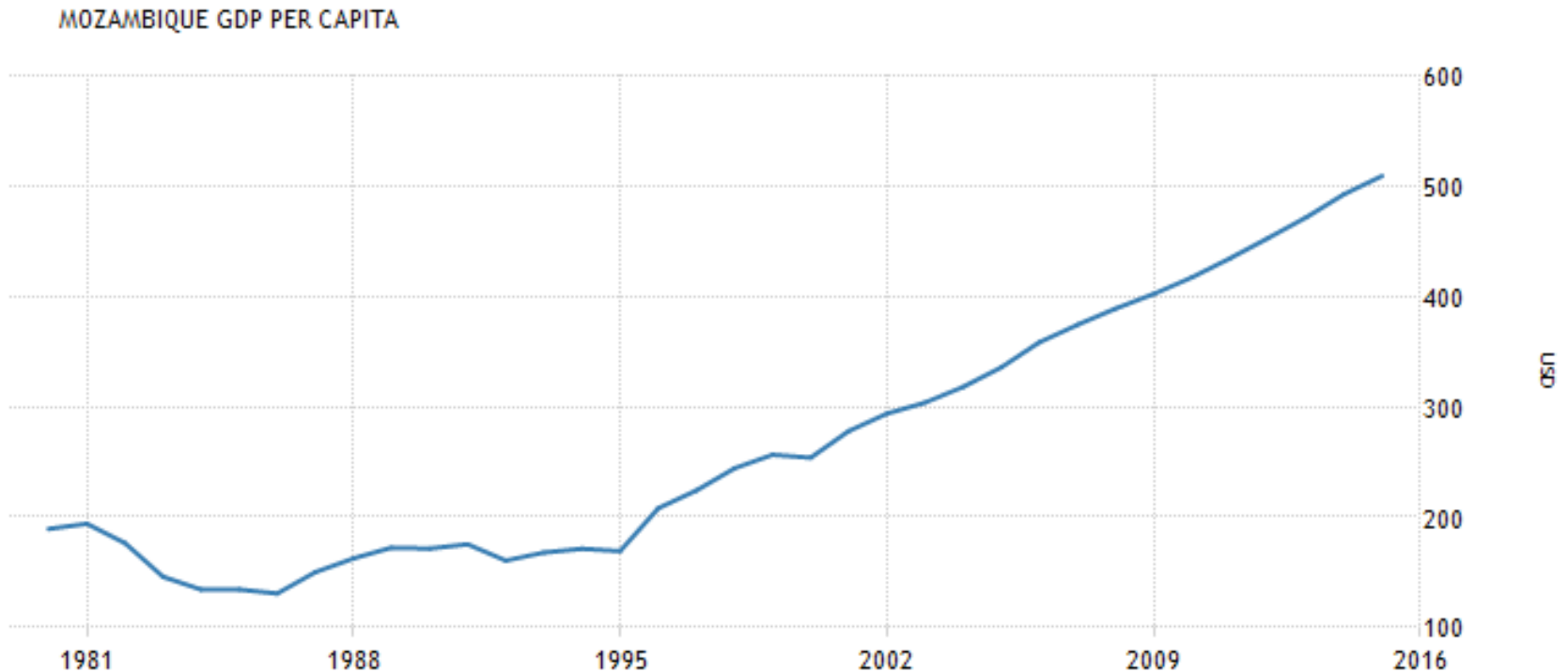
Sus **principios orientadores** son la integridad, transparencia, prevención de la corrupción y buena gobernanza.

El CIP opera de acuerdo con **cuatro pilares**: Anticorrupción, industrias de extracción, finanzas públicas y PPP, con periodismo de investigación como pilar cruzado.

Sus **productos** incluyen boletines, estudios, artículos, talleres, anuncios de medios y apariciones en televisión y radio.

# CONTEXTO ECONÓMICO

El conflicto civil de Mozambique (1976-1992) drenó los recursos y conocimientos del país. El PBI per cápita era de US\$ 1.182 en 1975, pero llegó a un punto mínimo de US\$ 150 en 1986. Buena mejora desde entonces, pero se requiere más progreso.



El crecimiento económico se vio favorecido por una reprogramación de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC), que redujo la relación de deuda-PBI del 140% en 2001 al 40%.

Durante ese período, el marco legal e institucional de Mozambique se alineó con las buenas prácticas.

Esto mejoró la posición internacional de Mozambique, pero también generó que Mozambique fuera crónicamente dependiente de la asistencia extranjera:

- un mayor progreso se hizo posible solo con la asistencia financiera de los DP
- atraer capital del sector privado requirió mostrar disciplina fiscal, de ahí la necesidad de los programas del FMI.

Durante esta fase de recuperación económica, la corrupción creció, reflejando el hecho de que solo un partido (FRELIMO) ha estado en el poder desde la independencia de Mozambique en 1975:

- Esto resultó en que la movilización de los recursos nacionales no sea óptima y muchos gastos fuera improductivos, dos signos de la corrupción:

- el primero, porque señala la debilidad institucional de la autoridad fiscal de Mozambique

- el segundo, porque implica que los fondos ya se están gastando sin generar ingresos para devolver el dinero tomado en préstamo (ya sea de los DP o del Banco Central).

Sin embargo, si bien los donantes lo observaron, los niveles de corrupción no impidieron el flujo de asistencia, aunque empeoraba cada vez más.

Aspectos importantes de las herramientas de PFM de Mozambique no se cubrieron debido a los riesgos emergentes de aumento de la corrupción, principalmente:

- (a) riesgos de gastos fuera de presupuesto, especialmente en empresas propiedad del estado;
- b) relación débil entre la planificación de inversiones, sostenibilidad de la deuda y el marco fiscal a mediano plazo;  
**y**
- (c) falta de aplicación del paquete legislativo de anticorrupción del gobierno (*Pacote Legislativo Anti-corrupção*, PLAC).

**Al descuidar estas áreas, el gobierno ha mostrado indicios de un mayor crecimiento de la corrupción**, particularmente inquietante debido a la creciente explotación de los recursos naturales.



El CIP calcula que la corrupción durante 2002 - 2014 costó **US\$ 4,9 mil millones**, o 30% del PBI en 2014, mucho más alta que el promedio de muchos otros países africanos.

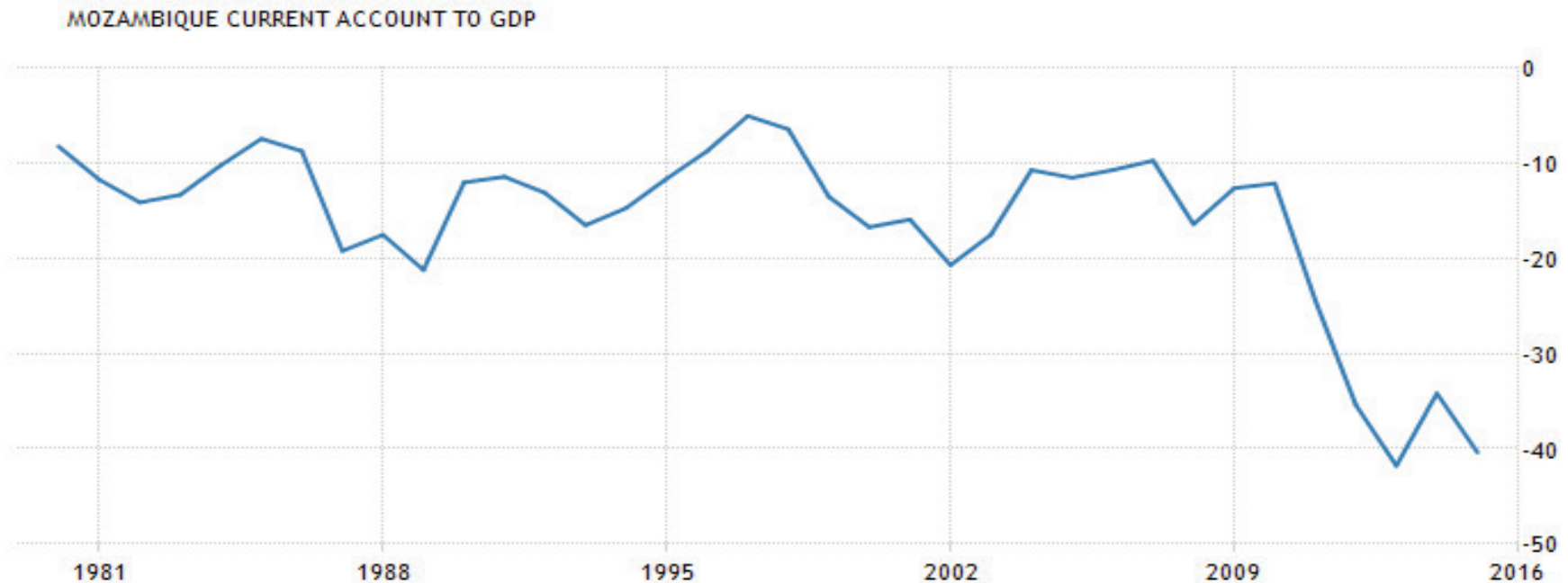
✦ El desempeño en el *Índice de percepción de corrupción de TI* ha resaltado el empeoramiento en la corrupción, con una clasificación de **142 /176** en 2016 (en 2015, Mozambique ocupaba el puesto 122 /168).

✦ *El Índice Ibrahim de gobernanza africana* de Mozambique se redujo durante 2012-2015. Se observó una reducción en la seguridad y el **gobierno de la ley**.

✦ Las empresas de Mozambique estudiadas para el *Informe global de competitividad* de 2015-2016 ocuparon el puesto 133 / 140 (en comparación con 130 en 2010-2011). **La corrupción** fue uno de los 3 problemas principales para hacer negocios en el país.

# Desafíos que enfrenta la economía de Mozambique

Cuando se encontraron depósitos de hidrocarburos comercialmente viables a comienzos de la década de 2000, el FDI relacionado ayudó a aumentar el crecimiento real del PBI por encima del 5% desde 2003. Pero como la crisis financiera global de 2008 redujo los precios de RM, la cuenta corriente de BOP de Mozambique cayó de un déficit promedio del 11% del PBI en 2004-2010 al 35% del PBI en 2013-2015.



**El debilitamiento de las instituciones gubernamentales** está en la vanguardia de la corrupción de Mozambique:

-- Las deficiencias de las instituciones de supervisión del gobierno han afectado los procesos de PFM.

-- La politización de la toma de decisiones económicas conduce a costosas ineficiencias al descuidar:

- el registro de transacciones;

- la formalización del proceso de toma de decisiones; y

- el control de la implementación de las políticas del

gobierno.

**Conclusión:** con la ayuda de un **importante flujo de dinero** de la futura producción de recursos naturales, Mozambique ha caído en la **maldición “previa al curso”**: gasta dinero de los activos que aún están en la tierra.

## FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

El país se vio afectado cuando en abril de 2016 el Wall Street Journal informó la existencia de US\$ 1,1 mil millones de **deudas secretas** contraídas en 2013 y 2014 con garantías del gobierno para dos empresas públicas de Mozambique:

--Pro-Indicus (US\$ 622 millones) y Mozambique Asset Management (MAM) (US\$ 535 millones), además de US\$ 850 millones tomados para EMATUM en 2013.

La obtención de préstamos había ignorado los límites a las garantías del gobierno establecidos por el Parlamento para 2013 y 2014. Asimismo, la Dirección Nacional del Presupuesto, al no señalar indicadores de advertencia, **ocultaba las transacciones financieras** al pueblo de Mozambique.

El gobierno y las **instituciones financieras** Credit Suisse y el VneshTorgBank (VTB) de Rusia fueron cómplices en el arreglo de las deudas secretas.

El gobierno no ha presentado una explicación completa de la utilización de los fondos, pero se ha percibido la participación de **compañías fantasma**.

# La reacción de los agentes económicos fue inmediata y firme:

- En primer lugar, los **donantes** suspendieron toda la asistencia directa al presupuesto (unos US\$ 269 millones en 2016).
- En segundo lugar, el **FMI** detuvo su facilidad de suspensión de crédito de 3 años (solo aprobada en diciembre de 2015), y anunció que requeriría una auditoría forense internacional de las transacciones del préstamo antes de reanudar el debate del programa.
- En tercer lugar, los **inversores privados**, asustados por el retiro de asistencia internacional en el contexto de precios débiles de las materias primas, rápidamente redujeron sus actividades de inversión.
- En cuarto lugar, la **sociedad civil** (incluido el CIP, que publicó numerosos artículos sobre el tema) comenzó una campaña de información al público y solicitud al gobierno de proporcionar información completa a sus ciudadanos.

La detención de los flujos de tipo de cambio, más la necesidad de pagar la deuda ilegal, obligaron al gobierno a recurrir al crédito del banco central:

--El tipo de cambio oficial del Metical en septiembre de 2016 era de 77 por US\$, una depreciación del 37% desde fines de 2015.

--La tasa de inflación de doce meses desde agosto hasta agosto de 2016 se elevó al 22,0%, en comparación con el 2,3% para el período comparable en 2015 (la tasa de inflación de 2016 completo fue del 23,5%).

--Sin embargo, la necesidad de tipo de cambio para pagar las deudas secretas era demasiado grande, y el gobierno incurrió en falta de pago de la deuda.

Estos desarrollos negativos ocasionaron una reducción importante en el estándar de vida general, dada la economía abierta de Mozambique (importa gran parte de sus necesidades básicas, incluidos los alimentos)

## EL FUTURO

La respuesta para resolver el desorden actual de políticas fiscales es multifacético:

a) el gobierno debe publicar una **auditoría forense independiente**, que debe arrojar luz sobre los eventos relacionados con las deudas ilegales

b) los **procedimientos de PFM** deben fortalecerse de la siguiente forma:

--el gobierno debe admitir las debilidades de sus comprobaciones y saldos de PFM

--se debe mantener la presión de la sociedad civil para sensibilizar a los legisladores a obligar al gobierno a aprobar reformas en los procesos de PFM

c) comprometer al **sector privado para fortalecer aspectos de gobernanza** en sus tratos con el gobierno (notablemente aspectos de compras; el CIP lidera la agenda del país de integridad comercial en Mozambique).



## **d) El equilibrio macroeconómico debe restablecerse**

Las políticas fiscales aún niegan las limitaciones de recursos resultantes del recorte en la asistencia al presupuesto y el agotamiento del capital del sector privado.

Las condiciones económicas también se ven afectadas por las condiciones climáticas (sequía/huracán) y los efectos políticos y económicos del conflicto ardiente entre el gobierno y la oposición (RENAMO).

El gobierno necesita un programa creíble para restablecer el equilibrio macroeconómico. Sin embargo, con los desequilibrios ya generados, se observarán problemas a corto plazo. Pero no hacer nada solo aumentará el dolor y ocasionará una crisis.

e) **Aspectos legales:** El gobierno debe implementar las recomendaciones del Tribunal de Auditores (TA) para legalizar las deudas contraídas al observar las disposiciones del Artículo 179 de la Constitución.

La Asamblea Nacional (NA) no había aprobado un aumento en las garantías del gobierno, por lo que la deuda se volvió ilegal.

La Asamblea Nacional no puede obligar al gobierno a cumplir estas recomendaciones, pero ignorar este requisito legal incurrirá en una pérdida de confianza (que en otros contextos podría terminar en el juicio político del gobierno si es aprobado por la Asamblea Nacional).

# CONCLUSIONES

La corrupción en Mozambique originada por esquemas de facturación inferior ha evolucionado en un agotamiento de los activos del gobierno al contraer deudas ilegales.

Se espera que el paso inicial para solucionar esta situación sea la publicación del informe de auditoría. La publicación debería conducir al fortalecimiento de los procesos de PFM, y la sociedad civil debe mantener la presión al respecto.

El enfoque del CIP reside en sensibilizar a los legisladores y ciudadanos para fortalecer su comprensión de la situación e intentar canalizar el malestar en una acción constructiva que conduzca a una aplicación más fuerte de los controles de PFM.

La experiencia con la deuda ilegal ha demostrado que en principio existen cheques y saldos, pero son insuficientes para impedir las acciones de unos pocos funcionarios que perjudican al país en su totalidad.

En consecuencia, el paso más importante, y más difícil, es que el gobierno acepte este hecho y adopte las reformas internas para fortalecer su supervisión.

Con el aumento en los desequilibrios económicos, se observarán problemas a corto plazo.

Pero las reformas superficiales solo aumentarán los problemas y ocasionarán una crisis.

¡GRACIAS!

ESPERAMOS SUS PREGUNTAS