



La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público

Robert Klitgaard⁽¹⁾

1. La corrupción como problema internacional

Cierta vez, me entrevistaron en México dos periodistas acerca de cómo controlar la corrupción. Comenzaron con preguntas hostiles.

"¿Cree usted realmente que hay más corrupción en México que en Estados Unidos?"

"¿No cree usted que Estados Unidos está profundamente involucrado en muchos de los incidentes de corrupción que ocurren en este país?"

Acerca de la segunda pregunta, respondí que Estados Unidos era, probablemente y en términos históricos, el exportador de corrupción número uno. Esto cambió luego de la aprobación de la Ley de Prácticas Corruptas en el extranjero, pero todavía sigue siendo una frase cautivante. Traté de responder a la primera pregunta diciendo que Estados Unidos sufría de algunas formas de corrupción que en México, en esa época, estaban en su infancia; por ejemplo, las transacciones de iniciados y los cabilderos de Washington. Sin embargo, en México probablemente había más corrupción en su sistema judicial y en su administración económica.

En todo caso, les dije que la cuestión acerca de la cual yo tenía algo nuevo que decir no era si México era más corrupto que Estados Unidos (o al revés), sino cómo cualquiera de los dos países podía analizar los tipos de corrupción que existen, examinar las causas y consecuencias y trazar estrategias viables para reducir los problemas.

El resto de nuestro desayuno cubrió estas cuestiones prácticas. Mis dos interlocutores dijeron sentirse fascinados, tal como yo lo estaba con sus ejemplos detallados y agudos poderes de análisis, una vez que se los estimulaba. Pero, al día siguiente, el titular del periódico rezaba: "EE.UU. es el exportador de corrupción número uno, dice un profesor norteamericano".

Después me encontré con una de los periodistas y le expresé mi sorpresa. "Ya sé, a nosotros nos decepcionó también", dijo. "Pero fue difícil resumir todas las cosas útiles de las que hablamos, y al editor le encantó el punto que dice que los

gringos exportan corrupción. Ya ve, no es sólo nuestro problema y no es sólo culpa nuestra".

Como si hubiera alguna duda. En Bélgica y Gran Bretaña, en Japón e Italia, en Rusia y España, entre otros países, la corrupción desempeña hoy en la política un papel más central que en cualquier otra época de la que haya memoria reciente. La corrupción es difícilmente un problema exclusivo del Tercer Mundo. Es cierto, en Venezuela se ha publicado un diccionario local de la corrupción que alcanza a dos volúmenes ⁽²⁾. Pero también es cierto que un autor francés, a lo que parece independientemente de la obra venezolana, tuvo la misma idea en Francia ⁽³⁾. Probablemente todos los países podrían publicar un volumen similar. El hecho de que gran parte de la corrupción del Tercer Mundo cuenta con una importante participación del Primer Mundo es también ahora un lugar común. La organización internacional no gubernamental Transparency International se concentra en la corrupción en las "transacciones de negocios internacionales", y destaca que hay en el Primer Mundo muchos sobornadores del Tercer Mundo. En los próximos años, la Organización Mundial del Comercio hará de esto una cuestión central.

Recordar que la corrupción existe en todas partes, en el sector privado al igual que en el público, en países ricos y pobres, es saludable porque nos ayuda a evitar estereotipos que no son verdaderos ni sirven de ayuda. Pero, poner la discusión en este contexto no es terminarla. De hecho, hacer notar que la corrupción está ampliamente difundida puede enviar sus propios mensajes subliminales perjudiciales. Puede sugerir, por ejemplo, que todas las formas y ejemplos de corrupción son igualmente dañinos. De forma aún más perniciosa, puede conducir, a quien lo oye sin prestarle demasiada atención, a la conclusión de que, dado que la corrupción existe en todos los países, nada se puede hacer aquí contra ella. Como en el caso del periódico mexicano, decir "no es sólo un problema nuestro y no es nuestra toda la culpa" puede hacer que descarrilen discusiones más útiles acerca de cómo hacerlo mejor.

Considérese la analogía de la contaminación o la enfermedad. Ambas existen en todas partes de nuestro planeta. Pero la medida y los patrones de los problemas difieren radicalmente. Son cruciales las preguntas sobre cuánto y de qué clase, y así también ocurre en relación con la corrupción. Nadie concluiría, por ejemplo, que debido a que la contaminación del agua y el SIDA existen en todos los países no se puede o no se debe hacer nada para reducirlos.

La corrupción es una palabra que tiene muchos significados, y, por cierto, para empezar a conocer la cuestión hay que subdividir y abrir cada paquete del vasto concepto. En el nivel más amplio, la corrupción consiste en el uso indebido de un cargo con fines no oficiales. El catálogo de actos corruptos incluye el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la obtención de dinero fácil, el desfalco y otras cosas más. Aunque tendemos a pensar que la corrupción es un pecado gubernamental, por supuesto que existe

también en el sector privado. En verdad, el sector privado está involucrado en la mayoría de la corrupción gubernamental

Las diferentes variedades de corrupción no son igualmente dañinas.

La corrupción que socava las reglas del juego,- por ejemplo, el sistema de justicia, los derechos de propiedad o la banca y el crédito, devasta el desarrollo económico y político.

La corrupción que permite que los contaminadores ensucien los ríos o que los hospitales extorsionen a los pacientes puede ser social y ambientalmente corrosiva. En comparación, algo de dinero fácil en los servicios públicos y la corrupción moderada en el financiamiento de campañas electorales son menos perjudiciales.

Por supuesto que también es importante la extensión de la corrupción. La mayoría de los sistemas pueden soportar algo de corrupción, y es posible que algunos sistemas realmente atroces puedan mejorar gracias a ella. Pero cuando la corrupción se convierte en una norma, sus efectos son incapacitantes.

Y luego, aunque todos los países sufren de corrupción, las variedades y la extensión son diferentes. El verdadero asesino es la corrupción sistemática que destruye las reglas del juego. Esta es una de las razones principales por las que la mayoría de las partes subdesarrolladas de nuestro planeta se mantienen al margen.

2. La corrupción como sistema

¿Puede hacerse algo para reducir la corrupción? Es sorprendente cuán cínicos nos hemos vuelto muchos de nosotros. Tendemos a eludir el análisis de políticas echando mano de refranes fatalistas. Y, sin embargo, la experiencia nos enseña que los cambios sociales amplios, al igual que los esfuerzos específicos contra la corrupción, pueden cambiar mucho las cosas. A la larga, más democracia y mercados más libres servirán de ayuda. Los beneficios de la privatización son menos evidentes en este aspecto. Si privatizamos una actividad gubernamental corrupta y simplemente llamamos precio a lo que antes llamábamos soborno, ¿habrá habido un gran cambio? En general, puede ser beneficioso reducir los monopolios estatales, pero no es una gran mejora instalar otro monopolio que esté en manos privadas. Metafóricamente, la corrupción responde a una fórmula:

$$C = M + D - A$$

La corrupción equivale a ***monopolio más poder discrecional menos rendición de cuentas.***

Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas. Los monopolios deben reducirse o regularse cuidadosamente. El poder discrecional oficial debe quedar en claro.

Debe mejorarse la transparencia. La probabilidad de ser atrapado debe aumentar, y los castigos a la corrupción (tanto para los que dan como para los que reciben) deben incrementarse. Cada uno de estos puntos plantea un tema vasto. Pero, obsérvese que ninguno se refiere inmediatamente a lo que la mayoría de nosotros pensamos de entrada cuando se menciona la corrupción: nuevas leyes, más controles, un cambio de mentalidad, una revolución ética. Las leyes y los controles demuestran ser insuficientes cuando no están allí los sistemas que los pongan en práctica. El despertar moral puede ocurrir, pero rara vez porque lo hayan planeado nuestros líderes públicos. Si no podemos diseñar funcionarios y ciudadanos incorruptibles, podemos, sin embargo, promover la competencia, cambiar incentivos, mejorar la rendición de cuentas; en pocas palabras, corregir los sistemas que engendran corrupción.

3. Cuatro componentes de una estrategia contra la corrupción

Esto no es fácil. Hay, empero, ejemplos exitosos, que contienen varios temas.

- **a. Sancionar a algunos transgresores graves**

Se empieza primero "friendo los peces gordos". En situaciones en las que la corrupción se ha vuelto difundida, la gente ya no cree ni siquiera en las promesas más bellas que le hacen los políticos y principales ejecutivos. Cuando hay una cultura de impunidad, la única manera de romperla es que una cantidad de figuras corruptas importantes sean declaradas culpables y castigadas. A menudo hay muchos casos "pendientes" que se han dejado de lado por razones que van desde la susceptibilidad política hasta los funcionarios de justicia corruptos. Debería seguirse adelante con estos casos, o el gobierno debería intentar, rápidamente, de identificar a unos cuantos grandes evasores de impuestos, unos cuantos grandes sobornadores, y unos cuantos funcionarios gubernamentales de alto nivel que aceptan sobornos. Puesto que una campaña contra la corrupción puede demasiado a menudo

convertirse en una campaña contra la oposición, el primer pez gordo que se friera debería pertenecer al partido en el poder.

- ***b. Involucrar al pueblo en el diagnóstico de los sistemas corruptos***

Segundo, las campañas exitosas involucran al pueblo. Si se los consulta, los ciudadanos son fuentes fértiles de información acerca de dónde ocurre la corrupción. Los mecanismos para consultarlos incluyen encuestas sistemáticas, organismos ciudadanos de vigilancia de las agencias públicas, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, llamados a consulta, programas educativos, consejos de aldea y barrio, etc. La gente y los grupos empresariales deberían participar, protegidos por el anonimato, en estudios de diagnóstico sobre cómo operan en la práctica los sistemas corruptos de compras gubernamentales, contratación y cosas similares, donde se hace hincapié en los sistemas y no en los individuos. La autovigilancia del sector privado, especialmente cuando la apoyan pericias (y credibilidad) investigativas internacionales, puede ayudar a las empresas a decirles "no" a los pedidos de soborno.

- ***c. Concentrarse en la prevención mediante la reparación de los sistemas corruptos***

Tercero, los esfuerzos exitosos contra la corrupción reparan los sistemas corruptos. Usan la fórmula $C = M + D - A$ para llevar a cabo "evaluaciones de vulnerabilidad" de instituciones públicas y privadas. Como las mejores campañas de salud pública, hacen hincapié en la prevención. Por supuesto, reducir la corrupción no es lo único que nos interesa. Podríamos gastar tanto dinero atacando la corrupción, o generar tanto papeleo y burocracia, que los costos y pérdidas en eficiencia excederán los beneficios de disminuir la corrupción.

Supongamos que usted es el principal y yo soy su agente. Supongamos que usted no es corrupto y que sus objetivos coinciden con el interés del público. Pero yo, como agente suyo, me siento tentado por la corrupción. Usted quiere inducirme a emprender actividades productivas y desalentar mis actividades corruptas. En consecuencia, usted considera reducir mis poderes monopolísticos (o los de nuestra agencia), aclarar y circunscribir mi poder discrecional en lo que toca a quién recibe qué cantidad de servicio y a qué precio, y mejorar la rendición de cuentas. Usted quiere intensificar mis incentivos para emprender actividades productivas y aumentar los castigos efectivos de la corrupción.

Pero cada una de estas posibles iniciativas puede ser costosa en varias dimensiones. Puede costar dinero. Puede implicar costos de oportunidad. Pueden crear diseconomías externas. Por lo tanto, su problema económico es mucho más complicado que "luchar contra la corrupción". En términos ideales, usted equilibraría los beneficios sociales de sus esfuerzos (en términos de productividad mejorada y reducción de costos debidos a la corrupción, que sería necesario estimar) con sus costos sociales. De tales consideraciones puede derivarse un "marco de referencia para el análisis de políticas". ⁽⁴⁾

El principal puede seleccionar agentes, cambiar sus incentivos, recopilar información para aumentar las probabilidades de que la corrupción sea descubierta y castigada, cambiar la relación entre agentes y clientes y aumentar los costos morales de la corrupción. En mi labor de consultoría en todo el mundo, he encontrado que este tipo de perspectiva económica de la corrupción, combinado con estudios de casos de esfuerzos exitosos contra la corrupción, puede estimular una creatividad tremenda entre los líderes políticos y los administradores públicos de máximo nivel. El método consiste a menudo en un seminario que se desarrolla a lo largo de 10 a 16 horas durante uno a cinco días. Comienza con un estudio del caso de una situación corrupta fuera del país en cuestión. A los participantes se les entregan problemas y se dividen en pequeños grupos para tratar de encontrar líneas de ataque para resolver esos problemas. Luego de presentar sus análisis y recomendaciones en las sesiones plenarias, aprenden qué ocurrió realmente en el ejemplo exitoso de lucha contra la corrupción.

En sesiones posteriores aprenden cómo analizar la corrupción como fenómeno sistemático, en lugar de hacerlo solamente como un fenómeno legal o moral. Analizan otros casos de esfuerzos exitosos contra la corrupción, en ocasiones en un ministerio en particular, en ocasiones en una oficina o programa, en ocasiones en un país entero (tal como ocurría en Hong Kong en la década de los 70). La última o las dos últimas horas las pasan tratando de aplicar la misma lógica a la corrupción que hay en su país. Llamo a esto "diagnóstico participativo", y he visto que produce resultados notables en una docena de países.

Un resultado indirecto de tales seminarios es que los participantes aprenden a aplicar a la corrupción el mismo esfuerzo analítico y la misma creatividad gerencial que aplican a otros problemas de política y administración. Eso elimina lo que es, para muchos de nosotros, casi un bloqueo conceptual en el tratamiento de la corrupción.

4. Incentivos de reforma

Finalmente, los gobiernos que desean detener la corrupción deben mejorar los incentivos. En muchos países las remuneraciones del sector público han caído tan bajo que una familia no puede mantenerse con el salario de un funcionario típico. Aun más, a menudo el sector público no cuenta con una medida del desempeño del trabajador, de manera que lo que ganan los funcionarios no tiene relación con lo que producen. No debe sorprender que, en tales condiciones, prospere la corrupción.

Afortunadamente, en todo el mundo los experimentos que se llevan a cabo en los sectores público y privado hacen hincapié en la medición del desempeño y el reacondicionamiento de los esquemas de remuneración. La lucha contra la corrupción es sólo una parte de un esfuerzo más amplio que denomino ajuste institucional, la reconstrucción sistemática de la información y los incentivos en las instituciones públicas y privadas. El ajuste institucional es el próximo punto de importancia en la agenda del desarrollo. ⁽⁵⁾

Pero, toda esta charla acerca de análisis de sistemas y participación cívica y paga de acuerdo con el desempeño ¿no es demasiado fría, demasiado impersonal? ¿No deja fuera el núcleo del problema, es decir, nuestras fallas en cuanto a los deberes públicos y la ética cívica? ¿No deberíamos estar echando sermones acerca de los líderes venales, las culturas materialistas y la desintegración social? No discutiré esas acusaciones. Lo que sugiero, en cambio, es que las reformas exitosas siguen una vía diferente, una que encierra en un paréntesis las cuestiones de permisividad y decadencia y, en cambio, se concentra en la economía de los sistemas corruptos y en los pasos prácticos hacia la reforma sistemática.

5. Voluntad política

"Lo que usted dice es magnífico", podría argumentarse, "pero, ¿qué pasa si los de arriba mismos son corruptos? ¿Qué pasa si los empresarios internacionales y los grupos empresariales locales tienen incentivos poderosos para corromper? Si la gente que está arriba en los sectores público y privado se beneficia, ¿pueden tener probabilidades de arraigarse las reformas que usted menciona?" Lo que preocupa es que los funcionarios corruptos que están arriba son monopolistas que no están dispuestos a sacrificar sus ingresos, y que la gente de las empresas internacionales y locales está encerrada en un dilema del prisionero, en el que la estrategia dominante es el soborno. Resulta un equilibrio corrupto, en el que los que dirigen y los servidores públicos de mayor rango ganan y algunas compañías privadas ganan, pero la sociedad pierde.

En una situación tal, ¿qué puede hacerse? La respuesta reflexiva es "nada". Pero consideremos la pregunta análoga "¿por qué los líderes nacionales, aun por interés propio emprenderían reformas de mercado libre, privatización y esas cosas, todas las cuales sacrifican su control personal sobre la economía?" Y, sin

embargo, tales reformas han barrido el planeta, al igual que una notable "tercera ola" de reformas democráticas.

Es verdad que algunos gobiernos se resisten a gobernar bien. Pero, en la década que tenemos por delante el problema paradigmático no será el de inducir a los gobiernos a hacer algo acerca de la corrupción, sino decidir qué, de hecho, debe hacerse y cómo debe hacerse. Debido a las reformas democráticas, llegan al poder, como nunca antes, nuevos líderes dedicados a combatir la corrupción y mejorar la administración pública. La mayoría de las campañas electorales presentan la corrupción como un problema importante. A los nuevos líderes les gustaría mejorar las agencias de aduanas e impuestos, limpiar el financiamiento de las campañas electorales y las elecciones, reducir el soborno y la intimidación en los sistemas legales y en la policía y, en general, crear en el sector público sistemas de información e incentivos que fomenten la eficiencia y reduzcan la corrupción. Su problema es menos una cuestión de voluntad política que de saber cómo proceder.

Pero es verdad que en muchos países los líderes piensan de dos maneras. Comprenden y critican los costos de la corrupción sistemática. Pero también reconocen que un actor solitario tiene pocas probabilidades de cambiar las cosas, incluso hasta un ministro o, tal vez, un presidente, no las tiene, y están al tanto de los beneficios personales y partidistas que deja el sistema corrupto. Para ayudarlos a avanzar hacia una estrategia de largo plazo, es necesario dar varios pasos de tipo casi psicológico:

- Primero, los líderes deben ver que es posible mejorar sin suicidarse políticamente. Aquí es donde los seminarios que mencionamos antes, con sus ejemplos tomados de otros países y un marco de referencia analítico para analizar la corrupción, pueden ser de particular ayuda.
- Segundo, los líderes deben desarrollar una estrategia que reconozca que no todo puede hacerse de inmediato. Uno debe hacer, a puertas cerradas, una especie de análisis de costo y beneficio, evaluando aquellas formas de corrupción donde los costos económicos son mayores (por ejemplo, la corrupción que distorsiona políticas en contraposición a la que determina quién consigue un contrato específico), pero teniendo en cuenta también dónde es más fácil lograr un cambio. El esfuerzo contra la corrupción podría empezar allí donde el público percibe el problema con mayor agudeza. Una buena regla empírica es que una campaña contra la corrupción, para ser digna de fe, debe lograr algunos éxitos tangibles en el término de seis meses.
- Tercero, los líderes necesitan estar políticamente aislados. La colaboración internacional puede ayudar a ofrecer ese aislamiento, a medida que los países, en conjunto, admiten un problema común y actúan para ocuparse de él ("la corrupción no es solamente nuestro problema, o el de mi partido, o el de mi gobierno"). En realidad, algunas

veces la condicionalidad internacional que se aplica a muchos países puede ayudar a un líder nacional a justificar medidas contra la corrupción que, de otro modo, podrían ser embarazosas o de difícil credibilidad.

En un momento diremos algo más sobre las contribuciones internacionales a la lucha contra la corrupción. La cuestión de la voluntad política tiene otra dimensión: si hay voluntad política, ¿cómo se la puede comunicar de un modo creíble? Tanto en la teoría como en la práctica, cuando una situación de vuelve sistemáticamente corrupta, es difícil, incluso para los líderes dotados de voluntad política, hacer que sus reformas sean dignas de fe. ⁽⁶⁾ Los ciudadanos pueden haberse vuelto cínicos; puede haber una cultura de impunidad; y los actores, tanto nacionales como internacionales, no creerán en un anuncio que dice que las reglas del juego corrupto han cambiado. Dada una situación tal, ¿qué puede hacer un líder? Supongamos que se trate del presidente de un país.

He aquí algunas ideas prácticas:

- El presidente organiza un seminario de alto nivel para ministros y líderes del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales para ocuparse de la corrupción y de lo que hay que hacer con ella. De este evento surgirán ideas, inclusive un plan de acción de seis meses, al que dará seguimiento la ayuda de las agencias internacionales. Este seminario podría ser seguido por otros en varios ministerios claves (en particular el de finanzas), las empresas públicas, la policía y el poder judicial. La participación de expertos internacionales puede ayudar a dejar sentado que la corrupción, como la contaminación y el SIDA, es un problema que existe en todas partes, no sólo en el país en cuestión.
- El presidente anuncia que todos los funcionarios públicos firmarán una norma de conducta que prohíbe aceptar sobornos. Al mismo tiempo, declara que a nadie se le permitirá hacer ofertas para obtener un contrato público si no ha firmado una norma de conducta similar en lo que concierne a ofrecer sobornos. Se reclutará al sector privado para que forme un servicio de observación independiente para dar seguimiento a las quejas. Las organizaciones internacionales ofrecerán apoyo a tales investigaciones, inclusive las que lleven a cabo organizaciones no gubernamentales internacionales y firmas investigadoras.
- El presidente anuncia un programa experimental dentro de la Agencia de Aduanas y la Oficina de Impuestos, por medio del cual se les pagará a los funcionarios una proporción de los ingresos adicionales por concepto de impuestos generados dentro del próximo año. La bonificación será de alrededor del 25% al 50% de la paga existente y sólo entrará en vigor si el aumento de ingresos excede un cierto nivel fijado como objetivo (tal vez el 25%). Al mismo tiempo, funcionarios de las dos agencias recibirán ayuda para desarrollar un sistema de evaluación de desempeño, en el que los objetivos de ingresos fijados estén condicionados a las diferentes

- regiones y actividades y donde se generen indicadores de excelencia y abuso que no tengan que ver con los ingresos (por ejemplo, el tiempo que lleva darles trámite a las mercancías que pasan por la aduana). Las organizaciones internacionales proveen ayuda técnica y credibilidad al diseño y evaluación del experimento.
- El presidente anuncia un punto focal para una campaña interagencial coordinada contra la corrupción. El punto focal puede ser el ministro de Justicia, el procurador general, el contralor general o, tal vez, el ministro de gobierno; o puede ser una nueva agencia como la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong. Quizás con la ayuda de consultores internacionales, este nuevo punto focal coordinará un examen de los procedimientos democráticos con miras a reducir las oportunidades de corrupción y abuso, cosa que la ICAC de Hong Kong denomina "evaluaciones de vulnerabilidad". Las primeras agencias a ser examinadas serán aquellas donde el público percibe que la corrupción es sistemática; por ejemplo, las agencias de permisos y licencias, las oficinas de impuestos, compras gubernamentales, etc.

Con la ayuda del presidente, este nuevo punto focal busca maneras de involucrar al público en la lucha por el buen gobierno. La gente sabe dónde hay corrupción; lo que necesita son vehículos para informar lo que sabe. Las ideas incluyen:

- darle a los consejos de aldea y grupos urbanos listas de los proyectos a emprenderse en sus zonas durante el año siguiente, con especificaciones detalladas, y ofrecerles a estos grupos una oportunidad de informar tanto la deficiencia como la excelencia;
- financiar encuestas pequeñas y confidenciales en el sector privado para identificar dónde hay corrupción en el sistema de compras gubernamentales, los tribunales, los diversos esquemas de concesión de licencias, las aduanas y otros aspectos que preocupen;
- llevar a cabo encuestas de clientes sistemáticas, que cubran el comportamiento burocrático al igual que los costos y beneficios de los programas públicos;
- organizar grupos focales, donde puedan revelarse y analizarse confidencialmente las manifestaciones de corrupción;
- crear juntas ciudadanas de vigilancia en varios niveles de la policía y los tribunales, los fiscales, la autoridad de compras gubernamentales, las aduanas, las rentas internas y el contralor general o su equivalente;
- involucrar a las asociaciones de contadores y abogados tanto en el diagnóstico como en la vigilancia;
- organizar una línea telefónica directa para que la gente informe sobre actividades ilícitas;
- reunir equipos de altos empleados públicos y graduados universitarios jóvenes que sean excelentes, para investigar los casos que se denuncian

- y, también, muestras tomadas al azar de casos importantes de pago y exenciones de impuestos, compras gubernamentales, etc.
- El presidente inicia un proceso para identificar y enjuiciar a varios "peces gordos" que evaden impuestos, contrabandean y dan o aceptan sobornos.
 - El presidente reta a los proveedores de servicios sociales a ofrecer unas pautas para el éxito contra las cuales pueda medirse su desempeño. Luego, el presidente auspicia experimentos que vinculan a tal desempeño un aumento de remuneración. ⁽⁷⁾

6. Cómo puede ayudar la Organización de las Naciones Unidas

Obsérvese cómo muchos de los subtítulos que se ha mencionado incluyen posibles contribuciones de las agencias de la familia de las Naciones Unidas. Tal cooperación puede ayudar a engendrar tanto la voluntad de luchar contra la corrupción como la capacidad de hacerlo.

A pesar de la naturaleza obviamente delicada que tiene el trazar y poner en efecto estrategias contra la corrupción sistemática, las Naciones Unidas pueden ayudar, y, de hecho, ya lo hacen, mediante la ayuda a las reformas democráticas, economías más competitivas y el mejoramiento de la actividad gubernamental. Pero se necesita un esfuerzo más enfocado, un ataque sistemático a la corrupción sistemática. En los años venideros las naciones donantes encararán presiones aun más grandes de sus ciudadanos para que no se ayude a los países que se percibe como corruptos.

Al mismo tiempo, la nueva ola de gobiernos democráticamente elegidos en el mundo en desarrollo se dirigirá a la comunidad internacional en busca de ayuda para controlar el soborno, la extorsión, las comisiones ilegales, el fraude y otras formas de comportamiento ilícito. Reconoce que ni los mercados libres ni las democracias multipartidistas tendrán éxito si las instituciones de los sectores público y privado están plagadas de corrupción sistemática. A medida que unos cuantos países logren progresar en la lucha contra la corrupción, otros los seguirán.

Los extranjeros pueden ayudar de varias maneras, que van de lo indirecto y sutil a lo directo y vigoroso. Permítaseme mencionar cuatro iniciativas internacionales que podrían galvanizar el incipiente movimiento internacional contra la corrupción.

- **a. Estudios de diagnóstico regionales**

Propósito: galvanizar la acción sistemática, tanto del sector público como del privado, para reducir la corrupción en una región (por ejemplo, en América Latina o en el África de habla francesa).

Idea fundamental: cada país invita al sector privado a que lleve a cabo encuestas de diagnóstico confidenciales en tres o cuatro áreas proclives a la corrupción, tales como las compras gubernamentales, la contratación gubernamental, el cuidado de la salud y las agencias recaudadoras de ingresos. Las encuestas le preguntan anónimamente a la gente de las empresas que diagnostiquen cómo funcionan posiblemente en la práctica los sistemas corruptos, allí donde pueden existir lagunas legales o reglamentarias, puntos débiles y abusos. La idea es analizar sistemas, más bien que identificar individuos en particular, ya sea en el sector público o en el privado. La meta no es una investigación académica sino un diagnóstico orientado hacia la acción. Una pequeña muestra de 40 individuos pertenecientes a las empresas podría muy bien ser suficiente para producir un informe útil. Cuando quede completado el estudio de diagnóstico de cada país, una conferencia internacional servirá para intercambiar los resultados y analizar las medidas correctivas, inclusive una posible cooperación internacional.

Beneficios políticos: el hecho de que un estudio tal sea internacional pone en evidencia que la corrupción no es solamente un problema del país X, sino un problema internacional que necesita de soluciones internacionales. Deja también sentado que la corrupción no es solamente un problema del gobierno (o de "este" gobierno); el sector privado es parte del problema y parte de la solución. Los líderes políticos pueden hacer que la cuestión tenga un aspecto políticamente mucho más atractivo. Pueden decir que el diagnóstico se hace en todo un continente, que se ocupa también de las dimensiones internacionales del soborno; el problema no atañe solamente a su país sino que tiene alcance mundial. Y pueden destacar que el diagnóstico lo lleva a cabo y se refiere al sector privado, que por lo común es cómplice allí donde hay corrupción.

Calendario analítico:

- Desarrolle la idea con las instituciones internacionales que colaboran.
- Celebre un seminario regional de dos días de duración sobre estrategias para reducir la corrupción, inclusive los estudios de casos. Esto limpiará de engaño la cuestión y llevará a los participantes a concluir que los estudios de diagnóstico de sistemas corruptos podrían ser sumamente útiles, tanto analítica como políticamente. Entre los participantes deberían incluirse figuras de alto nivel de los sectores público y privado de cada país participante (por ejemplo, el ministro de Finanzas y el principal dirigente de la Cámara de Industrias). Podría celebrarse más de un seminario por cada región.
- Diseñe el estudio de diagnóstico con ayuda de un organismo no gubernamental internacional, tal como Transparencia Internacional.

- Organice el sector privado de cada país para que emprenda el estudio. Una vez más, un organismo no gubernamental internacional podría desempeñar un papel central. Los estudios por países podrían diferir en detalles y cobertura, dependiendo de los problemas de cada nación.
 - Lleve a cabo el estudio de diagnóstico. Es importante mantener en el anonimato la identidad de los individuos encuestados, de modo que puede ser aconsejable involucrar a extranjeros en la administración de la encuesta.
 - Comparta con funcionarios gubernamentales los resultados del estudio de diagnóstico. Vuelva a redactar recomendaciones conjuntas (del sector privado y el gobierno) y preséntelas.
 - Comparta con otros países, en una reunión internacional, los resultados y recomendaciones.
 - Busque la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.
- **b. Una competencia de programas nacionales contra la corrupción**

Propósito: comunicar la idea de que un país puede contar con una estrategia contra la corrupción. Cautive la imaginación de la gente de todo el mundo por medio de una competencia internacional.

Idea fundamental: la ayuda internacional debería asignarse a los países dispuestos a emprender reformas para ocuparse de la corrupción sistemática. Supongamos que una organización internacional o los países del DAC crearon un programa que prometía siete años de apoyo especial y significativo a los tres países en desarrollo que propusieran las mejores estrategias nacionales contra la corrupción. Para ayudar a despertar interés en esta "competencia", los donantes financiarían seminarios internacionales y locales en "diagnóstico participativo", tal como se lo describe más arriba. Luego, podrían concentrarse en aspectos claves como la recaudación de ingresos, las compras gubernamentales y las obras públicas y el sistema de justicia estudios que analizarían simultáneamente varios países e involucrarían tanto al sector privado como al gobierno. El punto focal sería la vulnerabilidad de los sistemas a la corrupción, más bien que de los individuos en particular. Los países participantes compartirían los resultados de estos estudios, y entonces se diseñarían medidas nacionales e internacionales para corregir defectos estructurales. (Esta idea, obviamente, concuerda con los estudios de diagnóstico que se han propuesto). En esta etapa, los países interesados prepararían sus estrategias nacionales contra la corrupción. Las tres mejores estrategias (tal vez una de Africa, otra de Asia y otra de América Latina) recibirían apoyo de los auspiciadores mediante fondos especiales. Otros donantes y, por supuesto, los propios países participantes, podrían muy bien dar apoyo a otras estrategias por países o por componentes de los mismos.

Ventajas políticas: la existencia de una competencia crearía incentivos para que los países mostraran que proceden con seriedad en relación con la corrupción y, en preparación para la competencia, se los ayudaría a aprender (inclusive unos de otros) qué cosas podría contener una estrategia contra la corrupción. Las medidas a ser incluidas en una estrategia contra la corrupción dependerían del contexto, pero a menudo incluirían experimentos con reformas de incentivos en el sector público; mecanismos para mejorar la rendición de cuentas, especialmente mediante la participación de empresas y ciudadanos; mejoramiento de las capacidades de investigación, encausamiento y procesamiento; reformas legales del financiamiento de campañas electorales, enriquecimiento ilícito y derecho reglamentario y administrativo; y reformas administrativas que señalen un punto focal contra la corrupción y, simultáneamente, faciliten la coordinación interagencial.

Tal iniciativa podría también ser de ayuda para los donantes en sus esfuerzos por demostrar que toman en serio la corrupción. Les daría una oportunidad de acomodar varias iniciativas de desarrollo, incluso la reforma del servicio civil y el desarrollo institucional, en un marco de referencia nuevo y dinámico con destacada prominencia política.

Calendario analítico:

- Desarrolle la idea dentro de las organizaciones internacionales o entre ellas.
- Explote las iniciativas existentes en los países en desarrollo, tales como el seguimiento que hace la Organización de los Estados Americanos de la Cumbre de las Américas o el informe de los gobernadores africanos del Banco Mundial de septiembre de 1996, que propone una nueva iniciativa en gobierno y creación de capacidad.
- Celebre seminarios regionales o subregionales sobre estrategias contra la corrupción, que hagan hincapié en el aprendizaje recíproco entre países al sur del Ecuador, estudios de casos exitosos y marcos de referencia para análisis de políticas.
- Diseñe los términos de referencia de la competencia, inclusive la cronología, la disponibilidad de ayuda técnica y el proceso de pasar juicio (para incluir las organizaciones no gubernamentales internacionales).
- Desarrolle las estrategias en cada país participante.
- Comparta las estrategias por país en seminarios regionales o subregionales.
- Someta estrategias finales.
- Anuncie los resultados, tal vez en una conferencia internacional, haciendo hincapié en las ideas positivas al igual que en las que no

ganaron (y ayude a encontrar financiamiento para sus ideas buenas).

- **c. "Juegos de herramientas"**

Propósito: acumular y diseminar la práctica óptima en la reducción de la corrupción por función, sector, nivel de gobierno y otras categorías pertinentes.

Idea fundamental: la comunidad internacional puede ayudar a ensamblar y diseminar ejemplos de práctica óptima, al igual que los marcos de referencia para análisis de políticas, combinación que podría denominarse "juego de herramientas" para luchar contra la corrupción. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas ya ha seleccionado la lucha contra la corrupción porque

1. se aproxima a sus prioridades,
2. es importante para los países en desarrollo,
3. concuerda con su ventaja comparativa, y
4. hay áreas donde se cree que podemos aprender de la experiencia de cada uno de los demás.

Las posibles áreas podrían ser la recaudación de ingresos, inclusive las agencias de impuestos y aduanas; el sistema de justicia, considerado en un sentido amplio; el cuidado de la salud (desde los hospitales hasta las firmas farmacéuticas); y las compras, la concesión de licencias y la contratación gubernamentales. Otra posibilidad es un área en la que muchos países industrializados tienen mucho progreso por lograr: las relaciones entre dinero y política, incluyendo las contribuciones políticas, la financiación de los partidos y las campañas electorales.

Tareas: En cada área seleccionada, las Naciones Unidas trataría de crear juegos de herramientas que incluyeran lo siguiente:

- Marcos de referencia analíticos para diagnosticar y bregar con la corrupción (marcos de referencia genéricos, pero también otros específicos para la administración de impuestos, administración de aduanas, policía, encausamiento, jueces, compras gubernamentales, contratación, etc.)
- Estudios de casos de práctica óptima y éxito en la reducción de la corrupción, en diferentes niveles de gobierno y en diferentes sectores y dominios.
- Pedagogías participativas, que significan una diversidad de mecanismos para permitir a los ciudadanos, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación

y los empleados de gobierno aprender y enseñar recíprocamente sobre sistemas corruptos y lo que hay que hacer con ellos.

- **d. *Persígase tenazmente la recomendación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos***

La comunidad internacional debe también tomar medidas que reconozcan que los actores internacionales son también parte del problema y parte de la solución. Es en este orden de cosas que tiene importancia estratégica la recomendación de la OCDE y su concentración en el soborno en las transacciones internacionales de negocios. Debido a la naturaleza delicada de la corrupción, los extranjeros no serán participantes bienvenidos a la discusión, mientras no demuestren que reconocen su propia complicidad en muchas actividades corruptas. Puede ocurrir que los países en desarrollo estén dispuestos a aceptar la ayuda internacional para atender la corrupción sistemática sólo después que los países de la OCDE demuestren que toman con seriedad la parte que les corresponde en el problema de la corrupción en los países en desarrollo, especialmente los sobornos que pagan sus ciudadanos.

7. Comentarios finales

Un campaña contra la corrupción sistemática necesita algo más que mejores políticas económicas y mejores leyes y más entrenamiento, pese a toda la ayuda que estos pueden prestar. Requiere algo que sacuda el equilibrio corrupto.

En esta terapia de choque el gobierno debe ser audaz. Debe retar a los ciudadanos a involucrarse en el diagnóstico y mejoramiento de los sistemas corruptos; las encuestas y entrevistas confidenciales son unos de los primeros pasos a dar. Debe retarse a los funcionarios públicos a que diseñen experimentos que den resultados susceptibles de medirse, los cuales podrían ayudar a quebrar el sistema de incentivos que ahora alienta y hasta exige un comportamiento corrupto. Debe erradicarse la impunidad.

En consecuencia, una campaña para mejorar la actividad gubernamental debe complementar la capacidad creadora normal y las nuevas leyes con cosas tales como la formación de un cuerpo coordinador a nivel nacional que sea responsable de trazar y llevar adelante, en asocio con una junta de vigilancia de los ciudadanos, una estrategia contra la corrupción.

La identificación de unas cuantas agencias o áreas claves donde podría concentrarse el esfuerzo contra la corrupción en el primer año, con la esperanza de lograr algunos éxitos que generen impulso.

Una estrategia de creación de capacidad dentro de los ministerios claves que tome en serio los problemas de incentivos e información, incluyendo los experimentos con la remuneración basada en el desempeño.

La identificación de unos cuantos peces gordos cuyos casos serán llevados a la justicia.

Para obtener máximo impacto, estos pasos deberían prepararse cuidadosamente antes de que se los anuncie, y su anuncio debería ser simultáneo.

¿Qué puede decirse de la promoción de la ética en el servicio civil?

Como parte de una campaña amplia contra la corrupción, la promulgación de un código de conducta simple y fácil de entender puede ser un paso útil. Por ejemplo, los funcionarios del gobierno firmarían una simple declaración al respecto de no aceptar sobornos, y todas las firmas que participen en el sector de compras gubernamentales firmarían otra que diga que no ofrecerán sobornos. El simbolismo puede ayudar.

Sin embargo, la experiencia de muchos países demuestra que los esfuerzos para mejorar la ética de los servidores públicos mediante códigos de conducta y mera exhortación no tienen éxito. Hay numerosos ejemplos de que los regímenes más escandalosos son los que hacen más ruido sobre la ética pública (son testigos las reformas de Marcos en 1975 en las Filipinas o las muchas campañas moralizantes de Mobutu en Zaire). Es verdad que si pudiéramos transformarnos nosotros mismos en seres más éticos, la corrupción se reduciría. Es también verdad que los gobiernos no tienen herramientas para lograr semejantes transformaciones.

Por lo tanto, el combate contra la corrupción debería concentrarse en la reforma de los sistemas, combinado con gran sensibilidad y estrategia políticas. El diseño y aplicación de las medidas que hemos venido discutiendo debe, obviamente, ajustarse cuidadosamente a las condiciones especiales de cada país. Y sin embargo, como lo hemos visto, la cooperación internacional puede provocar un gran cambio. En ocasiones, proveer destrezas especializadas, tales como la organización de seminarios de alto nivel o la contratación de investigadores internacionales para seguirles la pista en el extranjero a depósitos bancarios mal habidos, puede ser de ayuda. La cooperación internacional puede ayudar a desarrollar o a vigorizar la determinación política. La acción internacional lleva consigo, de manera útil, el reconocimiento de que todos estamos involucrados en el problema de la corrupción y que, juntos, debemos encontrar maneras de resolverlo. Son importantes las discusiones como las sostenidas en esta conferencia. Necesitamos que el debate avance más allá de decir qué país es más corrupto que cuál otro. Necesitamos recordarle al pueblo y a los encargados de trazar políticas que la lucha contra la

corrupción no es una comedia moralizante o, por lo menos, no es solamente eso. Es un tema delicado donde tenemos que ser lo más fríos y cerebrales que sea posible para lograr progresar. Pero, al terminar, quiero hacer una exhortación: la corrupción puede reducirse, aun allí donde parece ser endémica, y la cooperación internacional debe ser parte de la solución.

(1) El autor es estadounidense y fue profesor de la Escuela Kennedy de Administración Pública de la Universidad de Harvard y de la Escuela de Administración de la Universidad de Yale; actualmente es profesor de Economía de la Universidad de Natal, Durban.
(Dirección: P.O. Box 18091, Dalbridge 4014, South Africa; Tel: [27-31] 260-2579. Fax: [27-31] 260-2811. e-mail: gaard@shepfs2.und.ac.za

(2) Diccionario de la corrupción en Venezuela, 2 vols. Caracas: Ediciones Capriles, 1989.

(3) Gilles Gaetner, L'Argent facile: dictionnaire de la corruption en France. Paris, Stock. 1991.

(4) Robert Klitgaard, Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988. Traducido al árabe, francés, portugués, ruso y español (dos ediciones, está pendiente la edición en chino)

(5) Robert Klitgaard, Adjusting to Reality: Beyond "State vs. Market" in Economic Development. San Francisco: International Center for Economic Growth and ICS Press, 1991, esp. ch. 7. Traducido al español.

(6) Jean Tirole, "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)," *Review of Economic Studies* 63: 1 (January 1996); Melanie Manion, "Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong," paper presented at the 48 Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Honolulu, Hawaii, April 11-14, 1996.

(7) Robert Klitgaard, Adjusting to Reality: Beyond "State vs. Market" in Economic Development. San Francisco: International Center for Economic Growth and ICS Press, 1991, esp. ch. 7. Traducido al español.

Washington, D.C.
7 de septiembre de 1999