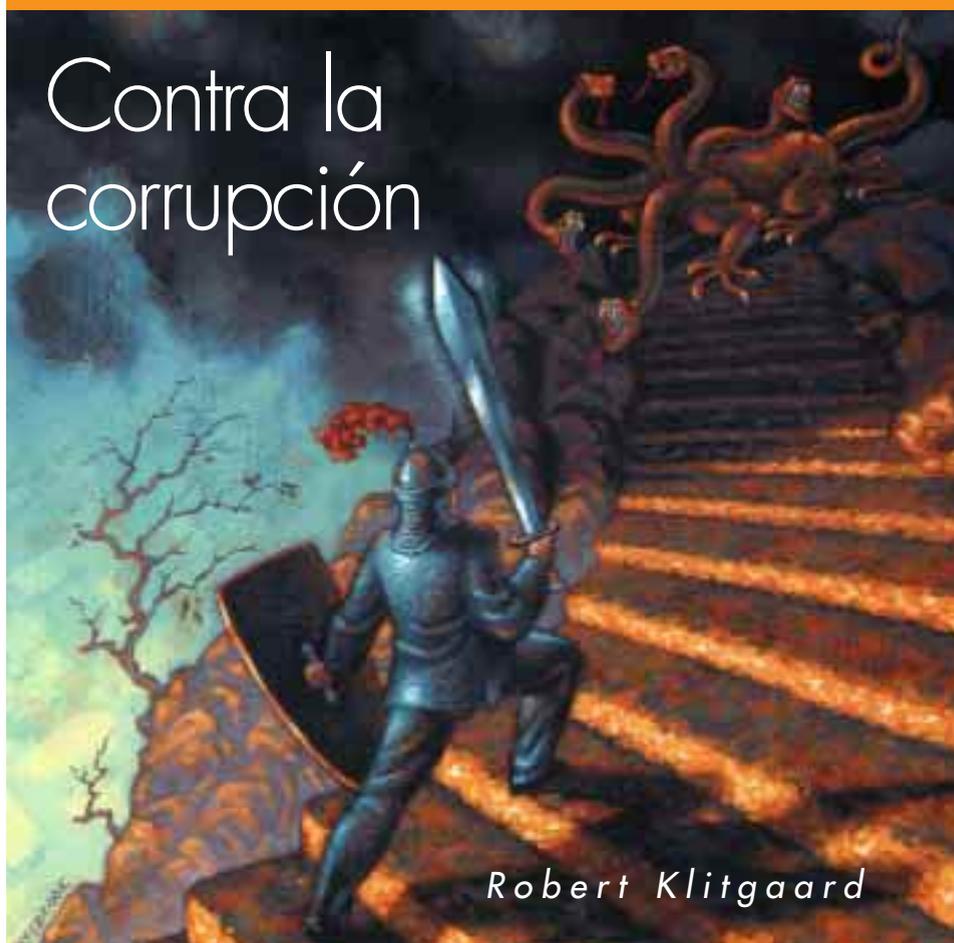


Contra la corrupción



Robert Klitgaard

La lucha contra la pobreza se centra inicialmente en la concienciación con respecto al problema; luego se procura hacer los gobiernos menos susceptibles a la corrupción, y finalmente se aborda el problema de los sistemas corruptos. Al llegar a esta tercera etapa, ¿qué pueden hacer las autoridades, la ciudadanía y otras entidades para eliminar la corrupción firmemente arraigada?

HACE casi 40 años el científico político Colin Leys se preguntaba cuál es el problema de la corrupción. Siguiendo una línea de pensamiento que recuerda la del sociólogo Robert Merton o del filósofo Niccolò Machiavelli, Leys sostenía que la corrupción desempeña ciertas funciones útiles e incluso puede aportar beneficios. En situaciones extremas, el soborno y otros mecanismos afines pueden favorecer no sólo a determinados individuos sino también a la sociedad. Al respecto, el científico político Samuel Huntington afirmó que lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, sobrecentralizada y deshonesta es una sociedad con una burocracia rígida, sobrecentralizada y honesta.

Estas ideas no son del todo erróneas. Sin embargo, hoy es más fácil para nosotros, sensibilizados por denuncias apasionadas y estimaciones econométricas, señalar algunos de los costos. La corrupción sistémica distorsiona los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder en forma injusta. Cuando la corrupción compromete

el derecho de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos a la inversión, el desarrollo económico y político se paraliza. El mismo Huntington reconoce que una sociedad con corrupción generalizada probablemente no obtendrá ningún beneficio de un aumento de la corrupción.

Desde que Huntington formuló estas observaciones, en 1968, se ha progresado en la lucha contra la corrupción. Pasamos por una primera etapa, de comprensión del problema y de los daños consiguientes. En muchos países, ha habido un gran cambio de la opinión pública y la lucha contra la corrupción ha adquirido importancia creciente en las campañas electorarias.

Luego pasamos a una segunda etapa, en que la concienciación se complementa con el análisis de los sistemas. Las reformas de la administración pública van más allá del fortalecimiento de las capacidades y se hace hincapié en la información, los incentivos y la competencia. La investigación va más allá de la percepción de la corrupción a los estudios que tienen por objeto determinar qué aspectos de la administración pública

y de los mercados son los más vulnerables frente a la corrupción.

Ahora debemos aprender y hacer más en una tercera etapa de lucha contra la corrupción. ¿Qué puede hacerse si la concienciación y la prevención han fracasado, si la corrupción se transforma en la norma y si no se puede contar con la voluntad política? ¿Cómo podemos subvertir la corrupción sistémica?

De una corrupción “normal” a una corrupción sistémica

Examinemos un caso real, sin identificar los actores. PHS es el órgano del Ministerio de Salud encargado de distribuir productos farmacéuticos y proporcionar servicios de salud a la población pobre del país. Hay tarjetas que dan derecho a prestaciones de salud, subvenciones, cadenas de abastecimiento, postas especiales de salud, y un gran volumen de contratación y adquisiciones. Siempre ha habido corrupción en PHS, pero repentinamente la situación empeora.

El Presidente del país está implicado en un escándalo que no guarda relación con PHS, y es posible que sea objeto de una acusación constitucional. El Parlamento crea un comité para investigar el caso. El Presidente y su partido intentan ejercer influencia sobre este comité. Se nombra director de PHS a un pariente del presidente del comité. Otras personas nombradas en cargos dentro de PHS son de la misma región que el presidente del comité.

La corrupción se agrava en el terreno de las adquisiciones en PHS. Las licitaciones competitivas, que eran la norma en el 90% de los contratos, se reducen a menos la mitad. La otra mitad se califican “de emergencia” y los contratos se adjudican de manera no competitiva a través de las oficinas regionales de PHS. Según un funcionario, “muchas de estas personas deciden qué empresas recibirán el contrato y luego administran el proyecto y se encargan además del proceso de auditoría”.

Aun cuando el proceso de adquisición es competitivo, los abusos se propagan. Las especificaciones de los contratos se ajustan para favorecer a ciertos proveedores. Se aprueba exceso en los costos a cambio de sobornos.

La politización obstaculiza los controles externos. El partido del Presidente nombra a un funcionario sumiso en el cargo de Contralor General. El Ministro de Justicia, antiguo amigo del Presidente, no investiga casos delicados.

Al aumentar la corrupción en PHS, la organización se vuelve caótica. Dejan de aplicarse las normas de procedimiento. Las tarjetas que dan derecho a prestaciones se asignan mediante soborno y fraude. El robo se generaliza y los medicamentos ya no se encuentran. Empiezan a desaparecer archivos y, cuando se investiga o se intenta una auditoría, a menudo no se encuentran registros. Nadie sabe con certeza si los contratos han sido adjudicados o si hay fondos disponibles. Como consecuencia, algunos contratistas no reciben pagos. Se producen demoras y la corrupción se multiplica. Finalmente, los proveedores empiezan a cobrar precios más altos o se retiran del mercado, con lo cual se reduce la competencia y se crean nuevas oportunidades.

PHS se derrumba financieramente. Los servicios de salud para los sectores pobres se desintegran.

Medidas convencionales

¿Qué se puede hacer? En la segunda etapa podrían adoptarse las siguientes medidas para prevenir la corrupción:

- Seleccionar *funcionarios públicos* basándose en su competencia y honestidad.

- *Crear incentivos* para premiar los proyectos y contratos de adquisición que den los mejores resultados, sancionándose a quienes den o reciban sobornos.

- *Recopilar información* sobre las posibilidades de corrupción en diversas etapas: información sobre sistemas de licitación, costos comparativos, estilo de vida de las personas implicadas.

- Fomentar la *competencia*.

- Circunscribir el *arbitrio* oficial, por ejemplo, mediante estudios objetivos y normas claramente definidas sobre los procedimientos administrativos y de adquisición.

- Establecer códigos de conducta, organizar campañas publicitarias y alentar la reputación basada en la honestidad de las empresas, de modo que se ponga de relieve el *costo moral* de la corrupción.

Dado que la corrupción ha adquirido carácter sistémico, PHS presenta fallas en todos estos campos.

- Repentinamente, se nombran *funcionarios* a través de un proceso político que les da acceso al patrimonio público. Su *incentivo* consiste en aportar ganancias a sus patrones políticos, bajo la protección de dichos patrones y del Presidente. La remuneración de la mayoría de los funcionarios de PHS ha caído a niveles muy inferiores a los del sector privado, lo que ha dado lugar a una pérdida de personal calificado. La carrera de los funcionarios de PHS no se basa en el logro de economías en las adquisiciones y éxito en los proyectos. No se penalizan las empresas contratadas que obtienen malos resultados. Son escasos los incentivos oficiales para investigar la corrupción, y hay cada vez más presiones políticas para no hacerlo. Las sanciones para la corrupción son mínimas.

- Los numerosos mecanismos posibles para *recopilar información* sobre el desempeño profesional y la posible corrupción apenas se utilizan o se han abandonado. El caos administrativo prácticamente ha eliminado los registros y la contabilidad, de modo que a menudo no se cuenta con la información necesaria para investigar y controlar la corrupción.

- La *competencia* ha sido socavada en diversas formas. En lugar de utilizarse un proceso ordenado de contratación para evaluar las ofertas y las empresas en función de sus méritos técnicos, la adjudicación de contratos está descentralizada y sujeta al poder de los monopolios y decisiones de carácter discrecional sin ninguna responsabilización.

- Algunos funcionarios en puestos políticos tienen *la facultad* de adjudicar contratos sin que haya un proceso competitivo ni evaluaciones técnicas.

- La sanción social de la corrupción disminuye a medida que ésta adquiere carácter sistémico. A las empresas honestas les resulta cada vez más difícil actuar con honestidad. Se valora cada vez menos la buena reputación y, de hecho, la corrupción da lugar a la creación de empresas fantasma.

Cuando la corrupción del sistema es tan extensa, es improbable —o casi imposible— que haya una voluntad política para modificar la situación. Está muy bien contratar mejores funcionarios, mejorar los incentivos, mejorar la información, fomentar la competencia, limitar el poder discrecional e imponer mayores costos económicos y sociales, pero ¿quién va a escuchar? ¿Quién va a actuar? Es posible que los remedios

Segunda y tercera etapa en la lucha contra la corrupción

	Segunda etapa: La lucha contra la corrupción ordinaria	Tercera etapa: La lucha contra la corrupción sistémica
Objetivo esencial	Controlar la corrupción	Desmantelar la corrupción
Analogía médica	Fortalecer el organismo para evitar que la enfermedad se asiente. Ejemplos: ejercicio, nutrición, tipo de vida	Atacar la enfermedad propiamente tal. Ejemplos: antibióticos, quimioterapia, cirugía
Finalidad del análisis	Determinar qué sistemas sanos son vulnerables y cómo fortalecerlos	Determinar qué elementos de la corrupción son vulnerables y cómo debilitarlos
Algunas cuestiones analíticas clave	¿Cómo se contratan los funcionarios? ¿Cómo se configura la relación entre directivos, agentes y clientes? ¿Cuáles son los incentivos? ¿Cómo podría limitarse su arbitrio? ¿Cómo podría intensificarse la responsabilización? ¿Cómo pueden elevarse los costos morales de la corrupción?	¿Cómo se concretan las transacciones corruptas y cómo se mantienen secretas? ¿Cómo se suministran bienes y servicios obtenidos en forma corrupta? ¿Cómo se contratan personas y cómo se mantiene la disciplina? ¿Qué “huellas” dejan estas actividades? ¿Cómo podría crearse un mayor riesgo y establecerse sanciones más graves? ¿Cómo pueden realizarse?
Posibles fuentes de inspiración	Prácticas óptimas de gestión empresarial; programas de salud pública	Prácticas óptimas en la lucha contra el crimen organizado; patología y medicina
Funciones clave en la lucha contra la corrupción	Auditoría, diseño de sistemas, sistemas de incentivos y de personal, control, supervisión por parte de la ciudadanía	Todas estas funciones, más agentes secretos, infiltración, indicación de traidores, testigos clave, “malas jugadas”
Principales protagonistas en la lucha contra la corrupción	Las personas encargadas de la gestión del sistema. Los “directivos” (metafóricamente, la ciudadanía; en la práctica, las personas a cargo)	Las personas que pueden modificar y, de ser necesario, subvertir el sistema de corrupción. Ciudadanos, asociaciones profesionales, la prensa, grupos empresariales, ciertos organismos estatales

¿Cómo analizar y corregir los sistemas corruptos?

¿Qué hacer si la corrupción ya se ha arraigado? Si la prevención ha fracasado, se necesita una tercera etapa de lucha contra la corrupción, un ataque directo a la enfermedad. Esto plantea nuevos problemas, como se indica en el cuadro.

Además de fortalecer las instituciones públicas, la tarea consiste ahora en debilitar las instituciones corruptas, tarea difícil pero no imposible. Para actuar en forma corrupta, observa Philip Heymann, profesor de derecho, un funcionario y un particular tienen que identificarse mutuamente como cómplices potenciales, llegar a un acuerdo y cumplir lo que cada uno ha prometido sin ser detectado. Cada uno de estos pasos puede ser sumamente difícil porque en cada etapa hay un riesgo de detección.

El sistema corrupto propiamente tal debe analizarse de principio a fin. Por ejemplo, ¿cómo llegan a asociarse los compradores y vendedores corruptos? ¿Cómo llegan a sus acuerdos implícitos

normales contra la corrupción no surtan efecto ¿Qué hacer entonces?

Una analogía

Una analogía imperfecta pero útil. La corrupción es como una enfermedad pandémica. Se observa en todos los países pero su incidencia es más fuerte y nociva en algunos de ellos. Tiene consecuencias sociales a muchos niveles, incluido el económico. Por último, es una enfermedad contagiosa difícil de combatir que puede adaptarse a las medidas correctivas.

Lo que podría llamarse la primera línea de defensa para hacer frente a la corrupción —o a una enfermedad— es la concienciación. En varios libros publicados recientemente —como *Los fabricantes de miseria* de Plinio Apuleyo Mendoza, Carlos Alberto Montaner y Álvaro Vargas Llosa— la corrupción se atribuye a una mala actitud con respecto a la autoridad y la probidad. La cultura política puede llegar a ser una forma perniciosa de “privatización del Estado”, el uso ilícito de las funciones del Estado por parte de la clase dirigente y sus aliados.

¿Cuál es el remedio? La renovación moral, el cambio cultural y una mayor conciencia. Sin embargo, se plantea una dificultad de orden práctico. En efecto, se sabe muy poco sobre la forma en que se podría organizar una renovación moral, de modo que debemos actuar también a otros niveles.

En una segunda etapa de la lucha contra una enfermedad o contra la corrupción se hace hincapié en la prevención: impedir que se contagian organismos sanos. En este plano se sitúan las medidas ya descritas, desde la mejor selección de funcionarios hasta la imposición de mayores costos económicos y sociales.

¿Qué huellas dejan estas transacciones ilícitas y qué medidas se adoptan para encubrir las?

Se requerirán además “contramedidas”. Por ejemplo, ¿cómo infiltrar la red de corrupción a fin de desmantelarla? ¿Quiénes resultan descontentos dentro del sistema corrupto y cómo podrían ser alentados a abandonarlo? ¿Cómo podrían dejarse en evidencia los contratos corruptos, socavarlos o desestabilizarlos? ¿Cómo podría utilizarse la desinformación para crear en el sistema corrupto falsas impresiones, conflictos, desconfianza y riesgo?

Examinemos nuevamente el caso de PHS, teniendo en cuenta estas consideraciones. ¿Cómo podría subvertirse la coalición corrupta entre el Presidente, el comité parlamentario, los contratistas, los funcionarios elegidos políticamente y PHS? A continuación proponemos algunas ideas.

- Divulgar información que el sistema corrupto preferiría mantener oculta. Por ejemplo, nuestra investigación determinó que el porcentaje de licitaciones competitivas había pasado de 90% a 50%. Se pudo demostrar fácilmente que la mayoría de los contratos “de emergencia” fueron adjudicados a amistades de personas que ocupaban puestos políticos. La divulgación pública de esta información no se traducirá automáticamente en cambios, pero su diseminación crea nuevas tensiones en el sistema corrupto y puede generar “anticuerpos”.

- Algunas personas en puestos políticos se han enriquecido. Pueden documentarse y divulgarse las adquisiciones de casas y automóviles y otras formas de consumo ostentoso. En los años setenta, un funcionario audaz de la dirección de impuestos internos en Filipinas recurrió a medidas de este tipo para atacar una forma “virulenta” de corrupción.

- Pueden compararse los precios de diversos bienes y servicios con los precios vigentes antes del deterioro de PHS, los precios en el sector privado y los precios en países vecinos. Todas estas comparaciones revelan el grado de corrupción de PHS y pueden servir de base para producir una fuerte reacción del público y controlar las posibles mejoras. En Bolivia, en los años ochenta, se adoptaron medidas similares —comparación de precios de obras rurales con precios de referencia— para combatir la corrupción en el Fondo Social de Emergencia, y en Argentina, con el mismo objetivo de combatir la corrupción, se han divulgado en todo el país los precios de los almuerzos escolares y del abastecimiento de los hospitales.

- Se puede ofrecer información —y colaboración— a las empresas que podrían competir con PHS, así como a asociaciones de dirigentes, auditores y abogados de los diversos sectores. De este modo se puede ejercer presión para impulsar cambios.

- La extorsión de las tarjetas que dan derecho a prestaciones médicas puede combatirse recurriendo a agentes secretos y entrevistas confidenciales y vigilando actividades a través de cámaras vídeo.

- En Italia y Nueva York, las exitosas campañas contra el crimen organizado han permitido dismantelar la cultura de clandestinidad de la mafia. Han sido esenciales en estas campañas el uso de agentes secretos y equipos de vigilancia electrónica y los esfuerzos por alentar a las personas con información privilegiada a prestar testimonio público. Asimismo, se utilizaron la desinformación y “malas jugadas” para crear desconfianza entre los mafiosos, por ejemplo, creando rumores de que cierto individuo es un traidor o fomentando la animosidad entre sus distintas facciones. ¿Podrían concebirse medidas similares en el caso de PHS y a nivel del gobierno nacional?

Estas posibilidades son interesantes pero ¿quién las llevará a la práctica? Son muchos los interesados: grupos de ciudadanos, incluido Transparency International; la prensa; grupos religiosos; grupos empresariales conscientes de que la corrupción tiene un costo para el sector privado, y organismos internacionales. En algunos casos, un comité parlamentario puede tener un efecto catalizador; en otros, la contraloría, el ministerio de justicia o la policía pueden desempeñar esa función. Incluso en los organismos corruptos, la “infección” nunca es total, y muchos empleados —si se les ofrece la oportunidad— pueden ser valiosas fuentes de información para determinar exactamente cómo funcionan los mecanismos de corrupción.

Lo ideal es que en esta tercera etapa de la lucha contra la corrupción participen todos estos actores con el fin de dismantelar la corrupción sistémica.

Los aspectos más graves de la corrupción sistémica

La corrupción sistémica puede empeorar al deteriorarse los mecanismos de control con que cuenta el gobierno central. Ello sucede, por ejemplo, cuando se desintegra un Estado en medio de las perturbaciones del trauma poscomunista, y surgen la corrupción y el crimen organizado. Otro ejemplo,



Robert Klitgaard es Decano y profesor de Desarrollo y Seguridad Internacionales en la Escuela de Posgrado RAND (Santa Mónica, California).
gaard@rgs.edu.

menos extremo pero quizás más común, es lo que sucede cuando se traspasan ciertas funciones federales a las administraciones locales.

En nuestro nuevo libro, *Corrupt Cities*, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris y yo señalamos que los todos gobiernos locales —generalmente más débiles que los gobiernos nacionales— pueden caer en la corrupción sistémica. Las escalas de sueldos son más bajas y, en consecuencia, el personal tiende a ser menos calificado. Es mayor el riesgo de que se designen funcionarios por decisión de una elite o con un enfoque populista. En manos de oportunistas inescrupulosos o de idealistas que incapaces de gobernar, la administración de una ciudad puede ser terreno propicio para una pequeña tiranía, un sistema corrupto, o ambos.

El peligro es real incluso en los países ricos.

La esencia y el estilo de gestión de las ciudades están cambiando y, si bien se puede prever una mejor gestión, también se presentan mayores oportunidades para la corrupción. Según la Comisión de Auditoría del Reino Unido, muchos de los cambios recientes en los gobiernos locales han terminado descentralizando los controles y creando regímenes financieros menos rigurosos, con lo cual se ha acentuado el riesgo de fraude y de corrupción. Según una estimación, los gobiernos provinciales de Japón tienen tres veces más funcionarios que el gobierno nacional y en ellos hay 15 veces más casos de corrupción y cuatro veces más casos de funcionarios detenidos. En la ciudad de Nueva York se calcula que la corrupción en la construcción de escuelas ha tenido un costo de cientos de millones de dólares. Las asociaciones entre el sector público y el sector privado, consideradas —con razón— la tendencia del futuro, pueden convertirse en corrupción sistémica.

No es de sorprender que la corrupción local sea motivo de creciente inquietud. Según el analista chileno Claudio Orrego, todos los objetivos que se han fijado para reformar el sector municipal (dotarlo de mayor legitimidad y democratizarlo, aumentar su eficiencia y la eficacia de sus servicios y lograr mayor participación de la ciudadanía) forman parte de un objetivo más amplio: *intensificar la responsabilidad*.

Cuando la corrupción se vuelve sistémica, como en el caso de PHS, las medidas convencionales de lucha contra la corrupción son insuficientes. No están obsoletas; siempre será necesario lograr una mayor concienciación con respecto a los costos de la corrupción y velar por que las instituciones y el mercado sean menos vulnerables. No obstante, debemos reflexionar más sobre nuevas formas de acción y nuevos actores que puedan facilitar esfuerzos mancomunados para terminar con la corrupción. **F&D**

Referencia:

Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa y H. Lindsey Parris, Jr., 2000, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute).