

**James B. Jacobs y Frank Anechiarico\***

## *Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción*

**A**l inicio de la década de 1970, el escándalo de Watergate, que involucró al presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, generó una fuerte crítica social contra el gobierno por los niveles de corrupción gubernamental. La corrupción se volvió un tema político sobresaliente. Los políticos procuraban, de una u otra manera, definir a sus adversarios como corruptos, mientras afirmaban que ellos estaban por encima de cualquier reproche en cualquier circunstancia. Nuestras expectativas normativas respecto a la conducta oficial aumentaron de manera drástica y quizá irreal. La nueva legislación sobre corrupción reflejaba las aspiraciones de legisladores moralistas; no se consultó a los administradores públicos acerca de las posibles repercusiones en las operaciones y en la prestación del servicio público. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y locales invirtieron grandes cantidades en diversos controles anticorrupción. Las ramificaciones de Watergate todavía se sienten, aunque nunca se han evaluado adecuadamente.

Una de las consecuencias es que ahora tenemos políticos mucho más sensibles al escándalo, y las implicaciones de esto para la democracia estadounidense no están del todo claras. Otra consecuencia, que destacamos en nuestro libro *The Pursuit of Absolute Integrity*, es que ahora tenemos políticos mucho más sensibles al escándalo, y las implicaciones de esto para la democracia estadounidense no están del todo claras. Otra consecuencia, que destacamos en nuestro libro *The Pursuit of Absolute Integrity*, es que ahora tenemos políticos mucho más sensibles al escándalo, y las implicaciones de esto para la democracia estadounidense no están del todo claras.

\* Jacobs es profesor de la Universidad de Nueva York (40 Washington Square South, Vanderbilt Hall, New York, New York 10012, Estados Unidos) y Anechiarico es profesor del Hamilton College (198 College Hill Road Clinton, Nueva York 13323, Estados Unidos). Traducción del inglés de Rebeca Igarúa. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: costos/beneficios/corrupción.

Este ensayo se basa en gran medida en la investigación e ideas desarrolladas por Frank Anechiarico y James B. Jacobs en su libro *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, 1996. El libro incluye una bibliografía extensa de la literatura académica sobre la corrupción y sobre su control.

*suit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, es que el gobierno se ha vuelto menos eficiente y menos eficaz, porque muchos de los controles anticorrupción suelen reforzar las patologías de la burocracia. Lo que pretendemos demostrar es que el control de la corrupción implica costos y que, en algunos casos, estos costos sobrepasan el beneficio de que haya menos corrupción. También es posible que la reglamentación excesiva del gobierno, en nombre de la reforma contra la corrupción, haya reforzado las patologías de la burocracia: demora en la toma de decisiones, excesiva centralización, autoridad insuficiente en las dependencias subordinadas, administración a la defensiva, sustitución de metas y baja moral. El reto, por supuesto, es encontrar el tipo y la cantidad óptimos de controles de la corrupción, lo que, como veremos, no es una tarea fácil.

#### LA DEFINICIÓN, SIEMPRE CRECIENTE, DE CORRUPCIÓN

Irónicamente, somos víctimas de nuestra propia cruzada moral. Nuestras ambiciones en el área del control de la corrupción crecen constantemente. En el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado, y en particular después del escándalo de Watergate, el concepto y la definición de corrupción se ampliaron sin parar. Sin duda, esto también tiene algo que ver con las protestas de los años sesenta en contra de la autoridad y el estilo tradicionales de los políticos. Cualquiera que sea la explicación, el hecho es que esta generación de legisladores ha definido como corruptas mucho más conductas que las de sus padres y abuelos.

Muchos tipos de conductas de funcionarios públicos y privados son tachadas de corruptas. En los libros se presentan ahora más ofensas por corrupción (por ejemplo, leyes en contra de las propinas, leyes sobre conflicto de intereses) e interpretaciones más extensas de crímenes tradicionales relacionados con la corrupción (por ejemplo, castigo por violación del derecho existencial a un gobierno honesto según el estatuto de fraude por correo). Las leyes sobre financiamiento de campañas, de hecho, han definido como corrupta la política electoral tradicional de Estados Unidos y han convertido a cada candidato político en un delincuente en potencia. En el campo de la corrupción, la ley, sobre todo la ley penal, preten-

de cambiar las costumbres en lugar de reforzarlas. Hay una extensa brecha entre la ley y la realidad.

No sólo el comportamiento oficial de los funcionarios gubernamentales está sometido a escrutinio, sino también su comportamiento privado e incluso el sexual. Las pruebas sobre el adulterio del senador Gary Hart lo retiraron de la elección presidencial en 1982. La relación del presidente Clinton con Mónica Lewinsky lo llevó al borde del enjuiciamiento político. Un tema constante de la campaña presidencial de 2000 fue que el gobernador George W. Bush experimentó con drogas ilegales hace un cuarto de siglo. En Estados Unidos, los políticos y los funcionarios administrativos de la más alta jerarquía deben ser más santos que la esposa del César: durante toda su vida no deben hacer uso de las drogas, ni cometer adulterio, ni hacer trampa, ni tener tratos financieros sospechosos. Dadas tales expectativas irreales acerca de la conducta pública y privada, resulta muy fácil exponer a los funcionarios públicos como imperfectos, viciosos y corruptos.

#### LAS DESVENTAJAS DE LA POLÍTICA DE LA CORRUPCIÓN

Necesitamos pensar muy bien cuáles conductas vamos a considerar corruptas y, de éstas, cuáles deben penalizarse y cuáles deben tratarse administrativamente. Es necesario establecer la prioridad de los diferentes elementos del problema de la corrupción. No toda corrupción es igualmente perjudicial, y distintos tipos de corrupción perjudican de distinta manera. Algunos actos corruptos (por ejemplo, robar dinero de los parquímetros) son sólo una fuga en el presupuesto, otros (aceptar comisiones a cambio de contratos públicos) perjudican a un pequeño número de personas, mientras que otro tipo de corrupción socava las instituciones y procesos fundamentales de una sociedad democrática.

La corrupción judicial (la compra y venta de la justicia) es en extremo nociva para la democracia, porque perjudica el Estado de derecho. Asimismo, el fraude electoral deteriora directamente la legitimidad del régimen político. El fraude electoral generalizado no es congruente con la idea misma de democracia. Si las elecciones están amañadas, bien podrían no ser elecciones.

Ciertos tipos de conflictos de intereses y clientelismo pueden estar en el otro

extremo del continuo. El servicio del gobierno podría seguirse proporcionando bien, aun cuando fuera proporcionado por empresas e individuos vinculados con el partido y la gente en el poder. El abuso de las propiedades del Estado, así como la manipulación de las incapacidades por enfermedad y del tiempo extra, si bien son conductas corruptas, no tienen implicaciones profundas para el régimen.

Parece probable que la corrupción de los funcionarios de alta jerarquía, estrechamente relacionados con el funcionamiento, y por tanto con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos. La corrupción relacionada con las obligaciones oficiales debería preocuparnos más que la relacionada con tratos privados y conductas personales. En cualquier caso, debemos generar y probar, lo mejor que podamos, hipótesis de este tipo. Es necesario examinar todas las leyes y reglamentos que tienen que ver con la corrupción para asegurarnos de que no nos extralimitamos.

Por lo general, se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la ciudadanía y provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones y servicios del gobierno. Pero un sistema político que es hipersensible a la corrupción también puede producir la misma desmoralización. Es difícil creer que una sociedad política pueda seguir siendo viable si un gran segmento de la población cree que "todos los políticos son corruptos" o que "el sistema de donaciones para campañas vuelve corrupto a todo el sistema político". La consecuencia podría ser que un gran porcentaje de la ciudadanía se desilusione de la vida política y considere ilegítimo al gobierno. Esto constituye un problema incluso en democracias estables como la de Estados Unidos, donde la afluencia de votantes es muy baja, y hacen que las sospechas hacia el gobierno aumenten. Es más difícil reclutar personas capaces en los servicios gubernamentales, porque éstos no se respetan y algunos designados potenciales temen excesivamente convertirse en blanco de fiscales especiales e investigaciones del Congreso. Un apoyo débil al gobierno significa un apoyo insuficiente para que los salarios gubernamentales sean competitivos; una vez más se ven afectados el reclutamiento y la retención. En esas condiciones, es difícil que el gobierno consiga apoyo para iniciativas sociales importantes.

Si un considerable segmento de la población define a los gobernantes y al go-

bierno como corruptos e ilegítimos, es probable que se muestre receptivo a la demagogia y al extremismo. También existe el peligro de que la corrupción se convierta en una excusa para que los gobiernos y bancos extranjeros no inviertan en una nación en vías de desarrollo, y en un pretexto para posponer o cancelar medidas políticas y económicas muy necesarias. El punto es que una definición tan extensa de corrupción, que lleva a calificar a muchos o a la mayoría de los funcionarios y programas de gobierno como corruptos, puede lesionar la democracia y tener poco efecto en la reducción de una corrupción empedernida.

Es obvio que las investigaciones de Watergate debilitaron gravemente al gobierno estadounidense, al menos en el momento. En efecto, durante muchos meses el gobierno de Nixon tuvo dificultades para actuar. Ciertamente no era posible poner en práctica iniciativas legislativas o de política exterior. Tal vez, podría alegarse que, a la larga, el escándalo de Watergate fortaleció la democracia y el gobierno nacional. Pero, ¿lo hizo? ¿O llevó a una política escandalosa "de venganza", por la cual la vida de cualquier presidente futuro, dentro y fuera del cargo, sería escudriñada en busca de faltas morales que, de ser encontradas, lesionarían la legitimidad de su gobierno? Es evidente que la larga investigación sobre la posible corrupción del presidente Clinton en el llamado caso Whitewater debilitó su presidencia. Y la revelación de su inmoralidad sexual casi la destruye. Durante muchos meses el gobierno de Estados Unidos estuvo paralizado.

#### LOS COSTOS DEL PROYECTO ANTICORRUPCIÓN

La corrupción no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y de la administración pública. Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos en favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia. A estas alturas de nuestra intolerancia por la corrupción, cualquier cantidad de ésta nos parece inaceptable, una mancha en los registros de la administración, de la entidad y

de los administradores de arriba a abajo en la cadena de mando. Últimamente, “cero tolerancia” se ha convertido en un eslogan asociado a la “calidad de vida” que rige en la ciudad de Nueva York y en otras partes. Indica mayor atención a delitos de poca gravedad que antes podrían haber pasado inadvertidos. Pero nadie espera realmente que se reduzca a cero el comportamiento desordenado de la calle; nadie consideraría responsable al departamento de policía si ocurriera algún desorden en la calle; ni el departamento de policía hará demostraciones públicas de descontento ni de catarsis si resulta que se dan la prostitución callejera, la embriaguez o las pinturas graffitti. Por poner otro ejemplo, el departamento de policía y el de transporte pueden lanzar una campaña multifacética para “detener la conducción en estado de ebriedad”, pero no serán criticados si resulta que sigue habiendo unos cuantos conductores ebrios o incluso si la campaña no tiene ningún efecto. Es más probable que los criticados sean los conductores ebrios por su personalidad antisocial y su debilidad por la bebida.

En comparación con otras iniciativas de control de los delitos, el de la anticorrupción tiene objetivos públicos mucho más extravagantes. Por lo menos públicamente, el jefe del Ejecutivo debe comprometerse a cero tolerancia. No basta prometer que se castigará la corrupción cuando ésta suceda; es necesario demostrar que se tomaron precauciones y se adoptaron estrategias para prevenir que ocurriera cualquier tipo de corrupción. Estamos ideológicamente comprometidos a tener un gobierno sin corrupción. Cualquier cantidad de corrupción, incluso su aparición, es inaceptable. Los políticos deben prometer mucho más de lo que pueden cumplir. De esta manera, ellos mismos se exponen a fuertes críticas y al cinismo si surge la corrupción bajo su vigilancia. Irónicamente, un mayor compromiso para prevenir y castigar la corrupción no trae aparejada una mayor confianza del público en la integridad del gobierno. Por el contrario, la expansión del concepto de corrupción, la mayor sensibilidad a la ética en el gobierno, más audiencias, investigaciones y enjuiciamientos, implican una disminución en la confianza del público en la integridad de sus funcionarios gubernamentales.

Como los costos políticos de la corrupción pueden ser muy altos, se presta mucha atención a la prevención o, al menos, a la apariencia de la prevención. De hecho, cuando se llega al control de la corrupción, la tasa de recursos gastados en la

prevención con respecto a los recursos gastados en el castigo puede ser más alta que la de otros delitos. Así, a diferencia de otros delitos, se espera que el gobierno cambie su manera de hacer negocios, a fin de evitar la corrupción. Por consiguiente, surgió una panoplia entera de estrategias de prevención, que van desde regímenes de adquisición y contratación hasta el movimiento general de inspección a los sistemas contables y revisión de la vulnerabilidad a la corrupción. Prevenir la corrupción puede volverse un fin en sí mismo, de modo que una administración libre de corrupción es una administración exitosa, sin tener en cuenta si se abordaron problemas socioeconómicos y diplomáticos importantes.

La tesis de nuestro libro es que la estructura y operación del gobierno de Estados Unidos, en los ámbitos federal, estatal y local, puede explicarse de manera significativa por las sucesivas reformas anticorrupción que suelen tener lugar después de escándalos de este tipo. Nos referimos a esos elementos básicos del gobierno y de los gobernantes como el servicio civil, los reglamentos de adquisición y contratación, los códigos sobre conflictos de intereses y los reglamentos de declaración financiera, los sistemas generales de inspección, los programas de contabilidad y auditoría, y la protección a informantes, así como a estrategias tales como la reorganización de dependencias, la división de autoridad, la estructuración de la supervisión múltiple, la rotación frecuente del personal y pruebas de integridad encubiertas.

El problema es que todas estas estrategias de anticorrupción administrativa ocasionan costos, que varían, por supuesto, según la manera como se implementan. El punto principal es cuestionar la suposición de que cualquier “reforma” administrativa que se lleve a cabo en nombre del combate a la corrupción, también cumple con el propósito de hacer más eficaz y eficiente al gobierno. Esto sencillamente no es cierto.

Consideremos el servicio civil. Originalmente se consideró como un remedio para el nepotismo y la venta de puestos. Quienes promovieron el servicio civil también lo consideraron, si no indispensable, sí compatible con la eficiencia gubernamental. No reconocieron ningún intercambio entre el control de la corrupción y la eficiencia. Con los años, el servicio civil se ha convertido en un paliativo general contra la corrupción. Si un poco de protección al servicio civil fue bueno, más fue mejor. Los cargos que no eran del servicio civil llegaban a considerarse corruptos.

Y la protección al servicio civil se amplió para cubrir, además de las decisiones contractuales, las promociones y degradaciones del personal.

Apenas recientemente, se han tomado en serio las disfunciones del servicio civil. En muchas unidades gubernamentales, los directores de los organismos no pueden reclutar, promover o degradar a sus subordinados, al menos no con facilidad. No tienen ni castigos ni recompensas para motivar a los hombres y mujeres que trabajan para ellos. No se puede recompensar el desempeño excelente. Tampoco puede penalizarse el desempeño mediocre, ni siquiera el insatisfactorio, y esto significa ineficiencia e incluso parálisis.

Para dar otro ejemplo, consideremos las contrataciones del gobierno. El sistema de licitaciones con menor responsabilidad (LRB, por sus siglas en inglés) pretende impedir que los funcionarios del gobierno adjudiquen contratos basados en el favoritismo, o incluso en intereses financieros personales. Cualquier otro sistema de adquisiciones se considera sospechoso y potencialmente corrupto. Pero el apego estricto al sistema LRB produjo como consecuencia un sistema de adquisiciones que ni ahorra dinero ni evita el fraude. A menudo, todo el proceso se ve obstaculizado por procedimientos que consumen una increíble cantidad de tiempo. Según una versión estricta del sistema LRB, para adjudicar un contrato, el adquirente del gobierno no puede tener en cuenta el comportamiento pasado del contratista en operaciones públicas o privadas; lo único que cuenta es si la oferta del contratista es la más baja. No importa si éste realizó un magnífico trabajo en el pasado; no puede mostrarse ningún favoritismo hacia él. Es verdad que un desempeño deplorable anterior podría bastar para calificar al contratista de "no responsable", pero se necesita entereza para poner en marcha los procedimientos que lleven a esa determinación. Como mínimo, el trabajo de descalificar a un postor lleva mucho tiempo. El sistema LRB logra que las entidades gubernamentales se mantengan a distancia de sus contratistas. A las entidades gubernamentales no les gusta mantener por mucho tiempo relaciones de confianza con sus contratistas, como sucede con muchas compañías del sector privado que establecen relaciones de confianza con sus proveedores. Las relaciones de este tipo podrían considerarse sospechosas y potencialmente corruptas en el sector público.

Desafortunadamente, el sistema LRB ha estimulado otro tipo de corrupción. Al

menos en la ciudad de Nueva York, los contratistas suelen hacer ofertas bajas y luego aumentar el valor del contrato manipulando órdenes de cambios, a veces de manera fraudulenta, de gerentes de contratos gubernamentales acosados. El costo final del contrato puede ser de varias veces el precio ofertado en la licitación. Encontramos que muchos funcionarios públicos de la ciudad de Nueva York sospechaban que todos los contratistas privados que pujaban por contratos del gobierno eran delincuentes en potencia. Es obvio que una situación así lesiona a un gobierno eficaz y responsable.

La protección a informantes, que se volvió popular después del escándalo de Watergate, también es un ejemplo de cómo el proyecto anticorrupción impone costos a la administración pública. Quizá el incentivo proporcionado a los informantes al protegerlos de acciones personales negativas estimula los informes de corrupción en los organismos y, así, desanima la corrupción, pero esto es sólo un quizá. A nosotros no nos consta. Sin embargo, una evaluación adecuada a las reformas acerca de los informantes tiene que considerar los posibles costos para la administración pública. Por una parte, algunas leyes de protección a informantes casi suponen que los directivos del gobierno no manejarán adecuadamente los cargos por corrupción y, lo que es peor, castigarán a los empleados que presenten tales cargos. Ciertamente, esto no mejorará la situación de los administradores públicos ni su moral. Por otra parte, animar a los informantes les da armas a los empleados descontentos y mediocres contra sus supervisores. Un empleado que sienta rencor contra un supervisor o que teme ser despedido puede presentar un cargo de corrupción falso y así conseguir para sí mismo la protección a informantes. Una vez reconocido como informante, un empleado es intocable. Puede permanecer en el puesto por meses o incluso años, durante el tiempo en que se investiga el caso. Su presencia continua en el organismo, cuyo director deseaba despedirlo, muestra la impotencia del director. Si los investigadores externos determinan que una acción personal negativa contra un informante fue incorrecta y debe revertirse, la autoridad del funcionario gubernamental se verá gravemente lesionada.

### ¿A MENOR CORRUPCIÓN, MÁS INEFICIENCIA?

Los controles anticorrupción pueden implicar, y de hecho lo hacen, costos para la administración pública. La pregunta que debe plantearse es si esos costos valen la pena. ¿No es razonable pagar un precio por reducir la corrupción? Por supuesto, la respuesta es "sí". Vale la pena un pequeño aumento en la ineficiencia para reducir un poco la corrupción. La pregunta que debemos hacernos ahora es: ¿cuánta corrupción reducen los diversos controles?

Lamentablemente, existe un obstáculo insuperable para responder esta pregunta. No sabemos si una estrategia anticorrupción en particular, o un torrente de estrategias, "funcionan". A diferencia de casi todos los demás delitos, no se tienen datos de ningún tipo sobre la tasa de corrupción oficial. ¿Cuánta corrupción hay? ¿La tasa aumenta o disminuye? ¿Hay más corrupción ahora que en las décadas anteriores? ¿Hay más corrupción en una ciudad que en otra, en un departamento que en otro? ¿Disminuyó la corrupción después de poner en práctica una serie de reformas administrativas? No se puede estimar la corrupción con los Informes de Delitos Uniformes, que se basan en los delitos informados a la policía, ni tampoco con el Estudio Nacional sobre Víctimas, que se basa en entrevistas realizadas sobre una muestra nacional de individuos. Es difícil pensar en cualquier otro delito que carezca de un indicador de frecuencia. Por ejemplo, se pueden obtener algunas estimaciones del nivel del tráfico de estupefacientes a través de encuestas a estudiantes de secundarias y otros, pruebas para detección de drogas en personas arrestadas, confiscaciones de drogas realizadas por funcionarios aduanales y policías, y cambios en el precio al menudeo. No hay índices de corrupción similares o comparables.

Se ha prestado muy poca atención en cómo medir la corrupción o cómo establecer una tasa de corrupción. Por ejemplo, ¿debería medirse la corrupción por el porcentaje de funcionarios que se han involucrado en cualquier acto de corrupción en un año, en una década o a lo largo de su carrera? ¿Sería mejor medir el porcentaje de transacciones oficiales en las que hubo corrupción? ¿O la cantidad de dinero implicada en actos corruptos como una proporción del total del presupuesto de un individuo, de un organismo o de una unidad gubernamental?

No sólo los problemas conceptuales y prácticos inherentes a la evaluación de la

cantidad de corrupción parecen insuperables, los políticos y funcionarios gubernamentales tienen muy pocos incentivos para someterse a una evaluación honesta. La posición ideal para la operación de un organismo oficial en un país o jurisdicción donde hay una gran preocupación por la corrupción es tener todo tipo de estrategias anticorrupción en el lugar y no revelar ningún caso de corrupción. Las revelaciones de corrupción pueden convertir al administrador en sujeto de críticas por tolerarla. Su oficina puede sumirse en el escándalo durante semanas o meses, lo que pondría en riesgo su prestación de bienes y servicios. Sin importar si el funcionario pudo impedir o no la corrupción, se convertirá en chivo expiatorio, es decir, será considerado responsable del escándalo y lo despedirán (e incluso podrían enjuiciarlo) para calmar las críticas de los medios y el enojo del público.

El hecho es que no debemos suponer que las estrategias preventivas administrativas, instituidas en nombre del control de la corrupción, de veras la limitan o reducen. La investigación que realizamos en la ciudad de Nueva York mostró que precisamente los organismos que más controles anticorrupción tenían fueron los que estuvieron involucrados en mayor número de escándalos por corrupción. Por supuesto, esto no significa que los controles anticorrupción provoquen la corrupción, o que no tengan efecto sobre ella. Puesto que no conocemos la corrupción implícita, no podemos llegar a esa conclusión. Sin embargo, nuestro estudio debería servir para impedir que los académicos y analistas políticos concluyan que la existencia de controles manifiestos anticorrupción significa que hay menos corrupción. Una hipótesis valiosa es que distintos controles anticorrupción no tienen la misma eficacia para evitarla ni tampoco los mismos efectos en la burocracia ni en la administración pública. El problema es que, aun en Estados Unidos, no sabemos, por ejemplo, hasta qué grado han tenido éxito o han fracasado en evitar la corrupción algunas estrategias de asignación de personal (por ejemplo, rotación frecuente del personal), los procedimientos contables, los reglamentos de contratación y la protección a informantes.

Hay mejores oportunidades para investigar cuáles controles de la corrupción implican mayores pérdidas en eficiencia. Creemos que los procedimientos contables y las auditorías son probablemente los que tienen mayor potencial para promover tanto la eficiencia gubernamental como el control de la corrupción. Es difi-

cil imaginar que un organismo pueda operar con eficiencia sin tener controles financieros que permitan a los funcionarios determinar cuánto se gasta, quién lo gasta y para qué. Por supuesto, “contabilidad y auditoría” no son términos que se definan a sí mismos. En algunas de las dependencias que estudiamos en la ciudad de Nueva York, la contabilidad y la auditoría orientadas al control de la corrupción, más que a mantener informada a la dirección, se volvieron gravosas y costosas para los administradores.

### CONCLUSIÓN

Desde Watergate, los estadounidenses hemos ampliado mucho nuestra definición de corrupción y hemos multiplicado nuestras estrategias para combatirla. ¿Qué hemos logrado? No está claro si la corrupción se redujo, pero, irónicamente, el respeto y la confianza en el gobierno sí disminuyeron. Es posible que tengamos demasiada corrupción, o demasiados controles contra la corrupción.

Sin duda hay mucho que aprender de la gran inversión que hizo Estados Unidos para combatir la corrupción. Debido a sus recursos y a su capacidad político-legal para poner en práctica nuevas leyes y políticas, puede considerarse a Estados Unidos como un laboratorio para la experimentación de políticas en el control anticorrupción. Sin embargo, puesto que no ha habido una evaluación del proyecto anticorrupción de Estados Unidos, resulta difícil llegar a conclusiones confiables acerca de lo que funciona y lo que no.

Durante generaciones, se han puesto en práctica estrategias anticorrupción sin ningún esfuerzo ni tampoco esperanza por determinar si funcionan. Tal vez de lo que se trataba era de mitigar el resentimiento público, proporcionar protección política y demostrar que los funcionarios públicos tienen valores propios. Si no se presentan más escándalos en el corto plazo, podríamos darle crédito a la elite política que llevó a cabo las reformas. Si hay otro escándalo, la elite política podría al menos alegar que ya se habían adoptado anteriormente recomendaciones anticorrupción y que se hizo todo lo posible para impedir el delito.

Todos los escándalos de corrupción importantes provocaron nuevos mecanismos y procedimientos anticorrupción. Cuando se concibieron y se pusieron en

práctica estas “reformas”, se pensó que satisfarían las demandas políticas de los escándalos, sin darle mucha o ninguna importancia al efecto que podrían tener en la administración pública. Los reglamentos de amplio alcance sobre conflictos de intereses, la declaración financiera y la “rotación de personal” son buenos ejemplos de este tipo de estrategias. Pueden proporcionar protección política, pero a costa de desanimar a gente buena de entrar o permanecer en el gobierno. Terminamos con un problema de corrupción y con un problema de control de la corrupción.

Este ensayo no es un informe para que no se actúe acerca de la corrupción. Es un informe para considerar muy en serio su control, de hecho, para tratarlo como una ciencia. Hasta el momento, no existe un paquete “sacado de la manga” de controles de la corrupción que, simplemente regándolos por un organismo corrupto, puedan lograr que desaparezca y mejore la calidad de los servicios del gobierno. Casi todos los controles de la corrupción implican costos e intercambios. Por lo tanto, deberían portar la leyenda “utilícese con precaución”. **GE**