

Más acerca del mal manejo de los funcionarios públicos*

Gerald Caiden

Las pruebas del mal manejo de los funcionarios públicos siguen creciendo. No pasa un día sin que algún periódico del mundo haga referencia a los delitos de los funcionarios públicos. El prólogo de una ponencia sobre la corrupción administrativa comparada que se presentó en una conferencia sobre el fraude, el dispendio y el abuso en el gobierno, realizada en la Universidad de Pittsburgh en octubre de 1980, incluía una lista de conductas cuestionables que apareció en la edición del 24 de julio de ese año en *The Wall Street Journal*, sin duda alguna un periódico conservador y respetable (McKinney y Johnston, 1986). La edición de esa fecha de *The Wall Street Journal* ha sido muy característica. Resulta claro que el mal manejo en el sector público ha recibido más publicidad que la mala conducta en los negocios. Sin embargo, lo que se había dado a conocer era apenas la punta del iceberg. Hoy en día la situación no es diferente.

Para buscar temas relacionados con este tipo de delitos, sean públicos o privados, *The Wall Street Journal* y otros periódicos especializados en cuestiones financieras como *The Financial Times* son todavía la mejor fuente de información comprobable, en comparación con periódicos más sensacionalistas. En los pasados quince años, en los Estados Unidos se les han unido *The New York Times* y *The Washington Post* y otros periódicos importantes que por lo general les

* Tercera Conferencia Internacional de Jerusalén sobre Ética en el Servicio Público "Política, Ética y las Profesiones", Jerusalén, Israel, 25 a 29 de junio de 1995. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

prestan más atención a los escándalos locales. Todos ellos han publicado elaborados artículos sobre el mal manejo de los funcionarios públicos, que han recibido atención en todo el mundo, y que cubrían los siguientes aspectos:

- Flujos internacionales ilegítimos de narcóticos, armas, material nuclear y otras sustancias peligrosas.
- Lavado de grandes sumas de dinero ilegal y flujos diarios de dinero *caliente* mediante transacciones bancarias y prácticas comerciales dudosas.
- Cleptocracia y saqueo del tesoro público.
- Penetración del crimen organizado y del gangsterismo en el sector público y en la estructura gubernamental, así como la creciente obsesión mundial por el dinero.
- Debilidad en la protección de las fronteras, operaciones aduanales, recolección de impuestos, sistemas de justicia penal y cumplimiento de la ley.
- Corrupción política en Japón, Italia, México, Nigeria y otros países.
- Corrupción administrativa en países de la antigua Unión Soviética, China, Paquistán, Brasil y Colombia, además de la corrupción política.

En efecto, de casi todos los países del mundo se pueden extraer historias semejantes, y sólo muy pocas han pasado inadvertidas. El mal manejo de los funcionarios públicos es ubicuo y demasiado común.

El año de 1995 no fue la excepción. En Europa Occidental, durante mucho tiempo considerada un ejemplo de gobiernos relativamente limpios, se han dado a conocer casos de hechos ilícitos en el Reino Unido, tanto en el ámbito nacional como en el local, que señalan a ministros y alcaldes y la confabulación de administradores públicos. En Francia, por lo menos tres ministros, así como algunos dirigentes de los partidos políticos nacionales, han estado inmiscuidos en escándalos financieros, al tiempo que en el nivel local, que cada vez adquiere mayor relevancia, el alcalde de la segunda ciudad más grande ha sido acusado de recibir fondos malversados. En Bélgica ha habido escándalos de sobornos acerca de la venta de armas, en los que se vio implicado el secretario general de la OTAN, mientras que en España, por un tiempo no se pudo localizar al antiguo jefe de la policía, que había amasado una fortuna durante su cargo, y el escándalo provocado por su desa-

parición desacreditó al gobierno y a varios dirigentes políticos. En el Medio Oriente, un escándalo de corrupción política en la organización Histadrut también desacreditó al gobierno israelí, mientras que la monarquía de Arabia Saudita se tambaleaba de igual manera, a medida que surgían más datos acerca del dispendio de fondos públicos y los sobornos debilitaban su legitimidad. En Asia, ni siquiera la censura ha evitado que se conozcan historias de malos manejos en los niveles más altos en India, Paquistán, Indonesia, Malasia y las dos Coreas. Australia ha tenido que emprender otra pesquisa respecto a la corrupción policiaca. En América Latina, Venezuela ha sufrido un escándalo recurrente, mientras que para el caso de Colombia se ha acuñado un nuevo término, "narcodemocracia", que significa "un país con la fachada de un gobierno democrático que es, de hecho, controlado por los jefes de la droga, quienes manipulan el *establishment* político con dinero proveniente de la cocaína" (Bennett y Helms, 1995).

Un poco más al norte, los Estados Unidos nunca dejan de cosechar escándalos de amantes, contratos arreglados, sobornos, vigilancia, patrulla fronteriza y mal uso de dineros públicos. Incluso Canadá se ha visto afectado por una reciente colección de casos (Langford y Tupper, 1993). La lista es larga y no tiene fin.

¿Va en aumento el mal manejo de los funcionarios públicos? En efecto, cada vez hay más historias de horror. Tal vez se deba a que hemos ampliado la definición de mal manejo y corrupción. Pero los delitos siguen siendo más o menos los mismos que antes; hay pocas cosas nuevas. Tal vez la desfachatez sea ahora más descarada de lo que había sido durante mucho tiempo y haya aumentado la escala de la cleptocracia. Muy pocos países escapan a la atención mundial. Se acumulan pruebas no sólo de los escándalos, sino también del mal manejo de oficinas que supuestamente deben descubrir los malos manejos de otras oficinas, no sólo en el ámbito local y nacional, sino también en el internacional; no sólo en las oficinas del sector público, sino también entre organizaciones no gubernamentales que tratan con funcionarios públicos. Esto no significa que el mal manejo de los funcionarios públicos vaya necesariamente en aumento, sino tan sólo que se ha vuelto más notorio. Los medios masivos de comunicación ya no están tan intimidados y ya no se asustan de reportar rumores sin confirmar la fuente. El mal manejo de los funcionarios públicos vende noticias. La actitud del público hacia éstos se ha venido deteriorando casi en todo el mundo. La gente ya no está dispuesta a concederles el beneficio de la duda. Los ánimos son repulsivos. El gobierno se está

desprestigiando y cualquier prueba sobre estos delitos sirve para justificar la desconfianza del público a la oficialidad; se sirve de todo. También justifica la práctica cada vez más común de engañar al gobierno y embaucar a la burocracia, como si se estuvieran saldando viejas cuentas, ocultando que en verdad es una actividad criminal.

Hasta cierto punto, la sospecha pública es justificada. La norma de la vida política ha decaído. Se ha deteriorado la disciplina personal. Los dirigentes políticos se comportan como rufianes, utilizando lenguaje soez, burlas, violencia e intimidación en el escenario público sin vergüenza ni remordimiento. Al público sólo le queda imaginar cómo se comportarán en su vida privada. Le dan un mal ejemplo a todo aquel que es atraído a su círculo y su mal manejo debe desvanecerse, especialmente ante los vulnerables que ven cuán fácil es hacer lo mismo y salir impune. Las excusas y las justificaciones para este comportamiento despreciable nunca dejan de asombrar. Incluso cuando son atrapados con las manos en la masa robando de las arcas públicas, sostienen que son inocentes, que sus motivos eran los mejores y que sus acciones son justificables en aras del interés público. Peor aún es la manera en que manipulan, solapan, encubren y amenazan a todo aquel que se interponga en su camino, a aquel que no esté de acuerdo con ellos, a aquel que amenace con delatarlos. Cual animales atrapados, pelean por sus vidas públicas y hacen los trucos más sucios sin el menor escrúpulo. Las recompensas por estar de acuerdo con ellos son tentadoras, y pocos son los que pueden resistirlas y, una vez atraídos, pueden superar a sus maestros. La contaminación es muy infecciosa. Una vez que se ha podrido una parte, todo empieza a apestar.

Las normas públicas se han erosionado porque los sucios truhanes han demostrado que se pueden salir con la suya. El caso del Banco de Comercio y Crédito Internacional (Bank of Commerce and Credit International, BCCI) mostró cuán amplia y extensa era la criminalidad entre los dirigentes políticos y sus círculos. Pero, ¿quién perdió su puesto? ¿Quién fue deshonrado? ¿Quién, además del banco, fue enjuiciado, exiliado y castigado? El BCCI era tan sólo un banco que albergaba a los corruptos y ocultaba sus ganancias mal habidas. Las normas públicas se han erosionado precisamente porque no ha pasado mucho. Poco ha cambiado. Los juegos continúan ininterrumpidamente y otros bancos toman el lugar del BCCI según sea necesario y sin mayores inconvenientes. El inocente y el crédulo pagaron el precio. Las normas públicas se han erosionado porque en realidad nadie ha tomado una

posición lo suficientemente fuerte y los que han tratado de hacerlo han sido destruidos o también se les ha encontrado culpables de alguna fechoría. La integridad pública se ha visto comprometida en tantos ámbitos, en tantas áreas oscuras, de tantas maneras inofensivas, que nadie sabe ya sobre qué terreno pisa. Lo que parecía inaceptable se ha tornado aceptable, aceptado, habitual e institucionalizado, de modo que ya no se reconoce por lo que realmente es. En vez de recibir sobornos rudamente o aceptar dinero rápido, los malhechores arreglan sofisticadas apuestas u honorarios por concepto de consultoría o descuentos o favores de modo de no dejar huella. Muchas formas de mal manejo se han tornado tan sofisticadas que se han hecho legales y en apariencia inocentes, como cuando las apuestas amistosas reemplazaron al soborno.

Todo esto es un reflejo de los tiempos cambiantes. Por un lado, ahora hay más riqueza flotando en el aire, hay más glamur, más cosas lujosas que adquirir, más placeres ocultos, más poder que acumular, más tentaciones seduciendo a más y más personas que nunca antes habrían tenido la más remota posibilidad de acercarse a ellas. Por otro lado, al *boom* de mediados de siglo lo han reemplazado tiempos más difíciles, escasez, un mayor desempleo y empobrecimiento, pocas comodidades y servicios públicos, una menor red de seguridad —si es que la hay—, una competencia más intensa por las oportunidades disponibles, un ajuste del cinturón público, un pueblo más egoísta y codicioso y una menor preocupación por el futuro de los demás, una disminución en el concepto de comunidad. Se ha desatado una guerra sin cuartel para agarrar cualquier cosa, y no hay reglas. Todos están atrapados en esta endurecedora competencia inexorable, incluso los servidores públicos más morales, más disciplinados, los que tienen más espíritu de servicio y los más dedicados. Todos son absorbidos. Por lo tanto, hay una actitud más comprensiva, una mayor tolerancia al mal manejo, una mayor suavidad hacia los delincuentes. Mas, por la gracia de Dios, algunos de nosotros estamos a la altura de esos trucos, sólo que somos más listos y no nos dejamos absorber. La indignación social se está embotando, porque ya no es tan fácil elegir entre los grises cuando antes todo era claramente blanco o negro.

También existen razones para pensar que el ánimo repulsivo de la gente hacia el gobierno y el mal gobierno ha hecho que se tome a la corrupción más en serio y que se fomenten más investigaciones que ofrezcan hallazgos públicos que de otra manera no se hubieran conocido. Esto en efecto ha sucedido en Brasil, donde una investigación

oficial reveló que una tercera parte de los ingresos públicos habían sido malversados. Cuando se llegan a conocer este tipo de pruebas alarmantes, las personas de otros países comienzan a dirigir la atención a sus propios sistemas administrativos. Los grandes escándalos que alcanzan los encabezados en todo el mundo, como el caso del BCCI y los escándalos de ahorro y préstamos, también tienen el mismo efecto. Ésta es una señal de que se están rompiendo los tabúes. Las sociedades están comenzando a enfrentar sus realidades, a contar los altos costos de la corrupción, a plantear inquisitivas preguntas acerca de cómo se dirigen los asuntos públicos y a probarse a sí mismas cuánto ganan unos pocos a expensas de todos los demás y cuánta injusticia hay detrás. Muchos países están despertando de lo que significa tener un Estado suave en términos de una autoridad gubernamental débil, una creciente inestabilidad y una desconfianza que raya en el caos y la anarquía. Ven lo que la corrupción le hace al tejido moral de la sociedad: los tratos clandestinos, el fraude, el engaño y el dispendio, la desconfianza y el latente odio de los que no pueden o no quieren entrar al juego. Hay pocas pruebas que indiquen que el mal manejo público beneficie a otros que no sean los rufianes, y el precio que se les paga por sus ganancias mal habidas es más alto de lo imaginable. Estos llamados delitos sin víctimas nos convierten a todos en víctimas.

El precio se vuelve más alto y los riesgos más graves. Tal vez el precio no sea tan alto como la guerra en sí, el subdesarrollo, la criminalidad o el gobierno no representativo, pero los malos manejos son un factor que contribuye a esos otros males. Por primera vez en la historia, armas temibles pueden caer en manos de las personas equivocadas. Se roba materia fisionable capaz de armar dispositivos nucleares y se vende en mercados negros internacionales a cualquiera que esté dispuesto a pagar el precio. Los gases venenosos aparecen en los lugares más extraños. Los terroristas pueden ahora exigir rescate por liberar el mundo y existe la posibilidad real de un chantaje nuclear. En el mundo se mueven tantas sumas de dinero ilegalmente adquirido que son una amenaza para los sistemas bancarios, los tipos de cambio e incluso para las economías marginales. Aun las economías estables se ven amenazadas por el crecimiento de los mercados negros y todo tipo de economías subterráneas, especialmente en bienes y servicios proscritos. Preciosos recursos de capital que podrían utilizarse de otra manera son malgastados en elefantes blancos, proyectos inútiles, sueños egomaniacos y recompensas extranjeras. Y mientras tanto, los pobres que podrían haberse visto beneficiados sufren y son despojados

de toda mejora posible y pueden morir sin saber nunca cómo sus vidas se acortaron innecesariamente por la rapacidad de otros a los que nunca conocieron y que nunca pensaron en ellos. El hecho de que siempre haya habido corrupción y de que probablemente siempre la habrá, de que sea muy difícil erradicarla mientras las personas sean personas, de que sea muy difícil de descubrir, enjuiciar y vencer, de que esté enraizada en los factores institucionales más profundos, como afirman muchas personas, no es consuelo para ellos. Argumentos de este tipo se repiten con tanta frecuencia que engendran un cinismo y un fatalismo que le dicen a la gente que no es mucho lo que se puede hacer y que no vale la pena hacer nada. Muestran un desprecio por cualquier esfuerzo por mejorar la conducta de la vida pública y fomentan una actitud generalmente permisiva que erosiona la integridad. No alcanzan a distinguir entre sociedades en que la corrupción y el mal manejo son una forma de vida y sociedades en donde son excepcionales y están confinados lo más posible a los márgenes sociales en que hacen menos daño.

¿Por qué es tan difícil convencer a la gente de que la corrupción y el mal manejo no tienen rasgos compensatorios, ni beneficios sociales en el largo plazo? Sí, hay pocas dudas de que los corruptos sean benéficos; después de todo, por eso existe la corrupción; si no hubiera nada que ganar con el mal manejo, no tendría sentido. Sí, también podría ser que las sociedades ganaran algo en el corto plazo. Tómese el caso de los países que hacen grandes sumas de dinero del comercio internacional de productos ilegales y dañinos que forman una contribución sustancial a sus ingresos nacionales brutos. Los agricultores ganan mucho más de lo que obtendrían cultivando otros productos y el ingreso que generan los comerciantes y los banqueros debe caer a gotas. Pero ésta es una suerte precaria, porque no se sabe a ciencia cierta cuándo se interrumpirán o terminarán repentinamente los patrones comerciales de dichos productos, trayendo calamidad a quienes se habían vuelto demasiado dependientes e incapaces de ajustarse rápidamente. Mientras tanto, se encadenan a un cruel sistema de imposición, sujetos al chantaje y la intimidación, y arriesgan cualquier otro desarrollo, por la perpetuación del tráfico ilegal, en sí una dependencia autoinfligida. Disfrutan de la bonanza mientras dura porque, tarde o temprano, terminará a menos de que se legalicen los productos ilegales cuando los farulleros se desinfecten de la noche a la mañana.

Por otra parte, es poco lo que se puede decir a favor de los que pierden por el mal comportamiento o el mal manejo de otros. Los

corruptos elaboran todo tipo de excusas, apologías y racionalizaciones para justificar sus actos, pero despójelos de ellas y pronto saldrá a la luz que todos los demás sufren.

Desde el punto de vista político, el análisis que hace Myrdal de los estados suaves (Myrdal, 1968) acaso ha sido reforzado en años recientes a medida que varios estados vacíos se han hundido en la anarquía y el caos. Esto sucedió con la otrora poderosa Unión Soviética virtualmente de la noche a la mañana, y no sorprendió a sus ciudadanos, quienes conocían el alcance de la corrupción y los malos manejos sistémicos e institucionales. También ocurrió en Yugoslavia, aunque cuando el Estado vacío pierde su credibilidad, entran en juego otros factores desestabilizadores más importantes. Las Naciones Unidas han estado luchando en todo el mundo para recoger los pedazos de varios países en donde se rompió el control efectivo del Estado, y hay muchos países en donde no sorprendería a nadie que la comunidad internacional tuviera que intervenir para restaurar la ley y el orden, antes de que los efectos desestabilizadores del caos y la anarquía se extiendan a sus vecinos. Existen varios regímenes cuya autoridad apenas se extiende a unos cuantos cientos de kilómetros afuera de la ciudad capital y donde, si tuvieran la oportunidad, las masas se rebelarían en contra de los cleptócratas, ya que probablemente estarían mejor sin gobierno que con el que tienen ahora. Y a sus gobiernos los sostiene un poco más que el honor de ladrones. Las miserables sumas que se les esparcen a los desposeídos para evitar que se rebelen y no tengan nunca esperanzas no son nada en comparación con los grandes premios que estarían disponibles una vez destruidas la estabilidad política y la cohesión. La corrupción no puede detener la ola de resentimiento y odio que fomenta.

Desde el punto de vista económico, la corrupción no produce nada; tan sólo redistribuye lo que está ahí, y en este caso a los que no se lo merecen y no tienen escrúpulos, a expensas de los que sí se lo merecen y son morales y tratan de crear y producir, trabajan sin descanso y ahorran diligentemente. Es un parásito que sustenta estilos de vida indeseables, la toma de decisiones torcida, el consumo conspicuo, la fuga de capitales y el dispendio. Aceitar los engranajes es una analogía forzada por tergiversar la inversión y el consumo, la explotación, perpetuar los delitos e institucionalizar situaciones ofensivas. Tómese la situación de Egipto, donde la corrupción gubernamental está fomentando la combatividad, y tanto se ha salido de control que "está alejando a los inversionistas extranjeros y ha ayudado a obstruir

reformas económicas que estaban orientadas a crear un sector privado lleno de vitalidad" y ha acabado con muchos negocios pequeños (Hedges, 1995). Gould y Amaro-Reyes (1983) explicaron que, en un plazo no tan incierto, las graves implicaciones para el desarrollo económico y la eficiencia serán un costo absurdamente alto de hacer negocios que se transmite como impuestos ocultos y que no logran resarcir los reclamos engañosos y espurios de los economistas, ciegos, como muchos, no sólo a los costos políticos y sociales, sino a las realidades económicas. El objetivo de la actividad económica no es tan sólo obtener dinero sin importar de dónde venga, lo cual equivale simplemente a saquear mientras que los pocos saqueadores se benefician a expensas de los muchos saqueados, y no tiene absolutamente nada que ver con el espíritu empresarial, la creatividad, el servicio, el mercado, la eficiencia y la competencia. Todo peso obtenido de manera injustificable es un peso más negado a las causas justificables.

Desde el punto de vista social, la corrupción es polarizante y discriminatoria. Amplía la brecha entre los que tienen y los que no tienen, entre los que pueden aprovecharse de ella y los que no pueden, aumentando la desigualdad de maneras injustas. Perpetúa las divisiones y la inmovilidad, con excepción de los pocos que pueden ascender en cualquier parte y los que están preparados para repartir su botín con élites rapaces. En efecto, engendra injusticia y profundos resentimientos contra los que hacen alarde de justicia e imparcialidad. Los oprobios cotidianos socavan la confianza en sí mismo y la autoestima. La degradación conduce, a fin de cuentas, a la total bancarrota moral, donde lo malo se convierte en bueno y los delatores, quienes todavía tratan de apelar al sentido innato de imparcialidad del pueblo, son victimados y silenciados. Los valores morales han sido pervertidos y, al final, todo se vale. Cada hombre se vuelve contra cada hombre; todos son sospechosos; lo único que cuenta es el interés egoísta y la mejoría propia, sin importar el costo social. La sociedad se torna autodestructiva y los pueblos vuelven a tener comportamientos primitivos. La sociedad virtualmente deja de existir. A nadie le importa el futuro de los demás, siempre y cuando logre pasar inadvertido. Peor aún, las personas pierden la fe en que se pueda hacer algo para mejorar la situación; llegan a aceptar y a ceder; se vuelven fatalistas y resignadas, la lucha las ha acabado. Este tipo de sociedad no puede superar la crisis y sucumbe ante la catástrofe.

Para que se haga algo, la gente debe tener los ojos bien abiertos no sólo ante la sórdida realidad que la rodea, sino también ante las

posibilidades de que ellos hagan la diferencia. Huir a otro lugar donde las cosas no estén tan mal no cambia la situación; puede empeorarla, ya que despoja a la sociedad de las únicas personas dispuestas a actuar, dispuestas a desafiar, dispuestas a no ir más allá, dispuestas a no seguir el juego, dispuestas a levantarse y ser tomadas en cuenta, sin importar las consecuencias para su persona. El precio por limpiar la vida pública puede ser muy alto personalmente y, en efecto, implicará un autosacrificio. No es fácil asumir una posición impopular, ciertamente no contra una autoridad poderosa, contra los inmorales y corruptos que no conocen nada mejor y serán inescrupulosos y vengativos contra todo aquel que amenace con exponerlos, menos aún si se trata de despojarlos de sus mal habidas ganancias. Por suerte, en cada generación ha habido personas preparadas para hacer la diferencia y lo han hecho, con la justicia por única arma. Los malvados pueden ser humillados. A los inmorales se les puede mostrar el mal que reside en su forma de ser y avergonzarlos hasta que cambien. Así como se pueden mover rocas pesadas, también se pueden reformar los sistemas arraigados. Pero es bueno no estar solo, estar juntos, recibir el apoyo y el respaldo inesperado, ser alentado por los explotados, los desposeídos y los que no tienen poder, así como recibir un poco de ayuda.

Parecería que la corrupción y la mala conducta han empeorado a últimas fechas, pero también ha aumentado el apoyo para emprender acciones en su contra y ahora se dispone de más ayuda que nunca. La comunidad internacional, si bien es culpable de algunos de los mismos delitos, ha despertado lenta pero certeramente ante las graves amenazas que le ha impuesto a la humanidad el mal manejo, no sólo de los funcionarios públicos, sino también en los negocios, los cuales están muy relacionados. El mal manejo se extiende con mucha rapidez de una esfera a otra. La corrupción es particularmente infecciosa; corre como reguero de pólvora y consume todo lo que encuentra a su paso. De este modo, para ser realmente efectivos, no se puede someter el mal manejo en el comportamiento público sin acabar también con la conducta similar en la esfera privada, y viceversa. De hecho, en los últimos veinte años más o menos, parece que ha habido un creciente consenso internacional en el sentido de que la apertura (en oposición al encubrimiento del mal manejo y la corrupción) en las prácticas comerciales y gubernamentales es esencial para sostener el desarrollo y el buen gobierno. Varios organismos han estado tratando de afirmar arreglos y resoluciones para mejorar las prácticas comerciales y promover la autorregulación contra la corrupción internacional. Desde

1977, la Cámara Internacional de Comercio diseñó un conjunto de Reglas de Conducta para combatir la extorsión y el soborno.

Desde entonces, se ha establecido en Alemania una organización no lucrativa con ramas en muchos países del mundo como parte de una coalición para combatir la corrupción en las transacciones comerciales internacionales y para fortalecer los procesos del buen gobierno. Transparencia Internacional ha instituido un centro de información acerca de la corrupción en los negocios internacionales, que publica la revista *TI Newsletter*, donde se da a conocer información sobre la corrupción en todo el mundo, estudios de caso de esfuerzos por someterla, listas de publicaciones y conferencias relacionadas, así como agudos editoriales. Por ejemplo, el número de marzo de 1995 comenzaba de la manera siguiente:

El público alemán despertó en enero para darse cuenta de que en su propia nación tenían una situación que creían sólo podía suceder en otro país: una corrupción sistémica, de sobornos en los contratos públicos o a los servidores públicos, y donde el ejercicio lo suscribía el contribuyente a través de sobornos deducibles de impuestos [...] muchas de las empresas que se habían identificado como participantes activos en prácticas comerciales corruptas en el extranjero ahora se encuentran entre las que están a la vanguardia de dichas actividades en su propio país.

Transparencia Internacional diseñó sus Normas de Conducta que cubrían el respeto a la ley, el soborno, la consultoría, la revelación bancaria, las contribuciones políticas y el apoyo a los esfuerzos para hacer valer dichas normas. Es interesante señalar que en el preámbulo a dichas normas, se refuerzan los peligros inherentes al mal manejo de los funcionarios públicos y se confirma la disfuncionalidad de sus diversas formas, lo cual sólo se había discutido una vez acaloradamente en la bibliografía respectiva (Werner, 1983).

Reconocer que la corrupción subvierte el desarrollo económico y social elevando costos, tergiversando prioridades y distribuyendo de manera errónea los recursos, socava el respeto a las instituciones públicas y daña el tejido de la sociedad;

Reconocer aún más que la preocupación acerca de las consecuencias de la corrupción la comparten en todo el mundo los países desarrollados y los que están en desarrollo, sus gobiernos y ciudadanos, los organismos de préstamo y ayuda, y la comunidad comercial internacional;

Creer que la cooperación internacional efectiva para combatir la corrupción exige un esfuerzo concertado para promover la transparencia y la rendición de cuentas en las transacciones comerciales internacionales [...] asegurando el apego a las normas de conducta que deben observar todas las partes involucradas en transacciones comerciales internacionales.

Los Institutos CEO (del inglés Chief Executive Office) de International Media Partners, Inc., han hecho mucho ruido en los círculos comerciales y gubernamentales de todo el mundo al haber dedicado a la corrupción la mayor parte del número de septiembre/octubre de 1991 de su revista *CEO/International Strategies*. Su editorial no obró con moderación. Llamando a la corrupción “el diablo que no conoce límites”, afirmaba: “Mucho más penetrante ahora que el culto al libre mercado, las obras sucias y los que se aprovechan de ellas parecen gobernar al mundo. ¿Hay excepciones? Tal vez. Pero las reglas se hicieron para romperse. Vea a su alrededor... o en las páginas de esta revista” (p. 9). El máximo caso de corrupción han sido los comunistas que tratan de saquear una nación que se les ha ido de las manos y la nominación como el país más corrupto de ese año fue para las heridas que se infligió el páramo de la Unión Soviética y sus hombres vacíos, seguida por Argentina, Indonesia, Paquistán, Filipinas y Zaire. El siguiente gran escándalo predicho sería la privatización en los antiguos regímenes comunistas que recibirían el mismo tipo de ayuda de la cultura corporativa que una vez dictó el BCCI. No se perdonó a nadie. La élite dirigente de Japón fue reprendida, así como organizaciones de ayuda internacional en África y América Latina, que sabían que no se podía justificar 80% del dinero que había enviado a algunos proyectos y aún así continuaron apoyando a regímenes que no merecían ser favorecidos. En el mundo de los negocios, gran parte de la corrupción se adjudicó a la recesión que había transformado los años del *boom* de la década de los ochenta en una recesión moderada en los años noventa, así como a la incapacidad de las autoridades públicas para seguir con atención los delitos comerciales que se multiplicaban. El dedo apuntaba directamente a los CEO quienes, cual modernos oligarcas, habían abusado de su posición para ocultar su comportamiento antiético, al fracaso de sus deberes de supervisión y de sus responsabilidades cívicas, y a su rápida infección de arrogancia que hizo que se negaran a reformarse. ¿Había alguien que se opusiera? Robert Klitgaard vio que no hay mal que por bien no venga, cuando se dio cuenta de que las

reformas económicas del libre mercado fracasarían a menos de que se redujera la corrupción. Elaboró una lista de las iniciativas contra la corrupción que tenían potencial (p. 63), como lo hizo Stephen Riley, quien vio una oportunidad en imponer condiciones a los países pobres que habían acumulado grandes deudas gastadas en sus cleptócratas y narcodemócratas (p. 85). Pero todo el número de esa revista era pesimista y agorero.

Los CEO son realistas. Si tienen que abandonarse a la corrupción y a otro tipo de malos manejos para llevar a cabo sus negocios, lo harán y encubrirán sus acciones lo mejor que puedan. Pero si dichas prácticas ilegales los amenazan con perder sus negocios, tratarán de ver que sus organizaciones se comporten de manera correcta. Es obvio que en esas partes del mundo en donde la corrupción es un estilo de vida, sus organizaciones bailarán al son de las reglas locales. Esto se aplica tanto a organizaciones no lucrativas como a organizaciones públicas que continúan funcionando siempre y cuando vean que algo bueno proviene de sus operaciones, sin tener en cuenta lo que esto les provoca a los empleados de la localidad; conocen el alto costo que éstos (y el pueblo que contribuye a su financiamiento) tienen que pagar. Es poco probable que se opongan al sistema local o se rehúsen a entregarse a él hasta que se hagan reformas. Rara vez tratarán de imponer lo que consideran mejores prácticas comerciales; tan sólo las indicarán y tratarán de convencer a los locales de lo que perderían si persisten en las maneras inadecuadas. Poco les importa si los locales lo advierten o no.

En cambio, cuando es probable que los malos manejos afecten de manera adversa sus negocios, los CEO tendrán cuidado en aparentar rectitud y moralidad. De hecho, cuando una mejor imagen comercial es producto de una reputación de responsabilidad civil, de orgullo y de integridad cívica, voluntariamente se incorporan en asociaciones que fomentan el buen gobierno y las buenas prácticas comerciales, en sociedades comerciales y profesionales que promueven estrictas normas éticas y, en sus propias organizaciones, apoyan la formalización de códigos de ética, la capacitación en dichos códigos y los procedimientos disciplinarios para hacerlos cumplir. Muchos apoyan dichas actividades por el hecho de que son correctas, no sólo por el bien del negocio o de una mejor imagen comercial. De hecho, en años recientes ha habido una significativa tendencia en los círculos comerciales a vigilar más el cumplimiento (Caiden, 1992) y, de acuerdo con una encuesta realizada en 1994 por el Centro de Recursos Éticos en Washington, D.C., un gran porcentaje de compañías tienen programas éticos for-

males. A pesar de que algunas empresas sólo practican selectivamente lo que pregonan y cada vez están más conscientes de sus limitaciones, se toman la molestia de promover un clima de negocios ético y presionan a sus contrapartes para que cambien sus maneras de actuar; odian ser lobos de la misma camada (*The Economist*, 8 de abril de 1995, p. 57).

En el sector público, algunos organismos tratan de hacer lo mismo: es decir, mejorar el clima ético de conducción de los negocios públicos. Entre algunos ejemplos podemos mencionar al Comité de Investigación sobre Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencia Política, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y su progenie académica, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración y el Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención y el Tratamiento de Delincuentes, los cuales se centran en diferentes aspectos del mal manejo de los funcionarios públicos y se dedican a formular códigos de ética profesionales para funcionarios públicos, además de los códigos que han puesto en marcha otras profesiones públicas. La corrupción y la penetración del crimen organizado en el sector público han estado recibiendo cada vez más atención especial de la Interpol, de la Organización de las Naciones Unidas y de la comunidad de ayuda internacional. Mayor importancia han tenido, en fechas recientes, las asambleas regulares de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción y el manual de prácticas contra la corrupción editado por el Departamento de Justicia Criminal de la ONU en Viena. Como resultado, ha habido un vasto aumento en la información respecto al mal manejo de los funcionarios públicos y sobre qué hacer con él, y gran parte del nuevo conocimiento se está incorporando al material impreso estándar lo más rápido posible (Caiden, 1988; Klitgaard, 1988; Heidenheimer, 1989; Caiden, 1993).

¿Qué mensaje queda en claro de esto? Los malos manejos de funcionarios públicos tienden, en efecto, a ser encubiertos y lo que se conoce probablemente sólo sea una pequeña fracción de lo que está por conocerse. En vista de que hay tantas formas distintas, no hay una regla general que pueda aplicarse y haga que los funcionarios públicos se comporten de manera correcta de la noche a la mañana. Tiene que identificarse y estudiarse cada una de estas formas en su contexto específico, así como sus causas y consecuencias, su importancia para la sociedad y su significado, su daño y su peligro potencial, a sus participantes y simpatizantes, a sus ganadores y perdedores, y su localización y concentración, antes de que se pueda planear y aplicar

una estrategia efectiva. Queda claro que deben elaborarse juicios respecto a las prioridades y las reducciones posibles (la minimalización y no la eliminación, ya que ésta es virtualmente imposible y demasiado costosa). Podría ser también que se atacaran primero los objetivos fáciles tan sólo para demostrarles a los cínicos y escépticos que algo se puede hacer, para construir una base de apoyo público y crear un *momentum* antes de embestir contra los objetivos más difíciles y así darles a los investigadores experiencia, confianza y orgullo en su difícil y compleja misión. Queda claro, también, que debe disponerse de los recursos adecuados, incluido el tiempo. Muchas campañas contra la corrupción han fracasado porque carecían de los medios suficientes, lo que permitía que los delincuentes ganaran la delantera y a menudo fueran más listos que los investigadores. Queda claro que la intención de emprender acciones efectivas contra los malos manejos debe demostrarse en hechos y no sólo en palabras, y que debe mantenerse la presión todo el tiempo que sea necesario para reducir muchas de estas formas a ocurrencias aisladas y aberrantes que puedan localizarse rápidamente y frustrarse de manera instantánea y convertirlas, de hecho, en poco rentables.

Combatir los malos manejos no es un entretenimiento temporal. Muchos son como un virus. Parecen estar latentes y ser inofensivos, pero tan sólo están esperando su oportunidad para infectar todo el cuerpo político y difundirse en todas partes, lo que exige un tratamiento drástico y amargas medicinas. En dichos casos, la prevención requiere mayores o menores grados de institucionalización, en particular las formas más imperiosas en que se interrelacionan los malos manejos políticos, comerciales, profesionales y administrativos. A veces, la institucionalización tan sólo puede requerir lecciones de civismo en las escuelas. En otros casos, es probable que se requieran firmes oficinas de vigilancia que puedan atacar sin comprometerse o hacer trabajo secreto para infiltrar las conspiraciones organizadas, que plantean un peligro tan grande para la sociedad, que más vale que la gente esté consciente de que nadie, así tenga las conexiones adecuadas o sean demasiado listos, puede siquiera pensar en que no será detectado y saldrá impune.

Como siempre, en el fondo se encuentra la voluntad para actuar contra los malos manejos de los funcionarios públicos y, de hecho, en contra de cualquier mal manejo intolerable. Dicho de otra manera, el punto es la tolerancia y la aceptación del mal manejo que no se ve como lo que realmente es, tal vez porque la gente es demasiado

indulgente o porque no está consciente de sus efectos dañinos, o porque erróneamente piensa que trae algún beneficio (lo cual puede ser cierto para algunos de ellos). El remedio está en la educación y en la socialización para saber qué buscar, para reconocer los malos manejos por lo que son y para comprender qué implican realmente. El principio moral se remonta a Caín y Abel, cuando se planteó por primera vez la cuestión de si somos o no los guardianes de nuestros hermanos. El doctor Nebenzahl, antiguo contralor estatal de Israel, decía que es parte del bienestar y de la paz mental del hombre bueno saber que la sociedad a la que pertenece también hace justicia con sus compatriotas. Inmejorable respuesta.

Referencias bibliográficas

- Bennett, W. y J. Helms (1995), "Colombia, America's Favorite 'Narco-Democracy'", *The Wall Street Journal*, 4 de abril, p. A 14.
- Caiden, G. (1980), "Comparative Administrative Corruption", *Hong Kong Journal of Public Administration* (ahora *Asian Journal of Public Administration*), vol. 3, núm. 1, pp. 56-71.
- (1988), "Toward a General Theory of Official Corruption", *Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, núm. 1, pp. 3-26.
- (1992), "Public Disillusion and Organizational Self-Policing", Quinta Conferencia Internacional Contra la Corrupción, Amsterdam, 15 p.
- (1993), "Dealing with Administrative Corruption", en T. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker.
- Caiden, G. y N. Caiden (1977), "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, vol. 37, núm. 3, pp. 301-309.
- Gould, D. y J. Amaro-Reyes (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance", *Staff Working Paper núm. 580*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hedges, C. (1995), "Mubarak's Challenge", *The New York Times*, 3 de abril, p. A 2.
- Heidenheimer, A. (ed.) (1989), *Political Corruption*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Langford, J. y A. Tupper (1993), *Corruption, Character and Conduct*, Toronto, Oxford University Press.
- McKinney, J. y M. Johnston (1986), *Fraud, Waste and Abuse in Government*, Filadelfia, ISHI Publications.
- Myrdal, G. (1968), *Asian Drama*, Nueva York, Twentieth Century Fund.

- Naciones Unidas (1990), *Crimen Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Co-Operation*, tema 3, Documento A/CONF. 144/8, Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, Nueva York.
- Nebenzahl, I. (1983), "The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman", en G. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Westport, CT, Greenwood Press, pp. 59-64.
- Werner, S. (1983), "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *Public Administration Review*, vol. 43, núm. 2, pp. 146-154.