

Director
David Arellano Gault
 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS
 david.arellano@cide.edu

Codirector de este número
Arturo del Castillo

Comité Editorial

Sección Internacional

Peter deLeon
 UNIVERSIDAD DE COLORADO

Bernardo Kliksberg
 BANCO INTERAMERICANO
 DE DESARROLLO

Laurence Lynn
 UNIVERSIDAD DE CHICAGO

Jean-Pierre Nioche
 ESCUELA HEC Y ESCUELA NACIONAL
 DE ADMINISTRACIÓN, PARÍS

Guillermo O'Donnell
 UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME

Guy Peters
 UNIVERSIDAD DE PITTSBURGH

Joan Subirats
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
 DE BARCELONA

Jean-Claude Thoenig
 GAPP-ESCUELA NORMAL SUPERIOR,
 CACHAN, FRANCIA

Sección Nacional

Luis F. Aguillar Villanueva

David Arellano
 CENTRO DE INVESTIGACIÓN
 Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Enrique Cabrero
 CENTRO DE INVESTIGACIÓN
 Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Juan Pablo Guerrero
 CENTRO DE INVESTIGACIÓN
 Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Eduardo Ibarra
 UAM-IZTAPALAPA

José Luis Méndez
 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Luis Montaña
 UAM-IZTAPALAPA

María del Carmen Pardo
 EL COLEGIO DE MÉXICO

**Gestión y
 Política Pública**

es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema medular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de políticas públicas en México y en otros países.

Gestión y Política Pública aparece dos veces al año. Aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales: *Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia* (Conacyt); *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades* CLASE; *ABC POL SCI*; *International Development Abstracts*; *Sociological Abstracts*; *International Political Science Abstracts*; *PAIS*; *Public Affairs Information Service*; *Manager Elsevier Geo Abstracts*.

ÍNDICE

VOLUMEN X NÚMERO 2 II SEMESTRE DE 2001

Gestión y Política Pública

David Arellano Gault
 PRESENTACIÓN
 221

Susan Rose-Ackerman
 INTRODUCCIÓN
 225

Gerald Caiden
 TENDENCIAS ACTUALES EN LA ÉTICA
 DEL SERVICIO PÚBLICO
 233

Mohammad Mohabbat Khan
 PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA:
 REFORMA ADMINISTRATIVA Y CORRUPCIÓN
 253

Arturo del Castillo
 EL SOBORNO: UN MARCO CONCEPTUAL
 PARA SU ANÁLISIS
 275

VOL. X, NÚMERO 2 ■ MÉXICO ■ SEGUNDO SEMESTRE DE 2001

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
 Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
 Certificado de licitud de título: 9058; Reserva del título otorgado por la Dirección General de Derechos de Autor: 003293/95; Certificado de Licitud de Contenido: 6349
 Ventas y suscripciones: Dirección de Comunicación y Difusión
 Tel. 5727-9800, exts. 2612 y 2417

<http://www.cide.edu>

Cuidado editorial: Susana Moreno Parada, 5543-4628, smorenop@yahoo.com.
 Con la colaboración de: Moisés Arroyo, María José Pérez y Lizete Zavala.

Gestión y Política Pública, vol. X, núm. 2, se terminó de imprimir en julio de 2001 en los talleres de JEM, S. de R.L., 5582-2931.

El tiro fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

María González de Asís
CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES PARA LUCHAR
CONTRA LA CORRUPCIÓN
..... **309**

James B. Jacobs y Frank Anechiarico
SOBRE LOS COSTOS Y BENEFICIOS
DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN
..... **321**

Janos Bertok
CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA DE LA ÉTICA:
LAS EXPERIENCIAS RECIENTES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE
..... **335**

Numeralia

Arturo del Castillo
FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA RECIENTE
SOBRE CORRUPCIÓN
..... **375**

Reseñas

Óscar Ángel Talledos
THE PURSUIT OF ABSOLUTE INTEGRITY. HOW CORRUPTION CONTROL
MAKES GOVERNMENT INEFFECTIVE ,
DE FRANK ANECHIARICO Y JAMES B. JACOBS
..... **403**

Iliana Nava Lagarda
CORRUPTION AND GOVERNMENT:
CAUSES, CONSEQUENCES AND REFORM,
DE SUSAN ROSE-ACKERMAN
..... **409**

Julio César Vega
CORRUPT EXCHANGES. ACTORS, RESOURCES, AND MECHANISMS
OF POLITICAL CORRUPTION,
DE DONATELLA DELLA PORTA Y ALBERTO VANNUCCI
..... **417**

Resúmenes
..... **421**

Abstracts
..... **425**

Indicaciones para los colaboradores
..... **428**

Instructions to authors
..... **429**

La revista *Gestión y Política Pública* dedica este número especial al tema de la corrupción por la importancia que tiene su discusión en la actualidad y por la calidad de los artículos que se reunieron a partir de una amplia convocatoria internacional. Cabe hacer notar que, aunque se trata de un número monotemático, todos los artículos que se sometieron a concursar para este número pasaron, como es política de la revista, por un proceso sistemático de dictaminación anónima.

David Arellano Gault

Presentación

Este número especial de *Gestión y Política Pública* ha sido pensado con sumo cuidado e interés, no sólo por la importancia del tema (la corrupción administrativa), sino por las profundas implicaciones que el mismo tiene hoy día en todo el mundo.

La corrupción administrativa en los gobiernos ha sido un fenómeno perenne en la historia de los diferentes regímenes políticos. Ninguno de ellos ha escapado al complejo fenómeno de controlar la capacidad de los miembros de las agencias gubernamentales para aprovecharse de su puesto con el fin de obtener beneficios privados. Sin embargo, las reformas administrativas y económicas llevadas a cabo durante las décadas pasadas en prácticamente todos los continentes, han abierto el debate nuevamente, ahora con instrumentos repensados y perspectivas novedosas.

Expliquémonos. Con una visión general del gobierno como un ente de grupos y organizaciones que tienen como directriz el servicio público y la defensa del interés general, las burocracias y sus organizaciones eran vistas como profesionales de la acción pública bajo el concepto de la administración científica, los aparatos administrativos básicamente podían caer en corruptelas debido a imperfecciones en los sistemas de control administrativo, por fallas en la dinámica moral y ética que los gobiernos imprimían a sus organizaciones, y por errores técnicos de diseño de las políticas públicas. Las soluciones a la corrupción eran relativamente evidentes: abrir los sistemas autoritarios administrativos al escrutinio de la sociedad, educar e inducir valores morales y éticos en la burocracia, y desarrollar sistemas de control sumamente detallados a través de normas y regulaciones rigurosas.

Este concepto ha cambiado radicalmente en décadas recientes. Las reformas derivadas de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), defensoras de un concepto particular de la racionalidad individual —donde el oportunismo es visto como un fenómeno incluso lógico y donde la compleja trama de intercambios (no sólo económicos sino también políticos) que los individuos realizan se hace en marcos institucionalizados—, han cambiado la perspectiva sobre la corrupción en los gobiernos. Esta visión ha construido argumentos que buscan mostrar que la simple educación ética o moral de los funcionarios e incluso la elaboración de detallados reglamentos y regulaciones pueden ser inútiles (y hasta contraproducentes) frente a diseños institucionales que generan incentivos equivocados y que se asientan en severas fallas de los sistemas de derechos de propiedad. Sin un cambio en este sistema de relaciones institucionales (de las reglas del juego formal e informal), continúa este diagnóstico, la corrupción no podrá verse solucionada.

El diagnóstico de la Nueva Gestión Pública lleva a una nueva conceptualización de los instrumentos de análisis y control de la corrupción. No es posible asumir que los individuos que integran las agencias gubernamentales, simplemente por buena voluntad o por un redescubrimiento ético de sus principios, cambien sus comportamientos. Mucho menos con la simple imposición de sistemas de regulaciones más sofisticados y detallados que, muchas veces de manera paradójica, generan nuevos espacios de incertidumbre (ante su rigidez) y, por tanto, ventanas de oportunidad para comportamientos oportunistas e incluso corruptos. El entendimiento y la transformación de estos incentivos, la simplificación de las reglas y de los mecanismos de control, y la apertura a controles dirigidos a resultados y no a procesos, forman parte del arsenal construido y pensado según estos nuevos supuestos. Los instrumentos que están proponiendo diversos organismos internacionales (Banco Mundial y OCDE entre los más importantes) se están implementando en decenas de países. Están surgiendo nuevos índices y métodos de medición para generar un mejor diagnóstico de los niveles específicos de corrupción debido a las fallas de los marcos institucionales. En fin, se está llevando a cabo una nueva cruzada, con armas diferentes y supuestos distintos, en diferentes partes del globo.

Sin embargo, no todo parece estar solucionado en el nuevo esquema. Diversas experiencias demuestran resultados mixtos en diversos países. Por ejemplo, la recupe-

ración de la discusión ética y moral parece estar en puerta ante la incapacidad de la visión estrictamente institucional para captar la cultura o los mecanismos de comprensión e interpretación de lo público, la estabilidad y el orden en diversas realidades locales. Los índices para medir la corrupción de manera comparativa no parecen satisfacer a muchos por la necesaria sobresimplificación que llevan a cabo para realizar estudios comparativos de corrupción en realidades nacionales y locales tan distintas y diversas. Una visión que hace demasiado énfasis en el egoísmo individual y en el oportunismo racional como principales mecanismos de acción pública se enfrenta también a la necesidad de aceptar que, para el servicio público, resulta fundamental una cuota importante de mística, con características más bien conciliadoras que económicas, más bien tolerantes que técnicas, más bien negociadas que impuestas racionalmente sobre la sociedad.

Precisamente sobre estos elementos se pensó el presente número especial. A lo largo de los diversos artículos, todos dictaminados anónimamente como es política permanente de esta revista, se revisan varios de estos debates: sobre la pertinencia y las fallas de la argumentación de la Nueva Gestión Pública para tratar el fenómeno de la corrupción; sobre la recuperación de los principios éticos y morales del servicio público; sobre el papel de las agencias internacionales con sus aciertos y sus fallos, y con los límites y potencialidades de los nuevos esquemas de análisis y diagnóstico de la corrupción en diversos gobiernos.

Esperamos enriquecer con este número el debate acerca de la perspectiva contemporánea sobre la corrupción, así como otorgar a nuestros lectores una base de bibliografía e información importante para la continuación de los estudios sobre este tema en nuestro país y en América Latina. Agradecemos el esfuerzo del codirector de este número, nuestro colega el profesor Arturo del Castillo, quien lanzó la convocatoria internacional para someter artículos para este número. Como en cualquier revista dictaminada, muchos de los artículos sometidos no han sido publicados. Sin embargo, agradecemos profundamente el profesionalismo e interés de todos los que respondieron activamente a esta convocatoria. 

Director de *Gestión y Política Pública*

Susan Rose-Ackerman*

Introducción

Este número especial de *Gestión y Política Pública* está dedicado a la corrupción burocrática en las democracias. El caso de México no se analiza, pero los artículos proporcionarán un contexto útil para los reformadores mexicanos en los ámbitos federal, estatal y municipal. La colección llega al consenso de que los esfuerzos para combatir la corrupción no se deben concentrar de manera exclusiva en la corrupción política y en los presupuestos para implementar su combate. De igual importancia es la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con las políticas de manera justa y competente.

En el ámbito nacional, México cuenta con sindicatos de trabajadores de base y representantes del sector público, pero carece de un sistema de servicio civil. Durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), esta circunstancia creaba poca incertidumbre en los funcionarios públicos, porque podían mantener una carrera estable si se movían dentro de la burocracia conforme la presidencia cambiaba de manos. No obstante, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, con el control futuro del PRI en entredicho, el Ejecutivo empezó a considerar la creación de un servicio civil. La competencia dentro del gobierno por la propiedad del programa de reforma y los desacuerdos genuinos con respecto al contenido llevaron a la reforma a un punto muerto. Además, los partidos de oposición, que tenían la mayoría dentro del Congreso en la segunda mitad del gobierno de Zedillo,

* Susan Rose-Ackerman es profesora Henry R. Luce de Leyes y Ciencia Política en la Universidad de Yale. Es autora de *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978, y de *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999. Traducción del inglés de Alicia Rosas Castillo.

vieron la reforma del servicio civil como una manera de que el régimen gobernante mantuviera a su gente en el poder, incluso si la próxima elección presidencial no le fuera favorable. Por lo tanto, tampoco ellos impulsaron la reforma. Como se ha visto, la presidencia de Vicente Fox, que no cuenta con suficiente experiencia por sí sola, ha mantenido a muchos funcionarios de la administración anterior, mientras que otros se han ido al sector privado. En este contexto, México está ahora frente a otra ventana que le ofrece la oportunidad de reforma.

¿En qué medida han contribuido a la corrupción en México la sindicalización y la falta de un servicio civil profesional? El control sindical de los funcionarios de bajo nivel, como policías y agentes aduanales, podría contribuir a la corrupción si tal control se ejerciera para limitar el control jerárquico sobre empleados corruptos del gobierno. Sin embargo, éste no es un resultado inevitable de la sindicalización. Se pueden imaginar situaciones en las que la jefatura del sindicato pueda enfrentarse a alguien corrupto de mayor jerarquía que haya organizado a sus subordinados para obtener ganancias personales. En tales casos, los sindicatos podrían aliarse con los reformadores para propugnar por salarios más altos, bonos y otros incentivos a cambio de aceptar políticas que limiten la corrupción y el poder de los superiores para organizar redes de corrupción. Puesto que las jefaturas sindicales cambian, es posible que haya situaciones en las que los sindicatos del sector público puedan formar parte de un esfuerzo de reforma.

La reforma del servicio civil parece ser una opción promisoriosa en el gobierno de Fox, dada su independencia de los vínculos clientelistas del PRI y su anunciado interés en la reforma administrativa. El nuevo gobierno necesita hacer más que fomentar el sector privado, también puede ayudar al desarrollo de un sector público más sólido y más competente. En este punto, la reforma del sistema de personal puede complementar los cambios en las normas y reglamentos que atañen a los individuos privados y a las empresas. Los artículos que a continuación se encuentran ofrecen una guía para todos los que pretenden diseñar una agenda de reforma.

Las obligaciones éticas de los servidores civiles incluyen un aspecto importante del funcionamiento del sector público. Gerald E. Caiden analiza las tendencias actuales en el campo de la ética en el servicio público. Él no concibe estas obligaciones como problemáticas y subraya las semejanzas entre las obligaciones éticas de

los funcionarios públicos y las de los directores de empresas privadas. En lugar de la afirmación común de que el gobierno debería aprender de las empresas privadas, Caiden exhorta a las empresas privadas para que adopten códigos éticos similares a los que prevalecen en los servicios civiles de los estados más industrializados. Hace el importante señalamiento de que las prácticas empresariales inmorales pueden debilitar la integridad pública y que los directores de empresa en un ambiente global tienen la obligación de evitar que esto suceda. Caiden puede parecer utópico al recomendar “nuevas formas de cooperación y asociación voluntarias y no por obligación”, pero tiene razón al hacer hincapié en el hecho de que las empresas que se benefician de su alcance global tienen una obligación en cuanto a adoptar ciertas responsabilidades para negociar de manera honesta con los gobiernos. La corrupción de los funcionarios públicos, en particular la de los de alto nivel, no puede restringirse tan sólo con una reforma gubernamental. Las empresas también deben aceptar la responsabilidad e intentar controlar la conducta delictiva de sus empleados cuando buscan contratos, concesiones y ventas por todo el mundo. Como una señal alentadora, Caiden se refiere a los esfuerzos de Transparencia Internacional (TI, Transparency International), una coalición global en contra de la corrupción que ha sido particularmente activa en el intento por cambiar las actitudes y el comportamiento de las empresas multinacionales. Sus secciones nacionales trabajan con los gobiernos en estrategias de reforma en todo el mundo. (Recientemente se estableció en México una sección de TI y está comenzando a elaborar una agenda.) Sin duda Caiden tiene razón, por lo menos en cuanto a que la retórica sobre la corrupción en las empresas internacionales ha cambiado. Esperamos que, del mismo modo, se hayan dado cambios verdaderos en el comportamiento corporativo.

A Mohammad M. Khan le preocupan las implicaciones negativas de la corrupción en la democracia. Sin embargo, no hizo énfasis en la corrupción política, sino en la corrupción administrativa, tema de este número. Él sostiene que el funcionamiento de la democracia puede verse gravemente dañado si la administración pública es corrupta. Es posible que la democratización no ponga un límite a los corruptos, sino que sólo cambie a sus beneficiarios y pase de los compinches del antiguo régimen a un nuevo conjunto de oportunistas. Khan sugiere que parte del

descontento que expresaron los ciudadanos de América Latina con respecto a la democracia apunta hacia ese problema. Para ilustrar sus opiniones, presenta ejemplos del sur de Asia que muestran por qué es difícil la reforma administrativa, pero su análisis también es pertinente para los debates acerca de la reforma en América Latina. Señala que tanto los políticos establecidos como los funcionarios existentes pueden beneficiarse del *statu quo* de la corrupción y, por consiguiente, se opondrán a la reforma. Además, los burócratas cuentan con bases de poder independientes que pueden movilizar para entorpecer la reforma o tan sólo para consolidar el *statu quo*. La presión pública externa es crucial, pero puede que no se dé en breve. Mi propio estudio sobre la reforma del servicio civil en ciudades de Estados Unidos y en el gobierno federal mexicano reveló que la participación tanto de reformadores ciudadanos como de empresarios descontentos fue esencial para que se llevara a cabo el proceso de reforma.

Arturo del Castillo contribuyó con dos artículos al número. El primero es una visión general de la literatura académica sobre el soborno, en la que ofrece una buena introducción al campo y una bibliografía útil para los que desean investigar más a fondo. El interés de Del Castillo se enfoca en las explicaciones socioeconómicas. Reconoce que la corrupción surge de la inevitabilidad de delegar que existe en el Estado moderno, y entiende que el soborno es un asunto de dos lados que puede controlarse, ya sea por el lado de la demanda o por el de la oferta. Además, el soborno puede limitarse, no mediante el cambio de los incentivos individuales, sino modificando la naturaleza de los servicios públicos prestados y la discreción concedida a los funcionarios. Este autor extiende su análisis para considerar la sociología organizacional. Le preocupa en particular el soborno que permea toda una organización burocrática, como la fuerza policiaca o un oficina de aduana, y los casos extremos en los que el crimen organizado se ha infiltrado en una institución pública y la ha corrompido. En esos casos, un código de conducta corrupta sustituye al código legal. Como señala este autor, cuando la corrupción alcanza estos niveles de institucionalización, es particularmente difícil combatirla, pero es igualmente importante contrarrestarla. En su artículo, Del Castillo no especula sobre el caso mexicano, sólo menciona a las fuerzas policiacas de México como ejemplo de corrupción sistemática. No obstante, resulta evidente la importancia de que los refor-

madores sepan distinguir cuándo la corrupción es un simple caso de estímulos racionales que pueden modificarse al rediseñar el programa, y cuándo la cultura de corrupción o de colaboración con el crimen organizado ha invadido una jerarquía completa.

El Banco Mundial (BM) contribuye con un ensayo de María González de Asís, quien está ayudando a diseñar y evaluar los esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Esta autora habla en particular sobre los proyectos en Paraguay y Bolivia, dos países con serios problemas de corrupción. A causa de la susceptibilidad política del tema, el BM reconoce que nada podrá lograrse a menos que los dirigentes políticos y los ciudadanos apoyen la reforma. El BM sólo ha aceptado proyectos que cuenten con el apoyo de los dirigentes de mayor jerarquía. Aun así, no se elimina la controversia política. En Paraguay, el presidente y el vicepresidente pertenecen a partidos distintos, y se acusaron mutuamente de tener un pasado corrupto. Sin embargo, cada uno tiene algo que ganar de su asociación con un esfuerzo en contra de la corrupción, pero el progreso puede verse obstaculizado por la lucha política interna. González de Asís no analiza lo anterior de manera directa, sino como una respuesta indirecta a este problema; observa que un comité directivo integrado por representantes de la "sociedad civil", así como por políticos y otros funcionarios públicos, vigila el esfuerzo de reforma en ambos países. El Banco Mundial organizó encuestas en hogares y empresas, así como entre funcionarios, para evaluar experiencias e impresiones. Los resultados contribuyeron a la estructuración del debate de la reforma, al ayudar al gobierno y al público a ver dónde estaban los principales problemas. Con las encuestas fue más difícil que siguieran como antes los que estaban satisfechos con el *statu quo*. Los resultados finales de estos esfuerzos de reforma todavía no se conocen, y los altos dirigentes siguen siendo acusados de corrupción. Sin embargo, la idea básica de un diálogo entre los diversos sectores de la sociedad, con base en la información obtenida de las encuestas, parece una sugerencia valiosa, ya que México se aproxima a una lucha contra la corrupción arraigada.

James B. Jacobs y Frank Anechiarico recomiendan cautela a los reformadores. Con base en su detallado estudio de los programas de control de corrupción en la ciudad de Nueva York, muestran cómo las reformas bien intencionadas pueden au-

mentar el papeleo, obstaculizar la iniciativa burocrática y provocar un sistema rígido que puede ser tan propenso a la corrupción como el régimen anterior. Estos autores creen que la corrupción es dañina, pero sostienen que la reforma debe llevarse a cabo con cuidado. Más que hacer un énfasis exclusivo en medidas enérgicas y controles adicionales, proponen que se hagan reformas en programas existentes para reducir los incentivos por corrupción. Ésta es una sugerencia sensata, sobre todo para México, que requiere una burocracia más receptiva a las necesidades de la población y no crear más controles formales. Las reformas que Jacobs y Anechiarico prefieren implican mayor transparencia a través de procedimientos mejorados de contabilidad y auditoría, así como evaluaciones honestas de la eficacia de los programas públicos.

No hace mucho, México se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto lo ha obligado a compararse con otros países, la mayoría de los cuales son más ricos y cuentan con tradiciones democráticas desde hace más tiempo. Estas comparaciones pueden provocar un sentimiento de frustración. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, esta circunstancia puede forzar a México a alcanzar los estándares de la OCDE. El ensayo de Janos Bertok sobre la creación de una infraestructura ética constituye un buen ejemplo. Bertok describe lo que han hecho recientemente los miembros de esta organización para mejorar la ética pública. Supone la existencia de un sistema de servicio civil de carrera en funcionamiento, con reclutamiento y promoción por méritos como condición básica. De esta manera, algunas de las políticas que examina sólo tendrían sentido en el contexto mexicano si estuvieran acompañadas por la creación de un sistema así. Bertok informa sobre una encuesta hecha por la OCDE acerca de las prácticas de los países que pertenecen a esta organización. Dicha encuesta muestra un acuerdo considerable respecto a los valores públicos esenciales de imparcialidad, legalidad e integridad. La mayoría de los estados miembros toman medidas para distribuir y comunicar estos valores esenciales y tener normas articuladas del comportamiento esperado. Además de comunicar las expectativas, todos los países prohíben el comportamiento corrupto y algunos han sancionado como delitos comportamientos de otro tipo, como el "abuso de poder". Las medidas de obediencia varían desde las políticas de administración que limitan la corrupción y los

tratos personales, hasta reglas para el conflicto de intereses y políticas de personal que limitan la posibilidad de clientelismo. El documento proporciona una perspectiva general de las opciones, pero no hace una evaluación de qué funciona mejor, en cuáles circunstancias y por qué. El documento ayudará a los reformadores mexicanos a compilar una relación de posibilidades, pero los expertos mexicanos en administración pública tendrán que llevar a cabo por sí mismos la tarea de establecer prioridades.

El segundo artículo de Del Castillo analiza la manera como se mide la corrupción. Explica la dificultad de medir algo que la gente quiere mantener en secreto. Demuestra que los informes de prensa y los casos judiciales son parciales y examina un trabajo de encuestas en toda la nación. Los estudios que utilizan encuestas realizadas de un extremo a otro del país señalan que la corrupción reduce el crecimiento económico y la inversión, y desvía la inversión hacia el sector público. Las economías más abiertas y competitivas son aparentemente menos corruptas. Los países con altos niveles de corrupción suelen tener gobiernos menores, así como todo lo demás, lo que sugiere que los estados corruptos carecen de legitimidad y, por consiguiente, que tienen un poder limitado y agotador.

Las encuestas detalladas dentro de cada país son, desde mi punto de vista, otra fuente promisoría de información que puede ayudarnos a entender el modo como la corrupción afecta a la interacción entre las empresas privadas y los individuos, por un lado, y a los funcionarios públicos, por el otro. En algunos países, organizaciones no lucrativas han patrocinado esas encuestas, y en otros, investigadores del Banco Mundial han recopilado la información. Tal vez ese trabajo, si se llevara a cabo en México, podría contribuir al debate de la reforma y ayudar a establecer prioridades. Estos estudios, sin embargo, pueden no abarcar el problema de la corrupción de alto nivel que involucra a empresas grandes y a altos funcionarios. Tampoco reflejaría en su totalidad el problema de la corrupción, puesto que ésta interactúa con la actividad empresarial ilícita.

Me alegra tener la oportunidad de escribir la introducción a este número especial. Espero que la colección aliente la investigación cuidadosa del sector público mexicano y también contribuya a los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios y reducir los niveles de corrupción. 

Gerald Caiden*

Tendencias actuales en la ética del servicio público

Una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honestos. Nada destruye tanto la credibilidad en las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas riesgosas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicos. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera.

La preocupación en los últimos veinticinco años fue que la generalización de la corrupción pudiera infectar lugares que antes se creían inmunes y fuera de toda duda. Tal parece que hoy día ninguna institución pública tiene las manos completamente limpias. Como resultado, se han arruinado reputaciones por unas cuantas imprudencias aisladas. El dedo de la censura señala la línea borrosa que separa las organizaciones públicas de las privadas, el sector público del privado y el compor-

* El autor es profesor de la Universidad del Sur de California (Los Ángeles, CA 90089-0626, Estados Unidos). Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: servicio público/ética.

tamiento público del privado. En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han ido dando cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.

Las prácticas comerciales inmorales socavan inevitablemente la integridad pública. El comportamiento corrupto corroe y contamina sin remedio todo lo que toca. Esto ha sido el tema y las conclusiones de las Conferencias Internacionales Anticorrupción que se han llevado a cabo en todo el mundo desde 1987. La autovigilancia, un principio tan valioso en una sociedad moral, sólo funciona hasta donde la gente quiere que funcione. Pero cuando no hay disposición, es muy poco lo que se puede hacer al respecto, y ciertamente nada puede lograr una ley débil o ineficiente que por sí sola no puede impedir la manufactura y el comercio de productos nocivos, grandes estafas, fraudes ni otros actos vergonzosos e infames de una sociedad, que ahora está globalizada y ya no es un punto aislado en el mundo. Ésta es, en gran medida, la idea que respalda las dos resoluciones aprobadas por unanimidad a principios de 1997 por la Asamblea General de Naciones Unidas. La primera, A/RES/51/59 (28 de enero de 1997), condena la corrupción en el sector público u oficial y entrevé un nuevo Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos que sólo se refiere de manera marginal a la integridad en la interacción público-privada; la segunda, A/RES/51/601 (21 de febrero 1997), condena la corrupción en el sector comercial y destaca la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales que, otra vez, sólo trata de manera marginal la integridad en la interacción público-privada.

Asimismo, las organizaciones morales han descubierto lo difícil que es tratar con gobiernos inmorales, corporaciones políticas, burocracias públicas y funciona-

rios sin escrúpulos. Impera el favoritismo basado en consideraciones personales y no en intereses públicos; si existen licitaciones o propuestas competitivas, se trata de una farsa. La distribución aceptable de obsequios se convierte en sobornos inaceptables. Las grandes esperanzas que la humanidad puso en el nuevo orden internacional luego del horror de la segunda Guerra Mundial se frustraron a causa de la corrupción y del mal comportamiento de los líderes mundiales y de las organizaciones internacionales. El espíritu de humanitarismo casi se ha visto eclipsado por las sórdidas transacciones internas, las ventajas personales y la franca avaricia. Hay que ver cuánto dinero público ha sido robado, sustraído y mal usado por gente rica en países pobres con la ayuda de gente rica de países ricos que prefieren ver a sus propios pobres despojados mientras ellos despilfarran sus ganancias mal habidas. Así, ahora existe Transparencia Internacional, fundada por un ex funcionario del Banco Mundial, que presencié la parodia de transacciones internacionales y tuvo que dejar el Banco Mundial antes de poder hacer algo al respecto. Las corporaciones públicas y los jefes de oficina corruptos estropean todo, tal como lo hacen las corporaciones privadas corruptas. Todos somos víctimas de sus saqueos injustos, sus decisiones prejuiciadas, incompetencia, ineficiencia, insensibilidad, falta de representatividad, irresponsabilidad y encubrimiento. Sus sucias manos manchan todo.

¿Por qué son cada vez más frecuentes estas conferencias internacionales sobre la ética del servicio público y por qué se aprueban en ellas tantas piadosas resoluciones? Simplemente porque el tema de la ética del servicio público debe mantenerse en primer plano en la conciencia y el interés del público. Debemos mantener una conciencia pública de esos temas y sus consecuencias. Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se hayan considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes. Tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser; ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos.

EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Nunca antes llamó tanto la atención el mundo de la ética del servicio público. Las burocracias públicas del mundo entero se mantenían al margen y observaban las terribles atrocidades que cometían funcionarios públicos en otras partes. Muchos de esos crímenes contra la humanidad eran a menudo instigados, planeados y ejecutados con rapidez, eficiencia y arrogancia por servidores públicos. Aún lo son. Este desprecio por el sufrimiento humano provoca la indignación moral del resto del mundo que, a pesar de todo, con mucha frecuencia se niega a intervenir. ¿Nada ha cambiado?

Sí, el mundo entero ha cambiado y sigue cambiando rápidamente, algunas veces mejora, otras empeora. Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan, para reducir el daño potencial y aumentar el bien que pueden hacer, y permitir que otros también lo hagan.

Primero, deben estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia y la religión. La familia extensa de docenas de sujetos está cediendo el paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y ésta al hogar formado por uno solo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Es algo nuevo, novedoso, ciertamente distinto para el niño, que quizá nunca conozca a ningún pariente cercano, ni siquiera a su madre si ésta decide abandonarlo. Cada vez con más frecuencia, los niños son criados por extraños que quizá no sean los mejores modelos. De igual manera, la fuerza moral de la religión se ha debilitado y, con ella, probablemente también la enseñanza de la moralidad. Hasta ahora, la sociedad no ha reemplazado ni familia ni religión con sustitutos satisfactorios adecuados. Por lo contrario, los niños se enfrentan a opciones atractivas, cautivadoras y engañosas que los seducen antes de que puedan manejar la situación. No hay garantía de que los niños distingan lo correcto de lo incorrecto o de que los servidores públicos de nuevo ingreso sepan más que otros recién llegados al mercado laboral.

Segundo, entre las opciones engañosas, cada vez hay más niños y jóvenes expuestos al mínimo común denominador que proporcionan los medios: la caja idio-

ta, la atractiva computadora, la prensa, el sensacionalismo, los distorsionadores y los desvaloradores declarados. Para muchos, esto es consecuencia de la recién encontrada libertad y elección sociales y de la reducción de la censura oficial. Deja a los jóvenes, a los débiles y a los impresionables mucho más expuestos a mensajes mixtos sobre lo que es una conducta aceptable o inaceptable, solos o acompañados, dentro o fuera de la autoridad. Al mismo tiempo, más gente está expuesta a lo que sucede de manera distinta en otras partes del mundo y, como resultado, se quedan más confundidos ante la variedad de conductas. Nada parece tan sólido como solía ser y aparentemente todo está abierto al reto y al cuestionamiento. Si no se refuerzan, los principios pierden mucho de su significado.

Tercero, en las décadas recientes, el empobrecimiento del mundo ha ido en aumento. Aunque algunos países y algunos pueblos han ido mejorando, el resto de la humanidad ha estado luchando para vivir con sus ingresos. Los extremos de bienestar y confort como modelos a los que se aspira se han vuelto muy elevados y muchos de ellos están honestamente fuera del alcance de la mayoría. La adquisición de riqueza se ve como un fin en sí mismo, un fin que aparentemente justifica los medios, un valor que eclipsa a muchos otros. La opulencia privada contrasta con tanta pobreza pública. Por tanto, resulta mucho más difícil atraer y retener a la gente en el servicio público y mantener el llamado al autosacrificio.

Cuarto, la gobernanza moderna afecta ahora más aspectos de la vida de las personas que antes. Se hace más evidente una dependencia creciente respecto a la disponibilidad, la responsabilidad, la estabilidad y la eficiencia de los bienes y servicios públicos. Más gente está en contacto con la gobernanza y es más consciente de los efectos que tiene en sus vidas. Aun cuando aprecian sus beneficios, resienten los procesos a los que tienen que someterse para obtenerlos. Por otra parte, de manera más cuestionable, la feminización creciente de la fuerza laboral y posiblemente de la gobernanza parece volver más sensible a la sociedad moderna respecto a las necesidades y a las expectativas de la gente de que la gobernanza muestre una cara humana.

Quinto, la democratización apoyada por los medios de comunicación liberales hace más consciente a la sociedad civil de lo que sucede en la vida pública y también tras bambalinas; sin duda, el público se entera más de la influencia de la vida políti-

ca y de la corrupción, de la condescendencia y complacencia burocráticas, y de la mezquindad oficial. La gente no tiene tanto miedo a hablar y los revoltosos reciben más atención de la que solían recibir. En resumen, hay mucha transparencia. Los funcionarios públicos deben acostumbrarse a vivir en una pecera de cristal en donde hasta su vida privada se hace pública.

Por último, así como otras áreas de la vida se han vuelto más complicadas, complejas y sofisticadas, lo mismo ha sucedido con el crimen, las actividades delictivas, la mala conducta y toda esa área gris confusa que raya en el límite de lo incorrecto, como todo lo indicado por el término "soborno honesto". La tecnología moderna dio impulso a la gente poco ética e inmoral y le permitió dejar atrás o burlar a la gente honesta y respetuosa de la ley. Las denuncias no parecen disminuir la actividad. Los delincuentes son capturados y castigados, pero el juego continúa con distintos jugadores que aprenden rápidamente de los errores de otros para evitar ser detectados. Así como algunos engañan al gobierno, sus miembros también aprenden a engañar.

Así, el entorno del servicio público está cambiando de prisa y no siempre para mal, pero sin duda es distinto al del pasado. Sin embargo, los retos no pueden ser ignorados ni alejados. Es cierto, algunas áreas son muy molestas, pues al ser nuevas o novedosas y, por supuesto, sin precedente, ceden a planteamientos disuasivos no conocidos. Estas áreas requieren innovación, creatividad e ingenuidad. Pero otras áreas de la gobernanza son más dúctiles, sólo requieren voluntad política para actuar más firmemente, la aplicación de las leyes y reglamentos existentes, el fortalecimiento de estrategias y tácticas disuasivas, la aplicación de la tecnología disponible y mejor capacitación y disciplina de los servidores públicos. Podrían lograrlo con más ayuda de investigación, tecnología especialmente diseñada, leyes revisadas, más inversión y apoyo públicos, personal adicional, reglas reformadas, etcétera.

Entre los retos novedosos que no son de fácil solución se encuentran las relaciones tan cambiantes entre el gobierno y las empresas o la integridad de la interacción público-privada. Las empresas se han globalizado muy por encima del gobierno, dejando muchas lagunas en la provisión de bienes y servicios públicos globales y muchas de las agencias internacionales que supuestamente tienen que llenar cabos huecos, son deficientes en su desempeño, porque no hay presión política interna-

cional para que lo mejoren, ni fondos públicos suficientes que les permitan mejorar su desempeño y el servicio público internacional carece de profesionalismo adecuado. El negocio de las empresas internacionales, aunque no carece de conciencia social, avanza precipitadamente sin tener demasiado en cuenta sus disfunciones sociales, que no pueden ser controladas adecuadamente por las agencias públicas internacionales. Estas agencias son incapaces de compensar los efectos adversos del comercio internacional en los problemas mundiales de seguridad, como la guerra y el terrorismo, los desastres y amenazas ambientales, el crimen transnacional y el comercio nocivo, la explotación laboral, la esclavitud *de facto* y el ejercicio de los derechos humanos. Peor aún, el comercio internacional deserta precisamente cuando es más necesario; muestra muy poca conciencia moral cuando siente que sus ganancias están en peligro. Cuando es más necesario, huye de prisa, retira abruptamente sus inversiones, sin importarle mucho el costo social que deja atrás, ni la corrupción y complicidad que fomenta, ni el daño a la sociedad civil, causado por su irresponsabilidad, ni la pobreza y miseria, ni agitación y violencia provocadas por su desertión, como hemos presenciado en el llamado milagro del desarrollo económico de Asia.

El gobierno no puede intimidar a los grupos privados para que dejen de cometer estos actos nocivos. Las agencias gubernamentales se encuentran entre los peores ofensores. Lo que se requiere son nuevas formas de cooperación y participación voluntarias en lugar de coerción. Así como las autoridades públicas deben inspirar confianza para vigilarse a sí mismas, las corporaciones privadas también deben autovigilarse, deben ser alentadas para que encuentren sus propias soluciones y se les deben dar u ofrecer, sin que lo soliciten, incentivos públicos para actuar bien. Así como para socializar a sus hijos adolescentes los padres de familia tienen que adoptar maneras diferentes de las que usan con sus hijos menores, las corporaciones públicas también tienen que adoptar distintas maneras para atraer a los grupos privados y correr el riesgo de que sus esfuerzos fracasen, si no completamente, por debajo de un rendimiento aceptable. En algunas áreas del comercio privado no se puede correr ni siquiera ese riesgo, pues las consecuencias de comerciar con armas atómicas, biológicas y químicas o con narcóticos y otros productos dañinos son demasiado desastrosas: por tanto, la coerción es inevitable. Pero hay áreas de la acti-

vidad humana menos amenazantes, donde pueden correrse riesgos para alentar a los grupos privados a seguir una nueva política pública.

Los gobiernos y los mercados no son rivales ni competidores; hacen cosas distintas de diferente manera de acuerdo con distintos valores y objetivos. Se complementan unos a otros. Pero cada uno debe aprender cuál es su lugar correcto, un proceso lento y doloroso que requiere una identificación más clara de dónde termina uno y empieza el otro. La gobernanza del mercado con medios públicos es tan incorrecta como la gobernanza del gobierno con medios comerciales o privados. Sin embargo, ahora existen áreas completas del gobierno donde el mercado y otras organizaciones no gubernamentales llevan a cabo actividades en nombre del gobierno; donde el mercado y la conducta privada predominan en las actividades públicas; donde los objetivos públicos se ven desplazados por las agendas privadas; donde se espera que las corporaciones privadas actúen como agencias del gobierno; donde se alienta a los servidores públicos a que actúen como gerentes privados, donde, en síntesis, hay mucha confusión, muchas contradicciones, descuido del deber y de la responsabilidad públicos, responsabilidad inadecuada, y la necesidad de redefinir principios básicos de la conducta vigente. Necesitamos revisar el significado del profesionalismo tanto en el sector público como en el privado.

El punto más importante es si el nuevo encargado de un puesto de responsabilidad en cualquier organización, pública o privada, realmente sabe distinguir lo bueno de lo malo, si busca ayuda para sus dilemas morales cotidianos en el trabajo, si elige el camino del respeto propio, de la honestidad y de la integridad, y si resiste las múltiples tentaciones que lo apartan del rumbo. Dados los cambios que ha sufrido el entorno, ya no hay ninguna garantía de que sepa distinguir lo bueno de lo malo, el comportamiento correcto del incorrecto, mucho menos cuando todo el aparato del propio gobierno puede no estar en sincronía con la sociedad y actuar inmoralmente o sin decencia, cuando las élites políticas y burocráticas se comportan con aparente impunidad, cuando los colegas siguen decepcionando y ocultando sus fechorías, cuando los ciudadanos aparentemente aceptan cualquier cosa y no protestan, y cuando el propio juicio se encuentra confundido por múltiples contradicciones, mensajes confusos y ambigüedades. Lo repito, todos debemos aceptar que deseamos que impere la misma moral en las organizaciones, públicas y privadas,

gubernamentales y no gubernamentales. En resumen, el mismo conjunto de normas morales y las mismas expectativas de integridad personal deben ser universales. No puede haber unas normas éticas para un grupo de personas y otras para otro, por lo menos no cuando tienen que hacer negocios juntos todos los días. Puede ser que sólo sean buenos deseos, pero poco a poco la comunidad internacional, académicos y líderes, tanto del sector público como del privado, están llegando a esta conclusión, aun cuando el mundo esté muy lejos de este ideal.

LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

¿En qué difiere la ética actual del servicio público de la de hace veinticinco o cincuenta años, y hasta cien? Ahora más que nunca, la gente ha empezado a darse cuenta de que el peligro para ellos en cuanto individuos no proviene tanto de la maldad de otros como de la maldad de las organizaciones. Como nunca antes, están conscientes de que dependen de que las organizaciones hagan bien las cosas, muestren responsabilidad y sean morales. Aunque la gente puede evitar a los individuos peligrosos, no puede evitar a las organizaciones malvadas resueltas a hacer daño; a las organizaciones que distribuyen armas de destrucción masiva; a las organizaciones que envenenan el agua y los alimentos, incluso el aire que respira la gente; a las organizaciones que cometen genocidio y otros crímenes atroces contra la humanidad; a las organizaciones que no mejoran el destino de la humanidad, sino que lo empeoran. ¿Por qué la gente organizada en grupos hace cosas que nunca haría por sí sola? ¿Cuál es esta mística o poder que poseen las organizaciones para lograr que la gente haga cosas que no desea hacer? ¿Cuáles son las implicaciones éticas? ¿Por qué se le ha dado tan poco seguimiento al estudio de Hannah Arendt sobre la banalidad del mal? ¿Por qué las burocracias perversas conservan registros tan detallados de sus delitos? ¿Por qué se ven a sí mismos como héroes? ¿Por qué la historia de la humanidad es un larga lista de víctimas y victimarios?

Han sido pocos los que han podido abordar satisfactoriamente estas preguntas. En realidad, lo extraordinario de este número especial es que se haya llevado a cabo. Hace apenas veinticinco años, habría sido inconcebible. En ese entonces se hablaba poco de la ética del servicio público y de la necesidad de una reforma. Ética médica, sí.

Ética legal, por supuesto. Ética burocrática, ética oficial, en absoluto. Las cosas todavía estaban muy estereotipadas. Había apenas una vaga idea sobre la codificación de la ética pública, pero había dudas acerca de si la codificación valía la pena o sólo era basura. ¿Cuál era la necesidad? Los servidores públicos o sabían cuál era, o no lo sabían. Si lo sabían, ¿para qué decir lo obvio? Si no lo sabían, nada sería de mucha ayuda, mucho menos la codificación.

Entonces, el asunto era muy simple; demasiado simple. Había dos polos opuestos con muy poco en medio. En un extremo estaba esta imagen/modelo del servidor público desprendido, virtuoso, trabajador, devoto y leal, ejemplificada por los servicios civiles de la mayoría de las democracias de Europa Occidental y de Australia, identificados en los libros de texto como ejemplos del sistema de méritos, funcionarios de carrera, calificados, competentes, neutrales, independientes, éticos, modestos, responsables, confiables, expertos en trabajar para el interés público. En el otro extremo, estaba el resto, que pertenecía a sistemas clientelares, nepotistas, seleccionados políticamente, listos para el botín del cargo público, servilistas, corruptos, enredados en sistemas igualmente corruptos con medidas institucionales defectuosas y dotados de personal formado por selectores y seleccionados sospechosos.

La dimensión ética se redujo en gran medida al debate, de principios de los años cuarenta, entre Herbert Finner y Carl Friedrich, publicado en *Public Administration Review* acerca de si eran o no preferibles los controles internos a los externos y cuáles eran más eficaces para asegurar una buena conducta. Esto era la simplicidad misma, demasiado simple, localista y superficial. Pero, ¿qué otra cosa se podía utilizar? Sin embargo, incluso a principios de los años cuarenta, no había justificación para tal simplicidad. Los regímenes comunista y fascista utilizaron burocracias totalitarias para imponer sus ideologías. De manera similar, los regímenes chauvinista y xenofóbico ponían el interés nacional por encima de todos los demás. Incluso los regímenes democráticos dejaron de lado las precisiones de la democracia para poner el hecho de ganar la guerra o la paz por encima de todo lo demás; el fin justificaba los medios, incluso los más horrendos. Este comportamiento no terminó en los años cuarenta y su permanencia proporcionó ejemplos para muchos nuevos estados independientes creados a semejanza de ellos. Y junto con

ellos vino una legión de justificadores pragmáticos, racionalizadores y legitimadores para acallar cualquier debate posterior. O así lo pensaron. Después de todo, el papel de los científicos sociales era explicar, no moralizar.

No se supervisaron los aspectos más obvios del nuevo mundo de la posguerra, tales como la creciente burocratización del esfuerzo humano, el poder cada vez mayor de la exigencia organizacional, el papel ampliado del experto sobre el lego y del profesional sobre el aficionado, las relaciones incestuosas cada vez más frecuentes entre el gobierno grande y las grandes empresas, y el empequeñecimiento del hombre común. La atención se desvió hacia el fenómeno del propio interés burocrático, es decir, de cómo se agrandaron las burocracias, cómo cambiaron sus objetivos, cómo impusieron sus propios intereses profesionales en plataformas públicas, cómo se beneficiaron a expensas de otros. Ahora bien, los burócratas afirmaban conocer lo mejor o exigían talentos monopolizados especiales en la gobernanza moderna. Sobre todo, se mantenían muy activos tras bambalinas donde quiera que los regímenes políticos se fragmentaran, dividieran, fueran gobernados por coaliciones inestables de socios opuestos, donde nadie permanecía por mucho tiempo en un cargo político. En esas circunstancias, ¿quién gobernaba realmente?, ¿quién tomaba en realidad las decisiones?, ¿quién era capaz de ver un poco más allá?

Una vez planteadas estas preguntas, surgieron otras: ¿Cómo podía la ética del servicio público separarse de su contexto? ¿Cómo podía ser distinta de cualquier otro tipo de ética? ¿Cómo podía aislarse la integridad del servicio público en un mar de mezquinidad política y empresarial? Puesto que tantas empresas públicas se manejaban en secreto, ¿cómo podía saber cualquier persona ajena lo que realmente allí sucedía? ¿Cuánto se escondía innecesariamente y en interés de quién? ¿Cuánta colusión hacía falta para esconder los trapos y las manos sucias? ¿Cómo podía un conjunto de normas morales cubrir tantas actividades públicas distintas? ¿De qué modo estaba la nueva tecnología destruyendo las antiguas maneras de pensar y de hacer las cosas? ¿Qué estaba pasando en esa zona intermedia cada vez mayor entre ambos polos, en esa creciente área gris que no era ni negra ni blanca ni tenía una dirección verdadera?

Antes de que pudieran asimilarse algunas respuestas convincentes, el techo se vino abajo. La confianza del público en todas las instituciones públicas disminuyó.

En todo el mundo más y más pueblos se desilusionaban de sus sistemas de gobernanza. El fascismo había sido malo, pero también lo habían sido el comunismo y el colectivismo. También habían confiado en las burocracias totalitarias, es decir, en las mismas formas de organización con los mismos resultados desastrosos. Los gobiernos poscoloniales habían sido muy poco mejores que los coloniales, y habían hecho gala de las mismas hipocresías. Incluso las democracias modelo habían sido demasiado buenas para ser ciertas. En ellas, los cargos habían sido para el mejor postor. Los intereses particulares habían triunfado sobre el interés general en la rebatiña de los botines públicos. Los servidores públicos habían sido tan susceptibles a la tentación como cualquier otro. La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podían verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de las Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los juegos olímpicos. ¿Qué falló de manera tan generalizada en la ética del servicio público? ¿Por qué llevó tanto tiempo descubrir esos delitos públicos? ¿Han ido tan mal las cosas que ya no se puede confiar en ninguna organización de este tipo?

ALGUNAS TENDENCIAS EN LA REFORMA DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Nadie ha permanecido ocioso ni ha ignorado estos tristes acontecimientos. Al contrario, la complacencia ha dado paso a la preocupación. Alrededor del mundo, se han reunido todo tipo de grupos para planear reformas que actualicen y modernicen la ética del servicio público y restauren la antigua gloria o por lo menos el respeto de la ética del servicio público y así enfrentar los retos que probablemente surjan en las próximas dos décadas, en la medida en que puedan anticiparse. Estos

grupos ambiciosos han intentado no quedarse en los niveles bajos del discurso público utilizado con demasiada frecuencia para denigrar a la institución de la gobernanza, al concepto de servicio público y a la imagen de los servidores públicos de carrera. Han procurado ser civilizados, positivos, creativos e influyentes.

Este espacio sólo me permite considerar tres de las transformaciones más importantes a las que estos grupos han dado origen en menos de veinticinco años, pero las tres abarcan la mayoría de las tendencias actuales en la reforma de la ética del servicio público, a saber, publicidad/transparencia, capacidad institucional y confrontación de la corrupción.

Para empezar, los reformadores han sido víctimas de su propio éxito, sobre todo en liberar al mundo de cualquier tabú que ronde el tema de la ética del servicio público. La gente ya no se queda callada, salvo quizá en los regímenes más represivos, pero aun allí, la tecnología de la computación moderna supera a la represión. Países que antes no permitían el debate público, ahora admiten abiertamente sus problemas en la ética del servicio público y buscan ayuda internacional. Las organizaciones internacionales que antes eludían el tema, ahora defienden las reformas en la ética del servicio público y se vanaglorian de sus esquemas para proporcionar asesoría técnica a quienes buscan ayuda en la ética del servicio público. Los libros que antes no hablaban del tema, ahora incluyen casi compulsivamente apartados sobre la educación y la capacitación de los servidores públicos. Un torrente de nuevos libros, periódicos y artículos especializados en la ética del servicio público amenaza con ahogar a los lectores. Hoy día existe un debate abierto y franco sobre el tema. Esto constituye una transformación sorprendentemente exitosa en sólo dos décadas. El crédito lo merecen los medios de comunicación de todo el mundo que han denunciado sin miedo la corrupción de la función pública, a menudo con un gran costo y mucho sacrificio.

Nadie puede ignorar los esfuerzos de Transparencia Internacional (TI), fundada hace menos de una década por el pionero Peter Eigen, que casi sin ayuda se dedicó tenazmente a destruir los tabús y a defender la transparencia en la conducta de todos los negocios públicos. Esta organización se ha convertido en fuente de reforma de la ética en el servicio público y lleva un registro actualizado de la mayoría de campañas de reforma. Lo malo de esto ha sido el exceso de los medios en

mostrar la mala conducta oficial de mando, que ya casi nada es sagrado, las exageraciones distorsionan la realidad, y las figuras públicas han sido intimidadas, perseguidas e injustamente acusadas tanto que han logrado asustar a buenos candidatos o al menos han hecho que lo piensen dos veces. Quizá la transparencia en los asuntos personales y privados de los que ocupan un cargo público ha ido demasiado lejos en los medios sensacionalistas, pero sin duda la balanza se equilibrará con el tiempo. Mientras tanto, los funcionarios públicos están avisados de que casi no pueden mantener nada en secreto, que es muy poco lo que pueden apartarse del camino recto, y que no pueden tergiversar la verdad sin enfrentar consecuencias adversas cuando han despertado la indignación pública.

El debate de la codificación terminó con la victoria aplastante de los codificadores que convincentemente afirmaron que la codificación implicaría muy poco daño y posiblemente gran beneficio. Sus esfuerzos revelaron la dificultad de poner en el papel las costumbres desarticuladas que supuestamente regían o deberían regir la ética del servicio público. Encontrar las palabras adecuadas no fue la única dificultad, también lo fueron los molestos resquicios encontrados junto con ambigüedades, contradicciones, normas dobles y sofismas. Una vez que encontraron soluciones satisfactorias, su siguiente tarea fue convencer de adoptar los códigos a las organizaciones del servicio público, verificar que todos entendieran las disposiciones de éstos y asegurarse de que fueran acatadas. Luego vino la tarea aún más difícil de establecer un marco para los códigos legales y hacerles las enmiendas necesarias para que tuvieran resonancia sus preceptos morales y se institucionalizaran los acuerdos a fin de que la ley fuera obedecida sin discriminación, temor o favoritismo. Por supuesto que los funcionarios tramposos encontraron la manera de evitarlos o evadirlos, así que hubo que formular nuevas medidas en contra. Hoy día, esto se ha convertido en un círculo vicioso sin fin, las autoridades tratan de burlar a los estafadores y éstos tratan de mantenerse un paso adelante. Ésta es una consecuencia imprevista de la codificación.

La simple idea de la codificación se ha extendido con rapidez en las nuevas disposiciones institucionales más importantes, ya que señala la necesidad de una revisión detallada y de una reforma de los sistemas judiciales y legales, de la educación y la capacitación profesionales, de los acuerdos extrajudiciales (como los fiscales es-

peciales), nuevos recursos de investigación y legales (como inspectores generales, mecanismos de demanda), nuevos métodos de acopio de información (líneas directas, protección de testigos y de informantes, agentes encubiertos) y ataques concertados contra una amplia variedad de actividades del crimen organizado. En resumen, la codificación creció hasta convertirse en elaboradas y costosas campañas de reforma que virtualmente cubren todos los aspectos de la conducción de los asuntos públicos. En realidad, el término que se utiliza ahora es "gobernanza" para indicar lo inadecuado que se ha vuelto el término "gobierno" para las reformas que rebasan la maquinaria del gobierno, a fin de incluir a todos los grupos involucrados en la moderna maquinaria del gobierno, lo que significa prácticamente todo el mundo, cada residente, cada contribuyente, cada beneficiario de la asistencia social y de la ley, cada concesionario, y cada persona que recibe dinero público. Ya no está limitado a los servidores públicos de carrera, a los empleados públicos y a sus jefes. Por supuesto, muchos otros factores han sido responsables de esta explosión de la reforma administrativa y la codificación bien pudo haber sido incidental. Pero el efecto total de la reforma de la ética en el servicio público ha sido profundo con la nueva revisión de los acuerdos internos que van desde el nivel más alto de las organizaciones globales hasta el nivel más bajo de la organización de la comunidad local, sobre todo en lo que se refiere al impulso por la democratización y el mejoramiento de una cultura cívica. Este proceso, una vez iniciado, no tiene fin. Es un proceso que vincula el pasado con el futuro, lo que fue con lo que será/ lo que debería ser. El aquí y ahora presentan, como nunca antes, enormes oportunidades y desafíos para reestructurar la ética del servicio público. Es un momento emocionante para involucrarse y colaborar con él.

No hay en mente mejor ejemplo que la confrontación mundial actual con la corrupción, la verdadera antítesis de la ética en el servicio público. El cambio radical en el reconocimiento de que la corrupción es lo más disfuncional para el progreso humano y para el desarrollo mundial ha sido realmente asombroso; y ha tomado mucho menos de veinticinco años. De hecho, antes de 1991 los reformadores estaban preocupados porque sus esfuerzos no habían dado muchos frutos. Ahora, se alegran de ver cómo han puesto de su parte a la opinión internacional, o al menos eso se desprende de los pronunciamientos, replanteamientos de las misiones orga-

nizacionales y otras formalidades que han surgido de los ocho años pasados. Aunque no hay que subestimar esta profunda transformación del ambiente, hay que estar conscientes de que este regocijo puede ser prematuro hasta que la intención no sea llevada a la práctica. El mundo ha sido testigo de varios intentos por acabar con la corrupción. Algunos han sido desastrosos, otros han tenido éxito pero sólo durante un periodo limitado. De alguna manera, la corrupción revive y se propaga de nuevo, y al aprender de sus errores anteriores, el corrupto se vuelve más astuto y resulta más difícil quitarlo de los cargos públicos. La era de la información ha proporcionado poderosas herramientas para atacar a la corrupción, pero también ha mostrado nuevas formas de incentivarla. El fraude por computadora constituye una preocupación creciente: es un negocio que aumenta rápido en el que las pruebas pueden destruirse instantáneamente. Las imágenes pueden falsificar la realidad: ahora, ya se puede recrear la historia. Ver ya no es creer. Los campos relacionados de la medicina, la farmacología y la biología tienen nuevas tecnologías que obligan a repensar la vida y la muerte, la enfermedad y la salud, lo prescindible y lo imprescindible, lo nocivo y lo inofensivo, lo tóxico y lo no tóxico. Por consiguiente, hay que redefinir la corrupción, reescribir las leyes, y reabrir el debate sobre lo que se debería permitir o no. En efecto, el debate sobre la ética del servicio público es continuo y nada debería considerarse escrito en tablillas de piedra.

LA URGENCIA POR RECONSIDERAR LA ÉTICA GLOBAL

La globalización, la multiplicación de vínculos y conexiones entre países y sociedades, significa que los acontecimientos, asuntos y problemas en algún lugar del mundo tienen repercusiones y ramificaciones importantes para comunidades e individuos en otros lugares remotos del mundo. La nación-Estado ya no es el único bloque de construcción del sistema global pues muchos otros se le han unido. Si la humanidad ha de sobrevivir y prosperar, la negociación y el acuerdo deben reemplazar al poder y a la coerción. El objetivo debe desviarse de la seguridad nacional, la soberanía geopolítica y la independencia hacia un mayor énfasis en las cuestiones de tecnología ambiental, económicas y de bienestar más participantes deberían expresar diferentes necesidades para actuar en términos de los derechos y obliga-

ciones de cada persona, el ciudadano global. Tenemos que reinventar las instituciones humanas y los mecanismos de gobernanza, en particular en el nivel global donde hay demasiados resquicios y demasiados protagonistas inadecuados. Es fundamental la necesidad de proporcionar una distribución eficiente de los bienes y servicios globales.

Aun cuando la globalización tuvo lugar entre dos guerras mundiales y la comunidad internacional estableció en los años cuarenta lo que se creyó que sería un sistema global amplio para manejar los problemas y asuntos mundiales, el término apenas se adoptó recientemente para referirse a la propagación de los negocios internacionales en un solo mercado mundial. Este mercado universal es similar a la liberación de los mercados mundiales en la cima de la economía del "laissez-faire" en el siglo XIX y que implicó la intervención del gobierno en el ámbito nacional, principalmente en el siglo XX, para detener los efectos adversos del libre mercado y los negocios irregulares, para proteger a los pobres, ancianos, enfermos, niños, mujeres, desempleados y discapacitados, y para promover los valores socavados por las prácticas mercantilistas. Durante el siglo XXI, probablemente presenciaremos la intervención del gobierno en el ámbito internacional a fin de compensar los efectos adversos de las prácticas mercantiles internacionales irregulares, los estados infractores y las organizaciones no gubernamentales sin principios.

La mayoría de los problemas mundiales graves no pueden ser atacados únicamente en el ámbito nacional o incluso regional. Tienen varias cosas en común. Están en un ámbito global. Les falta formular e implementar políticas públicas organizadas y adecuadas. Requieren una estructura institucional y capaz. Demandan renovar, reestructurar y revitalizar las organizaciones internacionales. Necesitan más profesionalismo, competencia gerencial, acopio de información, investigación y recursos, y métodos adicionales de finanzas internacionales y contabilidad. En resumen, requieren acción en el ámbito internacional e intervención gubernamental a través del suministro de bienes y servicios públicos globales. La siguiente es sólo una lista de sugerencias de lugares que requieren los bienes y servicios, pero que hasta ahora carecen de todo, o les han sido proporcionados mal, o de manera inadecuada:

- implementar convenios y acuerdos internacionales;
- reforzar la prevención de guerra y conservar la paz;
- perseguir a los responsables de genocidio y crímenes contra la humanidad;
- reducir los conflictos civiles, la violencia y el terrorismo;
- salvaguardar a las víctimas de guerras y desastres naturales;
- garantizar la seguridad pública y la prevención del crimen;
- mejorar la salud pública y la asistencia social;
- promover la estabilidad económica y el desarrollo;
- hacer valer los derechos humanos y abolir la esclavitud humana y el trabajo infantil;
- minimizar la persecución religiosa, la discriminación sexual y los prejuicios raciales;
- proteger el medio ambiente a escala mundial;
- garantizar el abastecimiento de alimentos, agua y otras necesidades básicas para la sobrevivencia;
- regular los mercados financieros internacionales y las deudas;
- procurar un mejor uso de la tierra y de los mares, el diseño urbano y la supresión de barreras;
- ayudar a los más pobres de los pobres;
- aumentar las oportunidades de empleo, etcétera.

La justificación para una administración pública internacional ampliada implicada será, como tantas veces en el pasado, sobre todo pragmática, sencillamente porque la situación humana sin esa intervención sería cada vez más intolerable. Pero a la larga será necesario apoyarla ideológica, organizacional, financiera, política, gerencial, publicitaria y éticamente. Desde el punto de vista ideológico, los administradores públicos han hecho un trabajo decepcionante frente al ataque emprendido por el mercado internacional para reducir las intervenciones públicas y gubernamentales en asuntos de mercado y ensuciar la imagen del servicio público y de la profesión del gobierno. Como resultado, la administración pública sigue peleando una batalla perdida contra sus críticos, aunque en años recientes la tendencia ha cambiado definitivamente y hay un ambiente de gran

optimismo en los círculos internacionales que piensan que lo peor ha quedado atrás.

Desde el punto de vista de la organización, el abastecimiento de esos bienes y servicios públicos globales necesarios requiere una revisión del orden internacional actual. Es necesario reorganizar y revitalizar a la familia entera de organizaciones y agencias relacionadas de Naciones Unidas, y reformular sus respectivas misiones. También requiere la creación de una nueva infraestructura internacional, tal como una corporación adecuada y eficaz que haga valer una Carta Universal de Derechos Humanos revisada y que se ocupe de la esclavitud de facto y del trabajo infantil, así como nuevas corporaciones que administren los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, la disminución de la pobreza, la regulación de los flujos financieros internacionales y otros intereses globales similares. Hay que idear nuevos métodos para financiar este nuevo orden internacional. No se puede depender de contribuciones voluntarias que puedan ser retiradas a voluntad. Hay que tener una base financiera mucho más sólida, permanente y garantizada.

Desde el punto de vista político, este nuevo orden internacional necesita el compromiso firme de los líderes públicos además de su defensa de la democratización, la descentralización, la desregulación, la desburocratización y la participación ciudadana para apoyar el suministro a escala global de bienes y servicios públicos por parte del nuevo orden internacional. Desde el punto de vista gerencial, la comunidad de la administración pública está muy comprometida a mejorar su desempeño, a revisar las políticas públicas subutilizadas y adoptar mejores procesos para la realización de los asuntos públicos. En ningún otro lugar es tan urgente la necesidad como en las operaciones del actual sistema internacional, cuyos errores directivos son muy obvios para los que tienen que tratar con ellos. En el aspecto público, los pueblos del mundo tienen que ser educados para que entiendan y aprecien la distribución de los bienes y servicios públicos globales y cómo su suerte puede mejorar si esa distribución es eficaz, garantizada y ética. Las agencias de distribución deberían tener que demostrar en sus informes anuales que su desempeño mejora continuamente, de modo que se puedan hacer comparaciones e identificar rápidamente un desempeño mediocre o inadecuado para poderlo corregir de inmediato.

Desde el punto de vista ético, el orden internacional tiene que limpiar sus sucias manos y demostrarle a los pueblos del mundo que es digno de confianza y honesto, que realmente encarna valores profesionales públicos, y que de veras sirve al mundo y no sólo a sí mismo. Tiene que parar seria y eficazmente la corrupción y el compadrazgo institucionales. Debe demostrar su responsabilidad y credibilidad públicas. Sobre todo, tiene que ser mucho más abierto y transparente. Lo menos que puede hacer es pedir un informe público anual de todas las agencias internacionales similar a los informes anuales que, según las leyes nacionales, deben presentar todas las empresas internacionales en muchos países donde operan.

Mucho de lo que aquí se propone es actualmente poco realista y políticamente impopular. No se esperan transformaciones repentinas ni milagros de la noche a la mañana. Muchas de las principales religiones enseñan que el orden natural de las cosas es la corrupción y la tentación de ser corrompido. Pero el Todopoderoso da a cada persona la capacidad para sobreponerse a la corrupción mediante una conducta y una moral superiores, para distinguir el bien del mal, para elegir entre ambos, levantarse y liberarse a sí misma de la influencia y del ambiente corruptos del mundo, y, si se equivoca, arrepentirse y volver a elegir; y de esta manera, manifestar lo divino que hay en cada quien a través de sus buenas obras, sus actos correctos, sus tratos honestos y su odio a todo lo turbio. Ciertamente, las religiones también nos enseñan que el Todopoderoso estipula principios, emite mandamientos que deben aceptarse a ojos cerrados, y explica claramente a la comunidad, y a veces al individuo, las consecuencias de elegir el bien o el mal. Tomando esto como guía, no tratemos de superar al Todopoderoso en la búsqueda de la perfección en la ética del servicio público y los funcionarios públicos. Guiémonos por lo posible, lo accesible, lo razonablemente alcanzable. Recordemos que todos sólo somos humanos; ninguno de nosotros es dios. Pero no nos relajemos y creamos que hemos cumplido con nuestra labor antes de haber hecho nuestro mejor esfuerzo para ver que nuestros buenos pensamientos se hayan traducido en buenas obras, actos correctos, tratos honestos y odio a todo lo turbio. ☞

Mohammad Mohabbat Khan*

Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción

La palabra democracia fue mencionada por primera vez en el siglo v a. C. por el historiador griego Herodoto para referirse a "el gobierno del pueblo" (Holden, 1988, p. 5). A lo largo de la historia, se ha utilizado esta palabra tanto para referirse a un estado ideal como a una forma práctica de gobierno (Catt, 1999, p. 14). Desde entonces, tanto estudiosos como hombres de Estado la han definido e interpretado y, por supuesto, a través de la historia también ha cambiado el significado de la democracia. Se ha señalado que hasta el siglo xviii el uso del término se restringió a lo que hoy día se llamaría democracia directa; pero en la actualidad existe un amplio acuerdo sobre lo que esta palabra significa, esto es, gobierno representativo, competencia entre partidos, el voto secreto, los derechos y libertades individuales (Schlesinger, Jr., 1997, p. 4). También se entiende que la libertad y la igualdad son ingredientes básicos en los que se basa un sistema democrático.

Durante las últimas cuatro décadas los estudiosos de la democracia en diferentes culturas se han dedicado preponderantemente a identificar algunas de las condiciones previas que se requieren para que la democracia funcione; entre éstas se incluyen variables económicas, sociales y políticas. De acuerdo con Sancton, muchos científicos políticos reconocen que, para que un sistema democrático opere con eficacia, se requiere un alto nivel de desarrollo económico, una clase media fuerte, una tradición de tolerancia y respeto por el individuo, la presencia de gru-

* El autor es miembro de la Comisión de Administración Pública de Bangladesh (Antiguo Edificio del Aeropuerto, Tejgaon, Dhaka 1215, Bangladesh). Traducción del inglés de Rebeca Igarúa. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: reforma administrativa, corrupción.

pos e instituciones sociales independientes, una economía orientada al mercado y la existencia de elites dispuestas a ceder el poder (Sancton, 1987, según se cita en Vanhanen, 1997, p. 11). Downs y Dahl detallan las condiciones para que un sistema político se considere como democrático, las cuales pueden servirnos de ingredientes para definir la democracia. Según Downs, las variables que deben estar presentes en un sistema democrático son: elección de un solo partido o coalición para gobernar, elecciones periódicas, sufragio para todos los residentes permanentes, un solo voto para cada persona, el partido o coalición que obtiene la mayoría de votos puede gobernar hasta la siguiente elección, los partidos perdedores no intentan tomar el poder, los gobiernos no restringen la actividad de la oposición y, por lo menos, compiten dos partidos en las elecciones (Downs, 1957, pp. 23-24). Dahl destaca cinco criterios mediante los cuales se puede juzgar si un sistema es democrático o no, los cuales son: calidad de la votación, participación efectiva, comprensión bien informada, y control e inclusión de la agenda (Dahl, 1989). Dahl acuñó el término poliarquía para indicar una forma de democracia que efectivamente puede alcanzarse y que tiene como premisas centrales las ideas de soberanía y participación.

Otra tendencia, que ha adquirido fuerza en años recientes en los estudios sobre democracia, es la generación de mediciones para evaluar el grado de democracia en un país o países determinados. Estas mediciones se realizan mediante el aislamiento de los componentes clave y se basan en las ideas sobre los aspectos teóricos fundamentales de la democracia (Catt, 1999, p. 119). En un estudio reciente, Vanhanen elaboró escalas de mediciones numéricas basadas en la competencia y en el grado de participación popular (Vanhanen, 1997, p. 34).

Otro tema al que no se le ha prestado la atención adecuada en los estudios sobre democracia es la relación entre democracia y democratización. Pateman observa que la democracia como método político o arreglo institucional se separó de la democratización, que es un proceso social y político (Pateman, 1996, p. 7). Según esta autora, dicha separación complica las relaciones mutuas entre las instituciones políticas y las condiciones sociales, el sistema de creencias y las capacidades humanas, y en el proceso, se ignoran cuatro aspectos importantes. El primero se refiere a la atracción del método político y las libertades políticas asociadas a él. El segun-

do tiene que ver con el carácter de la democratización en términos de si debería ir más allá de las instituciones civiles, políticas y electorales básicas; el grado y carácter de los derechos que debería incluir, y el tipo de ciudadanía involucrada (Pateman, 1996, p. 7). El tercero se refiere a una paradoja sobre la democratización. Aunque el compromiso de democratización se considera universal, sólo los residentes de un estado en particular pueden disfrutar de su ciudadanía y de sus derechos. El último aspecto se refiere a la operación real del método político democrático, teniendo en cuenta la presencia de muchas condiciones complejas para el desempeño satisfactorio de las instituciones democráticas.

Otro argumento que ha adquirido importancia en años recientes es que "la democracia florece, [pero] el liberalismo constitucional no" (Zakaria, 1997, p. 23). Zakaria, después de analizar varios estudios de Freedom House, llega a la conclusión de que la mitad de los países "en vías de democratización" en el mundo actual son, de hecho, lo que él llama "democracias no liberales". Considera que no basta con llevar a cabo elecciones competitivas entre varios partidos y asegurar un aumento en la participación del público en la política. Antes bien, es importante discernir si un país garantiza los derechos sociales, políticos económicos y religiosos del individuo (Zakaria, 1997, p. 25). Por lo tanto, no es de sorprender que, aunque 120 de 190 países afirman tener democracias, la clasificación de Freedom House considera como democracias sólo a 86, ya que los ciudadanos de los 34 países restantes están lejos de ser libres en el sentido real de la palabra (*The Economist*, 24 de junio de 2000, p. 17).

Después de revisar las tendencias en los estudios democráticos, este artículo analiza los problemas de la democracia desde las perspectivas de la reforma administrativa y de la corrupción. El propósito es distinguir por qué fracasan las reformas administrativas y mostrar el grado y las implicaciones de la propagación del cáncer de la corrupción en la democracia.

REFORMA ADMINISTRATIVA Y DEMOCRACIA

En términos de objetivos y resultados existen similitudes entre reforma administrativa y democracia. Ambas desean lograr responsabilidad y transparencia en las actividades públicas y asegurar una buena vida para los ciudadanos. Se puede asumir,

entonces, que un sistema democrático es conveniente para introducir cambios fundamentales en el servicio público. Pero esto no siempre es así. Antes de adentrarse en tal discusión, sería pertinente deliberar acerca de lo que se entiende por reforma administrativa, ya que existen muchas definiciones del término.

La tendencia reciente consiste en incluir el término de reforma administrativa dentro del de reforma del sector público, supuestamente para darle una cobertura más amplia. En el análisis que se expone a continuación, reforma administrativa no significa ni incluye necesariamente la reforma del sector público. Durante la década de 1980 empezó el movimiento de reforma del sector público en las democracias capitalistas avanzadas, fundamentalmente como consecuencia de la expansión del sector público (Lane, 1997, p. 2). Aunque en la formulación de la reforma del sector público han influido significativamente tres ideas —desregulación, privatización y comercialización— en la actualidad se acepta que la realidad es mucho más diversa (Lane, 1997, p. 1). Es necesario incorporar dentro del marco de la desregulación, privatización y comercialización aspectos como la eficiencia y la equidad. La eficiencia incluye tanto la productividad como la eficacia. La equidad implica nuevas formas de intervención pública en la sociedad que pretende mejorar la responsabilidad pública y promover la justicia individual o de grupo de manera equitativa (Lane, 1997, p. 6).

En este contexto, la reforma administrativa incluye al sector público central, que a menudo se identifica con el servicio público o civil que trata con la parte administrativa del gobierno, del sector público, de la administración, organización y gestión públicos, es decir, con hacer las cosas que se determinaron políticamente (Caiden, 1991a, p. 11). La importancia de la reforma administrativa puede entenderse con facilidad desde el hecho de que, sin ella, no pueden tener éxito otros cambios de largo alcance en las esferas política, económica e institucional, aunque la reforma no puede, de ninguna manera, sustituir a la reforma política, económica e institucional (Caiden, 1991a, p. 11).

La reforma administrativa está estrechamente vinculada a otros términos como innovación, cambio y resistencia. Desde su introducción en la literatura a finales de los años sesenta, la reforma administrativa ha resultado ser una herramienta viable, así como una estrategia para introducir cambios importantes en burocracias arra-

gadas. Hace más de 30 años Caiden la definió como la “inducción artificial de la transformación administrativa contra la resistencia” (Caiden, 1969, p. 65). Mucho después llamó a la reforma administrativa “el mejoramiento sistemático inducido del desempeño operativo del sector público” (Caiden, 1991a, p. 1). Mientras tanto, otros estudiosos hicieron importantes contribuciones en la definición del término y, en el proceso, ayudaron a aclarar su significado. Para Lee, se trata de “un esfuerzo para aplicar nuevas ideas y combinaciones de éstas en el sistema administrativo con el objetivo consciente de mejorar el sistema para alcanzar metas reales de desarrollo” (1970, p. 7). Según Abueva, la reforma administrativa es “esencialmente el intento deliberado de usar el poder, la autoridad y la influencia para cambiar los objetivos, estructuras o procedimientos de la burocracia y, por consiguiente, alterar el comportamiento de su personal” (1970, p. 22). La reforma administrativa, según Dror, es el cambio dirigido de las principales características de un sistema administrativo (1976). Quah la define como “un intento deliberado para cambiar tanto la estructura como el procedimiento de la burocracia pública y las actitudes y comportamientos de los burócratas públicos involucrados, a fin de promover la efectividad de la organización y alcanzar objetivos de desarrollo nacional” (1981, p. 44). Después de examinar las definiciones representativas antes mencionadas, se adoptó la siguiente definición. En este artículo, reforma administrativa significa “aquellos esfuerzos que buscan o inducen cambios importantes en el sistema burocrático de un país con el propósito de transformar las prácticas, conductas o estructuras existentes y establecidas en él” (Khan, 1980, p. 57).

La pregunta que ahora podría plantearse específicamente es por qué es esencial la reforma administrativa para la democracia. Para responder esta pregunta es necesario examinar los objetivos de la reforma administrativa. De acuerdo con una de las interpretaciones, los beneficios de esta reforma pueden ser diversos y abarcar ampliamente esferas nacionales e internacionales. Éstos son:

Reducción del sufrimiento, la miseria, el dolor, el hambre y la pobreza humanos; prevención de las guerras, la violencia física, la destrucción innecesaria de la vida y la propiedad; conservación de los recursos naturales no renovables y de los atractivos culturales únicos; protección de los derechos y libertades individuales;

mejoramiento de las oportunidades y la calidad de vida, y la justicia y la equidad social; reducción de la capacidad productiva no utilizada o subutilizada, del desperdicio, de la contaminación, de muertes evitables, de la sobrepoblación; y eliminación de barreras artificiales entre los pueblos (Caiden, 1991a, p. 98).

Parecería que las principales medidas de la reforma administrativa deben llevarse a cabo con absoluta seriedad para fortalecer y consolidar un sistema democrático a la luz de los beneficios que recibirán los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia de muchos países democráticos de Asia, América Latina, África y el Medio Oriente muestran una resistencia fuerte y organizada hacia las principales medidas de la reforma administrativa, lo que ha provocado el fracaso de tales esfuerzos. La experiencia de los países del sur de Asia demuestra con claridad la dificultad de poner en práctica medidas extensas de reforma administrativa.

Con excepción de Paquistán, todos los demás países del sur de Asia, es decir, Bangladesh, la India, las Maldivas, Sri Lanka y Nepal tienen sistemas democráticos en operación. De éstos, la India ha sido una democracia desde hace 50 años, a partir de su independencia en 1947. Desde 1990, el sistema de gobierno de Nepal cambió de monárquico a parlamentario. Aunque Bangladesh inició su jornada como democracia con su independencia en diciembre de 1971, durante casi dos décadas ha sufrido la imposición de un gobierno de un partido único y dos gobiernos militares sucesivos. Un levantamiento de masas, apoyado por el movimiento antiautocracia, llevó al establecimiento de un gobierno democrático a principios de 1991. A pesar de que la milicia asumió el control del poder del Estado en Paquistán a finales de 1999, siguiendo una tradición anterior de repetidas intervenciones militares en política, Paquistán tuvo tres gobiernos democráticos en el interin. Sri Lanka optó por un sistema político democrático desde que obtuvo su independencia en 1949. Las Maldivas, una isla Estado, obtuvo su independencia en 1965 y afirma tener un sistema electoral competitivo en el marco de partido único. Con excepción de Nepal, que permaneció independiente mientras todos los demás países eran colonizados por los británicos, en los demás países del sur de Asia la influencia británica en la política y en la administración sigue siendo considerable.

En todos los países del sur de Asia, salvo las Maldivas, los gobiernos diseñaron

numerosos organismos de reforma con el objeto de que estudiaran los diferentes aspectos del servicio civil y recomendaran los cambios necesarios. En todos los casos, estos organismos conocidos ya sea como comités o comisiones invirtieron una cantidad considerable de recursos públicos para llevar a cabo las tareas que les asignaron. Sin embargo, en casi todos los casos, no se han llevado a la práctica las principales recomendaciones de esos organismos (Khan, 1998). A continuación se estipulan las razones por las que no se han llevado a cabo las principales propuestas de reforma administrativa en las democracias del sur de Asia.

NEXOS ENTRE POLÍTICOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE MAYOR JERARQUÍA EN EL MAL GOBIERNO

Ni los políticos en el poder ni los servidores públicos permanentes de mayor jerarquía no especializados tienen interés en iniciar reformas administrativas de gran alcance. Ambos salen ganando con la continuación del *statu quo*. La politización, la corrupción, los malos manejos y la ineficiencia son algunas de las consecuencias de mantener el *statu quo*. En Bangladesh, los servidores públicos de mayor jerarquía han obstaculizado repetidamente las principales iniciativas de reforma mientras que los políticos se han limitado a hablar dogmáticamente (Khan, 1998). En la India el servicio civil se ha politizado cada vez más, en parte, porque sus jefes políticos así lo quisieron y, en parte, porque los propios servidores públicos buscaron favores ilegítimos de los políticos, lo que provocó una disminución gradual de la calidad, la eficiencia y la integridad de los servicios, incluso en el nivel más alto (Kashyap, 2000, p. 139). Por supuesto, las carreras en el servicio civil, las promociones, los puestos y la seguridad en el trabajo pasaron a formar parte del sistema de distribución de prebendas y clientelismo o definitivamente adquirieron un precio (Kashyap, 2000, p. 139). En Sri Lanka, la politización del servicio civil llevó a la corrupción en todo el sistema administrativo y contribuyó al exceso de personal y a la ineficiencia en el sector público (Kashyap, 2000, p. 131). En Paquistán la situación no es mejor. La politización del servicio a lo largo de los años provocó una extensa corrupción tanto entre servidores públicos como entre políticos, y contribuyó a desmoralizar y a humillar al sector público.

LA REALIDAD DEL PODER BUROCRÁTICO

Caiden (1997a, pp. 38-39) argumenta con energía y justificación que la burocracia pública (servicio civil) cuenta con muchas bases para tener su propio poder político independiente, es decir, recursos, experiencia, monopolio de poder coercitivo legítimo, *status*, poder discrecional, información confidencial, posición estratégica y reputación. Todos estos fundamentos, unidos a la debilidad de otras instituciones políticas y a la poca capacidad de los políticos en muchos países, permiten que los servidores públicos de mayor jerarquía se mantengan en puestos clave para oponerse y frustrar eficazmente cualquier movimiento de reforma significativo. La excesiva dependencia que tienen los líderes políticos de los servidores públicos, sobre todo de los de mayor jerarquía, propicia la incapacidad de los primeros para distinguir entre un consejo político adecuado y motivado y una intrusión de los segundos. Asimismo, la tendencia creciente de los líderes políticos por utilizar a los servidores públicos de manera imprudente e ilegal también propicia que los servidores públicos de todos los niveles desprecien el liderazgo político y se inicie así un proceso en el que los primeros obtienen favores indebidos de los segundos.

EL VERDADERO PESO DE LA INERCIA BUROCRÁTICA

En la India, como en otros países de la región, el ámbito de intervención de los servidores públicos aumentó en las décadas recientes como resultado de la expansión del gobierno en las esferas económicas y sociales de la sociedad (Thakur, 1995, p. 180). La expansión de las actividades gubernamentales en áreas nuevas ha traído consigo más complicaciones en términos de leyes, reglamentos y procedimientos e hizo que todo el sistema fuera más difícil de manejar en términos de más organizaciones, más personas y una excesiva cadena de mando. No obstante, las medidas de reforma administrativa cuyo propósito era resolver estos problemas recibieron poco o ningún apoyo de la gente de peso en la jerarquía burocrática de todos los países del sur de Asia. A los servidores públicos, y a sus colegas políticos, nada les agrada más que crear nuevas unidades administrativas y nuevas filas para servir aparentemente mejor al público, pero en realidad, su propósito es extender más la es-

fera de influencia de los servidores públicos de mayor jerarquía y dominar a los ministros influyentes del partido.

RESISTENCIA DESDE ADENTRO

La resistencia a las reformas administrativas importantes en todos los países del sur de Asia ha sido dirigida y orquestada por los servidores públicos no especializados de mayor jerarquía. La razón fundamental de esta actitud es el miedo a lo desconocido y la posibilidad de perder su posición privilegiada dentro del sistema del servicio civil de sus respectivos países (Khan, 1998). Estos servidores públicos de alto nivel no sólo ocupan posiciones clave dentro del servicio civil sino que invariablemente, salvo raras excepciones, presiden y manejan los organismos de reforma. Utilizando su posición privilegiada proponen muchas ideas nuevas de reforma, en su mayoría copia fiel de lo que funcionó en los países occidentales avanzados y en las naciones más desarrolladas del sudeste asiático después de visitar esos países, ya sea a expensas del gobierno o de donadores. Los demás integrantes de esos comités/comisiones son escogidos cuidadosamente de modo que sus opiniones, si las tienen, coincidan con las de los servidores públicos en funciones y retirados de esos organismos. Se desarrolla una fase interesante cuando se ponen en práctica dichas propuestas nuevas de reforma. Otra vez se crean comités de revisión con servidores públicos de alta jerarquía para estudiar la viabilidad de las propuestas de reforma recomendadas. No es de extrañar que estos comités aconsejen la puesta en práctica de las propuestas menos importantes y desechen las principales, so pretexto de falta de fondos, procedimientos complejos y escasez del personal adecuado. En el proceso, se ignoran las principales propuestas de reforma y los servidores públicos permanecen virtualmente sin cambios.

FALTA DE INTERÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La reforma del servicio civil no es un área prioritaria para la sociedad civil en ninguno de los países del sur de Asia. Por supuesto, no se observa actividad alguna para promover una reforma que involucre a los ciudadanos en la reparación de los

males del servicio público fuera del marco institucional establecido. Por consiguiente, resulta difícil ejercer cualquier presión en los políticos en el poder o en los servidores públicos de mayor jerarquía para que presten atención seria y constante a la reforma del servicio civil y se obtengan los resultados deseados.

DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN

Aunque en décadas recientes se ha prestado cada vez mayor atención, la corrupción es tan antigua como la civilización humana. Si se analizan los códigos penales de las civilizaciones antiguas, puede encontrarse el soborno entre los judíos, los chinos, los japoneses, los griegos y los romanos (Thakur, 1979, p. 7). La corrupción en gran escala influyó de manera importante en la vida pública de la antigua India (Thakur, 1979, p. 12; Padhay, 1986, p. 26). Si la corrupción tiene raíces tan profundas en el pasado, ¿por qué surgió este interés y preocupación por ella en la época actual? Las razones son varias. En primer lugar, la corrupción es endémica y puede encontrarse en casi todos los países del mundo, independientemente del nivel de desarrollo, del sistema político en operación y del contexto cultural. La naturaleza y extensión de la corrupción varía. Harris-White y White afirman que la corrupción está arraigada en los países africanos del sur del Sahara y en los del sur de Asia, impera en los países de industrialización reciente (PIR) del sudeste de Asia, afecta los más altos niveles de la esfera política en América Latina y ha alcanzado rápidamente niveles alarmantes en la antigua Unión Soviética y en China (1996, p. 1). En segundo lugar, en un seminario reciente organizado por la Commonwealth Association of Public Administration and Management sobre "Gobierno justo y honesto: La experiencia internacional", los más altos funcionarios de gobierno de diez países de la comunidad llegaron a la conclusión de que la corrupción provoca el empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de muchos servicios necesarios; debilita la legitimidad del liderazgo político; socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno; y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público (Mason, 2000, pp. 4-5). En tercer lugar, la corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico. Varios estudios empíricos a escala nacional establecieron el efecto negativo de la corrupción en la inversión, el crecimiento y la productividad (Banco Mundial, 2000,

p. 7). La corrupción también disminuye la eficiencia en la que se basa una economía (HDC, 1999, p. 97).

DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

A pesar del creciente interés en el estudio de la corrupción, hasta ahora no ha sido posible definirla de manera que satisfaga a todos. Esto se debe principalmente a que es un concepto de dimensiones múltiples que abarca aspectos sociales, políticos, legales y económicos de una sociedad. Las definiciones de corrupción o se concentran en exclusiva en uno de los aspectos, o intentan resaltar de manera insuficiente algunos de ellos. Los enfoques de la corrupción pueden clasificarse en cinco grupos: los que se centran en el interés público; los que se centran en el mercado; los que se centran en las oficinas públicas; los que se centran en la opinión pública, y los legalistas (Khan, 1997, p. 3). Los que se dedican a estudiar el interés público consideran a la corrupción como perjudicial y destructiva para el interés público (Rogow y Laswell, 1970, p. 54). Los partidarios del enfoque que se centra en el mercado señalan que las normas que moldean al público han pasado de un modelo de precio obligatorio a uno de libre mercado, lo que ha alterado de manera significativa la naturaleza de la corrupción (Tilman, 1970, pp. 62-64). Para los entusiastas del enfoque centrado en las oficinas públicas, el uso indebido de éstas por parte de los funcionarios con el fin de obtener ganancias privadas es corrupción (Theobald, 1990, p. 2). Para quienes apoyan al enfoque centrado en la opinión pública, el énfasis se pone en diversas perspectivas de la opinión pública sobre la conducta de los políticos, del gobierno y de la probidad de los servidores públicos (Leys, 1970, pp. 31-37). Sin embargo, otros ven a la corrupción desde una perspectiva legal a la luz de los problemas encontrados al investigar las reglas y normas que rigen el interés, el comportamiento y la autoridad públicos (Scott, 1972).

Los cinco enfoques analizados ilustran de manera considerable la naturaleza de la corrupción, pero no son adecuados desde el punto de vista de la comprensión del significado del término. En años recientes han surgido algunas opiniones divergentes sobre lo que es la corrupción. Tales opiniones provienen de moralistas, funcionalistas, censores sociales y otros realistas de la estructura social (Khan, 1997, p. 4).

Para los moralistas, “la corrupción es un fenómeno inmoral y no ético que contiene una serie de aberraciones morales provenientes de los estándares morales de la sociedad, lo que provoca la pérdida de respeto y de confianza en la autoridad debidamente constituida” (Gould, 1991, p. 468). Nye, que apoya esta opinión, describe la corrupción como “una conducta que se aparta de las obligaciones formales de la función pública (por elección o designación) en favor de un interés privado (personal, de la familia cercana o de una camarilla privada) por obtener riqueza o *status*, o viola las reglas contra el ejercicio de cierto tipo de influencias de consideración personal” (Nye, 1979, p. 417). Los funcionalistas juzgan la corrupción según la función que desempeña en el desarrollo socioeconómico. Afirman que prospera como un sustituto del sistema de mercado; que ofrece una alternativa aceptable para la violencia, y aumenta la participación del público en las políticas públicas (Leff, 1979; Gould, 1980). Para entender la corrupción, los partidarios de la censura social alegan que hay que comprender la capacidad del Estado para generar una forma particular de relaciones sociales y cambiar el énfasis teórico hacia la interrelación entre ley, ideologías y economía política (Lo, 1993, p. 5). Los realistas de la estructura social perciben a la corrupción como un problema y se puede estudiar a los diversos actores que participan en ella al relacionarlos con la información contextual de sus posiciones sociales, intereses, contribución al sistema y las condiciones políticas, económicas y sociales en las que funcionan (Pavorala, 1996, p. 25).

A la luz de los análisis anteriores sobre los enfoques y opiniones sobre la corrupción, sería útil dar aquí dos definiciones. Según Caiden, la corrupción incluye “abuso de autoridad, soborno, favoritismo, extorsión, fraude, clientelismo, robo, engaño, malversación e ilegalidad” (1991b). Para la Asociación Africana para la Administración y Gestión Pública la corrupción se refiere al “uso de la posición oficial de uno para obtener una ganancia personal o de grupo e incluye acciones no éticas como soborno, nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses, lealtad dividida, influencia: ambulante, multiempleo, abuso o robo de la propiedad del gobierno, venta de favores, aceptación de comisiones, desfalco, fraude, extorsión, malversación, subfacturación, manipulación en los tribunales, viajes y documentos administrativos falsos y uso de la reglamentación como capital burocrático” (1991). En vista de las dos definiciones anteriores, en este contexto corrupción significa “el

comportamiento de los funcionarios públicos (por elección o designación) que se aparta de los componentes formales —funciones y facultades, derechos y obligaciones— de un cargo público para buscar un beneficio privado” (Kramer, 1997).

ESCENARIO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS

Idealmente, la corrupción y el sistema democrático no deberían coexistir, ya que la primera ejerce durante un tiempo una profunda influencia negativa en el carácter y la naturaleza de este último. La corrupción implica muchos riesgos para la democracia (Caiden, 1997b, pp. 19-20; Midlasky, 1997, pp. 323-324). Primero, la corrupción continua puede impulsar y perpetuar el descontento y el resentimiento entre los ciudadanos y obligarlos a buscar una forma alterna de gobierno y a vivir con ella. Segundo, la manera descarada como se venden los políticos en muchos países democráticos provoca la distorsión de las políticas públicas y contribuye a hacer aún más desigual la arena política. Tercero, la corrupción, si continúa sin freno, sólo se esparce e inunda otras instituciones y sectores, inclusive la administración pública y los negocios. Cuarto, aunque en una democracia los líderes corruptos pueden ser despedidos de sus cargos, la situación cambia drásticamente si la cultura de la corrupción está muy extendida, pues entonces existe la posibilidad de que el líder corrupto sea reemplazado por otro igualmente corrupto. Por último, se requiere una amplia colaboración entre los distintos sectores de la sociedad para que la democracia funcione adecuadamente. Pero cuando la corrupción se halla muy extendida, es probable que disminuya la cooperación, ya que en ese caso sólo los corruptos colaborarían con otros mientras persista el beneficio mutuo.

Hay datos considerables que señalan que la corrupción no sólo existe en las democracias sino que también florece en muchos otros casos. Los anteriores regímenes de Tailandia y Filipinas eran sumamente corruptos y la democratización no logró reducir la escala de la corrupción, sino que sólo la “descentralizó” de la elite principal del régimen anterior a los jefes locales que podían seleccionar a sus propios políticos nacionales y, a través de ellos, controlar la burocracia (Sidel, 1996). En los países latinoamericanos, es posible que el proceso de democratización haya agravado aún más la corrupción y los esfuerzos para reducirla no tendrán éxito a

menos que la democracia aumente de manera significativa (Little, 1996). Dos informes de países latinoamericanos publicados al inicio del verano de 2000 muestran que sólo 37 por ciento de la muestra de población está satisfecha con la manera como funciona la democracia en la práctica, y América Latina apenas supera a África en cuanto al imperio de la ley y la frecuencia de la corrupción (*The Economist*, 13 de mayo de 2000). Aproximadamente dos de cada tres personas tienen poca o ninguna confianza en sus políticos, partidos, congresos, policías y jueces (*The Economist*, 13 de mayo de 2000). En Corea del Sur la corrupción se mantiene constante, porque la democratización y la liberalización están en pañales y será necesario un periodo de reforma literalmente muy largo para revertir las antiguas prácticas ilegales que imperaron durante décadas (Kong, 1996, p. 52). En la India, los actores políticos de todo tipo, incluso ministros, legisladores, funcionarios de partidos políticos y funcionarios de otras dependencias, están involucrados en la corrupción (Padhay, 1986). La corrupción ha sido y sigue siendo desenfrenada en Bangladesh, e involucra a políticos, servidores públicos y hombres de negocios. Los beneficios obtenidos de las prácticas corruptas incluyen dinero, empleos, regalos lujosos, materiales de construcción, viajes al extranjero, el pago de colegiaturas y gastos médicos en el extranjero, gastos de hoteles y restaurantes en otros países y pago de deudas personales (Kochanek, 1993, p. 258). En las democracias africanas, el fraude y el vandalismo electoral, así como la violencia y la anulación de las elecciones, son prácticas comunes (Adejumobi, 2000, p. 59). Estos síntomas de corrupción han llevado a Adejumobi a la conclusión de que, en la mayoría de los estados africanos, las elecciones en su forma actual no son más que una pálida sombra de democracia (2000, p. 59). Los políticos de las democracias establecidas no han sido inmunes a la corrupción. Bastantes escándalos relacionados con dinero continúan estremeciendo a las democracias europeas (*The Economist*, 29 de enero-4 de febrero de 2000, pp. 59-60). El escándalo de las finanzas de su partido deshonoró al otrora poderoso canciller alemán, Helmut Kohl. Hace algunos años, unos políticos belgas recibieron generosas comisiones por comerciar con armas. Italia y Grecia están infectadas de corrupción y Turquía no se queda atrás. El anterior gobierno socialista español perdió las elecciones principalmente porque fue considerado corrupto. Durante la recién pasada década, 30 ministros franceses, altos directivos de empresas importan-

tes y alcaldes de algunas de las principales ciudades fueron acusados de corrupción. En Italia y Colombia, el dinero sucio que circula en la política supera con mucho los gastos políticos y el ingreso que declaran formalmente los partidos (Burnell, 1998, p. 10). La compra de votos, la influencia del dinero sucio, y el aumento del crimen en la esfera política son características normales de muchas de las democracias del sur de Asia. En el sur de Asia y en África, hay una corrupción desenfrenada que se refleja en el abuso de poder de los jefes de Estado, los ministros y los servidores de mayor jerarquía en beneficio propio (HDC, 1999, p. 105).

CONCLUSIÓN

No hay gran desacuerdo respecto a que la democracia es la forma más adecuada de gobierno. Los problemas surgen cuando se analiza la manera como funciona la democracia en la práctica. La esencia de la democracia es inherentemente más importante que su mera forma. Como bien se ha observado, “la democracia formal puede encubrir enormes variaciones en la esencia democrática, que van desde una virtual autocracia pasando por la oligarquía hasta la democracia [...] estas variaciones son especialmente amplias en un mundo en desarrollo que cada vez es más heterogéneo en términos socioeconómicos” (Luckham y White, 1996, p. 4). De esta manera, en muchos casos los regímenes democráticos de los países en desarrollo han entorpecido el desarrollo democrático con sus acciones. Pinkney, después de estudiar una extensa variedad de casos de países del Tercer Mundo, señala que los gobiernos “han hecho más para satisfacer a las elites civiles y militares y a los inversionistas extranjeros que a las masas” (1993, p. 164). No es de sorprender que “el surgimiento y la decadencia de la democracia en América Latina se haya debido menos a los caprichos de la mayoría de los votantes que a la oposición concertada de las elites empresariales y militares” (Remmer, 1990, p. 335). Así, no basta la mera presencia de alguna forma de democracia liberal que implique competencia política abierta en un marco multipartidario que asegure por ley los derechos civiles y políticos. Como ya se señaló “las virtudes características de un gobierno democrático —transparencia, sensibilidad, responsabilidad, decencia oficial y tolerancia— no pueden alcanzarse sin altos niveles de conciencia y participación públicas”

(Luckham y White, 1996, p. 3). Las tendencias de votación en las elecciones importantes, incluso en las democracias occidentales avanzadas, no son satisfactorias. La mayoría de los ciudadanos optan por permanecer apartados de las casillas electorales. Las grandes empresas y el financiamiento corporativo dominan las elecciones. Este financiamiento corporativo para sufragar los costos cada vez mayores de las campañas electorales en casi todos los países democráticos es un indicador importante de la influencia económica en el proceso político (Girling, 1997, p. 17). El financiamiento corporativo es una de las principales fuentes de corrupción política en muchos países. Los fondos políticos contribuyen en general a la venta de la influencia. La experiencia de las democracias occidentales indica que debido a la extrema presión sobre los fondos políticos, el proceso degenera en corrupción (Ferdinand, 1998, p. 200). En muchos países occidentales se ha intentado eliminar la corrupción política mediante el financiamiento público de las campañas electorales. Pero el financiamiento público no ha logrado frenar la corrupción en las democracias establecidas (Alexander y Shiratori, 1994, p. 3).

Los problemas de la democracia están profundamente arraigados y no admiten soluciones que sólo pretendan democratizar las instituciones políticas, como ha sido el caso de los países occidentales. Los investigadores, como Held, plantean la democratización de las instituciones del Estado, de los ejecutivos de todas las ramas del servicio civil que prosperan con el encubrimiento y el control de los medios de coerción y desarrollan sus propios motivos e intereses, los cuales pueden estar en conflicto con los requisitos de una vida pública democrática, es decir, debate abierto, acceso a centros de poder y participación (Held, 1987, p. 284).

La participación de los ciudadanos comunes y corrientes en el proceso democrático se ve comprometida por el predominio del dinero sucio y de la fuerza física, la práctica del fraude electoral y de la anulación de las elecciones y el pago de donativos realizados por poderosos grupos de interés como grandes empresarios y sindicatos laborales. Asimismo, la continuación de un servicio civil obsoleto, con personal excesivo, ineficiente y corrupto no sólo agobia y frustra a los ciudadanos, sino que también complica el adecuado funcionamiento del sistema democrático. La corrupción constante y la incapacidad de implantar reformas administrativas importantes plantea serias dudas acerca de la viabilidad y la utilidad de la democracia.

La pregunta que puede plantearse finalmente es si realmente importa la democracia. En muchos países democráticos, tanto funcionarios designados como electos intimidan y engañan impunemente y a su gusto a los ciudadanos todos los días de una u otra manera. Los hombres de negocio sufren, porque los contratos no se adjudican con base en el mérito del caso. La corrupción tiene un efecto negativo sobre la inversión y contribuye a disminuir la tasa de crecimiento. En realidad, en muchos países democráticos tiene que tolerarse, si no es que aceptarse incondicionalmente, la criminalización de los políticos, debido a la extensa corrupción que permea todo el proceso político. Los sistemas electorales se manipulan en favor de los ricos y poderosos, sobre todo en favor de aquellos que pertenecen al partido gobernante o a los partidos de la coalición en el poder. Sin duda la manipulación evidente y a veces descarada del sistema electoral ofende al elector promedio, pero es muy poco lo que puede hacer. Por lo general se ignoran los informes de control independientes sobre irregularidades masivas. Recurrir al sistema judicial no suele proporcionar una solución inmediata, ya que éste casi siempre recurre a una política cautelosa, con lo que retrasa y niega justicia al agraviado. Las fallas para institucionalizar reformas administrativas de gran alcance han impulsado en gran medida a la corrupción. Es decir, la corrupción está a la orden del día. Eliminar las prácticas corruptas y las influencias del proceso político, la administración y la economía puede ser importante para quienes la padecen, pero puede tener muy poca importancia para quienes se benefician de ella. Parece que la reforma y la probidad están relegadas a segundo plano en muchas democracias del mundo. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAPAM (1991), *Ethics and Accountability in African Public Services*, informe de la Mesa Redonda de la Asociación Africana para la Administración y Gestión Públicas (AAPAM por sus siglas en inglés), llevada a cabo en Mababane, Swazilandia, del 2 al 6 de diciembre.
- Abueva, J.V. (1970), "Administrative Reform and Culture", en H.B. Lee y A.G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia*, Manila, Eastern Regional Organization for Public Administration, pp. 21-47.

- Adejumobi, S. (2000), "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?", *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 1, pp. 59-73.
- Alexander, H.E. y R. Shiratori (eds.) (1994), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Co, Westview, p. 3.
- Banco Mundial (2000), *Corruption in Bangladesh: Costs and Cures*, Dhaka, The World Bank.
- Burnell, P. (1998), "Introduction: Money and Politics in Emerging Democracies", en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 1-21.
- Caiden, G.E. (1969), *Administrative Reform*, Chicago, Aldine.
- (1991a), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlín, Walter de Gruyter.
- (1991b), "What Really is Public Maladministration?", *Indian Journal of Public Administration*, vol. 37, núm. 1, pp. 1-16.
- (1997a), "The Concept of Neutrality", en H.K. Asmerom y E.P. Reis (eds.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Londres, Macmillan, pp. 20-44.
- (1997b), "Undermining Good Governance: Corruption and Democracy", mimeografiado, pp. 1-23.
- Catt, H. (1999), *Democracy in Practice*, Londres, Routledge.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and its Critics*, Londres, Yale University Press.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Brothers.
- Dror, Y. (1976), "Strategies for Administrative Reform", en A.F. Leemans, (ed.), *The Management of Change in Government*, La Haya, Martinus Nijhoff, pp. 126-141.
- Ferdinand, P. (1998), "Building Democracy on the Basis of Capitalism: Towards an East Asian Model of Party Funding", en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 180-201.
- Girling, J. (1997), *Corruption and Democracy*, Londres, Routledge.
- Gould, D.J. (1980), *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire*, Nueva York, Pergaman.
- (1991), "Administrative Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies", en A. Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 467-480.
- Harris-White, B. y G. White (1996), "Corruption, Liberalization and Democracy: Editorial Introduction", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 1-5.

- HDC (1999), *Human Development in South Asia 1999: The Crisis of Governance*, Karachi, The Mahbub ul Haq Human Development Centre/Oxford University Press.
- Held, D. (1987), "What Should Democracy Mean Today?", en D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press/Basil Blackwell, pp. 267-299.
- Holden, B. (1988), "What is Liberal Democracy?", en B. Holden, *Understanding Liberal Democracy*, Oxford, Philip Allan, pp. 1-14.
- Kashyap, S.C. (2000), "Institutions of Governance: The Parliament, the Government and the Judiciary", en V.A.P. Panandiker (ed.), *Problems of Governance in South Asia*, Delhi, Konark Publishers, pp. 89-154.
- Khan, M.M. (1980), *Bureaucratic Self Preservation*, Dhaka, University of Dhaka.
- (1997), "Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case", monografía inédita, Dhaka: Transparency International, capítulo sobre Bangladesh.
- (1998), *Administrative Reforms in Bangladesh, Nueva Delhi y Dhaka*, South Asian Publishers y University Press.
- Kochanek, S.A. (1993), *Patron-Client Politics and Business in Bangladesh*, Dhaka, University Press.
- Kong, T.Y. (1996), "Corruption and its Institutional Foundation: The Experience of South Korea", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 48-55.
- Kramer, J.J. (1997), "Political Corruption in Post-Communist Russia: The Case for Democratization", documento presentado en el XVII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA por sus siglas en inglés) realizado en Seúl, Corea del Sur, del 17 al 21 de agosto.
- Lane, J.E. (1997), "Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?", en J.E. Lane, *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, Londres, Sage, pp. 1-16.
- Lee, H.B. (1970), "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction", en H.B. Lee y A.G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia*, Manila, Eastern Regional Organization for Public Administration.

- Leff, H.N. (1979), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", en M.U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Washington, University Press of America.
- Leyes, C. (1970), "What is the Problem about Corruption?", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Perspective*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Little, W. (1996), "Corruption and Democracy in Latin America", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 64-70.
- Lo, T.W. (1993), *Corruption and Politics in Hong Kong and China*, Buckingham, Open University Press.
- Luckham, R. y G. White (1996), "Introduction: Democratizing the South", en R. Luckham y G. White (eds.), *Democratization in the South: The Jagged Wave*, Manchester, Manchester University Press.
- Mason, G. (2000), "Just and Honest Government: International Experience", *Commonwealth Innovation*, vol. 6, núm. 2, pp. 3-24.
- Midlarsky, M.I. (1997), "Conclusion: Paradoxes of Democracy", en M.I. Midlarsky (ed.), *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 319-326.
- Nye, J.S. (1979), "Corruption and Development: A Cost Benefit Analysis", en M.U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Washington, University Press of America.
- Padhay, K.S. (1986), *Corruption in Politics: A Case Study*, Delhi, B.R. Publishing Corporation.
- Pateman, C. (1996), "Democracy and Democratization", *International Political Science Review*, vol. 17, núm. 1, pp. 5-12.
- Pavarala, V. (1996), *Interpreting Corruption: Elite Perspectives in India*, Nueva Delhi, Sage.
- Pinkney, R. (1993), "The Viability of Democracy", en R. Pinkney, *Democracy in the Third World*, Buckingham, Open University Press, pp. 152-167.
- Quah, J.S.T. (1981), "Administrative Reform: A Conceptual Analysis", en M.M. Khan (ed.), *Administrative Reform: Theoretical Perspective*, Dhaka, Centre for Administrative Studies, pp. 32-67.
- Remmer, K. (1990), "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", *World Politics*, vol. 42, núm. 3, pp. 315-335.
- Rogow, A.A. y H.D. Laswell (1970), "The Definition of Corruption", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schlesinger, Jr. A. (1997), "Has Democracy a Future?", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, pp. 2-12.
- Scott, J.C. (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Sidel, J.T. (1996), "Siam and its Twin? Democratization and Bossism, in Contemporary Thailand and the Philippines", en B. Harris-White y G. White (eds.), *Liberalization and the New Corruption: IDS Bulletin*, vol. 27, núm. 2, pp. 56-63.
- Thakur, R. (1995), "The Bureaucracy", en R. Thakur, *The Government and Politics of India*, Londres, Macmillan, pp. 159-182.
- Thakur, U. (1997), *Corruption in Ancient India*, Nueva Delhi, Abhinav Publications.
- The Economist* (2000), "Is Europe Corrupt?", 29 de enero-4 de febrero, pp. 59-60.
- (2000), "Yours discontentedly, Latin America", 13 de mayo, p. 40.
- (2000), "Phoney Democracies", 24 de junio, p. 17.
- Theobald, R. (1990), *Corruption Development and Underdevelopment*, Londres, Macmillan.
- Tilman, R.O. (1970), "Black Market Bureaucracy", en A.J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Vanhnen, T. (1997), *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge.
- Zakaria, F. (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6, pp. 22-43.

Arturo del Castillo*

El soborno: un marco conceptual para su análisis

La corrupción, que puede definirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas, parece existir en todas las sociedades de una forma u otra.¹ En tanto que hoy día la corrupción es reconocida como un problema económico importante, en todo el mundo existe un interés creciente en el análisis empírico de sus causas y consecuencias. En años recientes, se ha hecho un avance significativo en el estudio de este problema mediante el análisis estadístico. Por ejemplo, Mauro (1995) encontró evidencia estadística sobre los efectos negativos que tiene la corrupción en el desarrollo nacional. Long y Rao (1995) demostraron que el valor de las empresas cae de manera significativa después de que se descubren conductas corruptas de sus directivos. Van Rijckeghem y Weder

* El autor es professor del CIDE y actualmente se encuentra estudiando su doctorado en la Universidad de Bergen (Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen, Christiesgt. 17 N-5007, Bergen, Norway). El presente trabajo se realizó con el apoyo del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y las Fundaciones Ford, MacArthur y Hewlett. Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: soborno/organización/burocracia.

¹ En la literatura científica se han propuesto diferentes definiciones de corrupción. Algunas buscan dar una definición formal y amplia, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta *per se*, pero se desarrollan para aislar aquellas actividades que son el tema de interés del autor. Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este fenómeno. La tarea es engañosa, dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación. "Corrupción" denota en esencia desviación o perversión de un estado ideal o condición natural, pero los investigadores del tema tienen diferentes nociones de lo que es esta condición. Para una discusión sobre las diferentes definiciones de corrupción y sus implicaciones empíricas y teóricas, véanse Amundsen (1999) y Del Castillo (inédito).

(1997) encontraron que la corrupción disminuye significativamente cuando los salarios de los funcionarios públicos están fuertemente correlacionados con los sueldos del sector industrial. Gupta *et al.* (1998) analizaron el efecto de la corrupción sobre la distribución del ingreso y encontraron pruebas de que la corrupción aumenta la pobreza.

Mientras que el análisis estadístico ha servido para identificar factores socioeconómicos y algunas consecuencias de la corrupción, querer estudiar la conducta corrupta en sí misma es en extremo difícil.² La corrupción no se puede observar con facilidad, ya que los implicados en estos actos tienen buenas razones para permanecer callados. Sin embargo, la falta de un marco conceptual en el que la investigación empírica se pueda basar, hace el estudio de este fenómeno aún más complicado.

Este artículo intenta desarrollar un marco conceptual para el estudio del soborno, que es una forma específica pero común de corrupción.³ El soborno implica el uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados.⁴ En cierto sentido, el soborno es un intercambio entre dos actores (Klitgaard, 1988). Un actor, el sobornador, ofrece incentivos o recompensas ilegales, como dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario públi-

² El problema preliminar que se debe enfrentar en una discusión sobre corrupción, y que tampoco puede resolverse con facilidad, es el de la evidencia empírica. Los argumentos y afirmaciones sobre corrupción no pueden apoyarse en el mismo tipo de evidencia que se utiliza en la discusión de otros fenómenos o problemas sociales. Existen muchos informes, historias y estudios que ejemplifican la corrupción en diferentes países, pero éste no es un tema que pueda investigarse de manera abierta por medio de cuestionarios y entrevistas. Las cosas se complican aún más, porque no se ha formulado una teoría de la corrupción ampliamente aceptada. También es un tema difícil de estudiar, ya que a menudo es clandestino y siempre es sensible desde el punto de vista político. En su ensayo editorial inaugural, *Corruption and Reform* (1986) afirma que el estudio de la corrupción padece el problema de tener datos verificables y confiables, más que la mayoría de las demás áreas de investigación social. A diferencia de muchas otras clases de actividad social, los testigos de un acto de corrupción con frecuencia también se interesan en que éste permanezca en secreto. Más aún, a menudo no hay una "víctima" inmediata que desee llamar la atención de las autoridades. Aun cuando éstas son notificadas, a menudo guardan la información para sí mismas. Por ejemplo, los departamentos de policía suelen conservar los asuntos de corrupción como un "asunto interno". Y en algunas naciones, el poder de la autoridad para ocultar la corrupción es casi ilimitado.

³ Otras formas de corrupción son el desfalco, el nepotismo, el padrinazgo y el fraude. Para una reflexión sobre algunos de los conceptos relacionados con la corrupción, véase Amundsen (1999).

⁴ Algunas referencias estándar sobre el fenómeno del soborno son Nye (1967), Nooman (1984) y Klitgaard (1988).

co en favor de su propio interés. El funcionario, a cambio, actúa en concordancia con la petición del sobornador, que le proporciona el beneficio.

Para que una decisión o proceso sea sujeto de soborno debe tener un "valor económico" para el cliente potencial. Por ejemplo, si las personas o empresas necesitan obtener certificados o licencias para participar y promover una actividad económica, la decisión del funcionario público relacionado con dicha licitación cobra un valor económico para el cliente (Rose-Ackerman, 1975). De manera similar, las decisiones relativas a la compra de bienes y servicios por organizaciones públicas tienen un valor económico para el vendedor (Rose-Ackerman, 1975). También, si la demanda de servicios públicos, como salud y educación, excede a la oferta, la decisión de asignación de recursos obtiene un valor económico para los clientes o ciudadanos interesados en dichos servicios (Banfield, 1975). Puesto que es prácticamente imposible programar todas esas decisiones (es decir, reglamentar cada caso o situación con reglas generales y abstractas), resulta inevitable y necesario delegar autoridad y discreción en ciertos niveles de la burocracia. Así, las decisiones de oficinas públicas y funcionarios pueden volverse un recurso con mucha demanda y ganar un valor económico. De esta manera, surge la posibilidad de un intercambio ilegal entre funcionarios públicos y clientes. En este sentido, se puede afirmar que toda administración pública tiene de manera consustancial la posibilidad de incurrir en sobornos.⁵

El objetivo principal de este artículo es identificar algunos de los factores que afectan (aumentan o disminuyen) la probabilidad del soborno. Los factores que aquí se identifican y examinan se presentan relacionados con cuatro dimensiones de análisis, a saber:

⁵ Es pertinente establecer una distinción entre corrupción política y corrupción administrativa. El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas), que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción política, y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas. Este artículo se centra en la corrupción administrativa, es decir, la corrupción en el proceso de llevar a la práctica las políticas y reglas públicas de la burocracia. Algunas referencias relevantes sobre este tipo de corrupción son Ouma (1991), Klitgaard (1988) y Rose-Ackerman (1978; 1999). Para un análisis de la distinción teórica entre la corrupción política y administrativa, véase Della Porta y Vannucci (1999), en especial el capítulo 5.

- los individuos (sobornador y sobornado),
- el acto o la decisión corrupta,
- la organización (en donde se realiza el soborno), y
- el medio ambiente o contexto (en el que se encuentran la organización y los individuos).

Debe observarse que, aunque estas dimensiones de análisis se discuten por separado, están íntimamente relacionadas. Esto es, los factores individuales que afectan la probabilidad del soborno también dependen de los factores de la organización y del medio ambiente. Por ejemplo, alguien que puede inclinarse de manera personal a participar en la corrupción, quizás en los hechos no lo lleve a cabo si se encuentra en una organización donde las prácticas corruptas se pueden descubrir con facilidad. Por lo tanto, las propuestas de análisis que aquí se exponen deben considerarse en un contexto más amplio.

Este artículo se divide en seis partes. La primera presenta los factores relacionados con los individuos. La segunda analiza el proceso del acto corrupto. La tercera explica algunos elementos relacionados con la organización dentro de la cual puede ocurrir el soborno. La cuarta parte explora algunos factores del medio ambiente que pueden modificar la probabilidad y el tipo de soborno. La quinta presenta algunas implicaciones para el diseño de políticas públicas anticorrupción y, por último, en la sexta parte, se presentan algunas conclusiones.

FACTORES RELACIONADOS CON LOS INDIVIDUOS

En una situación de soborno, los principales actores son quien soborna (el sobornador) y quien acepta el soborno (el sobornado). A final de cuentas, los individuos son los que toman las decisiones para dar y recibir un soborno.⁶ En la decisión de participar en la corrupción, los individuos están influidos tanto por sus caracterís-

⁶ Es importante señalar que, aunque la corrupción se analiza por lo general como un fenómeno social, en especial en aquellos estudios de carácter comparativo, la corrupción se concreta en la decisión de los individuos. Esta afirmación de individualismo es de naturaleza metodológica, y no debe entenderse como una negación de la importancia que tienen las estructuras sociales de las que los individuos forman parte.

ticas personales como por sus valores, expectativas, ambiciones y sus propias percepciones del riesgo de ser sorprendidos. Por ejemplo, un funcionario que piensa que no se le paga lo suficiente puede ser más propenso a la corrupción. Por otra parte, si percibe que el riesgo implícito es alto, la probabilidad de corrupción disminuirá. En otras palabras, las personas tienen diferentes valores y percepciones y, por ende, en condiciones similares pueden hacer cálculos de riesgo y ganancia diferentes y así tomar distintas decisiones con respecto al soborno.⁷

Un modelo conceptual útil para analizar la corrupción es el modelo del agente y el principal.⁸ Una autoridad o un principal, como la Secretaría de Ecología, emplea a un agente, como el inspector del medio ambiente. La agente —a la que nos referiremos en femenino por motivos de claridad— interactúa en representación del principal con un cliente —a quien nos referiremos en masculino—, como por ejemplo una empresa que solicita una licencia para desempeñar alguna actividad perjudicial para el medio ambiente. El modelo del agente-principal-cliente nos impulsa a estudiar la corrupción desde un punto de vista económico.⁹ Una agente se-

⁷ Abbink *et al.* (1999) demostraron, con un juego experimental de soborno, que las decisiones de los individuos de incurrir en corrupción tienen una alta correlación con su percepción del riesgo. En su experimento, los autores encontraron que la posibilidad de ser sorprendidos reduce de manera significativa los niveles de corrupción. Esta reducción se pudo observar tanto en el total de los sobornos ofrecidos como en el número de sobornos aceptados.

⁸ El modelo del agente y el principal ha sido un instrumento de análisis económico muy importante, especialmente en la última década. Para situaciones relativamente sencillas, los economistas han analizado la manera en que el principal debería pagar y castigar al agente (por ejemplo, Shavell, 1979) y qué estrategia debe seguir para recolectar información (por ejemplo, Gjesdal, 1982). El marco teórico del agente y el principal se ha utilizado para estudiar diferentes tipos de fenómenos sociales que van desde contratos de seguros hasta la organización jerárquica de mercados. Cercano al tema de este artículo, el politólogo Banfield (1975) utilizó un modelo de agente y principal para demostrar por qué la corrupción suele ser más grave en el gobierno que en el sector privado. Otro trabajo importante en la materia es el libro de Rose-Ackerman (1978), quien profundizó aún más en el modelo del agente y el principal para entender el comportamiento corrupto. Finalmente, especial mención requiere el trabajo de Klitgaard (1988), que es reconocido como uno de los trabajos seminales en este campo.

⁹ El enfoque económico de la corrupción afirma que, en un mundo de competencia pura y de libre mercado, no habría oportunidades para incurrir en la corrupción. La corrupción administrativa existe, porque la asignación de recursos está sujeta a consideraciones de carácter político. Así pues, de acuerdo con Rose-Ackerman (1978, pp. 1-2), la corrupción no existiría en un escenario de libre mercado ideal. Este punto de vista es útil para estudiar especialmente casos de corrupción en vías de desarrollo o casos que impliquen una comparación histórica, pues permite a los investigadores comparar la incidencia de un comportamiento específico en diferentes casos, independientemente de que las normas o leyes que rigen el servicio público fueran o no similares. Sin embargo, la debilidad de este enfoque es que se puede utilizar sólo en los casos que impli-

rá corrupta cuando, a su juicio, los beneficios de corromperse superen los posibles riesgos. De igual manera, un cliente participará en el soborno u otras formas de comportamiento ilícito cuando los beneficios para él sean mayores que los costos (Groenendijk, 1997).

Supongamos que la agente tiene dos opciones: ser o no ser corrupta. Si no lo es, obtiene una recompensa (*payoff*), que es la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral de no ser una persona deshonesto. Si lo es, recibe un soborno. Pero, en tal caso, también sufre lo que podría llamarse el “costo moral” de ser corrupto. Este costo depende de sus propias normas éticas y culturales; también podría depender de lo que sus compañeros y colegas hacen, así como de la magnitud del soborno que va a obtener y de la desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser deshonesto puede aproximarse a cero.

Podría sucederle algo más a la agente corrupta: podría ser sorprendida y sancionada. Ella tiene que valorar esta posibilidad cuando tome una decisión. El castigo puede incluir la pérdida de su salario y de su empleo, una sanción penal, deshonra para su nombre, etcétera. Por lo tanto, ésta es la decisión de la agente: “si no soy corrupta, obtendré mi salario y la satisfacción moral de no ser una persona deshonesto. Si lo soy, obtendré el soborno pero ‘pagaré’ un costo moral. También existe la probabilidad de que sea descubierta y castigada, en ese caso, también pagaré una sanción. Por tanto, seré corrupta si el soborno menos el costo moral (la probabilidad de ser sorprendida y castigada) multiplicado por la sanción de ser corrupta es mayor que mi sueldo más la satisfacción que obtengo de no ser corrupta”. La gráfica 1 explica un árbol de decisión simple para una agente que enfrenta una situación de soborno.

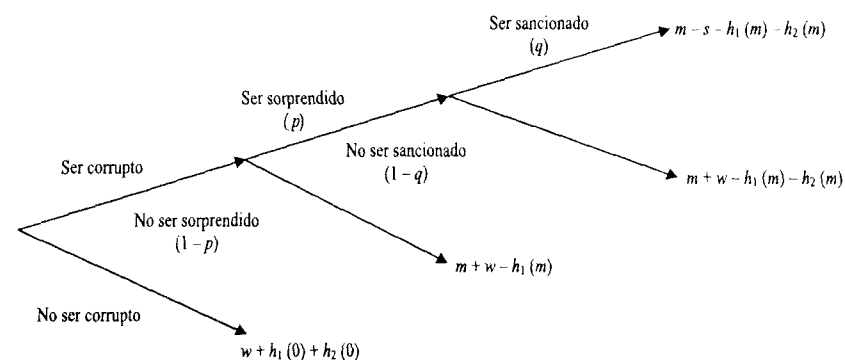
Cuando la agente no es honrada, recibe beneficios privados pero genera costos —o *externalidades negativas*— para el principal. Por tanto, el principal deseará inducir a la agente a obtener el grado óptimo de la actividad productiva y de la acti-

quen a funcionarios públicos o a burócratas, de quienes se espera que se comporten de manera ideal y se ciñan a ciertas normas y regulaciones. No es un enfoque muy útil para analizar casos donde los actores principales sean políticos o representantes populares, pues su comportamiento no está regulado por el mismo tipo de reglas de los funcionarios públicos, sino que están sujetos a procesos de elección democrática.

GRÁFICA 1. ÁRBOL DE DECISIÓN SIMPLE PARA UN AGENTE QUE ENFRENTA UNA SITUACIÓN DE SOBORNO

Sea w el salario de la agente; m el soborno o cuota ilegal pagada por el cliente; s la multa por el delito del cliente; b_1 el costo moral individual por ser corrupto; y b_2 el costo moral colectivo por la conducta corrupta del funcionario público. Por otro lado, p es la probabilidad de que el agente sea sorprendido, y q la probabilidad de ser sancionado de acuerdo con s . Entonces, el árbol de decisión que la agente enfrenta es:

La utilidad esperada de la agente por ser corrupta es:



$$E(B) = (pq) \{m - s - b_1(m) - b_2(m)\} + (p)(1-p) \{m + w - b_1(m) - b_2(m)\} + (1-p) \{m + w - b_1(m)\}$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupta, esto significa, $m + b_1(0) + b_2(0)$, ella aceptará el soborno. Es importante observar que si la agente decide no aceptar ninguna gratificación ilegal, es decir $m = 0$, entonces $b_1(0)$ representa la satisfacción personal por haber sido honesta, mientras que $b_2(0)$ representa su reconocimiento social por haber sido recta. Para mayores detalles de este modelo, véase Klitgaard (1988).

vidad corrupta. Si el principal tiene información perfecta acerca de la productividad de la agente y de sus actividades corruptas, puede persuadirla con facilidad para que actúe según su deseo. En el caso de sus actividades productivas, el principal sólo pagará a la agente el valor de su producto marginal; y en el caso de las actividades corruptas, gravará ese comportamiento como lo haría con cualquier actividad generadora de externalidades negativas.

El problema del principal se hace mayor cuando, como suele suceder en el sector público, tiene poca información acerca de las actividades de la agente, ya sean éstas productivas o corruptas. En la realidad, el principal no puede decir cuánto de los resultados que observa se deben a las actividades de la agente en representa-

ción de él. Además, para el principal es costoso averiguar detalladamente acerca de lo que la agente realiza. Ella sabe lo que hace, pero el principal no puede creer lo que ella le dice. Después de todo, la agente tiene incentivos para engañar al principal, a fin de que éste piense que ella sólo trabaja en actividades productivas, y nunca en corruptas. El principal sabe de esta *asimetría de información*. El fondo del problema de la agente y el principal es que existen incentivos divergentes e información asimétrica, lo cual pone en graves aprietos al principal. Él tiene que establecer el salario y las sanciones para la agente sin un conocimiento absoluto de la productividad marginal de ella y del comportamiento generador de externalidades negativas. El principal podría optar por establecer sistemas de control y recolección de información acerca de las actividades de la agente, pero estos sistemas serían costosos en sí mismos.

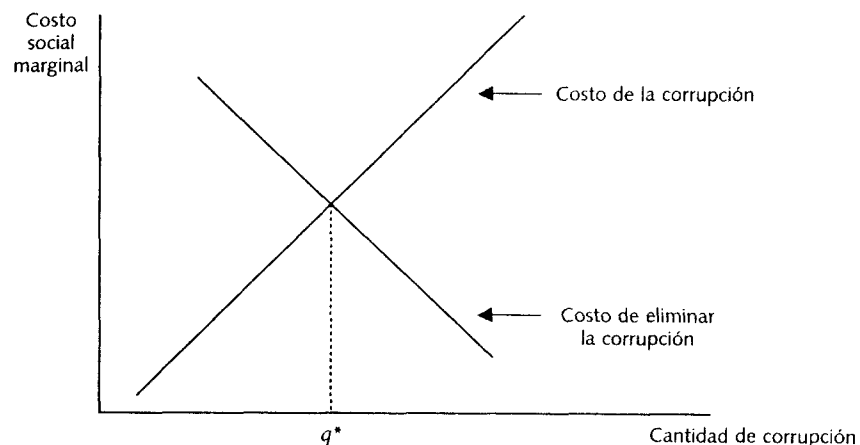
Podría hacerse un análisis similar del problema que enfrenta el principal con el cliente. En esta relación, el principal también desearía estructurar las recompensas y sanciones para el comportamiento corrupto y, así, influir en las actividades del cliente. Sin embargo, aquí también el principal se enfrenta con información imperfecta y asimétrica.

El modelo agente-principal-cliente sugiere varias conclusiones con respecto a la corrupción. Las actividades ilícitas serán mayores cuando los agentes tengan un monopolio de poder sobre los clientes, tengan un mayor margen de discreción y no existan mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Por su parte, los clientes serán más propensos a pagar sobornos cuando los beneficios que obtengan por medio del acto ilícito sean mayores que si siguen los procedimientos legales. Beneficios que pueden verse en términos de tiempo, dinero, esfuerzo, calidad de servicio, etcétera. El principal —es decir el *policymaker*— debe analizar el alcance de los diferentes tipos de corrupción, valorar sus costos y posibles beneficios, y luego emprender medidas correctivas (que siempre implicarán un costo), hasta el punto en que los beneficios marginales de reducción de la corrupción sean iguales a los costos marginales de las medidas correctivas. En la gráfica 2 se explica con mayor detalle el argumento económico sobre la cantidad óptima de corrupción.

Con el modelo agente-principal-cliente es posible identificar algunos factores que podrían modificar la decisión de incurrir en el soborno tanto en el agente (el

GRÁFICA 2. UNA DESCRIPCIÓN ESQUEMÁTICA DE LA CANTIDAD ÓPTIMA DE CORRUPCIÓN

Imagine una función de utilidad que relaciona el costo marginal social de una unidad de actividad corrupta con el total de la actividad corrupta presente en la sociedad u organización. La primera unidad de corrupción puede tener un costo social bajo. Pero al empeorar la corrupción —cuando la cantidad total de actividad corrupta crece— cada unidad adicional puede tener un costo social mayor. Por ejemplo, los costos podrían crecer en términos de quebrantar las normas de conducta, crear mayores deficiencias, empeorar la distribución del ingreso y del poder, y así sucesivamente. El resultado podría capturarse en la línea con pendiente positiva de la figura siguiente:



Ahora imagine el costo marginal social de reducir la corrupción. Si hubiera sólo algunos casos de conducta corrupta, sería muy costoso detectarlos. Por otro lado, si la corrupción se hubiera difundido, la detección sería más fácil y sería relativamente económico tomar medidas para reducir la corrupción por unidad. Esta curva también se muestra en la figura 2. La intersección de estas dos curvas indica la combinación menos costosa de las actividades corruptas y los esfuerzos para reducir la corrupción. Este punto identifica la cantidad óptima de corrupción (q^* en la gráfica 2). La forma que adquieran las curvas no es importante para el punto de vista cualitativo. La corrupción puede exponer costos sociales marginales constantes, y podría presentarse una curva diferente para el costo marginal social de la reducción de la corrupción. Para la mayoría de las combinaciones de estas curvas, la cantidad óptima de esfuerzos anticorrupción no será infinita, y la cantidad óptima de corrupción no será cero. Para una explicación más detallada, véanse Klitgaard (1988) y Rose-Ackerman (1975; 1978).

que acepta el soborno) como en el cliente (el que ofrece el soborno). A continuación se listan algunos de estos factores.

FACTORES RELACIONADOS CON EL QUE ACEPTA EL SOBORNO

Con base en el modelo antes descrito, puede decirse que la decisión del funcionario público de aceptar el soborno depende del análisis costo-beneficio que haga de la práctica corrupta (Rose-Ackerman, 1975). Los costos del soborno —en el caso de que sea sorprendido y sancionado— son: condena en prisión y multa; las ganancias se pierden mientras se está en la cárcel; posible destitución del servicio público, y pérdida de otros privilegios. Los beneficios del soborno —si se asume que el funcionario no es sorprendido— son: ganancia material como dinero, propiedades, mercancías y otros bienes y servicios.

Sin embargo, como se mencionó antes, el cálculo de los costos y beneficios y, en particular, del riesgo de ser atrapado, difiere de persona a persona. Por ejemplo, un empleado que enfrenta problemas económicos valorará los beneficios del soborno más que cualquier otra persona. Es probable que un funcionario recién nombrado espere a aprender acerca de la organización, sus mecanismos de control y del personal antes de comprometerse en un acto corrupto. Es posible también que un funcionario con una concepción ética del servicio público y valores morales fuertes ni siquiera llegue al punto de hacer una comparación del costo-beneficio del soborno.

Por lo anterior, se puede señalar que los factores que pueden influir en la decisión del funcionario de incurrir en un soborno son:

- los valores y normas de comportamiento del funcionario,
- el cálculo que haga del riesgo implicado,
- la importancia relativa de los beneficios que conseguiría,
- la función que desempeña en la organización, es decir, si tiene amplios márgenes de discrecionalidad y deficientes mecanismos de rendición de cuentas.

FACTORES RELACIONADOS CON EL SOBORNADOR

Desde el punto de vista del sobornador, el costo del soborno —si es atrapado y sancionado— son: posible multa (y en algunos casos, prisión), pérdida del material que se dio como soborno y, a veces, dificultades para volver a ganar prestigio en la comunidad. Los beneficios del soborno —si suponemos que no es descubierto— consisten en la ganancia o valor de la ventaja ilegal conferida. Como en el caso de los funcionarios públicos, los sobornadores también pueden calcular los costos y beneficios de manera diferente. Por ejemplo, obtener un contrato puede ser más importante para una compañía que para otra y, por lo tanto, podría estar dispuesta a pagar sobornos más altos y a asumir mayores riesgos.

Así pues, los principales factores que pueden afectar la decisión del cliente para ofrecer o no un soborno son:

- sus valores y normas de comportamiento,
- la importancia relativa de los beneficios que obtendría,
- la situación financiera que enfrenta,
- su cálculo de los riesgos implicados.

En conclusión, los individuos suelen calcular los costos y beneficios de incurrir en soborno. Dicho cálculo se basa, en parte, en los factores antes señalados. Si deciden que los beneficios son mayores que los costos, aumenta la probabilidad de que se comprometan en un acto corrupto.

FACTORES RELACIONADOS CON EL ACTO CORRUPTO

Básicamente existen dos tipos de soborno: los sobornos que pretenden apresurar una decisión o un proceso mediante su alteración (*speed payments*); y los sobornos que intentan cambiar una decisión, violando leyes, reglas y reglamentos (*distortive payments*).¹⁰ Por ejemplo, sobornar a un empleado para que expida una licencia para con-

¹⁰ Transparencia Internacional (1997a) sugiere una clasificación más compleja. Para esta organización hay cuatro categorías principales de soborno, a saber: Categoría 1: pueden pagarse sobornos para: a) acceder a un

ducir o un pasaporte con rapidez es un pago del tipo *speed payment*, mientras que pagarle a alguien que no tiene autoridad legal para emitirlos implica un pago del tipo *distortive payment*. En el primer caso, el sobornador compra "prioridad" para obtener un servicio, mientras que en el último el sobornador compra "una decisión", pues cambia el proceso normal del reglamento.

Se puede decir que los pagos que pretenden comprar rapidez por lo general se dan en los niveles administrativos más bajos, mientras que los pagos que distorsionan los procesos se dan en mandos medios y altos. Asimismo, se puede esperar que el "precio" de los sobornos que intentan distorsionar un proceso sea más elevado que el que pretende comprar rapidez, pues el "riesgo" implícito en la alteración de una decisión establecida formalmente es mayor que el simple hecho de acelerarla. Más aún, es probable que el "precio" de los sobornos que buscan rapidez sea una cuota fija o estándar, ya que el riesgo implicado y el costo y los beneficios para los actores son claros y están delimitados con mayor precisión. No pasa lo mismo con los sobornos que intentan distorsionar un proceso. Puesto que este tipo de soborno depende del alcance que se pretende, del riesgo implícito y de la ventaja o privilegio adquirido por el sobornador, difiere de un caso a otro.

En ambos tipos de soborno el precio por pagar está en función de la "oferta" de los puestos con autorización para decidir en la organización y de la intensidad de la "demanda" de los que buscan decisiones favorables. En otras palabras, si el número de personas con capacidad de decisión es limitado y existe una gran cantidad

recurso escaso; o b) evitar un costo. Esta categoría incluye cualquier decisión burocrática en la que la ganancia del sobornador es pérdida para alguien más (por ejemplo, acceso a los permisos de importación o exportación o acceso a un contrato con el gobierno). Categoría 2: los sobornos pueden pagarse para recibir un beneficio (o evitar un costo), y en este caso, los funcionarios públicos deben ejercitar su discreción. Esta categoría incluye, por ejemplo, la reducción en el pago de impuestos; renuncia a los derechos y reglamentos de aduana o evitar el control de precios. Categoría 3: los sobornos se pueden pagar, no por un servicio público específico, sino por los servicios relacionados con la obtención del beneficio, tal como un servicio rápido o información interna. Esta categoría se relaciona con las dos primeras en la obtención de un mejor servicio en vez de un beneficio *per se*. Por ejemplo, información interna sobre especificaciones de un contrato, servicio más rápido, reducción del papeleo, etcétera. Categoría 4: los sobornos se pueden pagar para: a) prevenir que otros compartan un beneficio; o b) imponer un costo a alguien más. Esta categoría, como la primera, también incluye ganadores y perdedores. Algunos ejemplos son los casos en los que el operador de un negocio ilegal le paga a los organismos encargados de ejecutar la ley para atacar a sus competidores. Los propietarios de una empresa legal pueden buscar la imposición de restricciones reglamentarias excesivas sobre los competidores o intentar inducir a los funcionarios a que rechacen la licencia a un competidor potencial.

de clientes que buscan el mismo servicio, entonces el precio del soborno será más elevado. Por otra parte, si el número de funcionarios públicos autorizados para tomar una decisión en particular es alto, y la intensidad de la demanda de quienes buscan una decisión favorable es limitada, el precio del soborno será relativamente bajo.

El número de empleados cuya cooperación debe comprarse también afecta el precio y la probabilidad del soborno. Al aumentar el número, el precio del soborno también se incrementa. Pero al mismo tiempo, puesto que reunir varias colaboraciones es más difícil y arriesgado (porque se vuelve más difícil guardar el "secreto", la principal preocupación tanto del sobornador como del sobornado) la probabilidad de soborno disminuirá. Por el contrario, entre menos colaboradores haya, la probabilidad de soborno es mayor.

Por lo anterior, se puede decir que los factores involucrados en un acto de soborno son los siguientes:

- la naturaleza del proceso o decisión que se desea sobornar,
- la demanda por el acto corrupto,
- el número de clientes que se pueden beneficiar por el acto corrupto (intensidad de la demanda),
- la oferta de puestos con capacidad de decisión,
- el número de colaboradores que es necesario comprar para realizar el acto corrupto,
- la naturaleza y alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario y el sobornador.

En este punto es necesario aclarar que algunos analistas (por ejemplo, Scott, 1962; McMullan, 1961) afirman que el soborno representa tan sólo la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas del Estado, y que, dada la eficiencia del mercado, las gratificaciones deberían ser toleradas. Puede suceder que existan tales casos; sin embargo, esta afirmación debe ser tomada con escepticismo.

En primer lugar, los programas públicos podrían debilitarse si los funcionarios públicos asignaran al mejor postor los recursos escasos. Por ejemplo, un programa

público para construir viviendas está diseñado para las familias más pobres, no para los que pueden pagar más. Además, la aceptación de gratificaciones puede llevar a los empleados del gobierno a crear escasez artificial de los servicios y trámites burocráticos. Más aún, cuando se pagan sobornos, el postor más fuerte no siempre es la organización más eficiente en el mercado; en vez de esto, puede ser la empresa con el mayor monopolio sobre las ganancias, lo que causaría la eliminación de los posibles competidores.

En segundo lugar, una manera de reducir el riesgo de ser sorprendido sobornando es tratar sólo con personas conocidas o de confianza. Situaciones que nada tienen que ver con circunstancias reales de mercado y libre competencia. Tercero, dada la ilegalidad de los sobornos, los contratos que se establezcan por medio de una práctica corrupta no pueden hacerse valer. Así, el riesgo de que alguna de las partes no cumpla limitará el número y tipo de contratos, lo que hace más probable que este tipo de transacción sólo ocurra entre personas que se conocen bien. Entonces, como regla general, puede descartarse la afirmación de que la corrupción distribuye los recursos con eficiencia.

FACTORES RELACIONADOS CON LA ORGANIZACIÓN

Weber advirtió que una sociedad dominada por organizaciones formales, revestidas con autoridad racional-legal, sufriría consecuencias negativas. Al investigar esa transformación histórica, Coleman (1974) confirmó el pesimismo de Weber. Observó que el cambio hacia la modernidad alteró las relaciones sociales, pues los individuos no sólo interactuaban como antes, sino que también lo hacían con organizaciones, y éstas, a su vez, con otras organizaciones. El discernimiento principal de Coleman fue que esta transformación estructural producía una pérdida de poder para los individuos. Y que, además, la aparición de organizaciones formales también producía nuevas consecuencias sociales adversas como resultado del error y de patologías organizacionales.

Por consiguiente, el soborno, como un tipo de patología burocrática, debe analizarse no sólo con base en el intercambio de los individuos, sino también incrustada en el contexto organizacional en el que ese intercambio se lleva a cabo. En 1968, Mer-

ton observó que cualquier sistema de acción genera de manera inevitable consecuencias secundarias que se oponen a sus objetivos. Este hallazgo es congruente con la tesis de Durkheim, que sostenía que la patología es una parte inextricable de cualquier sistema social, porque las condiciones de lo normal son las condiciones previas de lo patológico ([1895]1966, pp. 47-75). En otras palabras, las mismas características de un sistema que producen su lado brillante generarán también su lado oscuro. De manera análoga, el soborno puede observarse como una patología burocrática en cuanto que se trata de una violación a los procesos de trabajo legales para obtener ganancias privadas. El soborno es, en efecto, una creación de la burocracia.

El soborno dentro de una organización supone la existencia de prácticas internas y ocultas que contravienen un código ético externo. Estas prácticas representan, en suma, violaciones a dicho código ético y a las reglas y normas que regulan el comportamiento de los participantes de la organización. Sin embargo, no todos los casos de soborno son iguales. El "tipo" o "grado" de soborno en una organización puede cambiar con el tiempo y en las diferentes partes de la estructura organizacional. Es posible distinguir tres tipos de soborno de acuerdo con su extensión dentro de una organización. Primero, el soborno eventual y simple, que incluye casos en los que sólo unos cuantos servidores públicos están implicados en el delito y no representa una patología sistémica. En tales casos, basta con establecer medidas de prevención. Segundo, el soborno eventual pero más organizado, en el que todo un departamento o sección de la organización está "infectado". Este tipo de patología es más frecuente entre los departamentos que tratan con el público de manera directa, como el que proporciona un servicio público u otorga licencias. En estos casos, es necesario llevar a la práctica no sólo medidas de prevención, sino también la reorganización departamental, así como establecer controles burocráticos más estrictos. Tercero, el soborno sistémico, que incluye casos en los que toda la organización opera con base en redes mafiosas y relaciones de carácter patrón-cliente. En tales ocasiones, es imperativo actuar penalmente en contra de las redes de trabajo ilegal y redefinir el propósito de la organización en su totalidad.

El soborno —como muchas otras formas de corrupción— empieza con casos muy eventuales y progresa hasta convertirse en una patología sistémica. De hecho, el soborno sistémico comienza como una serie de incidentes aislados —acciden-

tales o intencionales— que prueban su valor y efectividad. Así, la organización repite y copia el mismo patrón de comportamiento hasta que se establezca algún tipo de control que incremente el costo de la práctica deshonestas. Cuando el soborno se vuelve sistémico dentro de una organización, se expande y afecta a una porción cada vez mayor de la estructura. De tal manera que un código de conducta ilícita reemplazará al código legal, y la institucionalización del soborno se volverá un *modus operandi* para las subsecuentes metas de la organización.¹¹ Algunos ejemplos de este grado crónico de corrupción son los casos de los departamentos de policía de México, en los que se han reportado casos alarmantes de casi todo tipo de corrupción (“Reforma 2001”, *El País*, 2000); y las oficinas que regulan la construcción de inmuebles en la ciudad de Nueva York (*New York Times*, 2000).

Una situación todavía más desafortunada es aquella donde los funcionarios corruptos son retirados de la organización, pero reemplazados por otros igualmente deshonestos, que se beneficiarán del error de sus predecesores. Esta situación tal vez sea el colmo de la patología del soborno. Si asumimos que todo sistema organizacional es vulnerable al soborno, estamos obligados a asumir que no siempre los sistemas organizacionales reflejan el verdadero actuar de la gente. En otras palabras, la corrupción puede convertirse en el orden administrativo no oficial pero real. Tal situación requiere de una reforma a fondo que atenúe la frustración del ciudadano. En las reformas anticorrupción, la moralidad y la lealtad de las personas que determinan las políticas de reforma son un elemento clave para cualquier solución exitosa.

Diferentes teorías sociológicas (Vaughan, 1999) sostienen que los elementos responsables de producir patologías burocráticas —como errores, desastres y conductas deshonestas— son: *a)* el clima de la organización; *b)* las características de ésta (estructura, proceso, tareas); y *c)* las prácticas cognoscitivas de los individuos dentro de ella. Aunque estos tres niveles de análisis suelen estudiarse de manera

¹¹ Inspirados en el llamado nuevo institucionalismo sociológico, Tolbert y Zucker (1999) identificaron la institucionalización como el proceso clave en la creación y perpetuación de patrones sociales de comportamiento. De acuerdo con ellos, el proceso de institucionalización se lleva a cabo en tres fases: 1) habituarización (o creación de un hábito nuevo); 2) objetivación (o la repetición constante de ese hábito); 3) sedimentación (o perpetuación de dicho hábito) (Tolbert y Zucker, 1999, pp. 175-178).

separada, la literatura especializada también demuestra que, en cualquier patología organizacional, estos tres elementos están íntimamente relacionados. En el caso concreto del soborno, es posible identificar al menos cuatro factores que afectan su extensión y tipo.

LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN

Cuando debido a las funciones o tareas de la dependencia pública su decisión gana un valor económico o crea oportunidades económicas, surge el potencial para el soborno. Especialmente en los países en vías de desarrollo, donde el proceso de políticas públicas está sumergido en una red de complejas (y en ocasiones contradictorias) costumbres, reglas, reglamentos y formalidades (Grindle y Thomas, 1991).

Según Transparencia Internacional (1997b), el soborno se encuentra con mayor frecuencia en las siguientes áreas del servicio público: adquisiciones públicas, aduanas, sistemas tributarios, policía (en particular la de tráfico), inmigración, licencias y permisos (incluidas las licencias para conducir), suministro de servicios en los que exista un monopolio propiedad del Estado (por ejemplo, servicios telefónicos) y permisos para construcción y zonificación de la tierra.¹²

Un factor determinante en la frecuencia de la corrupción es la complejidad de la estructura gubernamental —procedimientos burocráticos que el público en general percibe como “poco amigables”. Esto es más común en el área de gravamen y cobro de impuestos. En un clima en el que la población más afectada percibe el sistema tributario como injusto, el impulso por engañar al sistema será irresistible si el riesgo de detección y prosecución no es claro. Esto llevó a muchos países a considerar como una prioridad fundamental el desarrollo de un sistema impositivo claro y racional —uno al que el populismo económico o político no pueda subvertir y que no deje espacio a la evasión disfrazada.

¹² Un estudio reciente de TI revela que las áreas más susceptibles de presentar problemas de corrupción suelen ser las mismas en todas partes, sin importar el nivel de desarrollo del país del que se trate. La única diferencia significativa que se encontró es que, en los países desarrollados, la incidencia de corrupción es mayor en los gobiernos locales (Transparencia Internacional, 1997b, p. 9).

Algunos miembros del público pueden sentirse intimidados por la complejidad de la burocracia y pensar que son incapaces de realizar el proceso sin la colaboración de terceras partes. Como resultado, pueden surgir sistemas de soborno para cubrir esta "necesidad" específica. Tal vez el ejemplo más notable sea el *gestor* de América Latina que ayuda al "cliente" a llevar a cabo la transacción (De Soto, 1989). Un gestor es una persona a quien se le paga para que tramite un procedimiento en una dependencia oficial. En general se trata de una persona externa a la organización, aunque también pueden ser miembros de la misma dependencia. No es necesariamente ilegal, es sólo que el gestor tiene más conocimientos que el cliente —por ejemplo, para arreglar el papeleo de un permiso de importación—, sin que se necesite recurrir a la corrupción o al soborno. Sin embargo, a menudo existe un vínculo obvio con la corrupción, ya que puede pagarse a los funcionarios públicos para acelerar el proceso (el llamado *speed payment*). Con la existencia de estas terceras partes, los servidores públicos pueden estar menos dispuestos a proporcionar el servicio al público; ya sea porque compartan el pago hecho al gestor o porque se nieguen a atender a un ciudadano sin ayuda, pues consume más tiempo del necesario dada su ignorancia.¹³

En la complejidad de los procedimientos administrativos, siempre habrá un límite a partir del cual las personas comunes necesiten un poco de ayuda para tramitar sus asuntos. El punto es que el umbral no debe ser bajo en exceso. Una cosa es que una persona requiera ayuda para una transacción de transferencia de tierras y otra muy diferente que la necesite para obtener una simple licencia para conducir o adquirir una línea telefónica. Este límite debe estar en constante revisión. Para ello, se pueden poner en marcha desde soluciones relativamente fáciles, como proporcionar procedimientos no complicados y amigables para el usuario, apoyados con carteles sencillos que expliquen a los individuos los procedimientos por seguir, hasta la reorganización de departamentos y capacitación de empleados de

¹³ En Ecuador, por ejemplo, a una persona promedio puede tomarle varios días obtener una simple licencia para conducir. Esto se debe a las largas filas y, a menudo, a la sospecha de que los funcionarios públicos se benefician con las comisiones pagadas a los gestores, que pueden ir al inicio de la fila y apresurar el servicio para los que paguen. Quienes no pueden pagar, tienen que esperar. Con la ayuda de un gestor, que podría incluso evitar toda la fila y, en ocasiones, ir detrás del escritorio del funcionario público y procesar él mismo la licencia, sería cuestión de esperar sólo algunos minutos (Husted, 1999, p. 21).

mostrador. Por ejemplo, en años recientes, Gran Bretaña hizo accesible el sistema de transferencia de tierras a personas que no son abogados y, en consecuencia, las cuotas que los gestores cobraban disminuyeron de manera drástica (Transparencia Internacional, 1997b).

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, TOMA DE DECISIONES Y GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

Si la autoridad de la organización está relativamente centralizada, se tenderá a tomar las decisiones y ejercer el control sobre la organización desde los niveles superiores de la jerarquía. En este caso, es probable que las prácticas corruptas tengan mayor repercusión y se presenten con mayor frecuencia en los mandos medios y superiores. Además, el precio del soborno será relativamente más alto, ya que la "oferta" de autoridad es más reducida en contraste con las organizaciones menos centralizadas.

El proceso de toma de decisiones en la organización está íntimamente relacionado con este tema.¹⁴ En principio, los procesos decisorios programados no deberían dejar espacio a la discrecionalidad de los funcionarios, por lo que el control burocrático del proceso debería llevarse a cabo con relativa facilidad. Sin embargo, sabemos que, en la práctica, es terriblemente complicado no dejar espacios de discrecionalidad o incertidumbre. Es imposible programar todos y cada uno de los procesos organizacionales, así que siempre existirán "lagunas" administrativas que bien pueden ser utilizadas por los funcionarios públicos para obtener un beneficio personal. No obstante, también es cierto que, con procedimientos programados y estrictos controles burocráticos, aumenta el riesgo de incurrir en un soborno y, en consecuencia, se tenderá a reducir la probabilidad de que éste ocurra. El problema que puede presentarse es que, con un exceso de procedimientos programados, se incentive el "burocratismo" —otra forma de patología organizacional— que lleve a una situación de parálisis administrativa (Anechiarico y Jacobs, 1996). Por otra par-

¹⁴ Simon (1965, pp. 45-49) sugirió distinguir entre decisiones programadas y decisiones no programadas. Las primeras son las que implican una especie de rutina o una manera sistemática de hacer las cosas. Las segundas tienen que ver con las decisiones que se toman en escenarios estratégicos y, en general, las tendientes a resolver problemas.

te, las decisiones no programadas implican la existencia de cursos de acción alternativos para la toma de decisiones. Por ejemplo, el empleado puede ejercer su juicio y discreción para tomar una decisión determinada. Dichos casos suelen escapar de los controles burocráticos normales, pues se basan más en los valores, experiencia y conocimientos de quien toma la decisión que en un mecanismo de vigilancia y rendición de cuentas externos. Por consiguiente, puede especularse que las decisiones no programadas llevan consigo un mayor potencial de corrupción que las programadas. Sin embargo, hoy día no existe ninguna evidencia empírica que nos permita confirmar esta suposición.

En este contexto, la naturaleza y el grado de la especialización de la organización se vuelven importantes. La especialización, la experiencia, el conocimiento y las habilidades profesionales dan no sólo autoridad, sino también poder a quien las posee. En las organizaciones públicas altamente especializadas y con un sistema de personal de expertos y profesionales, el control administrativo y político de la toma de decisiones es relativamente pobre. Tal es el caso, por ejemplo, de plantas nucleares generadoras de electricidad, los hospitales y universidades públicas. En otras palabras, la experiencia y el profesionalismo amplían los márgenes de discrecionalidad de quienes toman las decisiones y de la organización en su conjunto. En tales casos, aumenta el potencial para incurrir en corrupción, aunque también es cierto que este tipo de organizaciones difícilmente pueden trabajar sin amplios márgenes de flexibilidad laboral. Además, debe recordarse que el soborno sólo se presentará cuando la decisión o servicio en cuestión adquiera un valor económico para la contraparte.

En resumen, la estructura organizacional (centralizada o descentralizada), el proceso de toma de decisiones (programadas o no programadas) y el grado de especialización (bajo o alto) de la organización puede afectar la naturaleza y probabilidad de soborno.

LA IMAGEN DE LA ORGANIZACIÓN

Los casos de corrupción o soborno “descubiertos” tienen un efecto positivo en la imagen de la organización. Hacia fuera, muestran una imagen de honestidad y cla-

ridad en los procedimientos de trabajo. Hacia adentro, envían un mensaje del riesgo en el que se incurre en caso de aceptar o demandar un soborno. Ahora bien, si el descubrir y hacer pública la deshonestidad de funcionarios públicos no van acompañados de castigos o sanciones administrativas o penales realmente costosas, puede suceder que se mande el mensaje contrario: que el costo de la corrupción es tan bajo que no hay nada que perder. En dicha situación, entonces, es probable que el descubrimiento tenga un efecto “instructivo”, por así decirlo, para los posibles sobornadores y para quienes aceptan los sobornos, pues pueden desarrollar métodos y formas más novedosas de corrupción como el uso de valores difíciles de rastrear.

La imagen de la organización es importante, ya que los clientes, sean estos individuos o empresas, pueden estar más inclinados a sobornar a los funcionarios públicos si creen que la organización es corrupta y el soborno es una manera de hacer que sucedan las cosas. Si éste es el caso, entonces, los funcionarios enfrentarán a menudo situaciones comprometedoras y es de esperarse que en algún momento algún funcionario incurra en el ilícito. Por el contrario, si la imagen proyectada por la organización es de cero corrupción o que los empleados son muy estrictos en su proceder, entonces el público en general tenderá a mantenerse al margen de las prácticas corruptas. Ante la incertidumbre o el miedo, los individuos suelen actuar apegados a las reglas formales. Para que ocurra un soborno, el cliente y el funcionario deben establecer una relación de confianza. Esta relación bien puede ser bloqueada desde un inicio, enviando una imagen de transparencia y no corrupción organizacional. Ahora bien, si la imagen negativa es inmerecida, los administradores pueden ser sensibles al tema y, en un intento de erradicarla, pedirán que todo se haga según las reglas. En tal caso, es probable que se afecte la eficiencia organizacional, es decir, que se hagan más lentos los procedimientos administrativos. Esta situación puede llevar a pensar a los clientes que el soborno es necesario para lograr que las cosas se muevan, e iniciar así nuevamente un círculo vicioso. En conclusión, puede decirse que una imagen organizacional negativa, merecida o no, tenderá a aumentar la probabilidad de soborno.

NORMAS Y CULTURA ORGANIZACIONAL

Las normas y cultura organizacional también influyen en la manera en que los servidores públicos perciben y calculan los costos y beneficios de participar en un soborno, así como el riesgo implícito. Las normas de comportamiento reales de la organización pueden diferir de las normas burocráticas formales. Puede haber dependencias en las que el soborno sea habitual y hasta sistemático. En tales casos los objetivos, las tareas y la noción del servicio público pierden su validez y la organización se vuelve el medio para proporcionar beneficios ilegales a sus miembros. En una organización de este tipo, la cultura organizacional desempeña un papel importante, pues promueve, e incluso alienta, las prácticas corruptas. En efecto, en la decisión de participar o no en un soborno no sólo interviene un cálculo racional de los beneficios y costos implicados, también existe un componente cultural y valorativo. La cultura organizacional se expresa en forma de símbolos, ceremonias y rituales que bien pueden solapar una subcultura de la ilegalidad. Cuando el soborno se institucionaliza en una organización, se crea todo un lenguaje y maneras de actuar entre sus participantes, a fin de socializar dicha práctica. Así, es común que el soborno sea referido con nombres neutros como “el entre” o “los honorarios”, a fin de quitarle su connotación negativa. Una cultura organizacional que, por el contrario, condene las prácticas ilegales mediante rituales y símbolos —por ejemplo, otorgando distinciones o menciones honoríficas a servidores públicos honestos— puede generar también sus mitos y héroes que coadyuven al combate a la corrupción. En ocasiones, el lenguaje simbólico de la organización tiene mayor efecto en la psicología de sus participantes que el establecimiento de meros controles externos.

FACTORES RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

En este artículo se ha argumentado que toda administración pública es susceptible de incurrir en sobornos. Sin embargo, la naturaleza específica y la probabilidad de que ocurra un soborno dependen de las personas involucradas, del proceso o acto decisorio involucrado, de la organización en la que se registra el hecho y, por último, del medio ambiente social, económico, político y cultural en el que opera di-

cha organización. Esta sección examina algunos factores relacionados con el medio ambiente.

EL GRADO DE CAMBIO SOCIAL

Al parecer, existe una relación entre el grado de cambio social y la corrupción (Huntington, 1968, pp. 59-71). Las normas de la sociedad determinan lo que es bueno y malo, aceptable e inaceptable, adecuado e inadecuado a lo largo del tiempo. Las normas adquieren formas específicas en términos de costumbre, moral y ley, que son modificadas por los desarrollos tecnológicos, los conflictos sociopolíticos y las disputas por el poder. Con el tiempo, las normas sufren ciertos cambios y se crean nuevas. Sin embargo, por lo general, transcurre un lapso entre el momento en que terminan por desaparecer las normas antiguas y el momento en que se institucionalizan las nuevas. Así, hay un periodo de tiempo en el que las normas se vuelven confusas y, por ende, se amplían los límites de tolerancia de la ilegalidad. Ese medio ambiente proporciona un escenario adecuado para la corrupción y el soborno, que son formas de comportamiento ilegal. Por tanto, se puede afirmar que en periodos de cambio social —una revolución o una transición a la democracia— existe una mayor probabilidad de que la corrupción se incremente, como un efecto perverso en el cambio social de las normas de comportamiento.

Algunos autores señalan que el grado de cambio social, esto es, el cambio en las normas sociales, explica en buena medida por qué la corrupción se da con mayor frecuencia en países menos desarrollados que en sociedades más avanzadas (por ejemplo, Abueva, 1970, pp. 534-539). Se señala que los países desarrollados tuvieron transformaciones y experiencias similares en los siglos xix y xx, durante los cuales se reformaron los valores, normas y conceptos relativos al Estado, los ciudadanos y los servicios públicos. Durante ese proceso surgieron nuevas normas, pero fue inevitable que durante un tiempo la corrupción no encontrara resistencia social o política. Más tarde, cuando se institucionalizaron las normas nuevas y se difundieron por medio del sistema sociopolítico, el uso del servicio público para fines privados se volvió un comportamiento desviado o ilícito (Morris, 1991).

COHERENCIA ENTRE NORMAS SOCIALES Y NORMAS BUROCRÁTICAS

Otra consecuencia importante del cambio social es que pueden generarse brechas entre las normas sociales (no escritas) y las normas burocráticas (formales y legales). Las normas sociales suelen cambiar mucho más rápido que las normas legales. Aun cuando las leyes por lo general tienen sus raíces en las normas sociales, pueden tener un carácter ajeno al estado real de las cosas de la vida social. En esos casos, "Estado" y "sociedad" pueden tener códigos de comportamiento diferentes, lo que tiene como consecuencia que las leyes pierdan su validez y se cumplan sólo ocasionalmente. Por ejemplo, en una sociedad en la que dar regalos y pequeños sobornos a los funcionarios no va en contra de las normas culturales, puede ser que las normas y reglas legales y burocráticas no sean eficaces. Esto suele suceder en países donde las estructuras son modernas, pero los valores sociales y los patrones de conducta aún son de carácter tradicional (Von Roy, 1970, pp. 86-110).

Así pues, mientras exista una mayor coherencia entre las normas sociales y las normas legales, el problema de la corrupción podrá ser controlado con mayor facilidad. Cuando las normas legales dejen de tener correspondencia con las normas sociales, se generan vacíos en la ley que pueden ser llenados con prácticas corruptas. Si los dos tipos de normas se complementan, el Estado de derecho puede establecer mecanismos de control burocrático más eficaces.

MECANISMOS DE CONTROL EXTRABUROCRÁTICOS

La prensa y los medios de comunicación, los sindicatos, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los órganos legislativos y judiciales pueden supervisar y controlar el desempeño burocrático. En ausencia de ese control efectivo que hacen las instituciones civiles, la burocracia y los burócratas pueden volverse más autónomos e irresponsables y, en consecuencia, tenderán a la conservación de sus espacios de poder (Morris, 1991; Klitgaard, 1988). En otras palabras, sin los controles extraburocráticos para prevenir que la burocracia busque su propio interés, los funcionarios serán más propensos a aceptar, e incluso exigir, sobornos. En la medida en que dichos controles sean efectivos, el soborno se vol-

verá más arriesgado y costoso y, por consiguiente, la probabilidad de que ocurra disminuirá.¹⁵

ALGUNAS IMPLICACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Con base en este marco conceptual, es posible señalar algunas medidas orientadas hacia el diseño de políticas públicas anticorrupción. En síntesis, es posible mencionar cinco áreas principales de reforma: 1) programas públicos, 2) reorganización del gobierno, 3) cumplimiento de la ley, 4) concientización pública, y 5) creación de instituciones de combate a la corrupción.¹⁶

El poder discrecional de los funcionarios públicos se puede reducir mediante un amplio conjunto de modificaciones enfocadas hacia la reorganización y reforma de los programas públicos. Esto no sólo disminuirá el incentivo para pagar sobornos, sino que también modernizará el aparato público y mejorará el sistema de reclutamiento del gobierno. Las reformas pueden ir desde la eliminación de programas que no tienen una justificación clara hasta la simplificación de programas y procedimientos para hacerlos más claros y transparentes.

¿Qué otras opciones de reforma existen? Cuando los pagos realizados por los clientes realmente ayuden a mejorar la eficiencia de los programas públicos y no sean ilegales —por ejemplo, las concesiones para suministrar servicios—, lo que procede es minimizar las áreas de discreción burocrática. Cuando esta discreción deba permanecer, se pueden dar a los funcionarios lineamientos claros para el ejercicio de sus deberes. En otras palabras: hacer explícita la cartografía de las premisas de decisión con base en la cual el funcionario debe ejercer su juicio. La privatización de empresas estatales también puede reducir las oportunidades de corrupción dentro del gobierno. Disminuir el "monopolio de poder" de los burócratas

¹⁵ Por ejemplo, se ha documentado que la ausencia de controles extraburocráticos en Tailandia, Pakistán y Uganda explica en parte la persistencia de la corrupción y el soborno en sus administraciones públicas, a pesar de varios intentos de reforma. Véanse, respectivamente, Riggs (1966), Goodnow (1964) y Ouma (1991).

¹⁶ Estas cinco estrategias antisoborno se basan en informes de la OCDE sobre medidas preventivas para atacar la corrupción. Todas estas recomendaciones se han instrumentado en varios países con diferentes resultados. Sin embargo, en general, la experiencia de la OCDE muestra que estas medidas son eficaces en el combate a la corrupción. Véase, OCDE (1996; 1999).

mediante fuentes de abastecimiento rivales puede incentivar la competencia entre burócratas, lo que hará más costoso el ilícito. Por ejemplo, si los trámites para obtener una licencia de conducir sólo se pueden hacer en ciertas ventanillas y a ciertas horas, el monopolio del funcionario responsable es muy alto y, por consiguiente, también lo es la probabilidad de incurrir en sobornos. Por el contrario, si para gestionar el mismo servicio se disponen varias oficinas en distintos puntos, con horarios más flexibles y con lineamientos claros, sencillos y del dominio público, el monopolio del funcionario será menor. Generar escenarios de competencia interna dentro del gobierno ha demostrado ser un mecanismo eficaz de combate a la corrupción (OCDE, 1999).

Más que implicar la reforma de programas específicos, prevenir la corrupción mediante la reorganización del gobierno implica cambiar la manera en que éste ejerce sus funciones. ¿Cómo puede lograrse esto? Existen varias opciones. Una de ellas, sin duda, es mediante la profesionalización del servicio público. La profesionalización implica, entre otras cosas, capacitación, sistemas meritocráticos de reclutamiento y promoción y salarios justos y competitivos. Mediante el pago de salarios justos y competitivos, los funcionarios tienen mayores incentivos para seguir una carrera honesta y, más aún, se abre la puerta para que personas mejor calificadas ingresen en el servicio público. Otra opción es mediante la apertura de información a los ciudadanos y clientes en general. El gobierno debe proveer información clara y precisa, es decir, informar a los ciudadanos sobre sus derechos legales al tratar con el gobierno, publicar manuales de apoyo de fácil acceso para los usuarios y contratistas. Asimismo, es posible establecer mecanismos de rotación de personal en puestos de contacto directo con el público, como una medida para bloquear la “confianza” que siempre es necesaria en toda relación de soborno. Con la rotación de personal, los usuarios no podrán predecir el comportamiento del funcionario con el que tratan y, por tanto, aumenta el riesgo al ofrecer un soborno. En suma, el rango de opciones para cambiar el *modus operandi* del gobierno es extenso. Algunas sugerencias incluyen:

- crear sistemas internos de administración financiera que aseguren controles adecuados y efectivos sobre el uso de recursos;

- establecer mecanismos internos de rendición de cuentas que permitan revisar de manera rápida y eficiente las decisiones tomadas;
- responsabilizar a los administradores sobre las actividades de sus subordinados;
- llevar a cabo, de manera sorpresiva, revisiones al trabajo de los funcionarios públicos;
- auditar y purgar la nómina de las dependencias públicas para eliminar a los “aviadores” y dificultar su reaparición;
- proporcionar los medios para recibir quejas de abusos por parte de funcionarios hacia ciudadanos. Pero también proveer canales de comunicación que permitan a los funcionarios subalternos denunciar la corrupción de sus superiores, sin riesgo de represalias;
- establecer mecanismos para que la sociedad civil se involucre en un proceso continuo de revisión gubernamental;
- entrevistar a los ciudadanos de manera periódica acerca de sus percepciones sobre los servicios públicos;
- forzar la toma de decisiones rápida para eliminar la demora durante la cual se puede producir la corrupción;
- solicitar que se informen y registren todos los regalos, hospitalidad, etcétera, recibidos por los funcionarios públicos;
- construir con el sector privado y la sociedad civil coaliciones de apoyo para la prevención de la corrupción;
- apoyar y alentar organizaciones no gubernamentales que ayuden en la fiscalización y denuncia de actos ilícitos;
- publicar y hacer del dominio público los procedimientos por seguir para tramitar, solicitar o gestionar cualquier servicio público.

Sin importar las opciones, la reforma dentro de los programas y procedimientos públicos no puede producirse en el aislamiento. Debe existir coerción legal creíble para apoyar estas reformas administrativas. Sin embargo, en muchos países no se respeta ni a los fiscales ni al poder judicial, y las leyes implícitas son débiles e ineficaces. Es necesario considerar varios tipos de reformas para fortalecer el cumplimiento de los incentivos anticorrupción.

Una medida recurrente en el combate a la corrupción es el establecimiento de investigadores y fiscales independientes con capacidad de investigación y prosecución. Incluso, en algunos países —como Noruega, Suecia y Hong Kong—, dichos investigadores tienen acceso a todo tipo de documentación gubernamental y del sector privado. De tal manera que tanto el sector público como el privado están sujetos a investigaciones legales. Este tipo de medidas deben fortalecerse con acuerdos y tratados internacionales para la asistencia legal mutua entre países y la actualización de leyes y reglamentos anticorrupción.

También pueden considerarse reformas tendientes a revocar cualquier tipo de inmunidad de la que disfrute algún funcionario público de alto nivel por razón de su trabajo. También deben considerarse procedimientos para castigar a los implicados en la corrupción fuera de la jurisdicción del Estado. Por ejemplo, son disuasivos poderosos para los posibles corruptos las listas negras de las empresas más corruptas, el arreglo de extradiciones y otras disposiciones legales que permitan incautar y decomisar las ganancias de los corruptos, dentro o fuera del país.

Todos los esfuerzos anticorrupción —ya sea que se trate de reformar programas públicos, reorganizar el gobierno o fortalecer el cumplimiento de la ley— deben contar con el apoyo de la población. Las campañas en contra de la corrupción no pueden tener éxito a menos que el público las respalde. Si las personas y empresas comunes en todos los niveles de la sociedad están acostumbradas a tratar con el Estado por medio de sobornos o “mordidas”, será difícil cambiar las actitudes. Sin embargo, ese cambio en la actitud y mentalidad de la población es esencial si se desea que el cambio fundamental se produzca. Es necesario que la gente entienda la seriedad del problema de la corrupción y que reciba información sobre las medidas concretas con las que pueden coadyuvar en el combate a la corrupción. Las organizaciones civiles (como organizaciones empresariales, asociaciones de profesionales, sindicatos y grupos *ad hoc*), en sociedad con el gobierno y el sector privado, tienen una función importante en la creación de la conciencia pública del daño que produce el soborno y todo tipo de corrupción. La tarea es, pues, crear una cultura de la legalidad en la que las prácticas cotidianas de soborno sean descalificadas, denunciadas y perseguidas.

A este respecto, pueden seguirse varios pasos. Uno de los primeros sería averi-

guar cuál es la percepción del público respecto a los niveles de corrupción existentes y dónde se produce ésta, para tener un diagnóstico con el cual se pueda comparar el progreso de las reformas anticorrupción. Segundo, el medio legal y administrativo debe proporcionar un campo propicio para la libertad de prensa. A esta libertad le serán útiles varias medidas, como aprobar leyes de Libertad de Información, que les den a los ciudadanos, incluso a los periodistas, acceso a la información del gobierno; revocar o revisar las leyes en contra de la difamación y del “agravio”, para asegurar que estas leyes no se utilicen para amenazar y obstaculizar a la prensa; terminar con la censura a los medios de información; y asegurar que los empleados de los medios de comunicación, propiedad del gobierno, puedan mantener estándares profesionales de independencia y responsabilidad.

Además, el medio en el que opera la sociedad civil debe ser apropiado para una sociedad libre y democrática. Las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones civiles deben ser fáciles de establecer, sus cláusulas de registro deben ser simples y económicas, y el registro debe ser un derecho y no un privilegio.

Un gobierno que es serio en su lucha contra la corrupción puede también necesitar instituciones nuevas o fortalecer las existentes para hacer del combate a la corrupción una acción permanente e independiente. En la experiencia internacional existen varios modelos de comisiones o departamentos anticorrupción que actúan de manera independiente. En general, se trata de instituciones de creación nueva que siguen el modelo exitoso de la Independent Commission Anti-Corruption de Hong Kong. Esta comisión es una institución con amplios poderes para investigar y procesar casos de corrupción y un mandato de educación pública (De Speville, 1997). Las instituciones que se instrumenten siguiendo el modelo de la ICAC de Hong Kong deben ser genuinamente independientes, pero estar sujetas al imperio de la ley, pues corren el riesgo de volverse una fuerza de represión con derecho propio.

Otra opción es fortalecer las instituciones existentes de contraloría o ampliar las responsabilidades de la oficina del Ombudsman. Las resoluciones de dichos organismos deberían tener carácter obligatorio y sus informes deben ser del dominio público, de tal manera que la sociedad civil coadyuve en la rendición de cuentas de funcionarios públicos.

Al llevar a cabo la reforma anticorrupción —con todos sus procesos y procedimientos, elecciones y opciones— es importante recordar que se trata de un proceso de largo plazo que debe estar respaldado desde la cima del poder público. Ninguna acción anticorrupción será eficaz sin una educación cívica que fomente la cultura de la legalidad y refuerce actitudes y conductas en todos los niveles sociales. Al inicio, los esfuerzos de reforma deben atacar aquellos asuntos en los que el éxito sea más seguro o en los que exista un valor agregado, teniendo en cuenta la importancia de los tiempos y la secuencia, lo cual ayudará a construir confianza entre el público de la transparencia y responsabilidad del Estado.

CONCLUSIONES

En este artículo se afirmó que las burocracias públicas tienen un potencial para incurrir en el soborno. Así, se identificaron y examinaron factores que pueden modificar este potencial o la probabilidad de que ocurra y se formularon algunas proposiciones dentro de un marco conceptual que involucra factores relacionados con: 1) los individuos, 2) el acto corrupto, 3) la organización, y 4) el medio ambiente. Estos factores se alteran unos a otros y asumen diferentes pesos o importancia de acuerdo con los contextos temporal, espacial y social en cuestión, dando como resultado que la probabilidad, naturaleza, frecuencia, alcance y precio del soborno tomen sus formas específicas y concretas.

El soborno se encuentra, hasta cierto punto, en todas las sociedades. Como un signo de que algo funciona mal en la relación entre la sociedad y el Estado, el soborno es un fenómeno penetrante. Sin embargo, los reformadores deberían preocuparse no sólo por oponerse al soborno *per se*, sino por revertir su efecto negativo en la eficiencia y transparencia del sector público como un todo. El reformador bien informado sabe que jamás se podrán eliminar por completo las fuentes del soborno. De hecho, en la realidad sería muy costoso intentar hacerlo. Centrarse en un solo aspecto del combate a la corrupción también puede tener un efecto negativo en las libertades personales y la eficiencia organizacional (Anechiarico y Jacobs, 1996). Por ejemplo, los programas y servicios públicos altamente discrecionales y, por ende, con una mayor propensión a la corrupción pueden ser difíciles de elimi-

nar por completo, pues la discreción burocrática puede todavía ser necesaria para la administración efectiva; y el cumplimiento de la ley y la educación cívica son cualquier cosa menos económicos. De esta manera, el objetivo no es lograr una rectitud completa, sino conseguir un aumento fundamental en la honestidad, eficiencia e imparcialidad del gobierno.

Entonces, ¿por dónde deben iniciarse los esfuerzos antisoborno? El punto de entrada obvio es entender las causas fundamentales, las excusas e incentivos que alimentan la práctica del soborno en cualquier nivel. Este artículo es un esfuerzo en esa dirección. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbink, K., B. Irlenbush y E. Renner (1999), *An Experimental Bribery Game*, SFB Discussion Paper B-459, University of Bonn.
- Abueva, J. (1970), "The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development", en A. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Rinehart and Winston.
- Amundsen, I. (1999), "Political Corruption: An Introduction to the Issues", Working Paper 1999: 7, Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- Anechiarico, F. y J. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Banfield, E. (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, núm. 3, pp. 599-605.
- Coleman, J. (1974), *Power and the Structure of Society*, Filadelfia, University of Philadelphia Press.
- Corruption and Reform (1986), *An International Journal*, The Netherlands, Martinus Nijhoff.
- Della Porta, D. y A. Vannucci (1999), *Corruption Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- De Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper and Row.

- De Speville, B. (1997), *Hong Kong. Policy Initiatives Against Corruption*, París, Development Center Studies, OCDE.
- Del Castillo, A. (inédito), "On Corruption: A Bibliographic Review", Tesis de Doctorado, cap. 1, Bergen, University of Bergen.
- Durkheim, E. (1966), *The Rules of Sociological Method*, Nueva York, Free Press.
- Gardiner, J. (1970), *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Gjesdal, F. (1982), "Information and Incentives: the Agency Information Problem", *Review of Economic Studies*, vol. 49, núm. 2, pp. 373-390.
- Goodnow, H. (1964), *The Civil Service of Pakistan: Bureaucracy in a New Nation*, New Haven, Yale University Press.
- Grindle, M. y J. Thomas (1991), "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1163-1181.
- Groenendijk, N. (1997), "A Principal-Agent Model of Corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, núms. 3-4, pp. 207-229.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alons-Terne (1998), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty", IMF Working Paper, 98/76.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Husted, B. (1999), "Honor Among Thieves", *Business Ethics Quarterly*, vol. 1, núm. 1, pp. 19-28.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Long, M. y S. Rao (1995), "The Wealth Effects of Unethical Business Behaviour", *Journal of Economics and Finance*, vol. 19, núm. 2, pp. 65-73.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CX, núm. 3, pp. 681-712.
- McMullan, M. (1961), "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*, vol. 9, núm. 3, pp. 181-200.
- Merton, R. (1968), *Social Structure and Social Theory*, Nueva York, Free Press.
- Morris, S. (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Nooman, J. (1984), *Bribes*, Nueva York, Macmillan.

- Nye, J. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 417-427.
- OCDE (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, París, OCDE.
- (1999), *Public Sector Corruption. An International Survey of Prevention Measures*, París, OCDE.
- Ouma, S. (1991), "Corruption in Public Policy and its Impact on Development —The Case of Uganda since 1979", *Public Administration and Development*, vol. 11, núm. 5, pp. 473-490.
- Riggs, F. (1966), *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy*, Honolulu, East-West Center Press.
- Rose-Ackerman, S. (1975), "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, núm. 4, pp. 187-203.
- (1978), *The Political Economy of Corruption*, Nueva York, Academic Press.
- (1999), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scott, J. (1972), *Comparative Political Corruption*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Shavell, S. (1979), "Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship", *Bell Journal of Economics*, vol. 10, núm. 1, pp. 55-73.
- Simon, H. (1965), *The New Science of Management Decision*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Tolbert, P. y L. Zucker (1999), "The Institutionalization of Institutional Theory", en S. Clegg y C. Hardy (eds.), *Studying Organization. Theory and Method*, Londres, Sage.
- Transparency International (1997a), "Where does Corruption Flourish?", en *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Washington, Transparency International & EDI/World Bank.
- (1997b), "Administrative Reforms", en *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Washington, Transparency International & EDI/World Bank.
- Van Rijckeghem, C. y B. Weder (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", IMF Working Paper, WP/97/73.
- Van Roy, E. (1970), "On the Theory of Corruption", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, núm. 1, pp. 85-113.
- Vaughan, D. (1999), "The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster", *Annual Reviews Sociology*, vol. 25, núm. 1, pp. 271-305.

María González de Asís*

Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción

Crear coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un paso importante en el combate a la corrupción. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas. Además, la incorporación de instrumentos de diagnóstico y de talleres con bases amplias en el proceso de construcción de coaliciones ayuda a identificar las oportunidades y prioridades en los esfuerzos de reforma.

La corrupción no es un tema nuevo. Sin embargo, apenas en años recientes, tanto académicos como gobiernos y miembros de la sociedad civil han empezado a darse cuenta de los vínculos entre la corrupción y el crecimiento económico, y de que esta relación distorsiona la asignación de recursos. Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus respectivos gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público. Un gran número de gobiernos ha pedido ayuda para diseñar una estrategia eficaz de anticorrupción y han expresado su deseo de involucrar en el proceso a varios grupos de interés.¹

El Instituto del Banco Mundial (wbi, por sus siglas en inglés) está atendiendo un número cada vez mayor de peticiones de ayuda para idear una estrategia amplia y

* La autora es miembro del World Bank Institute (1818 Street, N.W. Washington, D.C.). Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: estrategia del Banco Mundial/corrupción.

¹ En América Latina, los jefes de Estado de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia y Honduras han pedido ayuda a la comunidad de benefactores.

participativa contra la corrupción. En esa estrategia, el wbi se esfuerza por garantizar el compromiso activo de la sociedad civil, lo cual implica aumentar el apoyo y la comprensión de la agenda de reforma. La estrategia hace uso de herramientas rigurosas de diagnóstico y solicita la creación de un comité directivo formado por representantes de la sociedad civil y del gobierno. Además, la estrategia promueve destacamento de fuerzas, grupos de trabajo y talleres nacionales para discutir las reformas en proceso. Estas actividades se concentran en ámbitos como el poder judicial, la adquisición, la aduana o los medios de comunicación; cada uno de los cuales aporta al proceso diferentes grupos de interés (*stakeholders*).

Las estrategias contra la corrupción tienen muchos frentes y están integradas en la Estrategia de Ayuda al País (Country Assistance Strategy). Operan en estrecha cooperación con la sociedad civil, el gobierno y otros. Una condición previa, necesaria para iniciar el programa, es la existencia de una voluntad política real que permita a la sociedad civil y al gobierno llevar a cabo juntos las reformas. Aunque el wbi está trabajando en muchos países de todo el mundo, este artículo utiliza principalmente los programas de Paraguay y Bolivia para dar ejemplos del trabajo del wbi en el combate a la corrupción.

EXPRESIÓN DE UNA VOLUNTAD POLÍTICA

Cuando un gobierno pide apoyo para diseñar un programa contra la corrupción, el wbi envía una misión para que se reúna con el gobierno y miembros de la sociedad civil y evalúe la situación política del país. Estas solicitudes de ayuda surgen a menudo con motivo de acontecimientos como las elecciones o la caída de un gobierno, lo cual brinda una oportunidad para la reforma.

La presencia de un reformador de alto nivel en el gobierno es una condición previa para la ayuda del wbi. Sin embargo, puesto que la voluntad política superior está sujeta a cambio, no se puede contar con ese líder comprometido durante todo el proceso. Por tanto, es necesario que haya otros grupos de interés (*stakeholders*) que apoyen el programa y a veces ejerzan presión para mantener la voluntad política. Si el proceso demuestra que es creíble y sostenible, los grupos de interés de la sociedad civil tienen que involucrarse desde el comienzo. También necesitan

incluir a un sector bastante amplio de la población que resista a los cambios en la voluntad política e impida la politización del proceso.

En Paraguay, por ejemplo, el liderazgo del presidente González Macchi contribuyó a destacar la importancia de las reformas anticorrupción y fomentar la participación en el proceso. Después de asumir el mando en marzo de 1999,² solicitó la ayuda del Banco Mundial para hacer un diagnóstico de la corrupción y diseñar un plan de acción eficaz contra ella, a fin de reformar el sector público. En mayo de 1999, el Banco Mundial se reunió con el gobierno de Paraguay y con miembros de la sociedad civil y luego emprendió un extenso programa dirigido por una coalición formada por representantes del gobierno y de la sociedad civil. El nuevo gobierno de Paraguay abrió la oportunidad de diseñar un programa participativo de combate a la corrupción, aun cuando se enfrentaba a un déficit fiscal creciente, a una economía sumida en una profunda depresión y a un colapso de las exportaciones.

En cambio, el proceso de reforma en Bolivia se inició desde arriba con escasa participación de la sociedad civil. El presidente Banzer también solicitó la ayuda del Banco Mundial para desarrollar una estrategia de integridad nacional, pero se rehusó a abrir por completo el proceso ante los grupos de interés fuera del gobierno (*stakeholders*). Aun cuando hubo miembros de la sociedad civil que revisaron el plan de acción preparado por el gobierno, éste carecía de credibilidad pues la sociedad civil no había participado en su desarrollo.

CREACIÓN DE UN COMITÉ DIRECTIVO

Para desarrollar estos programas, por lo general se establece un comité directivo que coordine todo el trabajo anticorrupción del país, inclusive el trabajo de distintos benefactores. El equipo del wbi trabaja con representantes de la sociedad civil y del gobierno para que lo asesoren sobre la composición del comité directivo. Durante las reuniones, el equipo expone experiencias de diversos países e incluye los

² Después de la elección de Raúl Cubas Grau como presidente en mayo de 1998, fue asesinado en marzo de 1999 el vicepresidente Luis María Argaña. Debido a la sospecha de su participación en el asesinato, el presidente Cubas fue obligado a dejar el cargo el 28 de marzo y fue remplazado por Luis Ángel González Macchi, presidente del Senado. Las débiles instituciones democráticas de Paraguay sufrieron una crisis política y una transferencia abrupta del poder.

criterios para la selección de los miembros del comité. Luego se analiza a los miembros potenciales, se prueban y se llega a un acuerdo hasta generar una lista de diez a quince personas durante las reuniones.

El comité directivo está encabezado por un funcionario de alto rango del gobierno e incluye a todos los miembros importantes del gobierno y de la sociedad civil. En Bolivia, por ejemplo, a la cabeza del comité directivo está el vicepresidente y también participan el ministro de Aduanas, el ministro de Justicia, el ministro de la Presidencia, el Contralor, el Auditor General, la Suprema Corte, el Congreso, el sector privado, la Iglesia, y los medios. En Paraguay, el comité directivo está encabezado por el ministro de la Presidencia y sus miembros son el ministro del Interior, el ministro de Aduanas, el ministro de Finanzas, el Asesor Político de la Presidencia, el Contralor de la República, la Suprema Corte, los partidos políticos, los medios, organizaciones no gubernamentales, los jóvenes, la Iglesia y el sector privado. Mientras que en el comité directivo de Bolivia predominan los miembros del gobierno, el comité de Paraguay tiene un mayor equilibrio entre representantes del gobierno y de la sociedad civil y goza de gran credibilidad en toda la sociedad.

El comité directivo se reúne regularmente para planear una estrategia anticorrupción que debe incluir tanto una propuesta de largo plazo como un plan de acción concreto de corto plazo. El plan de acción se enfoca a la reforma institucional y describe las responsabilidades y la coordinación de cada acción. Los resultados del diagnóstico sirven como base para el trabajo del comité directivo, ayudan a identificar problemas y puntos vulnerables del sector público y cuellos de botella en el desarrollo comercial. Los resultados del estudio también ayudan a priorizar las reformas propuestas.

ESTUDIOS DE CONDUCTA

La extensión y la naturaleza de la corrupción en un país se miden a través de estudios y otras herramientas de diagnóstico. Medir la corrupción ayuda a establecer las prioridades de la reforma, al identificar las actividades y las agencias en donde se concentra la corrupción. Se utilizan pruebas concretas para despersonalizar el debate sobre la corrupción, mover el foco de atención hacia temas sustantivos y educar al público acerca de los costos sociales y económicos de la corrupción. También

establece una línea de referencia respecto a la cual pueden medirse más tarde los éxitos y fracasos de la reforma. Los estudios de diagnóstico son, pues, una parte integral de la formación de consensos y del diseño de programas anticorrupción.

Para iniciar el diagnóstico, el equipo se reúne con empresas que sean capaces de llevar a cabo estudios sobre funcionarios públicos, ciudadanos y empresas. Durante esa reunión, se explican en detalle las metas, el alcance y la naturaleza de los estudios y se amplía la información de modo que las firmas puedan presentar propuestas técnicas y financieras. La identificación de una empresa independiente que goce de reputación es fundamental para mantener la credibilidad de los resultados.

Los resultados del estudio identifican los problemas principales de la gobernanza en un conjunto seleccionado de instituciones nacionales, regionales y municipales. Estas instituciones están involucradas en la prestación de servicios públicos, como justicia, salud, educación, aduana y recaudación de impuestos. Los estudios de diagnóstico son la principal fuente de información cualitativa y cuantitativa para las recomendaciones de políticas en las reformas anticorrupción.

Comúnmente, los estudios muestran la presencia de prácticas corruptas sistémicas en áreas muy específicas del sector público. Por regla general, los resultados se corroboran con informes previos que revisan el marco institucional del país. Dichos informes incluyen relaciones de cómo el patrocinio y el clientelismo político impiden la eficacia de muchas agencias.

Durante 1998 y 1999 se llevaron a cabo en Bolivia varios estudios de diagnóstico. En colaboración con la oficina del vicepresidente, el WBI organizó una encuesta nacional a familias (6 851), una encuesta en el sector privado (1 700 compañías), y una encuesta a funcionarios públicos (1 250 de 110 instituciones públicas). El trabajo fue financiado con fondos noruegos proporcionados por el CIER internacional. Las primeras dos encuestas proporcionaron información sobre la percepción que empresas y ciudadanos tienen de la corrupción donde existen puntos de contacto con el público. Las encuestas identificaron áreas institucionales donde se percibía que la corrupción estaba más arraigada, entre ellas la policía nacional, la aduana, el poder judicial, las instituciones que expiden actas de nacimiento, títulos de propiedad, y documentos de identificación nacional, y gobiernos municipales, sobre todo en el eje central del país.

La encuesta a los funcionarios públicos proporcionó información sobre el desempeño del servicio, las prácticas directivas internas y el ambiente institucional de las agencias públicas. Los resultados de la encuesta revelaron que las superintendencias, el Ministerio de la Presidencia, el Banco Central, el Ministerio de Gobierno y el Tribunal Electoral superan a otras instituciones por la calidad de su servicio y los bajos niveles de corrupción, mientras que la administración de impuestos, los departamentos de salud, la aduana y la policía nacional muestran desempeños decepcionantes.

Un minucioso análisis del ámbito institucional en el sector público de Bolivia revela que ni el éxito ni el fracaso relativos de las instituciones públicas son una coincidencia. Detrás de cada historia de éxito hay un sólido estilo de gobernanza apoyado por sistemas de promoción y de reclutamiento basados en el mérito; aislamiento de la intromisión y la interferencia políticas; reglas y procesos internos simples, claros, estables, bien especificados, bien aplicados, bien establecidos y mecanismos de responsabilidad que se cumplen estrictamente; toma de decisiones abierta y transparente que permite delegar la autoridad y la participación del personal en el proceso de la toma de decisiones; una dirección del servicio basada en el desempeño y que está abierta a la retroalimentación y a la crítica de los usuarios; y recursos adecuados para proporcionar una cantidad suficiente de servicios de alta calidad.

En Paraguay también se llevaron a cabo en 1999 los tres tipos de encuestas: una encuesta nacional a familias (2 499), una encuesta en el sector privado (533 empresas) y una encuesta a funcionarios públicos (1 451). Las primeras dos encuestas proporcionaron información sobre la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas de la corrupción en áreas específicas del sector público, mientras que la encuesta a los funcionarios públicos se centró en las prácticas laborales y en la administración interna de las instituciones públicas. Los resultados de las encuestas mostraron que el Ministerio de Educación, la Presidencia, el Registro Civil, el servicio postal y la compañía de petróleo han tenido más éxito en frenar la corrupción, mientras que la aduana, la compañía de telecomunicaciones, la Administración de la Seguridad Social, el Ministerio de Finanzas y la Contraloría son consideradas como las instituciones más corruptas.

Los resultados también revelaron que la corrupción tiene un efecto negativo importante en la calidad y accesibilidad del servicio que afecta desproporcionadamen-

te a las pequeñas empresas y a los pobres. Como en los resultados de Bolivia, las comparaciones entre las instituciones de alto y bajo rendimiento muestran que las primeras suelen ser menos politizadas, más meritocráticas, más transparentes en la toma de decisiones, más orientadas al consumidor en la prestación de servicios, y más ricas en recursos financieros y físicos. También han logrado frenar la discusión excesiva mediante la aplicación de reglas simples, bien estipuladas y estables, al mismo tiempo que estimulan la participación del personal en el proceso de la toma de decisiones y permiten la difusión vertical y horizontal de la responsabilidad dentro de la jerarquía.

CREACIÓN DE SUBCOMITÉS, PROGRAMAS PILOTO Y CAPACITACIÓN

Los resultados de las encuestas identifican áreas prioritarias para la reforma como el sistema judicial, la procuración de justicia y la aduana. Los miembros del Comité Directivo Anticorrupción (CDAC) forman subcomités para cada una de estas áreas, a fin de desarrollar propuestas de políticas públicas. Estos subcomités utilizan los resultados de los diagnósticos y las mejores prácticas internacionales de reforma como guía para sus propuestas.

El trabajo de los subcomités se complementa a veces con iniciativas piloto que pueden proporcionar resultados tangibles para una población cautelosa. Los programas piloto prometen generar la confianza social y el apoyo político necesarios para el éxito del programa anticorrupción. Cuando se debe el plan nacional, el CDAC puede demostrar que ya está trabajando en reformas específicas y no sólo produciendo "un informe más". El hecho de que el CDAC esté desempeñando un papel activo en la implementación de las reformas anticorrupción refuerza la aceptación del plan nacional.

Para que sean tomadas en cuenta en la selección, las instituciones piloto requieren la presencia de un liderazgo ético poderoso que, junto con la buena voluntad de los funcionarios públicos, acepte que la sociedad civil controle y evalúe de su capacidad. En Paraguay, el CDAC desarrolló programas piloto en tres instituciones. Uno de ellos se ocupó del problema de los delitos financieros en la oficina del fiscal y fue dirigido por el Subcomité Judicial del CDAC. El segundo monitoreó las re-

formas emprendidas en dos oficinas aduanales (Ciudad del Este y Asunción), bajo la jurisdicción del Subcomité de Aduanas del CDAC. El tercer programa piloto revisó tres leyes consideradas necesarias en el combate a la corrupción, bajo la dirección del Subcomité de Procuración del CDAC. Una vez establecidos los programas, los subcomités monitorean su evolución cada tres meses, revisan los datos indiscutibles y la percepción del usuario respecto a eficiencia, eficacia y corrupción.

Durante esta fase de planeación, el WBI proporciona asesoría técnica a los subcomités para el trabajo sustantivo y entrena a los miembros del comité para el desempeño de sus funciones y responsabilidades. Entre estas funciones y responsabilidades se encuentra el uso de instrumentos de diagnóstico para dar prioridad y secuencia a las reformas dentro de las instituciones, prepararse para el Taller de Integridad Nacional, solicitar puntos de vista alternos (por ejemplo, de los partidos políticos, de las ONG y de los medios) y monitorear la implementación de reformas de acuerdo con el plan de acción terminado. La asesoría varía dependiendo de las demandas y necesidades específicas del país y puede incluir talleres para periodistas, reuniones con benefactores, capacitación para grupos de trabajo acerca del uso de herramientas de diagnóstico y provisión de experiencias y herramientas diversas para combatir la corrupción en distintas áreas (por ejemplo, en el ámbito judicial, la aduana y la procuración de justicia).

Durante la fase preparatoria, el comité directivo también se reúne con distintos benefactores para establecer lazos de colaboración en áreas anticorrupción. Se invita a los benefactores a participar en el proceso de los países clientes. Estas reuniones tienen el propósito de aumentar el compromiso de los benefactores en el plan de acción, involucrándolos en el proceso y pidiendo sus puntos de vista. Las reuniones también ayudan a coordinar la asignación de los escasos recursos.

PLAN DE ACCIÓN Y TALLER NACIONAL

Una vez terminada la fase preparatoria, el país organiza un taller para discutir el anteproyecto del plan de acción, así como los resultados del estudio y el trabajo del Comité Directivo. A ese taller asisten los principales grupos de interés, que incluyen a representantes de la sociedad civil, del sector empresarial y del gobierno, y está

abierto a los medios de información. El taller produce un plan de acción consensado en el que se comprometen tanto el gobierno como la sociedad civil, y dirige la formación de fuerzas que revisarán las reformas propuestas en áreas específicas. El taller también contribuye a despertar la conciencia del público en general respecto a los costos económicos y sociales de la corrupción, así como las reformas institucionales que se requieren para prevenirla y combatirla.

En Paraguay, por ejemplo, en diciembre de 2000 se llevó a cabo un taller nacional en el que el presidente González Macchi se comprometió públicamente a implementar un programa anticorrupción en su país. En uno de los puntos, dijo que "el primer paso para combatir la corrupción es reconocer que la corrupción existe". Aprobó el plan de acción formulado el año anterior por el comité directivo y, junto con el presidente de la Suprema Corte y el presidente del Congreso, firmó el compromiso para adoptar el plan de acción frente a una audiencia de setecientas personas, entre las cuales había ministros, representantes de la sociedad civil, benefactores y medios de comunicación. La prensa y la televisión locales describieron ampliamente el programa, el plan de acción y el discurso del Presidente. La transparencia del proceso, el compromiso político para la reforma, la capacidad técnica para llevar a cabo las reformas y la participación de la sociedad civil han dado credibilidad al plan de acción y autoridad a los grupos de interés para monitorear su progreso. La participación de los benefactores en el proceso garantizó el apoyo para el plan de acción.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Además del monitoreo interno que realiza el comité directivo, el programa anticorrupción utiliza instrumentos de monitoreo externo. El Instituto del Banco Mundial imparte seminarios que requieren la retroalimentación de los participantes para poner en práctica las reformas. El gobierno obtiene información valiosa y la habilidad para determinar cómo se puede mejorar o adaptar el programa de reforma en las distintas agencias.

Después de la fase de implementación, se lleva a cabo una segunda encuesta de diagnóstico para evaluar el efecto de las reformas cada dos o tres años. Mediante la

comparación del desempeño y los indicadores de percepción que miden la eficiencia, el acceso y la transparencia desde el diagnóstico inicial, las personas involucradas pueden ver cuáles áreas han mostrado mejoría y por qué.

La retroalimentación preliminar de los talleres y las encuestas en Bolivia y Paraguay muestran que las metodologías basadas en consensos utilizados para poner en práctica las reformas institucionales sirvieron para aumentar la transparencia, el acceso del público a los servicios y la capacidad del gobierno para manejar los problemas. Con el inicio de un programa participativo, la sociedad civil de estos países se está convirtiendo en parte activa e integral del proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas. Puesto que se involucran en la definición de prioridades y en la determinación de intercambios, los ciudadanos exigen ahora eficiencia en la ejecución de proyectos. Como representantes (*stakeholders*), están autorizados para interesarse en dichos proyectos y monitorear su ejecución.

LECCIONES APRENDIDAS HASTA LA FECHA

Estos planteamientos son desarrollos relativamente nuevos, y en la mayoría de los países que los han adoptado, o bien el proceso no ha seguido su curso, o bien no se ha aplicado por completo. El proceso, en su totalidad, tarda mucho tiempo en generar resultados significativos (de diez a quince años). Sin embargo, en el ámbito municipal se puede observar su efecto al cabo de sólo dos años.³

Las lecciones aprendidas de estos esfuerzos están sujetas a excepciones y por lo

³ En el ámbito municipal ha habido muchas experiencias positivas. El programa Campo Elías, por ejemplo, fue diseñado para promover un gobierno municipal eficiente, creíble y transparente en Venezuela e implica el trabajo conjunto del wai, el alcalde de la ciudad y la sociedad civil. El programa empezó en abril de 1999 y continuó hasta noviembre del mismo año. Una de las metas del programa era una asignación más eficiente y equitativa de los recursos municipales mediante el combate a la corrupción. Antes, los recursos se habían malgastado por prácticas corruptas. A fin de priorizar áreas para la reforma, el alcalde y la sociedad civil utilizaron la participación de grupos de trabajo y elaboraron un plan de acción. Los propios grupos de trabajo propusieron formas innovadoras de abordar los problemas de falta de información, de responsabilidad, así como un marco regulatorio excesivamente complejo. Los grupos identificaron los problemas, los actores para poner en práctica las reformas, los resultados esperados y las soluciones propuestas. El programa utiliza diversas medidas para aumentar la responsabilidad, la transparencia y la credibilidad. El éxito del programa significó una reasignación de los recursos y menor corrupción municipal, la cual se midió con una encuesta a familias al finalizar el programa.

general suponen que hay una oportunidad particular en el país para iniciar un cambio de gran alcance mediante un proceso de participación.

- El compromiso político es indispensable. En todos los ámbitos de gobierno, ésta es una condición fundamental para lograr reformas institucionales extensas, sobre todo para crear sistemas transparentes y responsables y combatir la corrupción. El desarrollo y la implementación satisfactoria de un sistema integrado para combatir la corrupción en el ámbito nacional no es posible sin un compromiso político local.
- Las encuestas constituyen un método útil para despertar la conciencia, diseñar un monitoreo y evaluar las reformas. Las encuestas de diagnóstico son herramientas eficaces para identificar problemas específicos que están correlacionados con la corrupción. Para dar credibilidad al esfuerzo de reforma, la encuesta debe ser realizada por consultores independientes.
- La metodología empleada en este programa hace uso de propuestas innovadoras y participativas que aseguran el consenso entre el gobierno y la sociedad civil. Las encuestas recogen percepciones generales sobre la corrupción y dan voz a todos los grupos de interés en la identificación del problema. La metodología de participación utilizada en los talleres aumenta, entonces, la transparencia y la credibilidad del proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos comprenden que poner fin al soborno libera los recursos financieros que así podrían canalizarse a servicios sociales esenciales. Los ciudadanos podrían estar más satisfechos con los servicios y quejarse menos si entendieran que la priorización y los intercambios son necesarios cuando se trabaja con un presupuesto limitado.
- La propuesta de una estructura de consenso aumenta la continuidad de las reformas. Como un amplio sector de la ciudadanía se involucra en la definición de prioridades y en la determinación de intercambios, los ciudadanos exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. En su calidad de responsables, tienen la facultad de interesarse en los proyectos y monitorear su ejecución. A su vez, aumenta la propensión de los ciudadanos a participar en el gobierno.

- La experiencia demuestra los efectos poderosos y benéficos de una mezcla innovadora de voluntad política y capacidad técnica para ejecutar reformas, y una fuerte participación de la sociedad civil encaminada a incrementar la eficiencia, la equidad y la transparencia en un país. 

James B. Jacobs y Frank Anechiarico*

Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción

Al 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

* 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 Igartúa. 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 graffiti. 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 responsivo.

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 tema 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”. ☞

Janos Bertok*

Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE

I. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN NECESITA ABORDARSE DE UNA MANERA EXTENSA

La corrupción es un fenómeno complejo. En consecuencia, su confrontación debe ser tan compleja como la propia corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha elaborado un método muy completo que aborda la corrupción tanto desde “el lado de la oferta”, como desde “el lado de la demanda”.

Por una parte, la labor en “el lado de la oferta” ha propiciado acontecimientos importantes como la Convención de la OCDE sobre Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros y los Principios de Gobernanza Corporativa. Por otro parte, la labor del Comité de Administración Pública (PUMA, por su nombre en inglés, Public Management Committee) de la OCDE sobre ética y prevención de la corrupción respalda las actividades que realizan los países para mejorar sus sistemas de gobernanza y administración del sector público. Tiene como propósito ayudar a los gobiernos a vigilar el ámbito más amplio del servicio público, a fin de mantener estructuras eficaces que favorezcan la integridad y prevengan la corrupción de

* El autor es administrador del Servicio de Gestión Pública de la OCDE (2, rue Andre Pascal 75775, Paris Cedex 16, France). Traducción del inglés de Elia Olvera. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: método de la OCDE/corrupción/experiencias países OCDE.

los funcionarios públicos. En este documento se resumen las experiencias de los países de la OCDE.¹

En el trabajo de esta organización respecto a la corrupción del sector público se ha aplicado una metodología que se centra tanto en mecanismos establecidos para favorecer la integridad como en el combate a la corrupción. En este contexto, se considera a la corrupción, más que como actos individuales, como el resultado de una deficiencia de todo el sistema o como una cultura que no pone suficiente énfasis en la conducta ética. En la contribución de la OCDE en esta área es fundamental la convicción de que la función del Estado en la promoción de la integridad y en la prevención de delitos comprende la creación y conservación de mecanismos interrelacionados, tales como control, orientación y administración adecuados. Una combinación coherente de estos mecanismos ofrece incentivos convenientes para que los servidores públicos alcancen las metas a las que aspiran, al mismo tiempo que, por una parte, favorece la creación de modelos en el servicio público y, por la otra, desalienta la inmoralidad con mecanismos eficientes de prevención y vigilancia. Ambos elementos son necesarios para obtener buenos resultados. Basándose en la experiencia de sus países miembros, la OCDE ha identificado las instituciones, sistemas, recursos y condiciones que los gobiernos utilizan para fomentar la integridad en el sector público, éstos son los elementos y funciones necesarios para crear una sólida "Infraestructura de la Ética".

DEFINICIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA DE LA ÉTICA

Con base en estudios recientes, PUMA determinó los factores que influyen en la conducta ética del sector público. En su análisis, PUMA utilizó un enfoque holístico e inventó la noción de "infraestructura de la ética" como piedra angular para una estrategia de amplitud general. El punto clave abordado en su primer informe (1996)²

¹ Este documento se elaboró en parte con informes recientes, entre los que se encuentran: OCDE (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, París, OCDE; OCDE (1999), *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, París, OCDE; y PUMA (1996), "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice", *Public Management Occasional Papers*, núm. 14, París, OCDE.

² PUMA (1996), esta publicación, los informes de cada país, también están disponibles en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/eip96/index.htm>.

estudia cómo puede brindarse apoyo a los servidores públicos para que acaten las más altas normas de integridad y ética en el ambiente sumamente cambiante del sector público, sin debilitar el impulso principal de las reformas de la administración pública, cuyo propósito es aumentar la eficiencia y la eficacia. Los ocho países de la OCDE incluidos en el primer estudio, emplearon una variedad de recursos y procesos para elaborar reglamentaciones en contra de conductas indeseables y proporcionar incentivos a la buena conducta. Sin embargo, no existe un método único para construir una infraestructura de la ética en el servicio público. Más bien, se requiere una combinación de incentivos y sanciones que favorezcan normas profesionales de conducta.

LA INFRAESTRUCTURA DE LA ÉTICA³

Una Infraestructura de la Ética que funciona bien apoya un ambiente del sector público que favorece normas elevadas de conducta. Cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción independiente e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada. Los elementos de la infraestructura pueden dividirse en categorías de acuerdo con las principales funciones que tienen —orientación, administración y control— teniendo en cuenta que distintos elementos pueden tener más de una función.

La orientación es proporcionada por un sólido compromiso de parte de los dirigentes políticos; declaraciones de valores como códigos de conducta, y actividades de socialización profesional como son la instrucción y la capacitación.

La administración puede realizarse mediante la coordinación de un cuerpo especial o de un organismo administrativo central existente, y mediante condiciones de servicio público, políticas y prácticas de administración.

El control se garantiza, principalmente, mediante un marco legal que permita la investigación y el enjuiciamiento independientes; responsabilidad y mecanismos de control eficaces; transparencia, participación del público y escrutinio.

³ El concepto de Infraestructura de la Ética se presenta con más detalle en PUMA (1996).

La combinación ideal y el grado de estas funciones dependerá del ambiente político-administrativo y cultural de cada país.

LOS PRINCIPALES ENFOQUES EN LA REGIÓN DE LA OCDE

Los gobiernos abordan de dos maneras generales la tarea de mejorar la conducta ética del sector público. Una de ellas se enfoca en la estricta observancia de los procedimientos administrativos descriptivos, los mecanismos de control y los reglamentos detallados que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como “administración de la ética basada en la observancia”. El otro enfoque, basado en las aspiraciones, depende de los incentivos y fomenta el buen comportamiento en vez de vigilar y castigar los errores y las infracciones. Este enfoque se conoce como “administración de la ética basada en la integridad”. Sin embargo, las tendencias internacionales en la administración de la ética revelan direcciones en común a pesar de la diversidad política, administrativa y cultural de todos los países. Además, se llegó a un consenso acerca del sólido carácter complementario entre la administración tradicional basada en la observancia y la administración basada en la integridad, porque las regulaciones y el control son esenciales, pero no suficientes para conservar la integridad sin el apoyo de la orientación y los incentivos.

En 1997-1998, otro estudio realizado en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas donde el sector privado entra en contacto con funcionarios públicos que actúan a discreción. Las medidas más frecuentes utilizadas contra la corrupción en el sector público incluyen sanciones penales y otras de tipo legal, complementadas cada vez más por una mayor transparencia (regulación de conflicto de intereses y políticas de declaraciones) y control. Los métodos para evaluar la eficacia de las medidas anticorrupción no están bien definidos y adoptan, en gran medida, la forma de informes o inspecciones periódicas.⁴

⁴ El estudio y el análisis que lo acompaña se publicó en *Public Sector Corruption*, París, OCDE, 1999. En la publicación también se informa sobre tendencias recientes en la prevención de la corrupción, áreas de interés y nuevas iniciativas. El resumen ejecutivo está disponible en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gymance/ethics/index.htm>.

RECOMENDACIÓN DE LA OCDE PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

La OCDE elaboró una lista y un conjunto de principios como referencia para los administradores sobre la manera de revisar sus sistemas de administración de la ética. Este trabajo llevó en abril de 1998 a la adopción por parte del Consejo de la OCDE de la “Recomendación sobre el Mejoramiento de la Conducta Ética en el Servicio Público”, que se estableció con los “Principios para la Administración de la Ética en el Servicio Público”. A solicitud de los ministros de los países de la OCDE, el Comité de Administración Pública preparó un informe sobre la implementación de la recomendación. Si bien las razones que impulsan a cada país varían, las respuestas al estudio demostraron que favorecer la integridad en el servicio público nunca ha sido más sobresaliente que en la actualidad, y una recopilación de iniciativas muy recientes en el informe demuestra los intentos sustanciales que han hecho los países de la OCDE.

II. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA SÓLIDA DE LA ÉTICA

En la segunda parte del documento se resume la información proporcionada por el estudio de ética realizado por la OCDE en 1999/2000 sobre las políticas y prácticas establecidas para promover la conducta ética y prevenir y combatir la corrupción. Se ofrece un panorama comparativo de los desafíos, así como de las estructuras y mecanismos (incluidas leyes, instituciones, procedimientos, etc.) que los países de la organización utilizan para hacer operativos los valores en el servicio público mediante:

- La definición, comunicación e inculcación de valores y normas éticas.
- La vigilancia y promoción de conductas éticas y normas elevadas de conducta mediante el desarrollo de una carrera en el servicio público.
- La información, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo del mal comportamiento de funcionarios públicos.

También se resumen las experiencias de los países de la OCDE respecto a garantizar la amplitud y coherencia de las medidas que favorecen la integridad y previenen el mal comportamiento, tales como la administración, coordinación y evaluación de la efectividad de esas medidas. Además, se subrayan las tendencias globales en la administración de la ética, entre las que se encuentran las fuerzas motoras y asuntos nuevos, así como informes sobre las soluciones y prácticas recientes e innovadoras.

¿POR QUÉ ES TAN CRÍTICA LA ÉTICA HOY DÍA?

El servicio público afronta desafíos y presiones difíciles. La aparente disminución de la confianza del público en el gobierno plantea un importante desafío político tanto para los países miembros de la OCDE como para los que no lo son. Los servidores públicos enfrentan nuevos y distintos objetivos y conflictos de intereses debido a las reformas del sector público, como la delegación de responsabilidades y la mayor discreción administrativa, la relación cambiante entre los sectores público y privado, y mayor dependencia de los mecanismos de mercado. Otros factores son la limitación de los recursos, que provoca reducción y reestructuración, y la globalización, que aumenta el contacto con diferentes normas éticas y culturales y propicia un cambio en la manera como percibe la sociedad la función del servicio público. No obstante, la fiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios públicos siguen siendo factores vitales de la buena gobernanza, y "la integridad de los políticos y servidores públicos es un ingrediente decisivo de una sociedad democrática".⁵ En general, la integridad y la ética —normas elevadas de conducta en el servicio público— se han convertido en factores clave de la calidad del gobierno.

⁵ Declaración de Alice Rivlin en marzo de 1996 como Presidenta del Simposio Ministerial de la OCDE sobre el Futuro de los Servicios Públicos. Para mayor información sobre los tipos de tensiones éticas en el servicio público, véase PUMA, "Managing Government Ethics", *PUMA Policy Brief*, París, OCDE, febrero de 1997; también disponible en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>.

EL SERVICIO PÚBLICO BASADO EN LOS VALORES

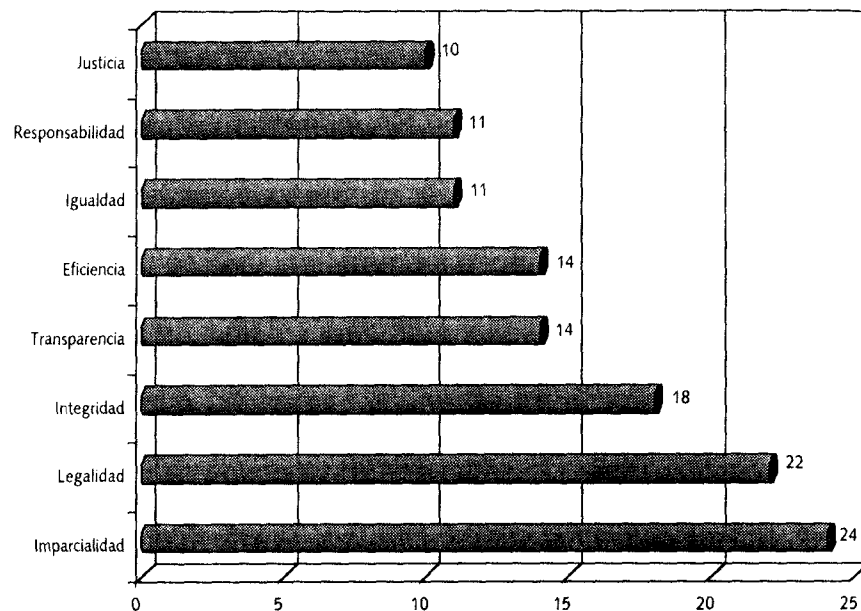
Los valores constituyen el fundamento del servicio público. Son los principios compartidos de manera colectiva que orientan el juicio sobre lo que es bueno y correcto. Los valores establecidos en los documentos públicos proporcionan la base para un ambiente en el que los ciudadanos conocen la misión y la visión de las organizaciones públicas, y también ofrecen orientación global para las actividades cotidianas del servicio público. Todos los países de la OCDE tienen una declaración de los valores esenciales del servicio público. Aun cuando los países pueden tener distintos conceptos del mismo valor o los valores básicos puedan implicar otros valores, las declaraciones de valores esenciales muestran cierta homogeneidad. La gráfica 1 muestra los ocho valores esenciales del servicio público declarados con mayor frecuencia en los países de esta organización.

Los países definieron una amplia variedad de valores que reflejan su respectivo entorno nacional, social, político y administrativo. Entre ellos se incluyen valores básicos más abstractos y se integran los valores derivados específicos, aplicados a un contexto más concreto. Esta cadena demuestra la fuerte interrelación de los valores esenciales y lleva a la elaboración de normas más específicas. Una similitud básica es que los países de la OCDE recurren al mismo origen, las fuentes sustanciales de valores, a saber:

- Sociedad.
- Democracia.
- Profesión.

Otra similitud es que los países mantienen una combinación de valores "tradicionales" y "nuevos" del servicio público. Los valores "tradicionales" reflejan la misión fundamental del servicio público, mientras que los valores "nuevos" expresan los requisitos de un nuevo carácter distintivo. La OCDE ha conservado y redefinido sus valores sociales y democráticos "tradicionales", de los cuales el más frecuente es la imparcialidad (no discriminación) y la neutralidad; la integridad y la honestidad (que exigen las normas éticas más elevadas); la justicia y la equidad; la bondad

GRÁFICA 1. LOS OCHO VALORES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DECLARADOS CON MAYOR FRECUENCIA EN LOS 29 PAÍSES DE LA OCDE



y la humanidad. Otros valores democráticos son la legalidad (respeto al estado de derecho y, en particular, a las disposiciones de la Constitución); la transparencia y la imparcialidad, incluida la propia revelación de información; la responsabilidad (tanto conservar la reputación como asumir la responsabilidad por los errores), la rendición de cuentas (con el más estricto escrutinio público) y la obediencia; la igualdad; el servicio para el beneficio público, así como la lealtad y la fidelidad al Estado.

Los valores profesionales presentan un rango de variación más amplio y han proporcionado mayor espacio para que los valores armonicen con las recientes reformas de la administración pública. Casi la mitad de los países definió la eficiencia como un valor fundamental del servicio público. Otros valores profesionales comprenden el respeto a los recursos del Estado; la confidencialidad y el respeto a los secretos oficiales; la competencia y excelencia profesionales; así como un empleo basado en los méritos. Los valores profesionales declarados en fechas recientes, co-

mo la disposición de servicio, el logro de resultados o la obtención de la satisfacción de los ciudadanos, muestran el nuevo enfoque del carácter distintivo de la administración pública. Algunos países listaron tanto valores básicos como valores derivados. Los últimos requieren que el comportamiento generalmente esperado se aplique en situaciones o relaciones más específicas. Por ejemplo, en el caso de la imparcialidad, cuatro países señalaron la neutralidad política como un valor fundamental independiente. La declaración de este valor específico desempeñó un papel clave en la transformación de la administración y en el establecimiento de un "nuevo carácter distintivo del servicio público" independiente en los países en transición.

La vasta mayoría de los países miembros proporciona marcos legales para los valores del servicio público; sin embargo, algunos de ellos declaran los valores también en otros documentos guía. En la mayoría de los casos, los estatutos y las leyes generales comprenden los valores esenciales, aunque los países de la OCDE también utilizan constituciones, leyes básicas y reglamentaciones especiales del servicio civil y del servicio público para declarar valores esenciales del servicio público. Además, las leyes laborales, las leyes de procedimientos administrativos, la Ley de Acceso a la Información y el Código Penal, la legislación sobre conflicto de intereses, las instrucciones o circulares también declaran valores para los servidores públicos. Otras fuentes legales de valores comprenden desde las decisiones del *ombudsman* y los tribunales hasta los acuerdos colectivos y los contratos individuales de trabajo.

La mitad de los países miembros revisaron los valores esenciales del servicio público en la década de 1990. En apenas los últimos cinco años pasados, una amplia variedad de países revisó sus valores esenciales y 11 de ellos actualizaron su declaración de valores esenciales, y se siguen haciendo más revisiones. Los países reconocieron la necesidad de involucrar en el proceso de revisión al personal afectado, a fin de establecer un entendimiento mutuo y fijar la implementación posteriormente. En algunos casos, la consulta rebasó el servicio público y alcanzó a la comunidad más amplia, con el propósito de informar a la ciudadanía y fomentar una percepción positiva del servicio público en la sociedad. En Estados Unidos, la Oficina de Ética del Gobierno publicó el proyecto de código para comentarios y cualquier persona interesada tuvo la oportunidad de enviar sus observaciones. En Italia —además de los comentarios, las propues-

tas y las evaluaciones hechas por los sindicatos— se examinaron cuidadosamente las reacciones de los medios de comunicación a la lista revisada de los valores esenciales.

LA COMUNICACIÓN DE LOS VALORES

Si no se comunican, los valores siguen siendo palabras en papel. La vasta mayoría de los países miembros emplea medidas para distribuir y comunicar los valores esenciales a los servidores públicos. El método utilizado con mayor frecuencia consiste en entregar automáticamente la declaración de valores esenciales cuando alguien se incorpora al servicio público. Más aún, una tercera parte de los países miembros distribuye a todos los servidores públicos los valores esenciales después de revisarlos y los entrega a quien asume un cargo en una organización de servicio público distinta. De manera similar, los países incluyen valores esenciales en los contratos de trabajo y en los cursos de capacitación. Una tendencia reciente es utilizar los instrumentos de la nueva tecnología, como Internet, Intranet y los CD-ROM, para comunicar valores esenciales.

El papel de estos mecanismos es informar a los servidores públicos sobre los principios generales. Sin embargo, los esfuerzos para definir o redefinir y establecer los valores esenciales podrían conducir sólo a un éxito parcial si tan sólo los países ponen menos énfasis en comunicar e inculcar los valores. La retroalimentación de los servidores civiles y públicos respecto a su comprensión de los principios generales señalaría cuáles valores esenciales están realmente guiándolos en el cumplimiento diario de sus deberes como funcionarios. Como una nueva medida, algunos países han realizado encuestas para averiguar los valores percibidos en el servicio público. Por ejemplo, en 1999 el Ministerio de Finanzas de Finlandia llevó a cabo una encuesta para conocer la opinión de los servidores públicos finlandeses sobre los valores esenciales. La encuesta confirmó que la base de valores para el servicio civil ha cambiado significativamente durante la década pasada, sólo 3% de los que respondieron el cuestionario sentía que los valores seguían siendo los mismos; 41.2% respondió que la base de valores para el servicio civil/administración del Estado difería de la del sector privado, mientras que 38.5% creía que era la misma. Los seis valores esenciales que fueron identificados como los más importantes

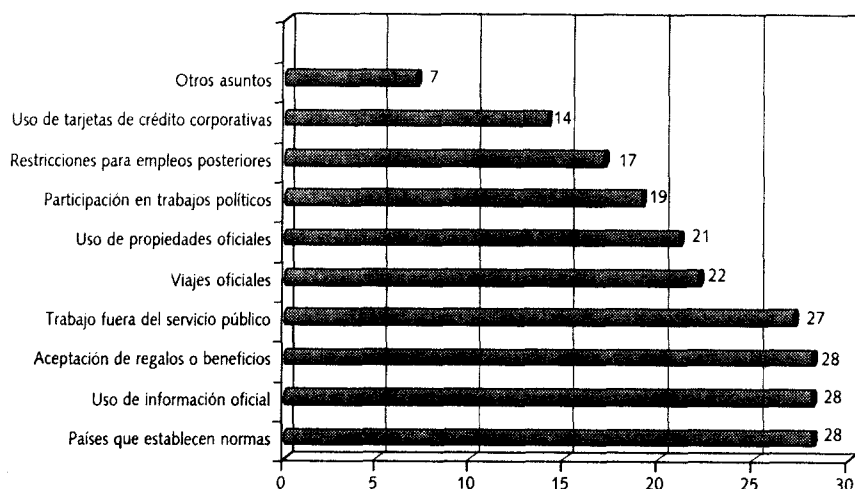
para la administración del Estado son: legalidad (65.5%), servicio (61.5%), experiencia (58.1%), imparcialidad (57.5%), justicia (56.6%), transparencia (47.8%). Un estudio reciente entre profesionales de recursos humanos australianos del sector público del sur de Australia mostró que los ocho valores esenciales más importantes por los que se guiaban los gerentes de recursos humanos eran, en orden de importancia, los siguientes: equidad, honestidad/sinceridad, franqueza, mérito, respeto, rectitud, legalidad e integridad.

CÓMO PONER LOS VALORES EN ACCIÓN

Los valores esenciales proporcionan las directrices fundamentales para las actividades del servicio público. Sin embargo, los servidores públicos necesitan conocer de manera más precisa las normas que se espera que apliquen en su trabajo cotidiano y cuáles son los límites de un comportamiento aceptable. Una guía adicional podría aclarar más las normas y ayudar a interpretar los valores en situaciones concretas, así como a establecer los valores a los que se aspira. El marco legal crea la base al resumir las normas de conducta que se esperan de cada servidor público. Además, las leyes proporcionan el marco para la investigación y el enjuiciamiento. Sin embargo, las leyes son instrumentos relativamente inflexibles que más bien fijan límites y refuerzan el cumplimiento de normas mínimas.

Casi todos los países de la OCDE establecen las normas de conducta que se esperan de los servidores públicos. En general, se establecen normas para situaciones que podrían propiciar un conflicto de intereses; por ejemplo, todas cubren las áreas de aceptación de regalos o beneficios (como comisiones, pagos, entretenimiento) y el uso de la información oficial. Otros asuntos que abarcan a menudo se relacionan con el trabajo complementario —como el trabajo fuera del servicio público— y los empleos posteriores: la mitad de los países de la OCDE exigen condiciones o permisos especiales, o ambos, para pasar del servicio público al sector lucrativo. Además, los países o bien prestan atención especial a asuntos específicos como la presentación de denuncias, la prohibición para realizar cabildeo durante un año después de dejar el servicio público, o bien exigen de manera general un comportamiento que mejore el respeto y la confianza y no desprestigie al servicio público (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 2. EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS DE CONDUCTA: ACTIVIDADES



Los países de la OCDE declaran las normas de conducta esperada de los servidores públicos en una colección de documentos. Las tres formas más frecuentes son leyes, códigos y pautas de conducta. Más de dos tercios de los países de la OCDE establecieron un marco legal para las normas de conducta esperada de los servidores públicos. La forma que toman los documentos legales va desde constituciones, leyes generales sobre el servicio civil o el servicio público, leyes de procedimientos administrativos, leyes laborales, hasta códigos dedicados a normas de conducta, leyes disciplinarias y códigos de conflicto de intereses y de empleos posteriores. Los códigos de conducta y los códigos de ética o un código del servicio civil también constituyen una fuente comúnmente utilizada en más de un tercio de los países miembros. Otras fuentes incluyen cartas de servicio a clientes, circulares, manuales y documentos de capacitación para el servicio civil. Las legislaciones penales son los “dientes” de toda la infraestructura de la ética. Los códigos penales determinan las bases al definir los tipos de mala conducta que no son aceptables en el servicio público. Todos los países de la OCDE sancionan el comportamiento corrupto de los funcionarios públicos. Además, la vasta mayoría de los países penalizan en los códigos penales tanto las formas activas de corrupción como las pasivas, las directas

y las indirectas, así como la tentativa de corrupción. Los otros dos tipos de conducta que se penalizan con más frecuencia en los funcionarios públicos son la parcialidad en la toma de decisiones oficiales y el abuso del cargo o de la confianza pública. El término funcionario público puede tener el más amplio alcance: una persona que “ocupa un puesto público” o que “desempeña funciones públicas designadas”.

La gran mayoría de países de la OCDE utilizan, además de las normas generales que se aplican a todos los servidores públicos, pautas complementarias para grupos o profesiones específicos. Éstos incluyen, en particular, las áreas donde el trabajo tiene una sensibilidad especial o está expuesto a un conflicto de intereses particular. Además, algunas profesiones han elaborado su propio código de ética que requiere normas específicas adicionales sobre el comportamiento ético. Estas normas podrían incluirse también en sus estatutos profesionales, y los organismos profesionales autónomos desempeñan un papel prominente en el cumplimiento de esas normas. Las áreas incluyen las funciones vitales del Estado, como la aplicación de la ley, la defensa judicial y nacional, sectores financieramente sensibles (administración fiscal y aduanal), y las profesiones con una tradición de autorregulación (médicos, personal médico, abogados). La mayoría de los países de la OCDE también cuenta con pautas específicas para dirigentes políticos y servidores públicos que trabajan en la zona de contacto entre política y administración. El objetivo global de estas pautas es garantizar la imparcialidad política del servicio público. En algunos casos la ley proscribía ciertas actividades políticas; por ejemplo, en Japón, la Ley de Servicio Público Nacional prohíbe la participación de empleados en ciertas actividades políticas. Algunos países elaboraron códigos que orientan a los ministros en asuntos relacionados con la conducción de los negocios gubernamentales. El Manual del Consejo de Ministros Irlandés⁶ empieza con secciones sobre asuntos de responsabilidad ministerial, ética y conflicto de intereses. El Código Ministerial del Reino Unido⁷ establece reglas para los ministros sobre las relaciones con el servicio civil, a fin de conservar la imparcialidad política de este último. Además, un contrato modelo explica las obligaciones y limitaciones de los consejeros ministeriales espe-

⁶ El texto de este manual está disponible en: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook/contents.htm>.

⁷ Los documentos están disponibles en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/>.

ciales respecto de su actividad política, y brinda orientación específica a los jefes de los departamentos gubernamentales sobre los contactos entre servidores civiles y partidos de oposición, los vínculos con *think tanks* afiliados a algún partido político, etc. Algunos países intentan proporcionar pautas para los periodos sensibles de una campaña electoral y para la transición del gobierno. La Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido, por ejemplo, emitió pautas especiales para todas las campañas electorales, a fin de que sirvan de guía a los servidores civiles en su función y en su comportamiento durante las campañas electorales en relación con investigaciones, solicitudes, uso de propiedades del gobierno y participación en las campañas.⁸ En Australia, el Departamento del Primer Ministro y del Consejo de Ministros está encargado de asesorar a los servidores públicos sobre el manejo apropiado de los negocios durante el periodo de transición.

Un interés primordial de los países en la expedición de normas de conducta es, por una parte, cómo garantizar la coherencia en todo el servicio público y, por la otra, tener en cuenta las características específicas de los sectores respectivos y las instituciones individuales. En Estados Unidos, un decreto ejecutivo de 1965 estableció un código de conducta modelo conforme al cual los organismos individuales podían elaborar normas del organismo (y en algunos casos de las ocupaciones). Si bien todos los organismos elaboraron códigos, el grado de divergencia entre ellos en cuanto a la interpretación y a la implementación de las normas tuvo como consecuencia que los críticos abogaran por un conjunto uniforme de normas que se aplicarían de manera uniforme en toda la rama ejecutiva. En respuesta, el presidente Bush emitió en 1989 el Decreto Ejecutivo 12674 mediante el que ordenaba a la Oficina de Ética del Gobierno crear normas éticas de conducta únicas y generales, las cuales siguen vigentes hasta la fecha.

DE LA DISPOSICIÓN AL CUMPLIMIENTO

Cultivar la integridad empieza con valores y normas claros. Sin embargo, hay que crear mecanismos para comunicar e inculcar los valores y normas establecidos, vigi-

⁸ Véase <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/conduct.htm>.

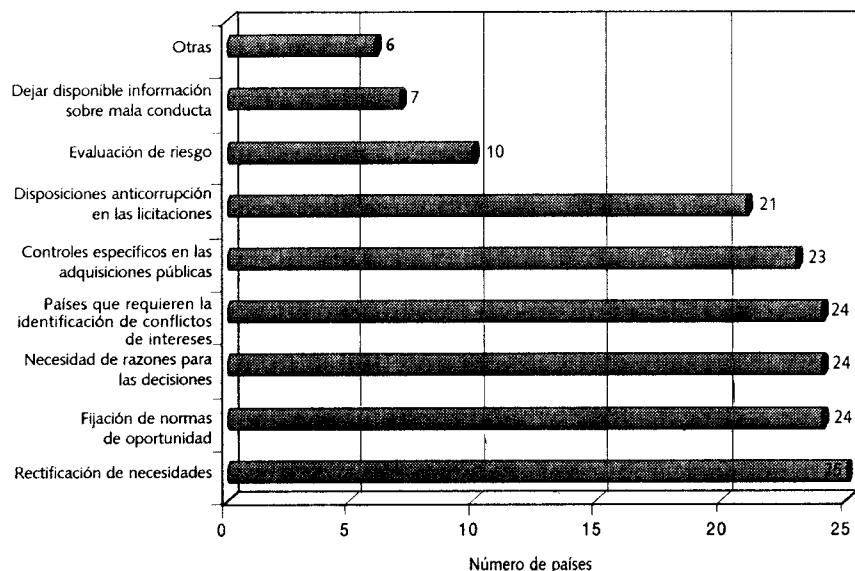
lar su cumplimiento y premiar la conducta ética, por una parte; y denunciar, detectar y castigar la mala conducta, por la otra. El siguiente apartado describe a grandes rasgos las instituciones y los procedimientos que emplean los países de la OCDE para estimular normas elevadas de conducta y prevenir y detectar el mal comportamiento. Las secciones se centran en la manera como las políticas administrativas —sobre todo la administración de recursos humanos— ofrecen incentivos, orientación y consejo para fomentar normas elevadas de conducta, prevenir situaciones de conflicto de intereses, y garantizar la revelación de infracciones mediante el control interno o procesos de elaboración de informes.

CREACIÓN DE UN AMBIENTE DE TRABAJO QUE OFRECE APOYO

El ambiente general de la organización tiene un efecto directo en el ejercicio diario de los valores del servicio público y de las normas éticas. Las políticas y prácticas administrativas generales crean la estructura para el compromiso de la organización respecto a las normas éticas. Ellas garantizan el correcto funcionamiento de los valores esenciales del servicio público, al ofrecer las garantías y los incentivos adecuados para el comportamiento ético. Los países de la OCDE buscan garantizar la transparencia de sus administraciones (y que los servidores públicos sigan siendo responsables de sus decisiones) y evitar situaciones de conflicto de intereses, exigiendo que se declare la aceptación de regalos o beneficios. En la gráfica 3 se señalan estas medidas administrativas generales que utilizan los países de la OCDE.

Los países de la OCDE también centraron su atención en áreas susceptibles de corrupción y establecieron controles específicos, sobre todo en los procedimientos para las adquisiciones públicas. Un modelo es el consiguiente uso del principio de presencia múltiple: distintos funcionarios administran las etapas sucesivas de planeación, adjudicación de contratos y conciliación de cuentas en el proceso de adjudicación de contratos públicos. Los países miembros de la OCDE también utilizan ampliamente disposiciones específicas anticorrupción en licitaciones de contratos públicos: las disposiciones legales impiden que proveedores y contratistas puedan participar en futuras ofertas durante un cierto tiempo si se les encuentra culpables de corrupción.

GRÁFICA 3. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE GARANTIZAN NORMAS ELEVADAS DE CONDUCTA Y AYUDAN EN LA PREVENCIÓN

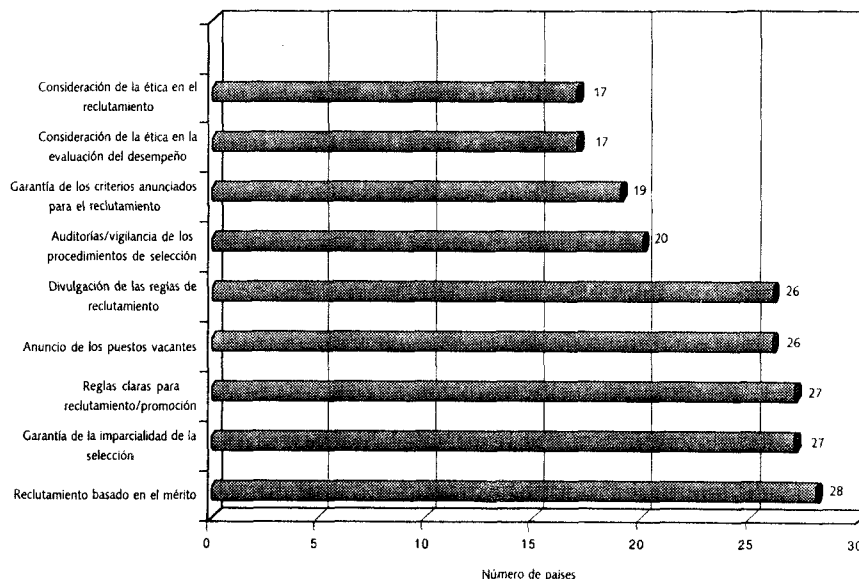


En los países de la OCDE, la administración de recursos humanos desempeña un papel clave en la promoción de un ambiente ético. En particular, pone en vigor valores esenciales al insistir en el profesionalismo, la competencia y la transparencia en la práctica cotidiana. Como muestra la gráfica 4, los países de la organización casi de manera unánime basan en el mérito el reclutamiento y la promoción dentro del servicio público y crean las reglas, los pautas y las políticas necesarias para los procedimientos de reclutamiento y promoción. Además, establecen mecanismos que garantizan la imparcialidad de los procedimientos de selección mediante la publicación de estas reglas, pautas y políticas de reclutamiento, y anuncian los puestos vacantes, y también auditan y vigilan los procedimientos de selección vigentes.

La mitad de los países tienen en cuenta consideraciones éticas en el proceso de reclutamiento mediante:

- La revisión de los registros penales.

GRÁFICA 4. MEDIDAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA CREAR UN AMBIENTE ÉTICO



- La evaluación de las normas éticas de los candidatos durante las entrevistas y durante el periodo de prueba.
- La investigación de los antecedentes y la expedición de un certificado de garantía para los puestos de alta jerarquía.

Más de dos tercios de los países de la OCDE prestan atención especial a funcionarios en puestos particularmente susceptibles a la corrupción. En general, estas áreas incluyen profesiones más expuestas al contacto con sectores en donde hay intereses económicos (recaudación fiscal, aduanas, puestos que tienen que ver con contratos y licencias), aplicación de la ley (policía, enjuiciamiento, magistrados), así como seguridad nacional. En estas áreas, las medidas que se emplean más a menudo son rotación frecuente del personal, reglas más estrictas y pautas complementarias, así como aumento del control interno, de las inspecciones y de las auditorías. Como medidas preventivas, los países también exigen una declaración más

minuciosa del interés financiero y las propiedades, evaluación de riesgos e investigaciones más exhaustivas de los antecedentes.

CÓMO INFORMAR Y CAPACITAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE ASUNTOS DE ÉTICA

La socialización profesional permite que los servidores públicos apliquen los valores esenciales en circunstancias concretas. Esto requiere en particular mantenerlos informados de las normas de conducta esperadas y el desarrollo de habilidades que los ayuden a resolver sus dilemas éticos. Casi todos los países de la OCDE proporcionan capacitación sobre asuntos éticos. Los cursos de capacitación son obligatorios o voluntarios (a discreción de los servidores públicos), o ambos en algunos países. En Australia, por ejemplo, la capacitación es en su mayoría voluntaria, pero a veces es obligatoria cuando un organismo identifica una necesidad específica. El alcance de la capacitación en ética varía mucho de un país a otro. Algunos países tienen un esquema general de capacitación que abarca todo el servicio público, mientras que otros sólo tienen programas específicos determinados por ministerios y dependencias específicas. En particular, países como Finlandia y Estados Unidos exigen capacitación en ética para todos los nuevos servidores públicos. En el Reino Unido, la ética está incluida en el curso de inducción que se imparte a todos los nuevos servidores civiles de alta jerarquía, aunque el curso de inducción para todos los nuevos servidores públicos es responsabilidad de los departamentos y organismos individuales. El objetivo general de la capacitación en los países de la OCDE es despertar la conciencia de los servidores públicos respecto a los aspectos éticos y garantizar que estén bien informados sobre las normas de conducta que se esperan de ellos como empleados públicos. Un objetivo adicional es desarrollar las habilidades necesarias para el razonamiento moral y el juicio ético. Por esa razón, los cursos de capacitación en ética aplican tanto teoría general como estudios de casos específicos, proporcionan materiales de lectura e inician discusiones sobre asuntos éticos pertinentes. Los cursos de seguimiento para la capacitación en ética podrían concentrarse en asuntos relacionados con el tema y en problemas que surjan. En Estados Unidos, las personas designadas por el Presidente reciben sesiones informativas sobre ética anualmente.

ORIENTACIÓN, CONSEJO Y ASESORÍA PARA RESOLVER PROBLEMAS ÉTICOS RELACIONADOS CON EL TRABAJO

En la mayoría de los países de la OCDE, los superiores y gerentes jerárquicamente inmediatos son responsables de brindar orientación, consejo y asesoría a los servidores públicos para que resuelvan dilemas éticos en el trabajo. No son los únicos que prestan este servicio, ya que los gerentes pueden compartir esta responsabilidad con funcionarios dedicados a la ética, representantes sindicales u organismos y comisiones centrales. En otros países, o bien estos organismos y comisiones centrales especiales ofrecen orientación, consejo y asesoría de manera exclusiva, o bien existe gente dedicada a esta tarea que, en persona, por teléfono o por correo electrónico está disponible para responder a una solicitud de ayuda. En Estados Unidos, cada organismo cuenta con uno o más de estos funcionarios en ética, mientras que en Japón, los funcionarios que controlan la disciplina en cada ministerio y dependencia desempeñan estas tareas.

La nueva tecnología ofrece orientación sobre asuntos éticos en una forma muy popular y atractiva. La Internet se ha convertido en una herramienta muy usada y las organizaciones a menudo han creado sitios en la Web dedicados exclusivamente al tema con información sobre leyes pertinentes, documentos orientadores y otros recursos y material de capacitación relacionados con programas de ética. Los países han emprendido diversas iniciativas en el uso de esta nueva herramienta. Por ejemplo, la Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido fundó un sitio específico en la Web sobre ética con información sobre reglamentación y normas de conducta para el servicio civil del Reino Unido.⁹ La página dirigida por la Oficina del Consejero de Ética de Canadá proporciona acceso, *inter alia*, a las reglamentaciones sobre conflicto de intereses y empleos posteriores para funcionarios públicos, así como sobre cabildeo. Además, este sitio de Internet ofreció en cierta ocasión un foro abierto especial en el que se animaba a los servidores públicos, así como a los ciudadanos, a enviar comentarios y sugerencias sobre temas de actualidad. Otro ejemplo es el sitio en la Web de la Biblioteca de Recursos Éticos de la Oficina de

⁹ Véase <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/index/cse.htm>.

Ética Gubernamental (OGE, por sus siglas en inglés, Office of Government Ethics) de Estados Unidos que proporciona referencias y otros materiales de recursos relacionados con el programa sobre ética del Poder Ejecutivo. Este sitio incluye un juego interactivo de ética de preguntas y respuestas que puede bajarse del sitio de la OGE y utilizarse para programas de capacitación por computadora. Además, un buscador de este sitio da acceso a un módulo introductorio dedicado a las reglas básicas, excepciones y consecuencias de la aceptación, como servidor público, de obsequios provenientes de fuentes externas.¹⁰

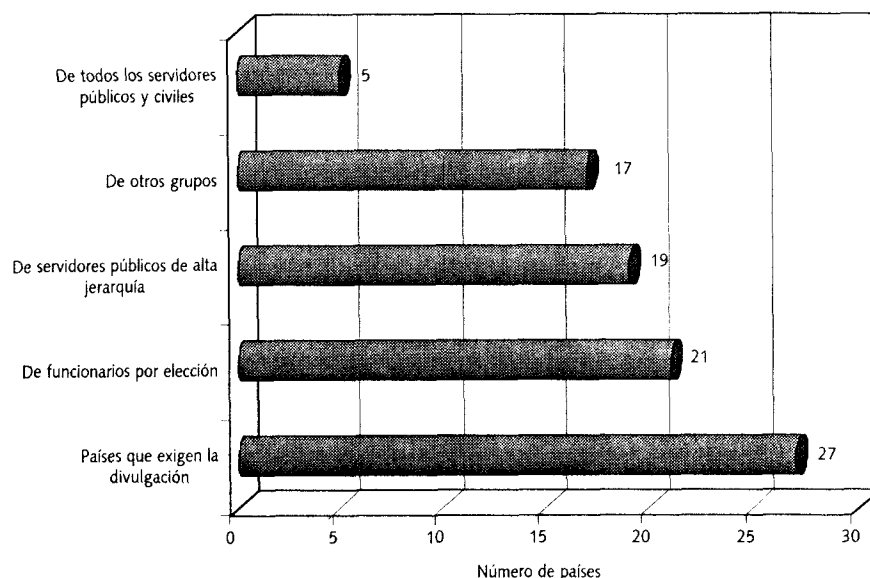
LAS POLÍTICAS DE REVELACIÓN DE INFORMACIÓN

Los gobiernos buscan minimizar la posibilidad de que surjan conflictos entre los intereses privados y las obligaciones públicas de quienes ocupan cargos públicos. Como primer paso, establecen reglas claras y proporcionan más pautas de conducta respecto a conflictos de intereses. No obstante, también es crucial saber cuándo alguien tiene un interés creado privado en un proceso de toma de decisiones. Revelar información sobre intereses privados hace que el proceso de toma de decisiones sea más transparente, al prevenir y detectar posibles conflictos entre intereses públicos e individuales. Por esa razón, casi todos los países de la OCDE exigen la revelación del interés financiero personal en el servicio público. La esfera de acción de este requisito varía entre los países de la OCDE. Como obligación general, algunos de ellos exigen que todos los servidores públicos o civiles cumplan ese requisito, mientras que otros aplican esta política sólo a los funcionarios de alta jerarquía o a quienes intervienen en actividades sensibles que implican intereses financieros o conflictivos. En general, se exige un mayor grado de transparencia a los servidores públicos de mayor jerarquía y a los funcionarios públicos de elección. En la gráfica 5 se indican los grupos obligados a dar información sobre sus intereses y bienes financieros personales.

Se presta especial atención al ámbito político, que incluye parlamentarios, miembros del Consejo de Ministros, ministros o su personal en los consejos minis-

¹⁰ Véase <http://www.usoge.gov/usoge006.html#games>.

GRÁFICA 5. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN: QUIÉN DEBE REVELARLA



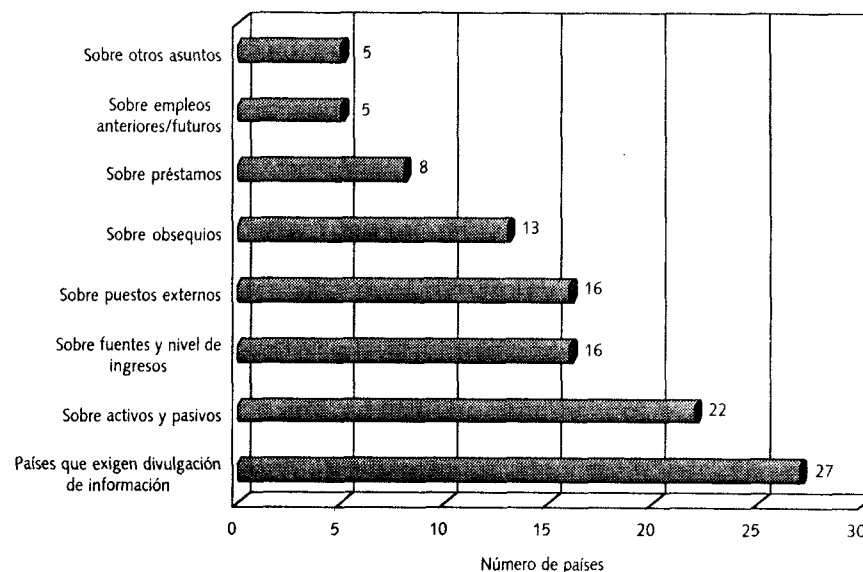
teriales y secretarías de Estado. Algunos países exigen declaraciones similares de funcionarios públicos en el ámbito subnacional (principalmente regional), por ejemplo, gobernadores de provincias, concejales o jefes de oficinas regionales y sus delegados. Los países también aplican la política de divulgación a otros grupos que intervienen en actividades sensibles que implican servicios financieros, como administración de deuda, administración de contratos, adquisiciones, administración fiscal o auditoría. Esto también se extiende a funcionarios de alta jerarquía del banco central y empresas públicas del gobierno. Es una obligación general de todos los servidores públicos o civiles declarar sus intereses financieros en cinco países, a saber, Australia, Grecia, México, Polonia y Turquía. En otros países no es un requisito general que todos los empleados públicos presenten una declaración patrimonial; sin embargo, existe una "responsabilidad (implícita o de otro tipo) para que declaren conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes en una situación determinada".

Los países tienen requisitos de divulgación más rigurosos para los políticos y servidores públicos de alta jerarquía. En el caso de los políticos, cuanto mayor es su responsabilidad, mayor es la visibilidad otorgada al escrutinio público. En Estados Unidos, por ejemplo, la declaración patrimonial de los funcionarios de mayor jerarquía exige más detalles y más información, y están disponibles al público cuando lo solicite. Este grupo de funcionarios de alta jerarquía incluye, *inter alia*, al Presidente y al Vicepresidente; a las personas designadas por el Presidente que requieren confirmación del Senado y a los servidores civiles de alta jerarquía, aproximadamente 25 000 en Estados Unidos. En Portugal, incluye a los miembros del gabinete y a los del Parlamento. En el Reino Unido, se exige que todos los miembros del Parlamento hagan una declaración pública de sus bienes. No obstante, además, los ministros deben garantizar que no haya ningún conflicto entre sus intereses privados y sus obligaciones públicas, lo que en ocasiones requiere que liquiden ciertos intereses o se retiren de decisiones específicas del gobierno. De manera similar a la de los políticos, ciertos sectores también exigen declaraciones más rigurosas en áreas como administración fiscal y aduanal, obras públicas, seguridad del Estado, enjuiciamiento y policía.

La mayoría de los países de la OCDE exigen información sobre intereses financieros y puestos actuales, como activos, pasivos, incluidos préstamos, así como fuentes y nivel de ingresos. Algunos países también exigen información sobre regalos recibidos y puestos externos concurrentes, empleos anteriores o incluso convenios con empleadores anteriores y futuros. Entre otros campos recientes también cubiertos están viajes patrocinados, contratos públicos, sociedades e inversiones, acciones y compensaciones que excedan ciertos límites antes de entrar al gobierno (\$5 000 en Estados Unidos). Los principales requisitos se presentan en la gráfica 6.

El propósito abrumador de la política de divulgación de los países de la OCDE es evitar conflictos de intereses y proporcionar orientación o detectar el enriquecimiento ilícito y contribuir a las investigaciones y procedimientos disciplinarios. Por consiguiente, en la mayoría de los casos, la información es exclusiva para uso oficial interno y permanece confidencial, de manera que tienen acceso a esta información principalmente los superiores y gerentes. Sin embargo, en unos cuantos casos el propósito es conservar el escrutinio público riguroso y, para facilitar esto, los da-

GRÁFICA 6. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN: QUÉ DEBE REVELARSE



tos recopilados se publican en el boletín oficial (por ejemplo, en Italia y Corea) o se registran y se ponen directamente a disposición del público en general, o indirectamente, como en Portugal y Estados Unidos. En Japón, la información reunida está abierta al público cuando lo solicite para ayudar a cultivar la ética política en los funcionarios por elección y en los miembros del gabinete, y así contribuir al mayor enriquecimiento de la democracia. Algunos países tienen un sistema mixto y dan a conocer la información revelada por los funcionarios de mayor jerarquía, mientras que mantienen confidencial la información de los funcionarios de menor jerarquía, así como las declaraciones de las esposas e hijos de los funcionarios. En algunos casos, la información revelada está protegida por reglamentaciones legales supremas, por ejemplo, por las disposiciones de la Ley de Privacidad de Canadá. Otros tienen instituciones centrales especializadas que controlan la política de divulgación y vigilan su funcionamiento, por ejemplo la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos o la Oficina del Consejero de Ética de Canadá. Los países de la

OCDE exigen la declaración de los intereses financieros y los bienes personales tanto de manera periódica como cuando alguien ingresa y abandona el servicio público o cuando cambian sus circunstancias pertinentes. El intervalo promedio para dar a conocer la información es de un año, aunque algunos países amplían este periodo a dos años (Grecia) o incluso a cinco años (Turquía).

PROCEDIMIENTOS PARA DENUNCIAR MALA CONDUCTA O SOSPECHA DE CORRUPCIÓN

El riesgo de corrupción aumenta significativamente en un ambiente reservado. Revelar las infracciones en el servicio público se ha convertido en una preocupación cada vez mayor de los gobiernos de los países de la organización. Dos tercios de los países miembros obliga a sus servidores públicos a denunciar la mala conducta u ofrece procedimientos que faciliten su denuncia. En general, las reglamentaciones legales definen estos procedimientos; no obstante, las reglas internas también desempeñan un papel importante. Por ejemplo, en Australia se utiliza una combinación de leyes y reglas internas de la siguiente manera: las Reglamentaciones del Servicio Público incorporan los requisitos mínimos para un esquema de denuncias, al tiempo que se exige a los jefes de las dependencias que establezcan procedimientos para tratar las declaraciones que alegan una infracción al código de conducta de su dependencia. En países con sólidas tradiciones de leyes administrativas, los servidores públicos tienen responsabilidad personal absoluta de la legalidad de sus actos oficiales. En consecuencia, tendrán que responder, en los términos de la ley penal, las reglamentaciones disciplinarias y las disposiciones de responsabilidad civil, por cualquier acto oficial ilícito, aun cuando un funcionario de alta jerarquía haya autorizado tal acción ilícita. Cuando surge un conflicto entre la legalidad y la obediencia (una obligación de cumplir las instrucciones de los superiores), y los funcionarios públicos dudan de la legalidad de cualquier acción que se les pide realizar, tienen que informar primero sus dudas a su superior. Si el superior mantiene la orden oficial, tienen que acudir al superior del siguiente nivel jerárquico y, si éste la confirma, el servidor público en cuestión deberá acatarla, a menos que cometa un delito penal o administrativo o viole la dignidad humana. Posteriormente, los

funcionarios públicos gozarán de protección contra cualquier demanda resultante de acuerdo con las reglamentaciones disciplinarias o disposiciones de responsabilidad, pero sólo si cumplieron con su deber de protestar.

Casi la mitad de los países miembros obliga a sus servidores públicos a denunciar por ley la mala conducta o cualquier delito, incluida la corrupción. En la década de 1990, muchos países adoptaron disposiciones legales que definían tanto la protección como los procedimientos que deben seguirse para denunciar una mala conducta. El código civil de Grecia y la ley laboral de Nueva Zelanda garantizan protección, mientras que el código penal de Hungría incorporó la categoría de “persecución de una persona que haya hecho una denuncia en beneficio público (informante)” y penaliza a cualquier individuo que emprenda una acción contra un informante que haya obrado en beneficio público. Una preocupación creciente de los países de la OCDE es ofrecer protección total —incluida la seguridad legal y el respaldo de una asistencia institucional— a los informantes. En Estados Unidos se aprobó la primera Ley de Protección a Informantes, y facultó a la Oficina del Consultor Especial para administrar dicha ley. La Oficina del Consultor Especial (osc, por sus siglas en inglés, Office of Special Counsel) proporciona protección legal contra represalias y venganzas injustas por parte de los funcionarios de la dependencia a los empleados que delatan corrupción o mala conducta. La osc recibe quejas de prácticas injustas y las investiga. Una vez que se concluye una investigación, la osc tiene la facultad de aplazar o restringir las acciones del organismo, y puede buscar recursos legales para proteger a los empleados, incluido el litigio ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos. La Ley de Revelación por el Bien Público entró en vigor en el Reino Unido en julio de 1999. Esta ley, que es la más reciente, brinda protección completa —incluido el reclamo de una compensación ante un tribunal laboral— para un amplio grupo de empleados, personal de la dependencia, etc., que planteen inquietudes genuinas sobre conductas ilegales (delitos, delitos civiles, errores judiciales, daños a la salud y a la seguridad o al ambiente), si lo hacen de buena fe. Incluso una “revelación más amplia” (por ejemplo, a la policía, los miembros del Parlamento o a los medios) está protegida si el denunciante no la hace en su propio beneficio y cumple una de estas tres condiciones previas, a saber, que el informante:

- Haya creído razonablemente que sería víctima de represalias si planteaba el asunto internamente o con la persona designada para la regulación.
- Haya creído razonablemente que era probable un encubrimiento y no había nadie designado para la regulación.
- Ya había planteado el asunto internamente o con un encargado de la regulación.

Los países de la OCDE parecen tener mucho en común respecto de los procedimientos para que el público ponga al descubierto las infracciones cometidas por servidores públicos. Cada país tiene vías similares, como procedimientos de quejas, *ombudsman*, mostrador de ayuda y líneas telefónicas. El anonimato se considera como uno de los puntos centrales de la presentación de quejas, por ejemplo en Estados Unidos, porque ayuda a protegerse contra represalias y garantiza la seguridad del quejoso. La Internet proporciona un nuevo instrumento para denunciar la mala conducta. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos ya estableció una “línea directa contra el soborno” en su página de Internet. En ella puede presentarse una queja comercial relacionada con el cumplimiento de la Convención Antisoborno de la OCDE.¹¹ En Australia, existe un sitio en la Web dedicado por completo a los informantes.¹²

CONTROL INTERNO PARA APOYAR EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Casi todos los países de la OCDE aplican un control interno que permite a los gerentes reconocer y divulgar cualquier fenómeno que haga posible la corrupción. Los objetivos generales del control interno comprenden tanto la detección de irregularidades individuales —en particular la corrupción y el fraude—, como la identificación de fuentes de irregularidades y debilidades sistémicas. Además, las revisiones del control interno aconsejan mejoras generales futuras mediante recomendaciones específicas. En general, el control interno se realiza mediante controles finan-

cieros, auditorías internas y control administrativo. Asimismo, tipos específicos —como serían control de fraudes, control de la seguridad y control de bienes— también permiten garantizar el control apropiado de los recursos públicos.

La tendencia general entre los países de la OCDE es, o bien establecer un marco legal, o bien fortalecer las medidas legales ya existentes para el control interno. Además de las disposiciones legales, la política general o las reglas y directivas internas también requieren control interno. La mayoría de los países tienen control interno en cada dependencia y en cada departamento; sin embargo, sus actividades a menudo van acompañadas por algún tipo de supervisión externa. Estas organizaciones externas también desempeñan una función clave en el seguimiento, la conservación y el mejoramiento de todo el sistema de control interno. La mayoría de los países lleva a cabo revisiones anuales. La frecuencia también depende del carácter de cada institución de acuerdo con sus necesidades reales y su plan de control. Australia, por ejemplo, observó que la frecuencia de las revisiones del control interno no se especifica en la Política de Control de Fraudes de la Comunidad de Naciones (Commonwealth), sino que la determina cada jefe de dependencia, lo que da flexibilidad a cada organismo. En los Países Bajos, la frecuencia de las revisiones del control interno, realizadas por el personal de auditoría de los ministerios, depende de los riesgos y de los montos financieros involucrados. El acceso a los informes también varía; sin embargo, por lo general están dirigidos a quienes están dentro de las organizaciones (supervisores de la dependencia, auditores internos de los departamentos, individuos que participan en la investigación) y a órganos de supervisión externos, como la Oficina Nacional de Auditorías y Funcionarios de Mayor Jerarquía (ministros, miembros del Parlamento, Congreso, etc.). Pocos países, como Nueva Zelanda y Estados Unidos, también permiten que el público tenga acceso a los informes de las revisiones del control interno. En Francia, la posibilidad de que el público conozca la información, con algunas excepciones, es una de las medidas adoptadas para mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

¹¹ Véase <http://www.mac.doc.gov/tcc/TCC2/HOTLINE/antibrib.html>.

¹² Véase www.whistleblowers.com.au/.

III. ESCRUTINIO DE LA MALA CONDUCTA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Los servidores públicos son responsables de sus acciones. El público tiene el derecho de examinar cuidadosamente sus actividades de manera directa o indirecta. Los mecanismos indirectos comprenden el escrutinio independiente ejercido por instituciones autónomas externas y también por instituciones internas. En el siguiente apartado se presenta una perspectiva general de las medidas disciplinarias utilizadas por la administración en el caso de que se infrinjan las normas del servicio público y también se resumen las instituciones y procedimientos para investigar y procesar las peores conductas, incluidas las infracciones que se penalizan, como la corrupción.

MEDIDAS DISCIPLINARIAS EN CASO DE QUE SE INFRINJAN LAS NORMAS
DEL SERVICIO PÚBLICO

Los gobiernos de todos los países de la OCDE han establecido procedimientos disciplinarios principalmente en el marco legal. No obstante, la obligación de los gerentes sigue siendo detectar las infracciones a las reglas del servicio público y sancionarlos con medidas administrativas y disciplinarias adecuadas y oportunas. En pocos casos, como en el Reino Unido, las reglas internas proporcionan los únicos procedimientos disciplinarios para infracciones a las normas de conducta de la organización. Los gerentes del organismo desempeñan un papel clave para iniciar de manera oportuna medidas disciplinarias en organizaciones de servicio público, pero también pueden recibir ayuda de instituciones externas específicas. Las sanciones disciplinarias son muy similares, pero presentan algunas variaciones particulares de un país a otro. Las infracciones menores reciben tan sólo una advertencia, mientras que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con la destitución del servicio. Todos los países consideran el despido como el castigo disciplinario más severo. Las disposiciones sobre medidas disciplinarias varían en su forma de:

- Advertencia, ya sea de manera verbal o escrita, reprimenda, amonestación, reprensión y comparecencias (tanto privadas como públicas en México) y asesoramiento (Australia).

- Perjuicio monetario y material mediante una penalización monetaria única o la retención o reducción del salario o de las prestaciones complementarias, o ambas:
 - Multa.
 - Retención del salario.
 - Reducción del salario, reducción de prestaciones.
 - Reducción de pensión (en Alemania y Corea).
 - Pérdida de pensión (en Alemania).
- Afectación en la carrera actual o futura: descenso de nivel, retraso en la promoción, pérdida del título (en Hungría) o transferencia con cambio de residencia (en España).
- Suspensión del cargo, despido temporal.
- Despido, inhabilitación.

Los países aseguran un trato equitativo en los procedimientos disciplinarios, con el otorgamiento de algunas garantías especiales a los servidores públicos. Éstas incluyen el derecho a que no se pueda tomar ninguna medida disciplinaria hasta que los servidores públicos hayan tenido la oportunidad de exponer su caso. También tienen derecho a conocer los documentos relacionados con su proceso tan pronto como se hayan terminado las investigaciones. Además, un servidor público contra quien se han tomado medidas disciplinarias puede buscar reparación legal, y sólo los tribunales pueden inhabilitar a una persona de un cargo público. En Italia, la Constitución reconoce como derecho fundamental el derecho a la reparación legal, incluida la apelación al tribunal. En la mayoría de los países, las decisiones sobre medidas disciplinarias y notificaciones de despido pueden recusarse en los tribunales o en los organismos específicos de apelación.

INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO POR MALA CONDUCTA

Los países de la OCDE han establecido una variedad de órganos para investigar la mala conducta y la corrupción en el servicio público. Como en los casos disciplinarios, los ministerios, departamentos y dependencias tienen por lo general la responsabi-

lidad primordial de iniciar la investigación de la supuesta mala conducta. En algunos casos, se exige por ley que el organismo o departamento lleve a cabo una pesquisa. Aun cuando los países están haciendo esfuerzos cada vez mayores por fortalecer las funciones internas de investigación, las instituciones externas siguen siendo las formas más importantes para investigar y enjuiciar la mala conducta en el servicio público. Algunos países recurren a cuerpos de investigación especializados que operan con jurisdicción exclusiva sobre un sector o sobre una variedad definida de organizaciones del servicio público, por ejemplo, dentro de la rama ejecutiva. Otras instituciones que desempeñan la función de investigar tienen jurisdicción sobre todo el servicio público. Por ejemplo, el Organismo de Protección y Revisión de Méritos de Australia puede investigar algunas apelaciones y agravios en el servicio público. Muchos países tienen una combinación de diferentes cuerpos de investigación con jurisdicción en todo el servicio público. En Estados Unidos, además de los inspectores generales (establecidos en las principales dependencias), la Oficina Federal de Investigación (FBI) es la principal autoridad de investigación del Departamento de Justicia de Estados Unidos, mientras que, en su jurisdicción, la Oficina de Asesoría Especial actúa como un organismo de investigación independiente en casos especializados, como cuando se emprenden procesos adversos contra informantes.

De manera similar que al *ombudsman*, los países designan otras instituciones independientes o crean órganos independientes —permanentes o *ad hoc*— para que lleven a cabo las investigaciones. En Irlanda, por ejemplo, la Comisión de Cargos Públicos, fundada de acuerdo con la Ley de Ética en Cargos Públicos de 1995, tiene el derecho de investigar alegatos de actividad corrupta que infrinja esta ley. Otros países pueden crear una comisión de investigación especial en caso de sospecha de mala conducta. En fechas recientes, Dinamarca adoptó la Ley de Comisiones de Investigación que consolida los principios para el uso de comisiones de investigación. En Italia, cada cámara del Parlamento, o el Parlamento en su conjunto, puede establecer una comisión de indagación especial, compuesta por miembros del Parlamento, para que investigue asuntos de interés particular para el bienestar general, incluida la corrupción en la vida pública. La Comisión Parlamentaria sobre la Mafia aborda, claro, aspectos de la mafia.

En el caso de conductas peores —cuando existe la posibilidad de infringir la ley penal— el servicio policial es, por supuesto, el órgano de investigación más común (aunque no exclusivo) en los países de la OCDE. Algunos países crearon servicios especiales dentro de la fuerza policiaca que combaten la corrupción en todo el servicio público. En Bélgica, la Oficina Central Anticorrupción del servicio de policía trabaja bajo las órdenes de la oficina del fiscal público y de los magistrados examinadores. En general, enjuiciar la mala conducta y la corrupción en el servicio público constituye la responsabilidad clásica de la oficina del fiscal público regular en casi todos los países de la organización. Los fiscales públicos son independientes en el cumplimiento de sus funciones; sin embargo, el ministro responsable de la justicia puede supervisar sus funciones y podría tener una autoridad positiva de mandato en algunos casos. En principio, la oficina del fiscal público —al igual que las fuerzas policiales— tiene jurisdicción en el servicio público completo y tiene la facultad de llevar casos al tribunal. Los países buscan garantizar la objetividad e imparcialidad de las investigaciones y enjuiciamientos y conservar la independencia de estas instituciones. En general, las leyes dedicadas a la materia garantizan la independencia de la policía o de los fiscales públicos. Asimismo, los recursos de estos órganos independientes son proporcionados por el Parlamento en el presupuesto anual del Estado, y presentan sus informes a los organismos elegidos por votación: el gobierno y el Parlamento. Además, la persona que cumple estas funciones tiene protección legal contra destitución. En Japón, la Ley para el Cargo de Fiscal Público otorga garantía de posesión al asegurar que —excepto en los casos regulados por esta ley— el fiscal no puede perder su cargo, ni ser suspendido del desempeño de sus tareas ni sufrir reducción de salario, a menos que sea como medida disciplinaria. Por otra parte, los servidores públicos que están siendo investigados también pueden ejercer sus derechos. En Bélgica, por ejemplo, la sospecha de corrupción no es suficiente para emprender acción legal en contra de una persona. Debe haber por lo menos algunas pruebas o hechos comprometedores.

Ejercer el escrutinio independiente sobre la administración es un principio democrático que se deriva del requisito de pesos y contrapesos. Todos los países de la OCDE tienen instituciones que llevan a cabo escrutinios independientes de la administración. Además de las revisiones emprendidas por la rama legislativa, los tipos de

escrutinio independiente más frecuentemente utilizados son auditoría independiente/externa, investigación por parte del *ombudsman* y revisiones judiciales o de ética específicas. La gran mayoría de los países de la organización emplean diversas instituciones para ejercer el escrutinio sobre la administración. Una nueva tendencia es contar con una oficina independiente de ética.

IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA ÉTICA Y LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

Administrar la ética es una parte de la administración pública global. La coordinación de medidas individuales anticorrupción y de ética desempeña un papel clave en la elaboración de una política coherente en este campo. En una política coherente, las medidas individuales funcionan en armonía y se apoyan mutuamente para lograr los objetivos de la ética y de la política anticorrupción del gobierno. Los países de la OCDE han reconocido la necesidad de tener actividades coordinadas e iniciaron una amplia variedad de acciones para garantizar que sus medidas de ética y anticorrupción sean congruentes y complementarias. Más a menudo, los países analizan las fallas sistémicas y las tendencias en los casos penales y disciplinarios. Además, ofrecen orientación nacional —por ejemplo, en forma de lista de verificación— para ayudar a la creación de estrategias de prevención en las organizaciones individuales. Unos cuantos países recurren a la evaluación de riesgos para encauzar la elaboración de políticas, a fin de determinar prioridades y establecer la secuencia de las medidas de ética, y designan responsable a una oficina central de vigilar todas las medidas relacionadas con la ética, incluida la garantía de que las reglamentaciones legales son congruentes.

En un tercio de los países de la OCDE se ha elaborado un plan o estrategia de ética nacional. Las organizaciones no gubernamentales se han involucrado en la preparación e implementación de las medidas de ética en ocho países. Otros no han desarrollado todavía una estrategia sistemática, pero, por ejemplo, el gobierno italiano está muy consciente de la necesidad de un plan de ética y Noruega concede “alta prioridad” a los esfuerzos anticorrupción. En unos cuantos casos, la estrategia de ética nacional está incluida incluso en el programa de gobierno. El programa de gobierno de Irlanda le da prioridad a garantizar un mecanismo fortalecido de elab-

boración de políticas para asuntos de ética. Este programa también compromete al gobierno a vigilar las recomendaciones de una indagación previa. El objetivo en Irlanda es fortalecer la confianza en la vida pública, mientras que Finlandia le da prioridad a recomendar medidas que garanticen instituciones y sistemas que funcionen correctamente para favorecer la conducta ética. La estrategia anticorrupción y de ética en México está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley de Adquisiciones y Obra Pública. Las estrategias anticorrupción elaboradas por los nuevos miembros de la organización en Europa Central —la República Checa, Hungría y Polonia— demuestran los intereses particulares del proceso de transición. Sus prioridades son modernizar el servicio público en general y en particular, para que las reglamentaciones sean más estrictas, garanticen la transparencia de la administración y del financiamiento de partidos políticos, promuevan la imparcialidad de la información gubernamental y la libertad de los medios, así como que mejoren la cooperación internacional en esas actividades. Los planes nacionales anticorrupción requieren una lista de acciones por parte de las organizaciones en todo el servicio público. En Alemania, por ejemplo, incluye la identificación de actividades susceptibles de corrupción, análisis de riesgos, cambios en los flujos de trabajo, garantía del principio de presencia múltiple, rotación del personal, ponerse en contacto con alguien para prevenir la corrupción, aumento de auditorías internas, elaboración de una guía para funcionarios de alta jerarquía, incremento de la conciencia y aplicación de salvaguardas especiales en el proceso de adjudicación de contratos públicos. En México, se requiere que las organizaciones evalúen la conducta ética de la administración pública y de los servidores civiles, y que alienten la participación de los ciudadanos y la descentralización administrativa.

EVALUACIÓN DE RIESGOS, OBSTÁCULOS Y ÉXITOS

Si bien la valoración de la conducta individual es responsabilidad de la administración de cada organización de servicio público, la mayoría de los países de la OCDE ha elaborado procedimientos y ha encargado a las organizaciones que evalúen la

eficacia de las medidas para favorecer la conducta ética y evitar la mala conducta en el servicio público. En general, las instituciones o ministerios centrales —responsables de toda la administración del servicio público o de la política del personal o de ética del gobierno—, así como los órganos de auditoría, están encargados de efectuar las revisiones y resumir en informes sus hallazgos. Las valoraciones regulares se realizan por lo general cada año o cada dos años, o cuando sea necesario, como por ejemplo en Japón y Turquía, mientras que México exige que todas las unidades presenten un informe de avances cada seis meses. En Australia, las Reglamentaciones del Servicio Público exigen al Comisionado del Servicio Público que informe anualmente al Parlamento en qué medida están defendiendo las dependencias del servicio público los valores legislados del servicio público, y si sus procedimientos están asegurando el correcto acatamiento del Código de Conducta.¹³ De igual manera, en Irlanda, la Comisión de Puestos Públicos presenta un informe anual de sus actividades al Parlamento y al gobierno. La Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda evalúa las expectativas y las normas de desempeño de cada departamento, así como asuntos relacionados con la integridad de la organización. En Canadá, la valoración se realiza, de manera externa, a través de la institución suprema de auditoría y, de manera interna, dentro de la rama ejecutiva. La Oficina del Contralor General audita el funcionamiento de los diversos elementos de la infraestructura de ética de los departamentos y sectores individuales del ámbito federal, y presenta informes de su evaluación, con recomendaciones para el seguimiento.¹⁴ Además, cada nuevo gobierno evalúa (cada cuatro a cinco años) las medidas de prevención en la rama ejecutiva, y la Oficina del Asesor de Ética también proporciona asesoría a quienes ocupan cargos públicos. De manera similar, en Corea la Junta de Revisión e Inspección y la Oficina del Primer Ministro llevan a cabo revisiones y evaluaciones; mientras que, en Italia, la oficina de Servicios de Inspección de Finanzas de la Oficina de Contabilidad General Estatal tiene jurisdicción general sobre todo el servicio público. En Turquía, además del Consejo de Inspección Estatal, también las organizaciones no gubernamentales se encargan de valorar la eficacia de las medidas preventivas. En países que cuentan con instituciones especialmente dedicadas

¹³ Véase <http://www.ops.qld.gov.au/ethics/ic.htm>.

¹⁴ Véase <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html>.

a la coordinación de las medidas de ética, la evaluación también está a cargo de dichas instituciones. En el Reino Unido, el Comité de Normas de la Vida Pública ha revisado las normas éticas actuales en la mayor parte de las áreas clave, así como la aplicación de las recomendaciones publicadas en sus informes desde 1995. Además, se han realizado revisiones internas en el servicio civil. Estados Unidos ha establecido un marco de referencia para evaluar el estado de los programas de ética entre las dependencias y los departamentos. Los países que iniciaron programas anticorrupción específicos en fecha reciente tienen planeado valorar la eficacia y la congruencia de estas medidas. En México, cada unidad administrativa federal tiene que presentar un informe de avances en la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Muchos países de la OCDE consideran que las medidas que dan buenos resultados son una combinación de operaciones que son congruentes unas con otras y que tienen en cuenta el ambiente más extenso del servicio público. La mayoría de los países tiene respuestas similares, aun cuando hagan hincapié en aspectos distintos. La tradición, una cultura muy profesional y un estilo pragmático de administración en el servicio público han colocado a los países escandinavos entre los menos corruptos del mundo. Una amplia variedad de medidas les ha dado independencia a los servidores públicos y ha favorecido su profesionalismo. Además, han aplicado un estilo muy pragmático de administrar la modernización de su servicio público. El diálogo extenso con servidores civiles, proyectos y experimentos piloto para introducir la reforma del sector público son los factores y métodos que han contribuido con mayor éxito a la conservación de un ambiente ético favorable. Este planteamiento los ha ayudado a adaptar y mejorar su servicio público y a prevenir los efectos indeseables que causan conflicto y dilemas éticos.

Entre las medidas que dan mejores resultados se mencionan con frecuencia promover la transparencia y evitar situaciones en donde haya conflicto de intereses. Italia mencionó como medidas más exitosas las de la legislación que favorece la transparencia como la simplificación de los trámites administrativos, la eliminación del secreto administrativo y de las decisiones arbitrarias, así como una ley específica que exige que los funcionarios públicos informen sus ingresos cada año. De igual manera, Hungría considera que las medidas que dan buenos resultados provienen de re-

glamentaciones más estrictas para los conflictos de interés, así como de procesos más transparentes para la toma de decisiones. Canadá, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos también mencionaron la declaración de bienes o de capital financiero como medidas fundamentales para prevenir la posibilidad de conflictos de intereses. Otra de las medidas importantes que dan buenos resultados es un conjunto de normas de conducta claras y ejecutorias, que permitan asesoría y capacitación significativas. Después de establecer las normas, la capacitación y la orientación eficaces se consideran como medidas consecutivas indispensables. Esta capacitación empieza con la enseñanza del comportamiento cívico tanto en la familia como en la escuela, y continúa en el gobierno con la ética del servicio. La capacitación incluye la comunicación adecuada de los valores éticos y la orientación necesaria para que los servidores civiles, los políticos y el público en general adquieran mayor conciencia respecto a la ética en la vida pública.

Otra fuente importante de éxito es el fortalecimiento del control. Éste incluye la actualización del marco legal existente (como por ejemplo, en Canadá, el código penal, así como el código para conflicto de intereses y el de empleos posteriores) y el fortalecimiento del control interno, como en Corea y Polonia. Además, se puede ejercer un control externo amplio sobre la administración pública a través de instituciones independientes como el *ombudsman* parlamentario (Suecia) o auditorías (México, Polonia, Reino Unido), así como a través de organizaciones ciudadanas (Corea, Suecia) y de los medios (Suecia). Asimismo, los sistemas para detectar y sancionar las infracciones de los servidores públicos también se consideraron como herramientas importantes para frenar la corrupción y reforzar las normas de conducta. Los países en transición, por ejemplo, consideran que las reglamentaciones contenidas en el código penal, combinadas con medidas tomadas por los órganos y los tribunales judiciales, constituyen las herramientas más eficaces para luchar contra la corrupción. En España, una publicación exhaustiva y detallada de las sanciones que se pueden aplicar a la conducta poco ética e ilícita se considera como otro incentivo valioso para prevenir la mala conducta.

Algunos países hacen énfasis en el mejoramiento de la administración y de las condiciones de trabajo. Las garantías de eficiencia y eficacia se consideran factores acertados que contribuyen a mantener la corrupción en un nivel bajo, y el fortale-

cimiento del principio del mérito para el avance en la carrera también se considera otra medida valiosa. En Turquía, la satisfacción con el sueldo y el ambiente laboral —junto con la capacitación— están consideradas como las medidas más eficaces para promover los valores éticos. Más importante que las medidas específicas individuales contra la corrupción es contar con sistemas administrativos básicos y sólidos. La eliminación de reglamentaciones complicadas y el uso de nueva tecnología para sistematizar los servicios públicos, mientras se tienen en cuenta las numerosas variaciones y los posibles efectos adversos, constituyen pilares individuales fundamentales de una política global de la administración. Cada vez más, los países de la OCDE consideran que la prevención tiene prioridad sobre la represión, pues se lograrían mejores resultados si, en vez de reprimir la conducta poco ética, se promueve activamente una conducta ética apropiada.

La interacción cambiante entre los sectores público y privado se identificó como un reto importante tanto para los países que introdujeron reformas a la administración pública en las últimas dos décadas como para los que iniciaron su proceso de reforma en fecha más reciente. Tanto Australia como Nueva Zelanda, por un lado, como España o Polonia, por el otro, indicaron que una mayor participación del sector privado causa problemas, sobre todo en áreas donde se carece de las habilidades necesarias, como por ejemplo, en la administración de proyectos y contratos con el sector público. Poner en marcha la delegación de la administración, mayor responsabilidad y flexibilidad en la toma de decisiones, así como mayor descentralización, plantea más riesgos. Además, los países identificaron deficiencias en sus sistemas de administración pública, como promoción ineficiente en México y Turquía, por ejemplo; falta de estabilidad en la carrera del servicio público en México, falta de motivación, desconfianza o negligencia en el proceso de reclutamiento. Carencia de recursos que se traduce en remuneraciones y compensaciones insuficientes (en Hungría, México, Polonia, Portugal y Turquía) y falta de tiempo para despertar la conciencia o falta de valores comunes y, en general, condiciones laborales insatisfactorias también crearon un ambiente de trabajo desalentador dentro del sector público. Algunas veces, la misma medida puede considerarse un obstáculo en algunos países, mientras que, en otros, se considera benéfica para la promoción de la ética. Mientras que en Corea, por ejemplo, el cambio frecuente de puestos provo-

ca más bien un sentido débil de responsabilidad entre los funcionarios públicos, otros países juzgaron necesaria la transferencia de los servidores públicos, sobre todo en áreas susceptibles de corrupción. Entre los factores externos se mencionaron: el control económico excesivo por parte del Estado y la falta de vigilancia estricta en los registros financieros; menos mecanismos judiciales efectivos y un nivel educacional más bajo que el esperado; el cambio de *status* del servicio público en la sociedad y en el mundo empresarial; y la falta de confianza en el servicio público. Además, el crecimiento de grupos del crimen organizado y disposiciones legales inadecuadas (el código penal no contempla todavía ciertas prácticas de corrupción, como el soborno) también se consideran obstáculos importantes para reducir la corrupción en el servicio público en Polonia.

Las medidas que aumentan la transparencia se consideraron como uno de los instrumentos más efectivos para favorecer la integridad y prevenir la corrupción. En los países escandinavos, la transparencia e imparcialidad de la administración —especialmente el acceso directo a los documentos públicos— han contribuido de manera significativa a reducir y conservar bajo el nivel de corrupción del servicio público. En los nuevos países miembros de la OCDE, la transparencia se consideró como el objetivo global para impulsar el proceso de democratización y modernización de la administración y lograr servicios públicos más amigables con el usuario. En su transición política, los países de Europa Central se han concentrado en el establecimiento de las instituciones de un nuevo sistema que garantice la democracia. Desde su incorporación a la OCDE, Corea y México también han tomado varias medidas para abrir su administración. Por ejemplo, Corea creó un nuevo marco legal mediante la promulgación en 1997 de una Ley de Procedimientos Administrativos para proporcionar información a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones administrativas, y aprobó una ley sobre la libertad de información. Otros países miembro con marcos institucionales establecidos se centraron en nuevos problemas —incluido el financiamiento político— para hacer más transparentes estas áreas específicas. Francia actualizó su sistema de declaraciones patrimoniales para los políticos en 1996, y el gobierno del Reino Unido extendió el mandato del Comité de Normas de la Vida Pública para que estudiara el asunto del financiamiento de los partidos políticos en 1997. Los resultados y las recomendaciones de las au-

diencias públicas se resumieron en un informe que se publicó en octubre de 1998.¹⁵

Provistos de mayor acceso a la información gubernamental, el público y los medios se han convertido en guardianes más efectivos del servicio público. Cuando las acciones de los servidores públicos son más visibles, también lo son sus errores e infracciones. Podría alegarse que el aparente aumento de infracciones está más en función de una mayor transparencia y escrutinio que en un incremento real de los casos. Lo que antes permanecía oculto en el secreto burocrático ahora está abierto al escrutinio del público y de los medios. Después de todo, una mayor transparencia apuntala la conducta responsable, que es un pilar esencial de la democracia. 

¹⁵ Véase <http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm>.

Arturo del Castillo*

Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos. El fenómeno de la corrupción fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. Así, el problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales de “mal uso del poder público” y “deterioro moral” hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos.

Por consiguiente, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario y disperso, y ha fluctuado desde los modelos teóricos universales hasta las descripciones detalladas de escándalos de corrupción individual. Debido a la naturaleza compleja de la corrupción, la mayoría de los investigadores concuerdan en que este fenómeno está presente en todas las sociedades del mundo —aunque con diversos grados— y en que no existen soluciones rápidas y únicas para controlar este mal social. Por ejemplo, Transparencia Internacional, en su libro *La hora de la transparencia en América Latina*, sostiene que los programas públicos, la reorganización del gobier-

* El autor es profesor del CIDE y actualmente se encuentra estudiando su doctorado en la Universidad de Bergen (Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen, Christiesgt. 17 N-5007, Bergen, Norway). El presente trabajo se realizó con el apoyo del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y las Fundaciones Ford, MacArthur y Hewlett. Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: corrupción, nivel de corrupción, índices, operabilidad, políticas anticorrupción.

no, el reforzamiento del cumplimiento de la ley y la creación de instituciones para prevenir y perseguir la corrupción no son sino elementos de un proceso de largo plazo que debe ser apoyado desde todos los sectores de la sociedad y que también requiere una actitud de cambio en todos los niveles de gobierno (Transparencia Internacional, 1997). Más aún, se ha visto que la corrupción no desaparece conforme los países se desarrollan y se modernizan, sino que ésta adquiere nuevas formas para manifestarse (Girling, 1997).

El objetivo de esta *numeralia* es identificar los principales discursos académicos sobre corrupción, singularizar y categorizar los debates comunes sobre ella, y clasificar los argumentos básicos y los métodos empíricos que se utilizan para el análisis de este fenómeno.

DEFINICIONES DE CORRUPCIÓN

En la literatura especializada existen varias definiciones de corrupción. Es imposible encontrar una sola definición que tenga una amplia aceptación en la comunidad científica. No obstante, basándonos en una revisión bibliográfica (Del Castillo, inédito) podemos clasificar el discurso académico contemporáneo sobre la corrupción de acuerdo con: 1) las distintas disciplinas sociales, 2) los debates temáticos más sobresalientes, y 3) los hallazgos y resultados de investigación de organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en este tema.

¿Qué incluyen y qué excluyen las diferentes definiciones de corrupción? ¿Cuáles son los distintos tipos de corrupción? ¿Cómo afecta la corrupción al desempeño del gobierno y a las relaciones entre Estado y sociedad? ¿Cuál es, si la hay, la diferencia entre la procuración de réditos (*rent seeking*) y la corrupción? ¿Existen organizaciones que son más corruptas que otras? ¿Cómo lo podemos saber y cómo lo medimos? Estas preguntas son de particular interés en América Latina, donde los escándalos por corrupción son frecuentes.

La investigación reciente sobre corrupción se ha ocupado, en parte, de clasificar las diferentes formas de corrupción, con el objeto de hacer más operable este concepto y facilitar su análisis. Existen, por lo tanto, varias sugerencias de cómo definir este fenómeno y cómo clasificarlo en subfenómenos. Así, por ejemplo, algu-

nos autores han definido la corrupción como un tipo de relación entre Estado y sociedad y han establecido la diferencia entre corrupción "política" y corrupción "burocrática". Otra clasificación muy general sobre corrupción distingue entre corrupción "funcional" y "disfuncional" o como mecanismo de "extracción ascendente" o de "redistribución descendente". Algunas veces, el propósito ha sido relacionar el concepto de corrupción con otros fenómenos o procesos importantes. Por ejemplo, recientemente se ha incluido la lucha contra la corrupción como elemento clave en los procesos de democratización (Doing y Theobald, 2000).

Una definición estricta y estrecha de corrupción, que relacione este fenómeno con agentes particulares (por ejemplo, la corrupción definida como una desviación de las reglas formales que norman la conducta de los servidores públicos), puede ser útil para combatir la corrupción cuando el problema es muy específico. No obstante, puesto que las definiciones legales pueden ignorar partes vitales del problema, como la falta de voluntad política para contener la corrupción, se deberían emplear también definiciones más amplias y abiertas como la corrupción en términos de abuso de poder.

Así pues, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción. Algunas definiciones buscan dar un significado formal y amplio, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta *per se*, pero se elaboran para aislar aquellas actividades que son el tema de interés del autor.

Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este fenómeno. La tarea es engañosa dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación. "Corrupción" denota en esencia desviación o perversión de un estado ideal o condición natural, pero los investigadores del tema tienen diferentes nociones de lo que es esta condición.

En un intento por clasificar las diversas definiciones de corrupción que se han dado, es posible distinguir al menos cuatro perspectivas principales: *a)* la perspectiva de interés público, *b)* la perspectiva legal, *c)* la perspectiva sociocultural, y *d)* la perspectiva de mercado. El cuadro 1 resume el argumento principal de cada perspectiva.

CUADRO 1. DIFERENTES ENFOQUES SOBRE CORRUPCIÓN

Perspectiva	Argumento
Perspectiva del interés público	Que destaca la traición del interés público mediante preferencias de interés particular sobre los comunes.
Perspectiva legal	Que subraya la desviación de la conducta de las normas públicas y legales de trabajo en aras de beneficios privados, ya sea para obtener ganancias pecuniarias, de condición o de influencia.
Perspectiva sociocultural	Que sostiene que el concepto de corrupción debe definirse de tal manera que involucre no sólo el comportamiento que se desvía de las normas escritas, sino también el que se desvía de las normas o patrones de conducta social.
Perspectiva de mercado	Que describe a la corrupción como una "unidad de maximización", mediante la cual los servidores públicos aumentan sus ganancias de acuerdo con la oferta y demanda que exista en el mercado de sus responsabilidades oficiales.

Fuentes: basado en los trabajos de Heidenheimer (1970) y Werlin (1994).

Primero, algunos académicos definen la corrupción como una desviación de la conducta del interés público. Rogow y Laswell, por ejemplo, sostienen que:

Un acto corrupto viola la responsabilidad hacia por lo menos un sistema de orden público o civil [...] Un sistema de orden público o civil exalta el interés común por encima del interés particular (Rogow y Laswell, 1970, p. 54).

De manera similar, Morris (1991, pp. 6-7) sugiere que la corrupción es una conducta incongruente con la búsqueda del bien común, que, según él, está incorporado a las normas organizativas del Estado. Esta *perspectiva del interés público* ha sido criticada por su falta de especificidad. ¿Quién puede decir qué es el interés público? Theobald (1990, p. 6) establece, por ejemplo, que las sociedades complejas tienen "un amplio rango de diferentes públicos, cada uno con su propio interés". Peters y Welch (1978, p. 975), por su parte, sostienen que casi cualquier acto puede

ser justificado como promotor del bien común. Más aún, varios académicos argumentan que algunas formas de corrupción, llamadas sobornos honestos, pueden promover el interés público.

Por consiguiente, un segundo grupo de académicos define la corrupción más limitadamente como una conducta que se desvía de las formas legales (i.e. Klitgaard, 1988; Theobald, 1990; López, 1998). En este enfoque, la definición más citada es la de Nye, que sostiene que corrupción es:

una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado (Nye, 1967, p. 418).

Esta perspectiva legal es la que se usa con mayor frecuencia en los trabajos sobre corrupción. No obstante, un tercer grupo de académicos critica la perspectiva legal por ser demasiado limitada (i.e. Leys, 1965; DeLeon, 1993). Los miembros de este grupo señalan que no todos los actos ilegales son corruptos, ni todo acto aparentemente corrupto es ilegal. Si, por ejemplo, la ley no les prohíbe a los servidores públicos recibir regalos ni favorecer a los miembros de su familia en la asignación de recursos públicos, ¿debemos considerar esta conducta como corrupción? Como argumenta Brooks:

Las sanciones de la ley positiva se aplican sólo a las prácticas más flagrantes que, de acuerdo con la experiencia, son calificadas de perniciosas a tal grado que la opinión las ha cristalizado en prohibiciones establecidas y decisiones judiciales adversas (Brooks, 1970, p. 56).

Así, este grupo de académicos propone que la corrupción debe definirse de tal manera que incluya a la conducta que se desvía, no sólo de las reglas escritas, sino también de las normas y patrones de comportamiento social. Berg *et al.* señalan, por ejemplo, que la corrupción es un proceso que "viola y desgasta las normas del orden público que se consideran indispensables para mantener la democracia política". Esta perspectiva sociocultural de la corrupción ciertamente amplía el alcance

del término, pero no está libre de problemas. ¿Qué debe hacer un investigador en casos donde la opinión pública sea ambigua o esté dividida? ¿El enriquecimiento de los servidores públicos durante su servicio deberá calificarse de corrupción si es una conducta ilegal pero no inmoral?

Cada una de estas tres definiciones sobre corrupción enfrenta al investigador con una serie de problemas distintos. Además, las tres comparten una deficiencia común. Si las distintas sociedades suelen tener distintas normas, leyes e ideas de lo que es el interés público, las manifestaciones concretas de la conducta corrupta diferirán según los casos. Éste no es un problema para quien quiere explicar la variación en las percepciones, normas o leyes referentes a la conducta corrupta en diferentes países o a través del tiempo. Y, de hecho, existe una serie de estudios interesantes sobre tales temas (i.e. Peters y Welch, 1978; Kpundeh, 1995; Edevbaro, 1998). Pero, si uno está interesado en explicar la variación en los niveles de corrupción en distintos casos y en desarrollar generalizaciones sobre los orígenes y las consecuencias de la corrupción, entonces se necesita una definición que, una vez aplicada, permita el examen de una conducta similar en distintos casos.

Varios economistas políticos e historiadores de la economía definen a la corrupción como el uso de mecanismos de mercado para repartir bienes. En efecto, sugieren que los funcionarios corruptos son aquellos que consideran sus puestos públicos como negocios privados (i.e. Banfield, 1975; Bardhan, 1997). Esta perspectiva de mercado es útil para analizar especialmente casos de corrupción en países en vías de desarrollo o casos que impliquen una comparación histórica, pues permite a los investigadores comparar la incidencia de una conducta específica en diferentes casos, independientemente de que las normas o leyes que rigen al servicio público sean o no similares. Esta perspectiva también proporciona las bases para muchos trabajos sobre "mercados informales" (Reno, 1995). Sin embargo, la debilidad de este enfoque es que se puede utilizar sólo en los casos que impliquen a funcionarios públicos o burócratas, de quienes se espera que se comporten de manera ideal y se ciñan a ciertas normas y regulaciones. No es un enfoque muy útil para analizar casos en los que los actores principales sean políticos o representantes populares, pues su comportamiento no está regulado por el mismo tipo de reglas de los funcionarios públicos, sino que están sujetos a procesos de elección democrática.

También se ha propuesto, especialmente por Rose-Ackerman, que la corrupción se analice como una perversión en las relaciones entre agentes (funcionarios públicos) y principales (políticos o representantes populares), que interactúan en un sistema de gobierno democrático (Rose-Ackerman, 1978, 1999; Klitgaard, 1988; Banfield, 1975). Más específicamente, Rose-Ackerman sugiere que el gobierno democrático se conciba como una jerarquía de relaciones de agente-principal entre el electorado, los políticos y la burocracia. Una relación de agente es aquella en la que un principal expresa una serie de preferencias sobre los resultados que se van a obtener, y el agente acepta la obligación para actuar en favor del principal a cambio de cierta forma de compensación. En una democracia ideal, los políticos son agentes de sus partidarios políticos; aceptan la obligación de actuar a cambio de apoyo político en favor de individuos particulares o de grupos. Más aún, los burócratas son considerados agentes de los políticos; aceptan la obligación de llevar a cabo las políticas públicas o acciones de gobierno en general a cambio de formas específicas de compensación autorizadas. Desde este punto de vista, la corrupción tiene lugar cuando los agentes faltan a sus acuerdos con los principales en favor de sus intereses personales.

En resumen, existen muchas maneras de concebir y definir el concepto de corrupción, cada una con sus fortalezas y debilidades. Un investigador que desee analizar algún aspecto de este fenómeno debe, simplemente, elegir la definición que mejor se acomode a sus intereses de investigación y enfoque disciplinario. Aunque luego de decidirse por una definición específica, el investigador enfrentará otro obstáculo: la operabilidad de la variable "nivel" de corrupción.

OPERABILIDAD DEL NIVEL DE CORRUPCIÓN

Hacer operable la variable "nivel de corrupción" supone dos etapas:

- 1) Categorizar actos particulares de acuerdo con el "grado de corruptibilidad", y
- 2) Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción.

A continuación se mencionan algunas tipologías que intentan captar la variación en el grado de corruptibilidad de acciones específicas.

Heidenheimer (1970, pp. 26-28) propuso clasificar las acciones consideradas corruptas de acuerdo con el número y tipo de individuos que las consideren como tales. Una conducta que tanto las masas como la elite consideran corrupta se clasifica como "corrupción negra". La "corrupción gris" consiste en actos que una minoría considera como corruptos, pero que para una mayoría son ambivalentes. Finalmente, un acto es "corrupción blanca" si ni la elite ni las masas exigen un castigo para sus perpetradores.

Más recientemente, algunos economistas han ideado otro modo de clasificar la conducta corrupta, en este caso, según sus efectos en la economía (Shleifer y Vishny, 1993). En particular, sugieren que se distinga entre la "corrupción con robo" y la "corrupción sin robo". La corrupción con robo ocurre, por ejemplo, cuando un individuo soborna a un funcionario público para obtener un contrato, pero no logra manufacturar la obra final, que puede ser un puente seguro, un sistema de irrigación funcional o un servicio eficiente. Por otra parte, la corrupción sin robo ocurre cuando los que reciben la concesión pagan un soborno y fabrican el producto específico.

Finalmente, la manera más amplia de clasificar la conducta corrupta la proporcionan Peters y Welch (1978, pp. 976-978), que desarrollan un esquema con base en cuatro componentes: *a)* el funcionario público, *b)* el donante/recibidor, *c)* la concesión y *d)* el pago. En particular, Peters y Welch sugieren que un acto es más corrupto si el funcionario público involucrado tiene un papel "no político" en el gobierno, como un juez; si el acto se lleva a cabo como parte de las tareas del servidor público; si el acto es perpetrado por un servidor público por cuenta propia; y si el beneficio es un bien particular de proporciones sustanciales. Por otra parte, de acuerdo con este esquema, un acto con todas las características opuestas sería considerado menos corrupto, y los actos que tienen diferentes combinaciones serían clasificados en algún punto intermedio entre estos dos extremos.

Este esquema de clasificación de Peters y Welch permite dilucidar el segundo paso —y quizá el más difícil— en la operabilidad de la variable "nivel de corrupción". Se trata de la selección de indicadores adecuados para poder medir el nivel de corrupción en uno o varios casos específicos. ¿Se deben medir los actos de acuerdo con su grado de corruptibilidad o de acuerdo con la incidencia que registran? ¿Se

debe utilizar el número de servidores públicos involucrados en las transacciones consideradas corruptas, así como su grado de corruptibilidad? ¿O se debe usar sólo el valor monetario involucrado en las transacciones corruptas para medir los niveles de corrupción? La elección de los indicadores de medición puede depender no sólo de la preferencia del investigador, sino, sobre todo, de la disponibilidad y acceso a datos confiables —lo cual puede considerarse como el tercer obstáculo para un análisis sistemático de la corrupción.

MEDIR LA CORRUPCIÓN

Idealmente, los datos utilizados en la investigación sobre corrupción deberían basarse en observaciones directas y de primera mano de transacciones corruptas, hechas por observadores imparciales que estén familiarizados con las reglas y rutinas del sector que está bajo escrutinio. Así, con base en dichas observaciones, se podrían construir datos más agregados. Sin embargo, en la realidad no existe este tipo de estudios empíricos y, por razones obvias, no podemos esperar que existan en un futuro próximo. La mayoría de las veces estamos ante transacciones disfrazadas que se llevan a cabo en complejas jerarquías a las que usualmente los investigadores independientes no tienen acceso, como tampoco lo tienen a las redes sociales adecuadas para recaudar mayor información o corroborar los datos obtenidos. La información con la que se cuenta es indirecta y, hasta ahora, poco sistematizada. En consecuencia, una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida.

Los investigadores interesados en el tema han utilizado por lo general dos tipos de instrumentos para medir el "nivel de corrupción". Algunos han usado documentos escritos, como informes de prensa (i.e. Whitehead, 1983; Eker, 1981; Morris, 1991), registros judiciales (i.e. Della Porta y Vanucci, 1999; Correa, 1985), e informes de agencias anticorrupción (i.e. De Speville, 1997). Otros han hecho uso de datos proporcionados por encuestas (i.e. Peters y Welch, 1978; Kpundeh, 1995). Ambos tipos de instrumentos de medición tienen tanto ventajas como desventajas.

Utilizar documentos para medir el nivel de corrupción tiene varias ventajas. Primero, los recaudadores de datos muchas veces no están conscientes del objetivo es-

pecífico de la investigación para la que están trabajando; por ende, los datos recogidos de fuentes de archivo suelen ser no reactivos y potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. Los burócratas, por ejemplo, registran procedimientos judiciales sin considerar que esos datos pueden ser usados para la medición de niveles de corrupción en un estudio futuro. Los datos “crudos” que pueden recogerse de documentos judiciales están menos expuestos a cualquier prejuicio de quienes llevan a cabo el registro de dichos documentos. En segundo lugar, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo sustancial, es posible hacer un análisis estadístico longitudinal y comparativo. Por ejemplo, uno puede usar datos publicados por la prensa durante varios años para determinar si la incidencia de la corrupción, en un país determinado, ha cambiado a lo largo del tiempo. Finalmente, el análisis de documentos tiene una ventaja sobre el costo de la investigación. Al emplear registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de recolectar datos crudos por sí mismos, así como el costo del almacenamiento de voluminosos documentos.

Sin embargo, utilizar fuentes de archivo para medir la frecuencia de actos corruptos también puede ser problemático. Las desventajas de usar documentos escritos muchas veces vienen de los problemas para comprobar su validez y confiabilidad. La naturaleza clandestina de los actos de corrupción hace imposible un cálculo preciso de acciones corruptas mediante fuentes de archivo. Los datos registrados pueden ser sistemáticamente parciales, y las mediciones que se deriven de ellos pueden ser cuestionables como indicadores válidos. Por ejemplo, los diarios pueden reportar pocas actividades de corrupción, pero la causa puede ser más una falta de libertad de expresión que niveles bajos de corrupción. O bien, un periódico puede pertenecer a un grupo de miembros de un solo partido político y los editores pueden optar por no informar la corrupción atribuible a miembros de ese partido. Asimismo, los registros judiciales pueden incluir un gran número de individuos acusados o condenados por corrupción. Sin embargo, estos datos estarían en función de la credibilidad institucional del país en cuestión. En regímenes no democráticos, los procesados por corrupción pueden ser en realidad “enemigos” del gobierno que han sido condenados por razones más bien políticas que criminales. Por último, el investigador también debe tener en cuenta los factores que pudieron

afectar los procedimientos con que se llevaron a cabo los registros de conductas corruptas en varios países. Si los procedimientos que se siguieron no fueron los mismos ni similares, entonces las mediciones derivadas de las distintas fuentes nacionales pueden carecer de validez e, incluso, ser incomparables.

Para evitar las desventajas de emplear registros escritos, el investigador interesado en estudios comparativos de *N* número de casos puede utilizar encuestas. El uso de encuestas elimina el problema de las diferencias en el procedimiento de registro, ya que el investigador puede diseñar el cuestionario, distribuirlo y agregar los datos crudos que desea explorar sin depender de terceros para la observación y el registro. Más aún, si los entrevistados están familiarizados con más de un país y se les pide que proporcionen evaluaciones comparativas, las definiciones conceptuales que utilicen al evaluar casos distintos pueden llegar a ser más congruentes. Por tanto, los datos obtenidos por medio de encuestas pueden ser más susceptibles de comparación que las mediciones derivadas de registros nacionales o de periódicos. Ésta es una ventaja nada despreciable cuando se está tratando con un concepto difícil de aprehender como el de la corrupción.

A pesar de estas ventajas, son raros los estudios que comparan varios países y utilizan encuestas. Esto puede deberse a los inconvenientes que tiene este instrumento de investigación. En primer lugar, las mediciones basadas en encuestas enfrentan sus propios problemas de validez. A fin de recopilar criterios objetivos sobre la corrupción, uno puede preguntarles a los entrevistados, cuántas veces los han orillado al soborno los servidores públicos. Pero los entrevistados quizá no quieran proporcionar esa información por temor a autoincriminarse. Por consiguiente, las encuestas suelen registrar meras percepciones generales sobre la incidencia de la corrupción, pero tales percepciones podrían diferir de la realidad. En segundo lugar, las encuestas suelen tener un porcentaje de respuestas bajo, lo cual puede llevar a conclusiones incorrectas. Los individuos que no responden pueden diferir sistemáticamente de los que sí lo hacen. La necesidad de escudriñar amplios grupos de individuos para superar este problema de muestreo hace que estos estudios resulten extremadamente costosos.

En resumen, ninguno de los instrumentos para medir la corrupción está libre de problemas, y estos problemas, por lo general, han hecho que los estudiosos del

fenómeno elijan una de cuatro estrategias. Algunos académicos se concentran solamente en el análisis teórico del comportamiento corrupto (i.e. Rose-Ackerman 1978; Shleifer y Vishny, 1993). Otros se dedican a explicar la variación en las percepciones sobre corrupción, la cobertura que hacen los medios de comunicación sobre este problema, o las diferencias que existen entre las distintas estrategias anticorrupción (i.e. Morris, 1991; Quah, 1982; Doing, 1984). Un tercer grupo se concentra en casos particulares en los que se pueden encontrar pruebas sustanciales, pero muchas veces idiosincrásicas, de acciones corruptas (i.e. Reno, 1995; Joseph, 1987). Finalmente, algunos estudiosos intentan llevar a cabo estudios comparativos, pero sus análisis suelen ser colecciones de casos particulares más que verdaderos trabajos comparativos. Evaden el problema de encontrar mecanismos de medición del “nivel de corrupción” entre países, al concentrarse exclusivamente en casos de alta corrupción (i.e. Good, 1994; Collins, 1999).

Hasta hace poco, esta última estrategia había sido la más usada, pero desde mediados de los años noventa se han publicado una serie de trabajos cuantitativos basados en índices comerciales y subjetivos de niveles de corrupción por país. El primer y más influyente trabajo de este tipo fue el de Mauro (1995), quien llevó el problema de la corrupción al estudio del crecimiento económico. Se trató de un estudio econométrico sobre el efecto que tiene el nivel de corrupción en la tasa de crecimiento nacional, y los resultados demostraron que, efectivamente, existe un efecto negativo significativo. El estudio se basó en datos de niveles generales de corrupción por país. ¿Qué clase de datos pudo encontrar Mauro?

LA CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES DE CORRUPCIÓN

Mauro (1995) utilizó principalmente datos de la organización comercial Business International (BI), que en 1980 hizo una encuesta sobre factores de riesgo político y comercial, entre ellos la corrupción, en 52 naciones, entre las cuales se encontraban muchos países en vías de desarrollo. Para realizar su encuesta, Business International utilizó una red internacional de informantes (periodistas, analistas expertos y gente de negocios internacionales), a quienes se les preguntó si en las transacciones comerciales del país de su conocimiento estaban involucradas —y

hasta qué punto— prácticas corruptas o pagos dudosos. El grado de corrupción observado en estas transacciones se clasificó en una escala de 0 a 10. Business International también se esforzó porque la clasificación entre los informantes fuera congruente.

De hecho, BI no ha sido la única organización interesada en monitorear los lugares en donde los negocios internacionales enfrentan con mayor frecuencia demandas de soborno. Un buen número de organizaciones empresariales y no lucrativas han construido índices similares. Hoy día, el más usado tanto en la investigación como en el debate público es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)

El IPC es el indicador cuantitativo más amplio y asequible sobre corrupción; en él se listan numerosos países. El índice es elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad de Gotinga, encabezado por Johann Lambsdorff. El IPC determina el grado en que, supuestamente, los servidores públicos y los políticos aceptan sobornos, reciben pagos ilícitos, desfalcan fondos públicos y cometen delitos similares.¹ El índice clasifica a los países en una escala de 10 a 0, de acuerdo con el nivel de corrupción percibido. Una calificación de 10 indica un país totalmente honesto, mientras que una clasificación de cero indica que el país es percibido como completamente corrupto.²

¹ Es importante mencionar que la definición de corrupción usada por Transparencia Internacional es “el abuso del poder público para el beneficio o provecho privados” (Transparencia Internacional, 1997, p. IV).

² Antes de juntarlos, los índices deben uniformarse de tal manera que vayan de 10 (el menos corrupto) a 0 (el más corrupto), cualquiera que sea la escala original. Para ilustrar este principio, imagínese que se deja que una de las escalas originales vaya de 0 (sin corrupción) a 5 (muy corrupto). Digamos que México obtiene una calificación de 4.0 en esta escala. ¿Cuál debería ser la clasificación de México en el IPC? Primero, tenemos que invertir la escala para que 5 corresponda al menos corrupto y 0 al más corrupto, y dividir el valor absoluto de la escala del IPC entre el valor absoluto del otro índice. En casos más complejos, cuando, por ejemplo, el subíndice del IPC no contiene a los mismos países, se deben seguir procedimientos más complicados, como lo explica Lambsdorff (1999b). En principio, el índice del IPC le da a cada subíndice el mismo peso para cada país. Puesto que muchos países están incluidos en varios índices, cada índice recibirá un menor peso para países incluidos en varios índices. Además, a fin de suavizar el índice final del IPC, se incluyeron en las bases muchos años de los subíndices para calcular el índice del IPC de 1999. Los países en los que hay menos de tres observaciones no se incluyen. Los investigadores de TI parecen convencidos de haber construido un índice efectivo

El IPC de 1999 comprende 99 países. Se basa en 17 escrutinios y encuestas diferentes ejecutadas por diez organizaciones independientes, no por la propia Transparencia Internacional (TI). Estas encuestas no sólo tienen que ver con corrupción, sino que cubren una serie de puntos importantes para el desarrollo económico y la confianza para llevar a cabo negocios. Sin embargo, TI sólo utiliza los datos sobre corrupción. Por lo tanto, el índice de TI no se basa en la información de los propios expertos, sino que está construido (para 1999) como un promedio ponderado de 17 distintos índices de 10 organizaciones diferentes.³ La mayoría de estos índices se basan en preguntas algo vagas y generales sobre el nivel o la frecuencia de corrupción percibida por los expertos. Aproximadamente la mitad de estas encuestas se basa en la opinión de expertos para asegurar la congruencia entre países. La otra mitad se basa principalmente en cuestionarios enviados a administradores de alta jerarquía y mandos medios de empresas internacionales o locales. Sólo una de las organizaciones (International Working Group, que desarrolla la Encuesta Internacional de Víctimas del Crimen) interroga directamente a los entrevistados sobre sus experiencias relacionadas con corrupción. Por lo tanto, el IPC es básicamente una "encuesta de encuestas", que refleja las impresiones de gente de negocios y de analistas que han sido cuestionados en diferentes formas.⁴

Según TI, ninguna de estas fuentes combina un muestreo suficientemente am-

que puede promediar a los países de manera confiable en cuanto al grado de percepción de la corrupción. La base para esta aseveración es el alto grado de intercorrelación entre los 17 subíndices, a partir de los cuales se construye el índice del IPC (es común un coeficiente de correlación de 0.8). Según TI, como algunos de los índices con altas intercorrelaciones se basan en la información de habitantes del país, expatriados o expertos extranjeros, no puede tomarse en serio el prejuicio proveniente de rumores compartidos o de experiencias especiales de los expatriados. Las aseveraciones de TI tampoco establecen diferencias en la interpretación de lo que es alta o baja corrupción entre los habitantes del país, ya que sus interpretaciones están altamente correlacionadas con la percepción de índices basados en los expatriados y los expertos en el extranjero. Más aún, estas altas correlaciones se obtienen a pesar de las maneras distintas de plantear las preguntas en las encuestas y los escrutinios. Para detalles sobre esta metodología, consúltese la página www.transparency.de.

³ Las diez organizaciones son: Freedom House (FH); Gallup International (GI); The Economist Intelligence Unit (EIU); Institute of Management Development (IMD); International Working Group; Political and Economic Risk Consultancy (PERC); Political Risk Service (PRS); The Wall Street Journal -Central European Economic Review (CEEER); World Bank y University of Basel (WB/UB); y World Economic Forum (WEF). Estas organizaciones son en parte agencias no lucrativas, y en parte compañías consultoras especializadas en información estratégica de negocios y análisis de mercado.

⁴ Las principales preguntas (y definiciones de corrupción) planteadas en los diferentes escrutinios y encuestas utilizados en el índice del IPC, se encuentran en Lambsdorff (1999b).

plio con una metodología convincente como para obtener resultados confiables y comparables. Por consiguiente, TI ha optado por un índice mixto como el medio más sólido desde el punto de vista estadístico para medir las percepciones de corrupción. Cada una de las encuestas utilizadas para construir el IPC usa diferentes muestreos y metodologías. La definición del término corrupción también varía de encuesta a encuesta. Por ende, cabe preguntarse si las encuestas cubren el mismo fenómeno (véase Lambsdorff, 1999b). Más aún, todas las encuestas preguntan por el "grado" del fenómeno de corrupción, aunque el significado de "grado" no es obvio. ¿Será éste la frecuencia de transacciones corruptas o el monto de los sobornos pagados o del dinero malversado?⁵ Por otra parte, en general, las encuestas no distinguen entre corrupción política y administrativa.⁶

A pesar de —o tal vez gracias a— la vaguedad del término "nivel de corrupción", las encuestas se correlacionan bien entre sí. El coeficiente de correlación es, por lo general, alrededor de 0.8 o más alto (véase el cuadro 2). El alto coeficiente de correlación entre los índices de 1997 y 1998 (0.988) puede explicarse, en parte, por un traslape en las fuentes: de las 12 encuestas utilizadas en el índice de 1998, 4 fueron usadas también en la encuesta de 1997. Sin embargo, para 1996 y 1998 no hubo traslape de las fuentes y, no obstante, también las correlaciones fueron muy altas (0.9689 y 0.9663). Los índices del IPC también se correlacionan altamente con el índice de percepción de la corrupción compilado por BI a principios de los años

⁵ Nótese que habrá áreas extensas en donde la dimensión del soborno estará definitivamente correlacionada con la frecuencia de la corrupción (véase Andving y Monee, 1990). Por lo tanto, la distinción entre la dimensión y la frecuencia no importará mucho para la construcción y la interpretación del índice.

⁶ Es posible establecer una diferencia entre corrupción política y administrativa. El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que establecen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burocratas), que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo las leyes, podría verse como corrupción política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas. En una encuesta realizada por Gallup International se distingue la corrupción política de la administrativa y ambas formas de corrupción resultaron estar altamente correlacionadas (coeficiente de correlación 0.88). De esta manera, Lambsdorff (1999b) sostiene que el índice de TI también mide ambos tipos de corrupción. Esto quiere decir, según este autor, que diferentes formas de corrupción son susceptibles de estar altamente correlacionadas y que aun las preguntas vagamente formuladas pueden captar los aspectos más importantes del fenómeno.

CUADRO 2. COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE DIFERENTES
ÍNDICES DE CORRUPCIÓN

	IPC, 1996	IPC, 1997	IPC, 1998	BI (1980s)	ICRG (1980s)	Gallup Internacional, 1997
IPC 1996	1.000	0.9689	0.9663	0.8739	0.8844	0.7719
IPC 1997		1.000	0.9880	0.8517	0.8828	0.8403
IPC 1998			1.000	0.8044	0.8785	0.8424
BI (1980s)				1.000	0.8785	0.8424
ICRG (1980s)					1.000	0.7244

Fuente: Transparencia Internacional (1998) y Teisman (2000).

ochenta. Los índices del IPC y de BI también se correlacionan altamente con la clasificación de la Guía Internacional de Riesgo por País (GRIP, por sus siglas en inglés) proporcionada por la Political Risk Services (PRS).⁷

La manera como se realiza el muestreo varía según las encuestas. Esto puede llevar a ciertas incongruencias entre ellas. Por ejemplo, las respuestas pueden depender de los conocimientos culturales de los entrevistados y de si son residentes o no residentes del país en cuestión. Más aún, las respuestas pueden variar entre grupos de ingresos, entre los expertos y el público en general. Sin embargo, Lambsdorff (1999b) argumenta que las repercusiones de estos factores en el IPC son insignificantes por dos razones. En primer lugar, la correlación entre las fuentes es alta, lo cual implica que el “grado de corrupción” percibido es congruente en las distintas categorías de entrevistados. Según Lambsdorff, esto puede hacer que los entrevistados tengan la misma idea de cómo definir el “grado de corrupción”. En segundo lugar, incluso si las percepciones varían entre los entrevistados, tiene sentido agregar los datos, “pues se puede obtener una evaluación del nivel de corrupción percibido por un grupo de informantes posiblemente heterogéneo y amplio”.

Transparencia Internacional sostiene que la combinación de varias fuentes es precisamente la mayor fuerza del IPC, porque esto aumenta la fiabilidad del índice

⁷ Political Risk Services es un servicio de consultoría que se localiza en Nueva York. En el ICRG, 135 países están clasificados de acuerdo con sus niveles estimados de riesgo político, económico y financiero.

y reduce la posibilidad de malinterpretar las respuestas que se dan por cada país (Lancaster y Montinola, 1997). Además, las encuestas abarcan países diferentes y cada país dentro del IPC no necesariamente está cubierto por las 10 fuentes. Para ser incluido en el índice, un país debe cuando menos estar cubierto por tres encuestas de tres distintas instituciones. Los datos de las encuestas deben referirse a condiciones actuales y no tener más de tres años de antigüedad.

El IPC supone que la corrupción es un fenómeno unidimensional y que varía a lo largo de un solo continuo. Con todo, la corrupción no es unidimensional. La corrupción tiene muchas facetas, incluyendo el desfalco, el soborno y la extorsión. El IPC no distingue entre estos tipos de conducta. Además, hay grandes variantes en la manera en que la corrupción está organizada, cómo se gastan los insumos provenientes de ella, quién los recibe, quién los otorga y demás. Estas variantes pueden producir distintos resultados económicos. Tampoco distingue el IPC entre corrupción alta y corrupción baja. Lo que muestra el índice es cómo perciben los informantes elegidos la corrupción sistémica.

Al basarse en percepciones, el IPC no revela necesariamente el verdadero alcance de la corrupción en un país. El IPC también puede ser prejuicioso con respecto a las regiones más pobres del mundo. Por ejemplo, no podemos suponer que un resultado similar signifique lo mismo en países con distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, las percepciones de la gente sobre la corrupción pueden ser importantes para lo que sucede realmente. La mera creencia de que los servidores del gobierno están corrompidos puede, por ejemplo, afectar la confianza en los negocios y, a su vez, la conducta de inversiones (Goldsmith, 1999, p. 875).

ÍNDICE DE PAGADORES DE SOBORNOS (IPS)

En 1999, TI también llevó a cabo la Encuesta de Pagadores de Sobornos, en parte para mitigar la impresión de que toda corrupción transnacional es causada por la corrupción que procede internamente de los países pobres. Esta encuesta proporciona la base para dos índices. Uno es el Índice de Pagadores de Sobornos (IPS), que señala la tendencia de diferentes países exportadores a obtener contratos de negocios mediante el soborno. El otro es el índice de Soborno en Sectores de Negocios

(ssn), el cual señala qué tipo de negocio es más propenso a pagar sobornos sin importar dónde se localice.

En 1999, el ips clasificó a 19 principales países exportadores de acuerdo con la percepción que se tenga de sus compañías para pagar sobornos y así obtener contratos en el extranjero. La encuesta incluyó dirigentes del sector privado en 14 economías de mercado emergentes.⁸ Estos países concentran casi 60% de las inversiones extranjeras en países en vías de desarrollo. Además de la clasificación de la tendencia a sobornar, la encuesta también clasifica varios sectores de negocios de acuerdo con su exposición a la corrupción.

Se pidió a los entrevistados que clasificaran los niveles de soborno en las transacciones comerciales entre 0 y 10, donde 0 representa altos niveles de soborno. Con una calificación de 8.3 en el índice de 1999, Suecia se clasificó como el número 1, lo cual implica que las compañías suecas son consideradas como las menos activas en sobornos en el exterior. En contraste, China está clasificada en el número 19, lo que implica que las compañías chinas, según la percepción de los entrevistados, son las que utilizan con mayor frecuencia el soborno para obtener contratos en el extranjero. En el ssn, el sector de “trabajos públicos, contratos y construcción” es percibido como el más vulnerable o el más propenso a incurrir en corrupción (con una calificación de 1.5 en el índice). Un resultado sorprendente es que las empresas estadounidenses son percibidas con una alta propensión al soborno en el extranjero, a pesar de que la Ley de Prácticas de Corrupción en el Extranjero del gobierno estadounidense ha estado operando por más de dos décadas.

EL NIVEL DE CORRUPCIÓN Y EL SIGNIFICADO DE LA CLASIFICACIÓN EN EL IPC

Galtung (1998, p. 110) describe las cualidades del ipc de la siguiente manera: “En el mejor de los casos, el índice puede medir dos cosas: tendencias de percepción a

⁸ La encuesta fue llevada a cabo en los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Hungría, India, Indonesia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Polonia, Rusia, Sudáfrica, y Tailandia. Se hicieron aproximadamente 55 entrevistas en cada país. Un tercio de los entrevistados eran ejecutivos de compañías extranjeras, un tercio eran ejecutivos de compañías nacionales y el último tercio eran altos ejecutivos en contadurías públicas, firmas de abogados, cámaras de comercio y bancos nacionales o extranjeros.

través del tiempo y posiciones relativas con respecto a otros países. No captura el monto absoluto de corrupción en ningún país”.

Sin embargo, como lo señaló Lambsdorff (1999b), los periodistas y el público en general suelen malinterpretar el significado de la clasificación en el ipc. Se cree que el país que clasifica más bajo en el índice es el más corrupto del mundo. Ésta es una conjetura prematura. En primer lugar, los índices sólo cubren países en donde la información requerida está disponible. La comunidad internacional está compuesta por casi 200 naciones. El ipc sólo cubre menos de la mitad. El grupo de naciones que queda fuera del estudio, en general, se compone de países con niveles muy inferiores de desarrollo. De tal manera que, si Camerún ocupa el lugar número 99 del ipc de 1999, cabría suponer que ese país se encuentra por arriba de muchas otras naciones como, por ejemplo, Burundi, Camboya, la República Central Africana, Laos, Nepal o Turkmenistán.

En segundo lugar, aun con una comprensión clara de este déficit y un conocimiento de los métodos utilizados para valorar los índices, sigue siendo difícil decir exactamente qué implica una posición específica en los índices. Uno de los problemas es que no tenemos una manera uniforme para estimar el nivel de corrupción. Por ejemplo, ¿debemos definir este nivel por el número de transacciones afectadas por la corrupción o por el número total de sobornos durante el año? Alternativamente, ¿deberá entenderse dicho nivel como la suma total de costos y beneficios de la corrupción en la sociedad o como el grado en que dicho fenómeno afecta a la política?

De hecho, ¿qué nos dice el término “grado de corrupción”? ¿Y cuánto afecta la ambigüedad de este concepto a la calificación otorgada en el índice? Es tentador pensar que una clasificación de 3.0 en el ipc implica que el país en cuestión es dos veces más corrupto que un país con la clasificación 6.0. Sin embargo, éste no es el caso. Aun sin recurrir a los tecnicismos empleados para la construcción del ipc, queda claro que para interpretar el índice en términos de números reales habría sido necesario contar con información mucho más precisa sobre la corrupción de cada uno de los países listados, situación que está más allá de cualquier posibilidad imaginable.

Por ejemplo, para establecer cualquier significado claro de la diferencia matemática entre dos calificaciones en el índice, el método de medición debería estar

claramente establecido de antemano. Imaginemos que en el país *X* los sobornos representan 10% de todos los pagos efectuados. En el país *Y* los sobornos representan sólo 2% de la mitad de todas las transacciones. Si medimos el volumen de la corrupción, esto es, la suma total pagada en sobornos, el país *X* es diez veces más corrupto que el país *Y*. Sin embargo, si medimos el número de transacciones corruptas, el país *X* es tan sólo dos veces más corrupto que *Y*. Además, puesto que estas medidas son poco claras, no podemos asegurar que la diferencia en niveles de corrupción entre dos países con índices 3 y 4 sea idéntica a la diferencia en niveles de corrupción entre dos países con índices 5 y 6.

Por consiguiente, si la cuantificación de la corrupción es incierta, la comparación de los niveles de corrupción entre los países también es problemática. La cuestión del grado de corrupción se especifica en las encuestas. No obstante, en lo que se refiere a los índices agregados, y en especial al ipc, es un problema que a menudo se basen en una combinación de descripciones específicas. Por ende, aunque el objetivo sea una información más evidente, el método de los índices puede dar como resultado una información más bien velada. Sin embargo, también es cierto que, a pesar de la ambigüedad que existe en la medición del “nivel de corrupción”, las calificaciones asignadas en los índices pueden tener un carácter informativo, esto es, informan si la corrupción está “más cerca” de ser un problema “serio” en un país, en comparación con otros.

¿Qué hay de las comparaciones en el tiempo? ¿Podemos comparar la clasificación de un país en el ipc de un año a otro? En principio, sí es posible hacer este tipo de comparaciones. Por ejemplo, si el país *X* está clasificado por debajo del país *Y* durante un año y al año siguiente se clasifica arriba del mismo país, esto nos dice algo sobre el desarrollo relativo de la corrupción percibida en ambos países. Sin embargo, los números que se les adjudican están bajo la influencia de sus clasificaciones relativas otorgadas en los dos años. Por lo tanto, la comparación debe tomarse con cuidado. Que un país registre una caída en el índice no implica necesariamente que su grado de corrupción haya empeorado. El índice no nos informa en dónde ha ocurrido el cambio de percepción. Tampoco nos dice cuándo sucedió el cambio, puesto que las percepciones de los encuestados se basan en impresiones que no están necesariamente limitadas al año del calendario. Por ende, en contras-

te con la afirmación de Galtung (1998), es difícil que el ipc informe alguna dimensión clara, excepto para un cambio potencial en la lista de clasificación.

Se ha visto que la clasificación de un año al otro en el ipc —así como en otros índices— están altamente correlacionados (véase el cuadro 2). La explicación obvia es que el nivel actual de corrupción en los países cambia lentamente en el tiempo. Sin embargo, esto también puede deberse (en parte) a debilidades en la metodología empleada. La “fama” del ipc puede tener repercusiones en las percepciones del nivel de corrupción de un país determinado. En otras palabras, la clasificación más reciente puede depender en gran medida de clasificaciones previas.

Por último, cabe señalar que se puede observar una alta correlación en las calificaciones otorgadas en varios índices de corrupción. Lo cual no es sorprendente, ya que los índices miden, en principio, el mismo fenómeno. Sin embargo, las fallas metodológicas pueden desempeñar un papel fundamental, especialmente si los diferentes índices se basan en las mismas fuentes de información: el índice *A* puede aplicarse para valorar el índice *B*, al mismo tiempo que *B* es una de las fuentes para valorar el índice *A*. Esto implica una tautología de información y, por lo tanto, *A* y *B* no deberían ser considerados como dos índices independientes.

INTENTOS RECIENTES POR MEDIR LA CORRUPCIÓN MÁS DIRECTAMENTE

Actualmente existe un desacuerdo considerable entre los investigadores con respecto a la validez del ipc. Los investigadores del Banco Mundial (Kaufmann *et al.*, 1999a) dudan considerablemente de la eficacia del índice de π , por lo cual están construyendo su propio índice basado en una muestra más amplia de subíndices. Estos subíndices también se apoyan en encuestas y escrutinios de organizaciones comerciales, centros de análisis de riesgo y organizaciones no gubernamentales.

Si bien Kaufmann *et al.* (1999a, 1999b) utilizan básicamente los mismos subíndices que π , ellos aplican un procedimiento de valoración diferente. Los índices con un menor grado de intercorrelación y una variación más alta reciben valores absolutos más bajos. Sin embargo, la principal diferencia es que elaboran un modelo estadístico explícito que subraya la medición del error implícito en la variable de la corrupción y alcanza resultados completamente diferentes.

Si un intervalo de confianza de 90% se sitúa alrededor del nivel de corrupción medio para un país dado (lo cual fijará su número de clasificación), ese intervalo de confianza será tan amplio que el término condicional medio (*conditional mean*) de un gran número de países estará por debajo de él. Esto significa que, para la mayoría de los países (los que tienen niveles de corrupción intermedios), cualquier clasificación basada en los condicionales medios no es significativa. Sólo para el más o para el menos corrupto la clasificación de los países será estadísticamente significativa (y sólo como “muy” o “poco” corrupto).

Ya que Kaufmann *et al.* no han publicado todavía su clasificación basada en sus condicionales medios por países, es imposible decir si su clasificación difiere mucho de la de TI o no.⁹ Más importante aún es que el trabajo de los economistas del Banco Mundial indica que se requiere una medición más detallada y explícita de las variables de la corrupción antes de juzgar los resultados de las políticas anticorrupción.

Hasta donde se ha visto, TI no ha presentado una defensa válida ante las críticas del Banco Mundial. Lambsdorff (1999a) defiende el procedimiento de TI, al señalar que algunos de los indicadores de corrupción aplicados por el Banco Mundial pueden hacer más ruido o distorsionar la medición por utilizar indicadores gubernamentales. Esta defensa no parece ser del todo convincente. La única defensa válida sería desarrollar un modelo estadístico para el propio índice de TI e indagar si su clasificación de países es estadísticamente significativa y para qué casos.

En vista de la gran repercusión política del índice de TI es difícil abandonarlo. La necesidad de números también puede hacerlo útil en la investigación econométrica sobre corrupción. Por lo demás, el índice de Transparencia Internacional no parece ser menos impreciso que la mayoría de otros indicadores utilizados en los análisis de niveles de democracia y de derechos humanos que se emplean en la econometría moderna de crecimiento (con el trabajo de Barro [1997] a la cabeza). Lo que es preocupante es que el IPC quiera ser utilizado para “evaluar” los resultados de políticas anticorrupción específicas, cuando lo que ofrece es un mero termómetro de percepciones y no un instrumento de medición preciso.

Es posible pensar que, en un futuro no lejano, el trabajo empírico sobre corrup-

⁹ No queda claro si esto se debe a que ellos creen que la mayoría de sus clasificaciones son estadísticamente insignificantes y, por lo tanto, de poco interés, o por la diplomacia del Banco Mundial.

ción se basará más en cuestionarios detallados. Hasta ahora, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés) han desarrollado cuestionarios de este tipo. En dichos cuestionarios se les pregunta a las empresas qué cantidad de sus gastos está destinada a sobornos, si tratan de sobornar a los legisladores para que emitan leyes ventajosas y si pagan o no sobornos para obtener contratos. Además, se incluyen preguntas detalladas respecto a si los servidores sobornados cumplen o no sus promesas, si el dispendio es predecible, etcétera.¹⁰ Un cuestionario de este tipo ha sido elaborado para el informe 1997 *World Development Bank*, y una versión bastante mejorada acaba de publicarse. Hasta ahora, sólo se han informado los resultados para los países en transición (Hellman *et al.*, 2000). No obstante, los resultados parecen promisorios en el sentido de que abren la puerta a nuevos métodos de investigación empírica sobre corrupción. Por ejemplo, parece ser que los efectos del nivel en los sobornos pagados para obtener contratos públicos son muy diferentes cuando los legisladores están a la venta que en situaciones en que no lo están.¹¹

CONCLUSIONES

Resumiendo: la investigación empírica sobre corrupción ha sido durante mucho tiempo entorpecida por la falta de buenos datos. Transparencia Internacional ha rectificado en buena medida esta situación, al hacer del dominio público los resultados de análisis de riesgo comercial. Esto ha consistido principalmente, hasta hoy, en una cuantificación y una indexación de conceptos de corrupción más o menos vagos y pobremente estructurados. Por lo tanto, hay que insistir en que los resulta-

¹⁰ Wei (2000) introduce los datos del Banco Mundial y los mismos datos son aplicados por Kaufmann y Wei (1999). La mayoría de los datos publicados se han concentrado hasta ahora en los llamados países en transición. No obstante, Svensson (1999) aplica los datos de nivel firme de Uganda, basados en la Ugandan Industrial Enterprise Survey, iniciada por el Banco Mundial e implementada por Ugandan Manufacturers Association.

¹¹ Hellman *et al.* (2000a) presentan el cuestionario de reciente aparición, así como un ejemplo de sus resultados (2000b). Estos datos son muy valiosos para los investigadores independientes que, por lo general, no pueden reunir esta clase de material de manera individual. La mayoría de los investigadores carecen de los recursos para ello y, más importante aún, de la autoridad y de la legitimidad para lograr respuestas a un cuestionario de esta índole. Un informe más reciente basado en esta metodología, aplicado a un nivel global, es el de Brunetti *et al.* (1997).

dos de trabajos econométricos basados en estos índices deben considerarse preliminares, aunque técnicamente estén bien hechos. Sin embargo, no hace mucho se ha iniciado una recolección de datos sobre procesos más observables por parte del Banco Mundial y existe la promesa de que los resultados de estas investigaciones pronto serán publicados.

No es posible creer en un purismo científico absoluto, en el sentido de que cuando los científicos sociales se apoyan en observaciones vagas, inciertas y muy subjetivas, deberían retirarse y dejar el campo al sentido común de los "expertos" (en este caso, el sentido común de policías, periodistas y empresarios). Aunque las observaciones básicas sobre el fenómeno de la corrupción son de naturaleza vaga y subjetiva, no se pueden dejar al mero "sentido común". Las políticas anticorrupción deben basarse en un conocimiento más preciso sobre lo que acontece dentro y fuera de los actos corruptos. De ahí la necesidad de ensayar diferentes métodos de investigación empírica. El IPC de Transparencia Internacional es un buen esfuerzo en ese sentido; es un instrumento experimental y perfectible que ha animado la discusión sobre un tema que se debatía poco hace apenas diez años. Con todo, el uso de números en este tema debiera ser muy cauteloso, ya que las fuentes de información y los métodos de investigación aún son muy limitados. La instrumentación de políticas anticorrupción requiere mayor prudencia. 

BIBLIOGRAFÍA

- Andvig, J. y K. Moene (1990), "How Corruption may Corrupt", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 3, núm. 1, pp. 63-76.
- Banfield, E. (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, núm. 3, pp. 599-605.
- Bardhan, P. (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 3, pp. 1320-1346.
- Barro, R. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MIT Press.
- Berg, L., H. Hahn y J. Schmidhauser (1975), *Corruption in the American Political System*, Denver, General Learning Press.

- Brooks, R. (1970), "The Nature of Political Corruption", en A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Brunetti, A., G. Kisunko y B. Weder (1997), "Credibility of Rules and Economic Growth –Evidence from a World Wide Private Sector Survey", documento de respaldo para el *World Development Report 1997*, Washington, World Bank.
- Collins, N. (1999), "Corruption in Ireland: A Review of Recent Cases", en R. Williams y J. Moran (eds.), *Corruption in the Developed World*, Londres, Edward Elgar.
- Correa, H. (1985), "A Comparative Study of Bureaucratic Corruption in Latin America and USA", *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 19, 1, pp. 63-79.
- De Speville, B. (1997), *Hong Kong. Policy Initiatives Against Corruption*, París, OECD-Development Center.
- Del Castillo, A. (inédito) "On Corruption: A Bibliographic Review", en *Six Essays on Administrative Corruption*, Tesis de Doctorado, capítulo 1, Bergen, University of Bergen, Department of Administration and Organization Theory.
- Della Porta, D. y A. Vannucci (1999), *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- DeLeon, P. (1993), *Thinking About Political Corruption*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Doing, A. (1984), *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*, Londres, Penguin Books.
- Doing, A. y R. Theobald (eds.) (2000), *Corruption and Democratization*, Londres, Frank Cass.
- Edevbaro, D. (1998), *The Political Economy of Corruption and Underdevelopment in Nigeria*, Tesis de Doctorado, Helsinki, University of Helsinki, Department of Political Science.
- Eker, V. (1981), "On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria", *The Journal of Modern Africa Studies*, vol. 19, núm. 1, pp. 173-182.
- Galtung, F. (1998), "Criteria for Sustainable Corruption Control", *The European Journal of Development Research*, vol. 10, núm. 1, pp. 105-128.
- Girling, J. (1997), *Corruption, Capitalism and Democracy*, Londres, Routledge.
- Goldsmith, A. (1999), "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 58, núm. 4, pp. 866-883.

- Good, K. (1994), "Corruption and Mismanagement in Botswana: a Best-Case Example", en R. Williams y R. Theobald (eds.), *Corruption in the Developing World*, Londres, Edward Elgar.
- Heidenheimer, A. (ed.) (1970), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann y M. Schankerman (2000a), "Measuring Governance, Corruption and State Capture", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 2312.
- Hellman, J., G. Jones y D. Kaufmann (2000b), "Seize the State, Seize the Day —An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 2444.
- Joseph, R. (1987), *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: the Rise and Fall of the Second Republic*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kaufmann, D., A. Kray y P. Zoido-Lobaton (1999a), "Aggregating Governance Indicators", World Bank Policy Research Paper, núm. 2195, Washington, World Bank.
- (1999b), "Governance Matters", World Bank Policy Research Paper, núm. 2196, Washington, World Bank.
- Kaufmann, D. y S. Wei (1999), "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?", NBER Working Paper, núm. 7093.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Kpundeh, S. (1995), *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*, Nueva York, University Press of America.
- Lambsdorff, J. (1999a), "Corruption in International Research —A Review", Transparency International Working Paper, Berlín, www.transparency.de [10.11.00].
- (1999b), "The Transparency International Corruption Perception Index 1999 —framework document", Transparency International Working Paper, Berlín, www.transparency.de [13.12.00].
- Lancaster, T. y G. Motinola (1997), "Toward a Methodology for Comparative Study of Political Corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, núms. 3-4, pp. 185-206.
- Leys, C. (1965), "What is the Problem about Corruption?", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-230.
- López, J. (ed.) (1998), *Corrupción y cambio*, México, FCE.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CX, núm. 3, pp. 681-712.
- Morris, S. (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press. [Traducción al español: *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1992.]
- Nieto, A. (1997), *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel.
- Nye, J. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 417-427.
- Peters, J. y S. Welch (1978), "Political Corruption: A Search for Definitions and Theory", *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 3, pp. 974-984.
- Quah, J. (1982), "Bureaucratic Corruption in the Asian Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies", *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 13, núm. 1, pp. 153-177.
- Reno, W. (1995), *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rogow, A. y H. Laswell (1970), "The Definition of Corruption", en A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Rose-Ackerman, S. (1978), *The Political Economy of Corruption*, Nueva York, Academic Press.
- (1999), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shleifer, A. y R. Vishny (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, núm. 3, pp. 599-617.
- Svensson, J. (2000), "Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross-section of Firms", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 2486.
- Theobald, R. (1990), *Corruption, Development and Underdevelopment*, Durham, Duke University Press.
- Transparency International (1997), *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Washington, Transparency International & EDI/World Bank. [Traducción al español: Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe (1998), *La hora de la transparencia en América Latina*, www.tilac.org/la_hora_portada.htm].

— (1998), "Corruption Perception Index 1998", www.transparency.de/index.html [13.12.00]

Treisman, D. (2000), "The Causes of Corruption: A Cross National Study", *Journal of Public Economics*, vol. 76, núm. 3, pp. 399-457.

Wei, S. (2000), "Bribery in the Economies", Working Paper, Brookings.

Werlin, H. (1994), "Revisiting Corruption: With a New Definition", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, núm. 4, pp. 547-558.

Whitehead, L. (1983), "On Presidential Graft: the Latin American Evidence", en M. Clarke (ed), *Corruption: Causes, Consequences and Control*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 146-162.

RESEÑAS

.....

The Pursuit of Absolute Integrity.

How Corruption Controls Makes

Government Ineffective, de Frank

Anechiarco y James B. Jacobs (University of Chicago Press, 1996)

Óscar Ángel Talledos

La burocracia es un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad. En gran medida, de su funcionamiento depende que los ciudadanos puedan realizar sus actividades de manera adecuada. En este sentido, la función de los servicios públicos es indispensable, ya que, si éstos fallan o son inadecuados, las relaciones sociales se trastornan significativamente.

La función básica de la burocracia es manejar los recursos públicos. Para ello, se han elaborado una serie de leyes, normas y controles, a fin de evitar que los servidores públicos hagan un manejo inadecuado

tanto del dinero como de las posiciones que ocupan, es decir, a fin de evitar la corrupción oficial.

Para Frank Anechiarco y James B. Jacobs,¹ el *proyecto anticorrupción*,² que se ha llevado a cabo en Estados Unidos desde finales del siglo XIX, no ha eliminado las prácticas corruptas en la administración pública; por lo contrario, ha impuesto severos costos en su intento por remediarlas. En su obra *The Pursuit of Absolute Integrity*, los autores describen cómo ese proyecto no sólo ha fallado, sino que ha constituido una de las principales causas del aumento en la ineficiencia de una parte importante del aparato burocrático de

¹ Frank Anechiarco imparte la cátedra de Gobierno y Leyes en Hamilton College. James B. Jacobs es profesor de Leyes y director del Centro de Investigación de Crimen y Justicia en la Universidad de Nueva York.

² Leyes, regulaciones y políticas organizacionales dirigidas a identificar, prevenir y castigar la corrupción en el ámbito de la administración pública.

ese país, en general, y de la ciudad de Nueva York, en particular.

A lo largo del libro, se argumenta que el hecho de buscar un gobierno sin corrupción mediante el incremento de las reglas, la emisión de nuevas leyes y el fortalecimiento de los controles anticorrupción ha sido un factor fundamental en la reproducción de las patologías burocráticas de la administración pública. Así, el principal problema de los asuntos públicos ya no es tanto la corrupción, sino más bien la manera como se enfrenta la corrupción. Se ha dado prioridad a los métodos de control, sin considerar las reacciones políticas y administrativas que éstos generan y su efecto en la sociedad.

En general, más que referirse a la corrupción en sí, el libro trata sobre los métodos utilizados para combatirla. La tesis principal es que la enorme maquinaria anticorrupción ha tenido implicaciones negativas en la administración pública, principalmente porque ha restringido la discrecionalidad de quienes toman las decisiones y, al mismo tiempo, ha disminuido la eficiencia del gobierno. Por consiguiente, los controles para combatir la corrupción han resultado incompatibles con los conceptos de eficacia y eficiencia de las agencias administrativas.

El *proyecto anticorrupción*, al igual que el concepto de corrupción, ha evolucionado de acuerdo con el tiempo y el contexto. En

ese sentido, los reclamos sociales por un comportamiento moralmente elevado de los servidores públicos constituyen una constante en la actualidad. Por ese motivo, en un ambiente democrático, resulta cada vez más difícil lidiar con la corrupción de la burocracia.

A lo largo de sus diferentes etapas, el *proyecto anticorrupción* ha enfrentado, por lo general, el problema mediante el fortalecimiento de los controles en contra de actividades legal y moralmente incorrectas de los servidores públicos. Así, el primer paso del proyecto anticorrupción fue adoptar una visión anticlientelar (*antipatronage*), que constituyó la base para la profesionalización del servicio civil. El siguiente estado del proyecto, llamado progresivo (*progressive*), promovió una reforma integral del sistema político mediante la separación del Estado y la administración. La tercera fase o administración científica (*scientific administration*) planteó una administración basada en principios científicos de la economía y en la eficiencia. Con estas tres fases, de una u otra manera, se propuso mejorar la eficiencia de los organismos gubernamentales.

Sin embargo, el enfoque dominante en nuestros días (*panóptica*) se interesa únicamente en controlar el comportamiento de los funcionarios públicos y deja completamente de lado las propuestas sobre la efi-

ciencia del gobierno. Aunque cada uno de los distintos enfoques ha contribuido al incremento de los controles de la corrupción, este último ha dejado de considerar a la investigación y a la disuasión mediante el amedrentamiento constante (en términos legales) como medios para lograr un gobierno más eficiente y las ha convertido en sus fines.

En su afán por alcanzar un gobierno moralmente integro, y lejos de entender las necesidades políticas y la complejidad de la administración pública, muchos reformadores, desde la perspectiva panóptica del control de la corrupción, pugnan por fomentar la moralidad del quehacer público y han encontrado en el servicio civil el campo más fértil para hacerlo. Mediante la imposición de reglas y normas a los servidores públicos, el servicio civil restringe su capacidad de acción y, por tanto, vuelve ineficiente al gobierno.

Por otro lado, la manera como se aplican los controles sobre la corrupción define al gobierno como el campo más propicio para realizar actos corruptos y a los servidores públicos como personas propensas a delinquir. En ese sentido, los propios mecanismos de control que se han aplicado a la administración pública hacen que los servidores públicos sean tratados como criminales potenciales.

Dadas las exigencias de los reformado-

res, en la actualidad no basta con no cometer un acto de corrupción, también es necesario no “parecer corrupto”, pues esto constituye, de hecho, un delito. Las leyes anticorrupción han hecho que el concepto se haya expandido de tal modo que ahora cubre un amplio espectro de conflictos de intereses. En lugar de basarse en la profesionalización de los servidores públicos, las estrategias de control están encaminadas a eliminar este tipo de conflictos.

En la mayoría de los casos, los resultados no son los esperados. La emisión de leyes sobre la ética de las personas (como las que intentan eliminar los conflictos de intereses) afecta de manera negativa la moral de los empleados del servicio público. Estas leyes hacen que los servidores públicos se sientan como criminales, lo cual denigra la labor pública.

En un afán por controlar a toda costa el comportamiento de los empleados del sector público, las medidas de control se aplican sin evaluar sus consecuencias. Tal es el caso de los *whistleblowers*, empleados que se encargan de “informar” a una agencia externa sobre actos no permitidos. Nadie puede asegurar la eficacia del empleo de estos “informantes”; sin embargo, de ellos depende, en gran medida, que una agencia esté sujeta a investigación o no.

Los autores exponen un ejemplo claro del triunfo de la visión panóptica del con-

trol de la corrupción, al analizar el Departamento de Investigación (DEI) de la ciudad de Nueva York. La transformación de este organismo muestra la evolución del *proyecto anticorrupción* y nos permite ver hasta qué grado el control de la corrupción se ha convertido en el objetivo principal en lugar de seguir siendo un medio para aumentar la eficiencia de la burocracia.

Creado en 1873 como respuesta a uno de los escándalos políticos de la época, el DEI se ha modificado en diversas ocasiones. Inicialmente se llamaba *The Office of the Commissioners of Accounts* y funcionaba como una fiscalía para vigilar actos tanto de corrupción como administrativos mediante la revisión de la contabilidad de las agencias. La manera en que evolucionó este organismo hizo que, ya en 1938, fuera considerado como una agencia de investigación de tipo intragubernamental.

Sin embargo, hacia 1958, el DEI se convirtió en un organismo para aplicar la ley. Su principal objetivo era la investigación de posibles casos de corrupción con la intención de perseguir legalmente el delito. Desde entonces, su mandato ha sido investigar la corrupción tanto dentro del gobierno de la ciudad como en contra de éste. Hacia 1970, se estableció dentro del DEI un sistema de inspección general mediante el cual en cada agencia gubernamental se nombraron agentes especiales, coordinados por el

DEI, con el propósito de combatir la corrupción.

A través del tiempo, esta agencia ha creado un ambiente de omnipresencia que opera principalmente a través de inspectores generales y operaciones encubiertas. Como resultado de los escándalos de corrupción en la ciudad de Nueva York a finales de los años ochenta,³ el DEI prácticamente se transformó en una fuerza policiaca especializada. A partir de entonces, los objetivos del *proyecto anticorrupción* se persiguieron con mayor vigor que nunca.

Ante tales medidas, el funcionamiento de las agencias no es el más efectivo. Todos actúan tratando de no infringir alguna ley o realizan sus actividades poniendo un gran cuidado en obedecer las normas y procedimientos; intentan anticipar cómo serán consideradas sus acciones por el DEI y se preguntan constantemente cuál de ellas podría estar sujeta a investigación. El efecto de estas medidas sobre el aparato burocrático, lejos de solucionar sus problemas, los incrementa y crea un ambiente de persecución entre los servidores públicos.

A partir de la década de los ochenta, se observó un cambio en la lucha anticorrupción, en el sentido de perseguir legalmente a la corrupción y no sólo controlarla, lo que

³ Uno de los más importantes fue el que se suscitó en el *Parking Violations Bureau*, en 1986.

llevó a aumentar la presencia de investigadores federales en agencias de los ámbitos locales de gobierno. No obstante lo anterior, el *proyecto anticorrupción* enfrenta una restricción que le impone la propia naturaleza de la burocracia. Existen muchas razones de corte político para mantener la persecución de la corrupción oficial en las jerarquías bajas y medianas del gobierno, ya que es muy costoso llevar los casos relevantes ante un tribunal, además de que resulta bastante difícil ganar en esos juicios. Así, es mejor lidiar con situaciones menos riesgosas. Esto constituye, evidentemente, una severa limitación a la que se enfrentan los investigadores comprometidos en el *proyecto anticorrupción*.

En la búsqueda de la integridad de las operaciones gubernamentales, han sido numerosos los métodos utilizados para intentar controlar la corrupción. A fin de impedir las posibles relaciones con agrupaciones mafiosas o "deshonestas", el gobierno ha establecido una serie de requisitos que garanticen la honestidad de las empresas con las que celebrará contratos, aun a costa de la inmovilidad de las operaciones del gobierno, por ejemplo, en el caso de obras públicas. Así, la eficiencia del gobierno se sacrifica en aras de obedecer las leyes anticorrupción hasta sus últimas consecuencias. La búsqueda de la máxima integridad en los contratos ha generado un ambiente

de persecución en contra de las empresas competidoras, pues cualquier acto que realicen y parezca corrupto será tratado como tal.

El manejo de los recursos financieros ha sido un elemento que no ha escapado a la visión panóptica de control de la corrupción. El monitoreo constante de las conductas y transacciones de las agencias gubernamentales ha sido, a últimas fechas, la forma más común de controlar los actos de corrupción.

Aunque la expansión de los controles financieros y del propio *proyecto anticorrupción* ha tenido efectos significativos en la administración pública, no todos han sido siempre positivos. El efecto positivo de los controles financieros se puede observar en la medida en que evitan la corrupción; pero su aplicación indiscriminada o excesiva crea un ambiente de vigilancia extremo y totalmente abrumador entre los servidores públicos, de manera que, en lugar de aliviar las patologías de la burocracia, las refuerza.

La propuesta de fondo del *proyecto anticorrupción* es la creación de un sistema de pesos y contrapesos que permita la vigilancia de las dependencias gubernamentales; sin embargo, se ha caído en excesos o abusos de poder. La pregunta fundamental, entonces, gira en torno a la intensidad con la que se deben aplicar los contrapesos sin que se reduzca la eficiencia de las dependencias. Parece ser que las medidas aplica-

das hasta el momento han sido, en gran parte, el resultado de una lectura limitada del problema, pues junto con la aplicación de tales medidas debió de haberse fortalecido su capacidad administradora.

De acuerdo con los autores, el *proyecto anticorrupción* ha estado enfocado a librar una guerra en contra de lo inevitable, o por lo menos ha podido hacer muy poco para eliminarlo. Si bien la corrupción pudo haber disminuido en los últimos años, pocas son las pruebas que pueden ofrecerse para asegurar que dicho proyecto contribuyó a esa disminución. La ciudad de Nueva York ha estado sujeta a las más amplias iniciativas anticorrupción, concretamente en sus departamentos de Construcción y de Policía; sin embargo, cada nuevo escándalo demuestra que la corrupción, en lugar de reducirse, se mantiene e incluso crece, pese a los esfuerzos realizados.

Lejos de eliminar las prácticas corruptas, el *proyecto anticorrupción* ha contribuido a incrementar las patologías de la burocracia: las medidas adoptadas retrasan la toma de decisiones; generan mayor centralización; provocan una inadecuada distribución de la autoridad; causan que la administración esté siempre a la defensiva; desplaza los objetivos centrales de la agencia, pues su principal preocupación se convierte en "seguir adecuadamente la norma" en vez de buscar cumplir con su compromiso; desin-

centiva la moral de los servidores públicos; y establece una serie de barreras para la cooperación interorganizacional, de manera que los agentes no pueden trabajar en un ambiente de flexibilidad.

En este sentido, el *proyecto anticorrupción* constituye un severo obstáculo a la reforma de la burocracia o a la búsqueda de una nueva forma de administración, pues se basa en el fortalecimiento de la burocracia y mantiene una lucha dirigida a liberar al gobierno de la corrupción. Contrario a las consideraciones principales de la visión *progresiva*, que buscaba la eficiencia y la aplicación de la ley, las medidas adoptadas a partir de los años ochenta han puesto mayor énfasis en un control férreo de la corrupción, sin tener en cuenta los daños que esto ha ocasionado al funcionamiento del aparato administrativo.

Dados los resultados obtenidos, una primera prioridad que apunta a la reforma del *proyecto anticorrupción* es buscar un nuevo discurso sobre la interrelación entre éste y la administración pública. Una segunda línea de acción es construir una base de conocimiento que permita llevar a cabo una evaluación seria acerca de la naturaleza y la extensión de la corrupción, así como de los costos y beneficios de los controles a los que se someta ésta. Por último, es necesario planificar una serie de experimentos que permitan la evaluación de varias estra-

tegias anticorrupción. Así, una reforma integral del *proyecto anticorrupción* debe considerar estrategias más allá de las que tradicionalmente se aplican (monitoreo, control y castigo).

La idea principal de los autores es volver a la visión *progresiva*, a fin de crear un servicio público que genere sus propias normas, reglas y controles internos, ya que las excesivas medidas de prevención impuestas han provocado que los servidores públicos sean tratados como criminales, así que actúan en consecuencia, en detrimento del servicio que los ciudadanos esperan y además financian.

En conclusión, los autores proponen la profesionalización de los servidores públicos y que su actuación esté sujeta a la vigilancia ciudadana. La creación de un marco institucional apropiado y la profesionalización del servicio público se plantean como un buen reemplazo de las rutinas de monitoreo y vigilancia. Así, un cambio profundo del aparato gubernamental requiere un balance serio entre el *proyecto anticorrupción* y la eficiencia y eficacia del gobierno.

Irónicamente, el *proyecto anticorrupción* ha significado el sustento de la burocracia gubernamental. Puesto que ésta es una condición entre el Estado y la sociedad, las medidas para controlar la burocracia siempre estarán presentes, por lo que resulta necesario que los controles a la que

se someta estén equilibrados con la eficiencia de sus acciones. Controlar la corrupción sin redireccionar la burocracia sólo lleva a una reforma más. Intentar eliminar la burocracia parece un esfuerzo bastante inútil. Entonces, la propuesta para resolver este problema es una reforma integral de la administración pública que fomente la participación y el interés ciudadano en la prevención de la corrupción mediante la reducción paulatina de la burocracia.

.....
Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, de Susan Rose-Ackerman (Cambridge University Press, 1999)

Iliana Nava Lagarda

"[...] A veces se realizan acciones magistralmente y de la manera más ingeniosa, aunque la dirección de las acciones es perturbadora y depende de diversas impresiones malsanas..."

Crimen y castigo
Feodor Dostoievsky

Sin tener en cuenta al país, la corrupción parece no sólo estar siempre presente, sino también ser la misma. Lo anterior puede explicarse con base en la relación gobierno-corrupción, ya que esta última se encuentra

en los orígenes del primero. Así, resulta imposible diseñar un gobierno sin pensar en la corrupción y en el mal¹ que de él se derivan. Con esto en mente, la pregunta obligada, entonces, es ¿cuáles son las causas que llevan a un nexo tan estrecho? En la medida en que esta interrogante sea resuelta, podrán también discutirse las consecuencias de esa interrelación y sus posibles reformas.

La pregunta recién planteada parece ser la misma que se encuentra implícita en el libro de Susan Rose-Ackerman. La autora de *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform* hace, en términos generales, un análisis de las principales razones por las que surge la corrupción y, con base en ello, explica las consecuencias de tales acciones respecto al sistema de gobierno, es decir, establece cómo estas acciones negativas afectan no sólo la legitimidad de un determinado gobierno, sino también la gobernanza y el mercado de un país.

De lo anterior puede observarse que Ackerman realmente emprende su análisis a partir de la concepción de la corrupción como un problema y, utilizando la economía como su principal herramienta, la autora desarrolla esta idea a lo largo de cuatro dimensiones centrales.

¹ Por mal, entendemos el daño que es seguro que ocurra en un sistema de gobierno que puede ser corrompido y en el que el poder está en manos de personas que seguramente serán corruptas.

La primera dimensión concibe la corrupción como un problema económico, por lo que parte de la noción de que tanto la sociedad como la organización del Estado son cosas dadas y, por tanto, el eje que guía esta parte se centra en cómo surgen los incentivos corruptos dentro de los programas públicos. Puesto que aquí el marco conceptual es el económico, se trata de probar que, desde esta perspectiva, la corrupción además de crear ineficiencias e inequidades, también resulta ser inferior a los esquemas de pago legales. En otras palabras, en esta primera parte del libro se estudian las decisiones individuales en un contexto social.

La segunda dimensión considera la corrupción con base en la cuestión cultural, es decir, el punto de partida es reconocer que el término "corrupción" tiene diferentes significados según la sociedad en la cual se sitúe. Sin embargo, más allá de esto último, el aspecto fundamental de este apartado es entender la cuestión cultural como elemento histórico-explicativo. Así, no se trata de definir un referente universal respecto al cual se defina la corrupción, es decir, no se intenta establecer un límite absoluto entre lo que se entiende como un regalo o incentivo por desempeño y los sobornos, sino más bien ver hasta qué punto el aspecto cultural ayuda a identificar el momento en el que el sistema legal del pa-

sado deja de ser funcional en las condiciones del presente.

La tercera línea de análisis se centra en la manera como la estructura básica de los sectores público y privado promueve o inhibe la corrupción; por tanto, la cuestión fundamental es la relación que existe entre los incentivos que generan corrupción y la configuración democrática, así como el poder relativo de negociación que poseen tanto las organizaciones públicas y privadas como los actores individuales. Con base en esto último, podemos decir que si una sociedad suele otorgar más poder de negociación a una persona o a un grupo de personas, se puede asegurar que existe corrupción. Por otra parte, en el diseño de cualquier gobierno, el mayor ímpetu debe estar dirigido a crear un sistema tal que no se preste a la corrupción. Por tanto, se trata de contar con un gobierno donde todo o casi todo el poder no termine en manos de una sola persona o de un grupo específico. Por consiguiente, Ackerman dice: "Reform at this level may well require changes in both constitutional structures and the underlying relationship between the market and the state" (En este nivel, la reforma puede requerir cambios tanto en las estructuras constitucionales como en la relación implícita entre el mercado y el Estado).

Por último, el cuarto aspecto que trata la autora se refiere a la complejidad que ro-

dea, no tanto a las reformas en sí mismas, sino al logro de éstas. A este respecto, se analiza, por un lado, el papel de la comunidad internacional como organizaciones asistentes y prestadoras, y el de los cuerpos político-económicos multinacionales y, por el otro, el hecho de que cualquier reforma lleva a un problema de disponibilidad política en el ámbito nacional.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA ECONÓMICO

Hemos dicho ya que la corrupción, entendida como un problema económico, tiene que ver con la aprehensión de las situaciones que dan origen a esquemas de soborno dentro del ámbito público. Por ello, es necesario partir de la noción básica de que todos los estados, sin importar el tipo de sistema que los caracterice, controlan la distribución de los beneficios considerados de valor, así como la imposición de costos onerosos. Por lo general, tanto la distribución como la imposición están bajo el control de agentes públicos que poseen un alto nivel de poder discrecional. Ahora bien, los actores privados² que desean un trato favorable están dispuestos a pagar por él. En este escenario, un pago será corrupto si se halla fuera del

² Consideraremos agentes (o actores) privados tanto a los individuos como las empresas u organizaciones ajenas al esquema gubernamental que impere en una nación.

marco legal y pretende obtener un beneficio o eludir un costo; por tanto, la corrupción es un fenómeno de que algo está mal dentro de la administración del gobierno.

Una vez dicho lo anterior, queda claro que los objetivos de un gobierno son fundamentales para comprender los diversos efectos negativos que se derivan de la corrupción y que afectan el bienestar público. Así, la corrupción obliga a los gobiernos que no son capaces o que no están dispuestos a maximizar el bienestar a rendirse ante este tipo de actividad. Lo último puede suceder de dos maneras. Primera, cuando la decisión de los agentes en control, es decir de los servidores públicos, se halla distorsionada y, por ende, limita no sólo el espacio contractual del que dispone, sino también la decisión del gobierno y, por consiguiente, constituye un factor benévolo. Segunda, cuando un agente corrupto crea ineficiencias distributivas, invalida su credibilidad para conservar políticas eficaces y, por tanto, abre la puerta al oportunismo. Así, Susan Rose-Ackerman discute a lo largo de cinco capítulos las causas, consecuencias y posibles reformas de la corrupción vista como una cuestión económica.

La principal idea que sustenta todas estas argumentaciones es que, según la noción de la mano invisible de Smith, el interés propio puede asumirse por lo general como una acción que mejora la prosperi-

dad, porque la competencia obliga a los oferentes a servir mejor a quienes demandan sus productos o servicios y, por tanto, asegura que tales bienes no lleguen a quienes no los valoran; sin embargo, resulta difícil que exista este tipo de mano invisible. Esto parece ser cierto cuando los actores privados tratan directamente con el gobierno, cuando reclaman bienes públicos controlados o suministran productos al Estado. En este sentido, en vez de la fuerza que transforma el interés propio en impulsos eficientes, puede existir otra fuerza, que reside en la competencia entre dichos agentes, que encamine a los distintos actores a una tensión más fuerte y con una dinámica distinta. En vista de lo anterior, la corrupción es la razón más fuerte de por qué se produce un intercambio entre el gobierno y sus ciudadanos y por qué éste puede ser una fuente de ineficiencia.

En otras palabras, lo que la autora propone es concebir a la corrupción como el mal uso del poder público para el beneficio personal (o privado). Precisamente esta acepción nos permite entender por qué en la corrupción está implícito el hecho de que existe un flujo constante de dinero que pasa de mano en mano.

En mi opinión, la cuestión más importante que se deriva de esta primera parte del libro es que, en la mayoría de los casos, los ricos y corruptos se vuelven más ricos a

costa de los honestos y pobres. Esto puede tener consecuencias distributivas que desencadenen un gran descontento en la mayoría de la población y difícilmente se vinculan con las consecuencias que afectan el bienestar público. Por ello, la autora hace énfasis en que la corrupción disminuye la inversión, la productividad del capital y otros factores macroeconómicos que son importantes para el bienestar social.

Con base en lo anterior, Rose-Ackerman describe el posible escenario de reformas para contrarrestar la corrupción. En términos generales, se trata de reducir los incentivos que generan la corrupción e incrementar sus costos. La autora nos propone, entonces, seis opciones de reforma que son: eliminación de programas, privatización, reforma de ciertos programas públicos, reforma administrativa, efecto disuasivo de leyes anticorrupción y, por último, sistemas de obtención de bienes y servicios. Por tanto, la reforma estructural constituye la primera opción para poner en funcionamiento diferentes mecanismos que contrarresten la corrupción existente. Sin embargo, la autora deja claro que este tipo de política nunca debe tratar de aniquilar por completo a la corrupción, sino sólo aislar las acciones negativas que estén causando el mayor daño a la sociedad, para crear después los mecanismos necesarios para que esa vía de acción resulte demasiado costo-

sa, así como proveer los incentivos necesarios para que cualquier acto delictivo sea denunciado. Sin embargo, Rose-Ackerman dice que todos estos esfuerzos resultarán inútiles si no se emprende lo que ella considera la reforma económica más básica, es decir, mejorar, o en su caso crear, un servicio civil de carrera competente.

Por tanto, se trata de empezar a analizar dónde se producen la demanda y la oferta de servicios corruptos, a fin de reestructurar programas que generen incentivos para ello y reorganizar un servicio civil de carrera que permita que los servidores públicos tengan un ingreso digno.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA CULTURAL

Partiendo del modelo económico del agente-principal, y aún teniendo en mente que la corrupción es el mal uso del poder público a favor de una ganancia privada, se explica por qué, en este esquema, la corrupción da lugar a un sinfín de oportunidades. Sin embargo, esta definición supone, simplemente, que existe una distinción clara entre el papel público y el privado que uno desempeña. No obstante, como lo indica la autora, difícilmente existe esta distinción, por lo que la perspectiva agente-principal se ve limitada para explicar la corrupción como una cuestión cultural.

Entonces, si bien es cierto que esta visión económica no ayuda a explicar la corrupción como un fenómeno cultural, también lo es que, en la mayoría de los países en desarrollo, existe una distinción informal entre los papeles antes mencionados; es decir, en ciertos países se entiende que, en las normas culturales de una determinada sociedad, está implícito lo que se percibe como un comportamiento permitido y lo que se considera una conducta inapropiada. De aquí se deduce que lo que la sociedad considera como apropiado o no, influye en la actitud que tomará respecto a la corrupción. Por consiguiente, si bien es cierto que la economía no puede dar respuesta a cuestiones culturales, sí puede ayudar, como ya dijimos antes, a comprender las implicaciones de que una sociedad se pronuncie por lo que es importante, según la autora, distinguir entre sobornos, regalos, propinas o precios regulares (o legales). No es una tarea sencilla, nos dice Rose-Ackerman, ya que entre estos términos existe una similitud fundamental. Sin embargo, el hecho de poder distinguir, aunque sea en escalas mínimas, los significados de un término u otro nos ayuda a determinar cuáles son los beneficios y los costos de tales acepciones informales enraizadas en la sociedad y los efectos que pueden tener para un país en desarrollo, así como en los países que se encuentran en una etapa de transición entre

un estado socialista y una economía de mercado.

Puesto que la definición de lo que se entiende como soborno o regalo es una cuestión cultural y, puesto que esta última es dinámica (constantemente está cambiando), es fundamental reconocer que habrá comportamientos "corruptos" —para ciertos investigadores o teóricos—, que no sean tal en un determinado país, por lo que tales acciones deberían ser informadas y legalizadas. Si tales actos, por el contrario, imponen un costo oculto o indirecto en la sociedad, quienes analizan estas cuestiones, pueden calcular dichos costos y documentarlos. Rose-Ackerman señala que, si esto último sucede, es posible cambiar la visión de una sociedad respecto a un determinado pago, mientras que al mismo tiempo, los investigadores pueden aprender algo nuevo con respecto a la organización de las actividad económica y social a través de los sistemas donde el *implicit contracting* es la única forma de contrato viable y donde, a final de cuentas, las relaciones interpersonales son cruciales para el desarrollo económico.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA POLÍTICO

La corrupción describe, de una manera u otra, una relación entre el Estado y el sec-

tor privado. A veces, los servidores públicos (o funcionarios estatales) son el actor dominante. Otras, los actores privados son quienes detentan el poder. La relativa negociación de poder entre estos actores, en términos de Crozier, determina tanto el efecto de la corrupción en la sociedad como las ganancias distributivas entre sobornantes y sobornados.

Dado lo anterior, Rose-Ackerman señala que la naturaleza de la corrupción depende no sólo de la organización del gobierno —entendiendo organización como la configuración de un determinado gobierno—, sino también de la organización y poder de los agentes privados. El eje crítico que hay que considerar aquí es si alguna de estas cotas tiene el monopolio del poder cuando se está negociando entre éstos.

Así, para analizar la corrupción dentro de un marco político, no sólo es necesario saber quién detenta el monopolio de poder, sino también introducir la cuestión de un sistema político democrático, ya que en él se encuentra implícita la cuestión de la gobernabilidad democrática, es decir, los procedimientos clave y los requisitos para que funcionen, con los que cuenta un gobierno para despertar valores en su sociedad y ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas.³

³ En la cuestión de la gobernabilidad, influyen cinco criterios fundamentales: monopolio de la coerción legal, admi-

Con base en lo antes mencionado, debe quedar claro que, en la medida en que se entienda a la corrupción como un problema político que supone necesariamente un nexo entre gobierno y agentes privados, la corrupción podrá ser indirectamente contrarrestada a través de mecanismos que tengan como función limitar el poder político. Para ello, es necesario crear estructuras gubernamentales que desarrollen puntos de veto, así como fuentes independientes de poder político, administrativo y judicial. De esta manera, se limitaría la corrupción y la haría menos redituable tanto para los funcionarios como para quienes pagan. La segunda opción en esta línea de acción trata de crear los espacios necesarios para que tanto los grupos como los individuos puedan opinar libremente respecto al gobierno y los servicios que proporcionan. Para ello, el gobierno debe proveer la información de sus acciones a los medios de comunicación y al público en general, y emitir su opinión. Todos los actores debemos exigir una clara rendición de cuentas.

ALCANZANDO REFORMAS

Susan Rose-Ackerman parte del hecho de que hoy día la corrupción es una prioridad para la comunidad internacional y ese inte-

tración de justicia, capacidad administrativa, abastecimiento de los bienes públicos y por último, resolución de conflictos.

rés repite un viejo patrón. Algunos intentos de reforma han tenido éxito, pero en la mayoría de los casos resulta contraproducente, ya que la visión macroeconómica y la infraestructura a gran escala no son suficientes para entender semejante fenómeno. Así, si las instituciones políticas y burocráticas son endebles y, además, el mercado que impera opera de manera ineficiente, es muy probable que cualquier ayuda falle y, por tanto, no pueda producir resultados positivos.

Las organizaciones internacionales han dado los primeros pasos hacia una verdadera reforma. La corrupción ha dejado de ser un tabú para convertirse en una cláusula más que debe considerarse en cualquier contrato de préstamo. A este respecto, el Banco Mundial es quien más avances tiene, pero también el que más dificultades ha enfrentado. Ha habido casos donde este organismo retira su apoyo a los países donde la corrupción es evidente. Las dificultades que enfrentan son, a grandes rasgos, el hecho de que no existe la noción de *one size fits all*, sino que se debe hacer una revisión exhaustiva de la situación particular de cada país. Aquí debe señalarse que, para que los esfuerzos internacionales realmente tengan un efecto, deberán hallar la manera de concretar las lecciones aprendidas en sus investigaciones, para no ser sólo un documento más. Para ello, será necesario crear instituciones internacionales de monitoreo e im-

posición. Sin embargo, este aspecto aún está por desarrollarse y se ha puesto en duda por la dificultad de lograr un acuerdo internacional.

Ahora bien, con respecto al ámbito nacional, lo que interesa es por qué se da una reforma. Como lo indica la autora, en cuanto a cuestiones domésticas, lo importante son las ideas y el compromiso de quien las emprende. El reto, en este eje de acción, es lograr identificar los factores estructurales que permitan una condición favorable para la reforma. Si lo anterior se da, entonces la reforma es posible y, en ciertas circunstancias, puede convertirse en una nueva institución que sea difícil de revertir.

Asimismo, la autora señala que, en un contexto nacional, muchas de las reformas dependen a veces de un escándalo o de una crisis severa. Otras veces, una reforma parcial, no sólo es más segura, sino que ayuda a crear credibilidad y es más posible que encuentre cabida.

Por último, y como mencionamos anteriormente, la manera como implemente dicha reforma también constituye un aspecto crucial. Esto último puede darse en dos dimensiones, en el corto plazo, o abruptamente, y en el largo plazo. La primera dimensión es viable cuando hay una crisis y existe insatisfacción con el *statu quo*. La segunda implica una estrategia de implementación gradual, donde cada paso debe ser

designado cuidadosamente, a fin de que no halle resistencia en su camino.

CONCLUSIONES

Para concluir, vale la pena mencionar algunas ideas centrales que Rose-Ackerman expone a lo largo de su libro. La primera, y quizás el punto de partida del estudio, es que el interés propio y el interés público entran, muchas veces, en conflicto. Dado esto último, en la mayoría de los casos, se genera una relación de corrupción donde tanto el que soborna como el que se deja sobornar están mejor, aunque dicha transacción viole la política gubernamental.

Lo que se debe aprehender es que la tolerancia a tales sistemas de corrupción representa un peligro, puesto que tienen efectos nocivos para cualquier Estado. Al analizar las causas de la corrupción, es posible entrever consecuencias comunes y posibles reformas, aunque, como dice la autora, no sea posible generalizar.

Sin embargo, la principal lección que nos deja *Corruption and Government* es que, cuando se trata de contrarrestar un fenómeno tan nocivo y peculiar como la corrupción, no hay reforma viable, a menos que ésta se dé con la noción de crear un cambio creíble, por lo que deberá dirigirse (la reforma) a cambios estructurales que están implícitos en los mismos incentivos que

propician las actividades corruptas y que, a final de cuentas, se hallan en ciertos mecanismos de gobernabilidad del Estado.

.....
Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, de Donatella Della Porta y Alberto Vannucci (Nueva York, Aldine de Gruyter, 1999)

Julio César Vega

De acuerdo con sus connotaciones morales, siempre se ha considerado que la corrupción está mal y que, por tanto, no tiene consecuencias positivas. Sin embargo, la corrupción no es simplemente una mala conducta de gente mala; más a menudo se trata de un proceso de intercambio complejo con profundas raíces sistémicas.

En este sentido, la corrupción, más que el deterioro o la decadencia de un Estado anteriormente sano, es una manifestación y un recordatorio constante de las imperfecciones de los gobiernos, tal como lo demuestra el análisis de Donatella della Porta y Alberto Vannucci. La corrupción entraña vastos factores estructurales y fuerzas históricas. En el nivel teórico, la corrupción se modela como mercado para la renta política. Nueve capítulos examinan las estacas de los intercambios corruptos; participantes políticos, negocios, burócratas, la mafia, co-

rredores vagos de la potencialidad del crimen organizado.

En el libro podemos identificar principalmente tres partes, la primera se relaciona con la protección política. Aquí se consideran los intercambios corruptos como un *trade-off* entre el financiamiento del partido y los favores políticos. La segunda parte tiene que ver con el círculo vicioso entre la corrupción y los costos de la política; la tercera parte se refiere a la corrupción política y a su dinámica.

En este sentido, la primera parte expone el análisis del caso italiano. Ahí se muestra claramente que el financiamiento ilegal y oculto del partido político a menudo está conectado con una demanda de protección política: los sobornos pueden ir dirigidos a los funcionarios del partido, que desempeñan el papel de patrón o de garantes políticos. Los que están asociados a la corrupción pueden, de hecho, intentar obtener, no sólo un beneficio específico, sino una protección genérica para sus actividades empresariales y para sus relaciones de intercambio con la administración pública y sus agentes corruptos. Por ejemplo, cuando un proveedor espera ineficiencias administrativas y retrasa su actividad pública, puede establecerse un intercambio corrupto con el agente o la organización política que puede atenuar sus consecuencias costosas. Pagando tales sobornos, el empresario reduce esa fuente de incertidumbre y compra

el derecho de continuar trabajando en un mercado protegido que, como el sector público, ofrece la posibilidad de ganancias sustanciales.

La demanda de protección suele surgir en cada contexto social, caracterizada por los altos niveles de corrupción. Cuando son más altos los costos de transacción relacionados con los derechos de propiedad sobre las rentas políticas, los lazos “naturales” entre los ciudadanos y el Estado suelen generar conflictos y desconfianza. Las organizaciones políticas pueden responder a tales demandas, proporcionando la protección que puede sustituir esa carencia de confianza en el Estado.

De hecho, en Italia, una fuerte demanda de protección surgió en el mercado oculto de los intercambios corruptos. Puesto que la “modernidad” emitida por el Estado está garantizada como medida oficial de intercambio, la confianza en el cumplimiento de promesas o la colección de los “créditos”, que son ofrecidos por organizaciones políticas como los partidos, permite la reducción de los costos de la transacción de la corrupción que, de otra manera, serían muy altos. La autoridad dentro de los partidos se convierte entonces en un recurso para la consolidación de las creencias, o las expectativas de que los agentes implicados honrarán sus promesas en el mercado de la corrupción. La disponibilidad de un garante

externo significa que no es necesario confiar más en su socio para intercambios corruptos (aunque ambos socios deben, por supuesto, estar convencidos de la capacidad del protector de hacer cumplir el acuerdo). La protección política no está sustentada, como en el caso del Estado y las organizaciones criminales, por la amenaza creíble de la violencia y, por lo tanto, puede ser menos eficaz.

Por otra parte, la protección privada puede reducir los costos de la transacción de la corrupción, pero, puesto que el Estado no la concibe como “bien público”, debe ser comprada privadamente a un vendedor potencialmente fraudulento. La organización del partido —con su sistema institucional de sanciones e incentivos— puede generar expectativas duraderas de confianza en el mercado de la protección, colocándose en la punta de una jerarquía informal de proveedores individuales de protección política.

Aquí, la protección proporcionada por los partidos políticos parece importante para colocar las controversias que puedan surgir entre los diversos agentes en intercambios corruptos, en los ámbitos centrales y locales. Como con cada materia escasa y valiosa, las garantías políticas se pueden exigir y proveer después en el intercambio por un precio, es decir, una cotización para el soborno. Si las finanzas políticas no son,

en sí mismas, una fuente de la corrupción, sí pueden, sin embargo, generar la corrupción cuando, como en el caso italiano, el Estado tiene un poder amplio en la designación de papeles públicos y privados.

La protección política es, en efecto, un prerrequisito para las carreras políticas, así como para la administración pública. La segmentación de los partidos políticos corruptos es confirmada por el análisis de los flujos del soborno, que solamente en algunos casos fueron recogidos por la tesorería central de partidos.

En suma, los líderes de partidos corruptos, así como los funcionarios, pueden influir directamente en la acción de los administradores públicos, quienes son los ejecutores finales y proveedores de los favores específicos.

Asimismo, el círculo vicioso entre corrupción y costos políticos produce tendencias inflacionarias, aumentando los costos de las inversiones en el mercado político. Permite emplear recursos de origen ilegítimo en actividades políticas que también beneficiaron a gente corrupta, impulsando a los competidores a que busquen el financiamiento ilícito para poder competir. Entre la corrupción y los costos de las políticas se ha creado un círculo vicioso: conforme fueron más costosas las actividades políticas, más grandes fueron los incentivos para pagar dinero a cambio de ocupar posiciones públicas.

Al mismo tiempo, cuanto más ricas son las oportunidades del beneficio ilegítimo en papeles públicos, más fácil (y más ventajoso) se convirtió invertir en las campañas electorales.

Los autores, al hablar de la corrupción política y su dinámica, se refieren a que la extensión de la corrupción ha contribuido a que las organizaciones del partido compitan en facciones egoístas, aumentando los costos de las actividades políticas. En la competencia política, los recursos que se derivan de la corrupción han aumentado las posibilidades de éxito de los políticos corruptos, no sólo mediante el incremento en la inflación en los costos de campañas electorales, sino también en los de la administración normal de costosas maquinarias políticas, organizadas alrededor de la distribución de ventajas materiales.

Los escándalos no han traído ciertamente una consolidación de las estructuras del partido. Con pocas excepciones, los nuevos partidos tienen estructuras frágiles de organización, sujetas a divisiones continuas, privadas de control democrático interno y, a menudo, de activistas.

En resumen, Della Porta y Vannucci consideran a la corrupción como una enfermedad democrática de la década. Sostienen que la corrupción está aumentando significativamente. Hacen referencia a la manera como la corrupción y la reforma provocaron el derrumbamiento del régimen en Italia.

Tratar a la corrupción como un mercado puede tener sus límites. Algunos tipos de corrupción surgen como intercambios voluntarios, pero otras clases se derivan de la explotación directa, sostenida ocasionalmente por la violencia. La corrupción, en forma de mercado, es ilegal y en los estados más débiles, por tanto, implica más riesgos. Sin embargo, los mercados pueden impedir los intercambios y el flujo de la información; y hacer que escaseen las mercancías corruptas, desalentando de esta manera a los competidores.

Finalmente, Della Porta y Vannucci consideran a la reforma como un desafío sistémico, pero temen que la corrupción pueda emerger como sistema normativo en su propio derecho.

RESÚMENES

Tendencias actuales en la ética del servicio público

Gerald Caiden

El artículo trata de una ética del servicio público, su contexto cambiante en la actualidad y sus tendencias contemporáneas. El análisis conduce al autor a plantear una reconsideración de la ética global.

Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción

Mohammad Mohabbat Khan

Muchas democracias no han podido materializar reformas administrativas ambiciosas. El deseo de mantener el *status quo* de los políticos en el poder y de los funcionarios públicos de mayor jerarquía, las bases independientes del poder burocrático, el aumento de la intervención burocrática en la vida diaria de los ciudadanos, la resistencia organizada con la administración pública, y la falta de interés de la sociedad civil, han contribuido en diferente grado para evitar que se lleven a la práctica medidas de reforma. La corrupción en distintas formas es frecuente en los países democráticos. La naturaleza de la extensión de la corrupción causa mucho daño a los sistemas burocráticos. Las consecuencias de los fallidos esfuerzos de reforma y la generalización de la corrupción han causado que disminuya el interés de los ciudadanos en los asuntos políticos y que el Estado sea dominado por unos pocos.

.....
El soborno, un marco conceptual para su análisis

Arturo del castillo

El artículo ofrece una revisión general de la literatura sobre el soborno, así como una buena introducción y sobre todo una importante bibliografía. Su preocupación sobre el soborno se centra en las organizaciones burocráticas en su totalidad. Por lo tanto, ayuda a establecer las diferencias entre una corrupción que puede combatirse sólo con modificar los incentivos, y la corrupción que responde a vinculaciones con el crimen organizado, que ha invadido la jerarquía completa de la organización.

.....
Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción

María González de Asís

El artículo describe la estrategia que está poniendo en práctica el Instituto del Banco Mundial para que los distintos países interesados luchen contra la corrupción. La estrategia se basa en captar un compromiso activo de la sociedad civil; en el uso de herramientas para un diagnóstico riguroso; y en la creación de un comité directivo formado por representantes de la sociedad civil y del gobierno.

.....
Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción

James B. Jacobs y Frank Anechiarico

El artículo analiza cómo pueden incidir negativamente en el gobierno los excesivos controles para evitar la corrupción de los administradores públicos. Esto puede tener como resultado que el gobierno sea menos efectivo y eficiente, porque tiende a reforzar la burocracia. El reto entonces es encontrar el tipo y la cantidad óptimos de controles de la corrupción.

.....
*Construcción de una infraestructura de la ética:
las experiencias recientes de los países de la OCDE*

Janos Bertok

El trabajo aborda el método que ha desarrollado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la lucha contra la corrupción. El trabajo parte de considerar a la corrupción como un problema complejo, por lo que las estrategias para combatirla deben darse tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. En el documento se resumen las experiencias de los países de la OCDE.

.....
Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción

Arturo del Castillo

El artículo se refiere a la manera de medir la corrupción. Sostiene que una de las mejores maneras radica en los sondeos en todo el país pues la prensa y los casos judiciales ofrecen información muy limitada. Los datos que se han logrado obtener indican que altos niveles de corrupción reducen el crecimiento económico y que los estados corruptos padecen de falta de legitimidad.

ABSTRACTS

.....
Current Directions in Public Service Ethics

Gerald Caiden

The paper deals with a public service ethics, its changing context nowadays and its contemporary directions. The discussion leads the author to set out a reconsideration of global ethics.

.....
Problems of Democracy: Administrative Reform and Corruption

Mohammad Mohabbat Khan

In many democracies far-reaching administrative reforms have failed to materialize. Desire to maintain the *status quo* by both politicians in power and senior civil servants, independent bases of bureaucratic power, increasing scope of bureaucratic intervention in the daily lives of citizen, organized resistance with the civil service and lack of interest of civil society, have contributed in varying degrees to the non-implementation of reform measure. Corruption in different forms is prevalent in democratic countries. The nature of extend of corruption is causing many dangers to democratic systems. Consequences of failed reform efforts and prevalent of wide-ranging corruption have led to decreasing citizen interest in the affairs of the polity and the dominance of the state by few.

.....
On Bribery – A Conceptual Framework

Arturo del castillo

The paper offers a general review about the literature on bribery, a good introduction to the subject and an important bibliography. It focuses on the bureaucratic organizations at large. Therefore, it helps to set the differences between a corruption that can be fought only with incentives changes, and the corruption that responds to the organized crime, that has invaded the entire hierarchy of the organization.

.....
Coalition-Building to Fight Corruption

María González de Asís

This paper describes the strategy the World Bank Institute is implementing so different interested countries fight corruption. The strategy is based on gaining an active compromise by the civil society, the use of tool for a strict analysis and the creation of a managerial committee made up by civil society and government representatives.

.....
On the Costs and Benefits of Corruption Control

James B. Jacobs y Frank Anechiarico

The article discusses how excessive controls to prevent public managers corruption can fall negatively on the government. This is reflected in a less effective and less efficient government, because it tends to reinforce bureaucracy. The challenge, therefore, is to find the optimal type and amount of corruption controls.

.....
Building an Ethics Infrastructure: The Recent Experiences of OECD Countries

Janos Bertok

This paper deals with the OECD method to fight corruption. The documents begins by considering corruption as a complex problem, and therefore the strategies to fight it must be both in the demand and the supply sides. The documents summarizes the OECD countries experiences.

.....
*Understanding Corruption, The Empirical Foundations
of Recent Research on Corruption*

Arturo del Castillo

The article deals with the way to measure corruption. It argues that one of the best ways is the national level probing, because media and the law cases offer very limited information. The data collected indicate that high corruption levels reduce economic growth and that corrupted states lack of legitimacy.

INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. *Gestión y Política Pública* considerará para su posible publicación artículos inéditos que no estén sometidos para su publicación simultáneamente en otro medio. Los manuscritos deberán dirigirse por duplicado a:

David Arellano Gault
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873
Correo electrónico: david.arellano@cide.edu

2. La colaboración debe ajustarse a los siguientes lineamientos:

- Incluir, junto con el envío del trabajo, la siguiente información: título del trabajo, un resumen de su contenido en español o en inglés de 80 a 160 palabras, nombre y nacionalidad del autor, señalando la actividad que se encuentra desarrollando en el momento de someter a dictamen el artículo, así como domicilio, teléfono, fax y correo electrónico en caso de poseerlo.
- Presentar original impreso y copia (incluyen- do cuadros, gráficas, etcétera), en papel tama-

ño carta, por una sola cara y a doble espacio. Anexar un disquete con el archivo. También las colaboraciones podrán ser enviadas vía correo electrónico.

- Disponer las referencias bibliográficas entre paréntesis en el texto del siguiente modo: (autor, año, página). La bibliografía completa se presenta al final ordenada alfabéticamente. Debe adecuarse al siguiente esquema: apellidos, nombre (año), *título*, ciudad, editorial.

3. La dictaminación del manuscrito tiene un carácter anónimo y la llevarán a cabo miembros de la cartera de árbitros especialistas en el tema. No durará más de cuatro semanas, contadas a partir de la fecha de recepción del artículo.

4. Para información de los colaboradores, se hace notar que la revista *Gestión y Política Pública* se encuentra referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:

Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

1. *Gestión y Política Pública* will consider manuscripts on the understanding that their content is original and that the manuscript has not been accepted for publication or review elsewhere. The manuscript should be sent to:

David Arellano Gault
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873
E-mail: david.arellano@cide.edu

2. Submissions should follow the following guidelines:

- A separate sheet that includes the manuscript's title, an 80 to 160 word abstract, the author(s) name and nationality, academic and/or professional affiliation, and contact information (e-mail).
- Two printed copies of the complete manuscript, typed, double-spaced, on one side of standard white 8 1/2" x 11" paper. One electronic copy of the complete manuscript saved

on a 3 1/2" disk. Manuscript can also be sent by e-mail.

- Citations should be specified in the text in the following manner: (author, year, page number). Bibliographic references should begin after the text in alphabetical order and should be specified in the following manner: Last name(s), First name (year), *Title*, city, publisher.

3. Manuscripts will be anonymously reviewed by a minimum of two scholars active in the field of public administration and public policy. All manuscripts will be reviewed within four weeks of their receipt by the editors.

4. The contents of *Gestión y Política Pública* are indexed or abstracted in the following:

Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.