

Corrupción Normal y Corrupción Sistémica

Robert Klitgaard¹

Los dos grandes pecados de gobierno son la dictadura y la corrupción.

¿Pueden estos males medirse? Mucha gente lo ha intentado. Existen muchos índices de democracia. Miden cosas tales como derechos políticos, libertades civiles y percepción sobre la justicia. Resulta que estas medidas tienen una alta correlación, así estas estén basadas en los denominados indicadores objetivos o en percepciones subjetivas. Dos medidas que han persistido en el tiempo, disponibles de Freedom House, son las de derechos políticos y las de libertades civiles. 1 es lo mejor en estas escalas y 7 es lo peor.

También existen medidas de corrupción. Estas, igualmente, tienen una gran variedad pero usualmente se basan en percepciones subjetivas. Mucho se ha dicho de las mediciones de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, tanto en las naciones que las envían como en las que las reciben. La escala es invertida respecto a la los dos escalas previas. Aquí, 1 es desastroso y 10 extraordinario.

Estas mediciones se han complementado con encuestas nacionales y regionales a ciudadanos y empresarios. El Banco Mundial es actor clave en estas como lo es el Foro Económico Mundial (World Economic Forum). Este último tiene varios índices. Uno es el Índice de Crecimiento de la Competitividad, basado en indicadores de gobernabilidad, el cual ha probado tener la más alta correlación con el crecimiento de las naciones. El segundo es el Índice de Competitividad Empresarial (anteriormente llamado Índice de Competitividad Microeconómica) y se basa en encuestas a empresarios. En este existen dos índices de interés, uno para corrupción y otro para contratos y leyes. La tabla que sigue muestra la clasificación de unos países escogidos en dos de estas escalas, donde 1 es lo mejor.

La Tabla 1 muestra el lugar que ocupan Colombia y varios otros países de la región en estos índices de democracia y buen gobierno.

Nótese un patrón en la región. Los puntajes de democracia se encuentran entre aceptables a buenos y algunas veces son excelentes. Los derechos políticos en Panamá, por ejemplo, ocupan un lugar similar al de los mejores del mundo, pero sus puntajes en gobernabilidad se encuentran en una posición que fluctúa entre regular y pésimo. Nicaragua, por ejemplo, ocupa el puesto 88 entre 133 países clasificados por Transparencia Internacional en 2003—puesto similar al de Yemen, por debajo de Mozambique, Palestina, Ghana y Rusia. Es también alarmante el puesto 88—entre 95—que ocupa Nicaragua en el Índice de Competitividad Empresarial publicado por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum).

Comparado con otros países de la región, Colombia es más bien una excepción. En relación con otros países del mundo, su clasificación en derechos políticos y en libertades civiles es similar a su clasificación en el control de la corrupción y en el entorno de negocios. Esta clasificación se basa en la última información disponible que todavía no refleja el impacto de la Administración Uribe, pues no ha pasado el tiempo suficiente.

¹ Presidente, Claremont Graduate University. E-mail: robert.klitgaard@cgu.edu

Tabla 1

Clasificación de Países de la Región en Medidas de Democracia y Buen Gobierno

	Pol rights	Civ. lib.	TI cor.	GCI	BCI
Colombia	4	4	3.7 59/133	63/102	51/95
Panamá	1	2	3.4 66	59	59
Costa Rica	1	2	4.3 50	51	45
El Salvador	2	3	3.7 59	48	64
Guatemala	4	4	2.4 100	89	81
Nicaragua	3	3	2.6 88	90	88
Venezuela	3	4	2.4 100	82	80
México	2	2	3.6 64	47	48

Nota: Pol rights = Medida de derechos políticos de Freedom House, 1 = excelente, 7 = terrible. *Freedom in the World 2003*. <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>

Civ lib = Medida de libertades civiles de Freedom House, 1 = excelente, 7 = terrible.

TI cor. = Índice 2003 de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, 1 = terrible, 10 = excelente. Se tienen en cuenta 133 países.

http://wwwuser.qwdq.de/~uwww/corruption.cpi_2003_data.html

GCI = Índice de Competitividad del Crecimiento del World Economic Forum, ranking 2002 del World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2003-2004*.

http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_2003_2004/Competitiveness_Rankings.pdf

BCI = Índice 2002 de Competitividad Empresarial del World Economic Forum, ranking 2002

Tal como lo ha precisado el Presidente Uribe, el reto de la región es encontrar cómo se logra que las instituciones democráticas puedan alcanzar su máximo potencial. La tarea es mejorar tanto las instituciones democráticas como lo que yo denomino el *aparato anti-corrupción de la administración pública*.

El Aparato Anticorrupción de la Administración Pública

Los Gobiernos se arriesgan de manera inherente a la dictadura y a la corrupción. Muchas de las instituciones democráticas y de la administración pública pueden verse como mecanismos para reducir esos dos riesgos. Las elecciones, las audiencias públicas, el referéndum y la aprobación del Congreso a ciertas nominaciones políticas tienen altos costos e imperfecciones pero su propósito es defenderse de la dictadura. Los procesos presupuestales, los sistemas de control, las normas de compras de gobierno, los sistemas para escoger los servidores públicos así como todo tipo de evaluaciones oficiales son también costosos, tanto en dinero como en trámites, pero su propósito es protegerse de la corrupción.

En esta última categoría se encuentra el aparato anticorrupción de la administración pública. El buen o mal funcionamiento de este aparato es determinante del nivel de corrupción de un país. Es importante entender también que la lucha contra la corrupción puede ir demasiado lejos. El aparato anticorrupción debe involucrar un número de compensaciones y quienes lo controlan deben entender por qué se dan diferentes tipos de corrupción. Luego deben decidir, para una parte del aparato anticorrupción, qué tan lejos deben ir en su intento de controlar la corrupción y preguntarse, de manera metafórica, en qué punto los costos marginales de reducir los riesgos de corrupción sobrepasan los beneficios marginales. La tarea es optimizar estas compensaciones lo cual dependerá no solamente del tipo particular de una actividad corrupta sino también de ciertas características de la situación del país.

Entendiendo por qué hay corrupción

En todos los países hay corrupción y esto puede pasar en cualquier institución que provea bienes y servicios o que tenga activos que pueden ser explotados por los empleados para sus propósitos individuales. La corrupción se da porque la gente trata de aprovecharse de estas instituciones y activos. Aquí hay algunos ejemplos:

- Si se puede obtener un beneficio por ser parte de un grupo, algunas personas intentarán ser parte de ese grupo de manera fraudulenta. Por ejemplo, con carnés de identificación para atención médica gratis.
- Si un beneficio se asigna mediante un concurso de méritos, los concursantes intentarán influir en los criterios que se utilizan o en el juicio de los individuos. Ejemplos: pagos indebidos en compras de gobierno, soborno a jueces.
- Si la demanda del gobierno no es elástica, las firmas intentarán confabularse y subir los precios. Ejemplo: fijación de precios
- Si el acceso a los políticos puede proveer información confidencial u otros beneficios, los ciudadanos intentarán adquirir más de lo que les toca. Ejemplo: contribución en campañas, sobornos.
- Si la provisión de información privada permite elevar costos, los ciudadanos tenderán a retener tal información. Ejemplo: Evasión de impuestos.
- Si un funcionario tiene el monopolio del poder sobre un bien o servicio, la discreción para decidir lo que cualquier cliente recibe y si además, no tiene que rendir cuentas, habrá una tendencia hacia la extorsión o el soborno. Ejemplo: demandar un pago indebido para autorizar el pago de un contrato; la entrega de una licencia a una persona no calificada.

Respondiendo con el aparato anticorrupción de la Administración Pública

Para limitar la corrupción normal o en equilibrio, el aparato anticorrupción de la administración pública recoge información y define recompensas y castigos de manera acorde. La moral es importante, naturalmente, pero dado el nivel de moralidad pública (la cual es susceptible de manera débil a la influencia política de corto plazo) la cantidad de corrupción depende de cálculos económicos hechos por las personas involucradas en la actividad corrupta. ¿Cuáles son los beneficios de la actividad? ¿Cuál es la probabilidad de ser atrapado y, si es atrapado, cuál es la pena esperada? El individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio menos los costos morales menos la probabilidad de ser atrapado multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero. Una sociedad con fuerte sentido moral contra la corrupción sancionará al corrupto, lo cual eleva los costos morales y proveerá fácilmente información sobre la corrupción si esta ocurre, elevando la posibilidad de ser atrapado. Quien elabora las políticas que buscan reducir la corrupción tenderá a trabajar en los otros factores, particularmente en la recolección de información y en cambiar las penas y recompensas. La siguiente es una lista de algunas compensaciones:

- Compras competitivas de gobierno, más costosas y lentas, versus alianzas no competitivas gobierno-empresarios, lo cual, en principio, ofrece beneficios de una competencia compartida y una mejor implementación pero corre también el riesgo de corrupción y monopolio.
- Una administración por indicadores cuantitativos, que mide de manera imperfecta lo que se busca pero que es menos susceptible al fraude, versus una administración por indicadores cualitativos, la cual es difícil de monitorear y es más susceptible de disimulo.
- Centralización versus descentralización –donde la última promete mejores respuestas y mayor conocimiento local pero corre el riesgo de deseconomías en la escala de control, capacidades más débiles de la administración local y mercados locales menos competitivos.

- Nominación política de funcionarios clave, que ofrece una mejor respuesta a los líderes electos y por lo tanto al público que los eligió, versus nominaciones al servicio civil por criterios técnicos y méritos, lo cual promete mayor capacidad para cumplir con el trabajo.
- Planeación de largo plazo versus una agilidad del gobierno en responder y adaptarse a condiciones cambiantes.
- Normas del servicio civil que posibilitan una variedad de recompensas y castigos, versus normas que estandarizan los pagos por salarios y hacen muy difícil el castigo y la destitución, en nombre de proteger la administración de la politización.

Cada una de estas compensaciones idealizadas tiene un polo que parece reducir los riesgos de corrupción pero que también parece entrañar mayores costos directos e indirectos. Una implicación es que en cualquier sociedad habrá ciertos niveles de corrupción. A esto le denomino "corrupción normal o en equilibrio", no como aprobación sino para hacer notar que controlar la corrupción nunca será igual a eliminarla.

Factores Sociales que llevan a mayores niveles de corrupción

Los niveles de la corrupción en equilibrio variarán entre países e instituciones dependiendo de su situación específica. Se puede tener la hipótesis de que los niveles de corrupción serán menores cuando:

- Los ciudadanos estén de acuerdo sobre el valor de la democracia y del buen gobierno.
- El papel del gobierno está limitado a áreas claramente definidas, especialmente en aquellas donde el gobierno tiene una ventaja comparativa.
- No existen emergencias como guerras, desorden público, crisis financieras o desastres naturales, las cuales pueden requerir acciones rápidas y dramáticas, donde las protecciones que tienen la democracia y el servicio civil pueden ser difíciles de proveer o no se quieran llevar a cabo.
- Los funcionarios públicos están bien pagos y son bien calificados.
- El sector privado es amplio y competitivo, con reglas del juego claras y abiertas a la competencia extranjera.

Los niveles de corrupción tenderán a ser mayores en países e instituciones que no tienen estas condiciones.

Puede esperarse, por lo tanto, que los niveles de "corrupción normal" varíen de acuerdo con (a) estas condiciones sociales y (b) la calidad del aparato anticorrupción, incluyendo el liderazgo político.



Corrupción sistémica o anormal

Pero hay más en esta historia. En algunos casos, el aparato para contener la corrupción es inefectivo o incluso perverso. Lo que podría llamarse niveles normales de corrupción—esto es, los niveles de corrupción que implican las compensaciones óptimas—pueden escalar rápidamente. La corrupción sistémica o anormal —o hipercorrupción para utilizar un término acuñado por el argentino Luis Moreno Ocampo—, resulta en instituciones enfermas. Por ejemplo, existen situaciones donde algunos o la mayoría de los líderes políticos y empresariales

se combinan para sacar utilidades y rentas ilícitas a expensas del ciudadano corriente. En estos casos, el aparato anticorrupción puede corromperse.

La corrupción sistémica depende tanto de condiciones sociales como de la calidad del aparato anticorrupción, incluyendo el liderazgo político. Tiene más probabilidades de que aparezca bajo las siguientes condiciones:

- Los ciudadanos no están de acuerdo sobre el valor de la democracia formal.
- Los ciudadanos no demandan o quizás ni siquiera entienden el "buen gobierno".
- El papel del gobierno se expande y los ciudadanos no están de acuerdo.
- Se presentan emergencias desde guerra hasta desorden público, o desde un colapso financiero hasta un desastre natural, donde en cada caso parece requerirse acciones rápidas y dramáticas que las protecciones que ofrecen la democracia y el servicio civil son incapaces de proveer o no quieren hacerlo.
- A menudo los funcionarios públicos están mal pagos y usualmente no tienen las calificaciones necesarias.
- El sector privado es pequeño y poco competitivo, con reglas del juego confusas y políticas que frenan la competencia extranjera.

Las consecuencias de la corrupción sistémica incluyen la desmoralización de ciudadanos y empresarios, inestabilidad política, gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios así como un sector privado que debe participar en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir. Esta mañana no entraré en el detalle de la extensa evidencia existente sobre estos costos provenientes de estudios de caso y en análisis econométricos, pero quiero citar algunos efectos que no han sido enfatizados de manera suficiente. Cuando la corrupción se vuelve sistémica el gobierno se vuelve muy ineficiente y las políticas para estimular el progreso económico fracasan.

En países con corrupción sistémica, el reto no es simplemente implementar las políticas de estabilización y liberalización. Tampoco, naturalmente, es aceptar lo opuesto: inestabilidad y monopolios, dictadura y corrupción. El reto de muchos otros países del mundo es, más bien, ¿Cómo podemos combatir la corrupción sistémica y reducir los niveles de corrupción "en equilibrio"?

Algunos gobiernos se resisten al Buen Gobierno. La experiencia en muchos países me ha mostrado que a menudo los líderes tienen dos caras. Pueden apreciar y censurar los costos de la corrupción sistémica, pero también pueden reconocer los beneficios personales y partidistas de un sistema corrupto. Para ayudarles a moverse hacia una estrategia de largo plazo, varios pasos, casi psicológicos, son necesarios.

En primer lugar, los líderes deben entender que existen posibles mejoras sin llegar al suicidio político. Aquí es donde una asesoría sensible puede ayudar a los líderes a tener conocimiento de esfuerzos anticorrupción en otros lugares, a tener un acercamiento sistemático y a analizar las muchas categorías de beneficios y costos políticos.

En segundo lugar, los líderes deben desarrollar una estrategia que reconozca que no todo se puede hacer al mismo tiempo. Uno debe emprender a puerta cerrada un cierto análisis de costo-beneficio, evaluando aquellas formas de corrupción donde los costos económicos son más altos (por ejemplo, la corrupción que distorsiona políticas en lugar de quién consigue un contrato específico) pero teniendo en cuenta también dónde es más fácil establecer una diferencia. Una buena regla general es que para tener credibilidad una campaña anticorrupción debe tener resultados tangibles dentro de los siguientes seis meses.

Tercero, los líderes necesitan un aislamiento político. La colaboración internacional puede proveerlo en la medida que los países admitan que tienen un problema común y se muevan para enfrentarlo. ("la corrupción no es un problema solamente nuestro, o de mi partido, o de mi administración"). En verdad, la condicionalidad internacional aplicable a muchos países puede ayudar a un líder a justificar medidas anticorrupción que de otra manera podrían ser embarazosas o difíciles de tener credibilidad.

Reformas sistemáticas

Aun cuando los elementos específicos varían de un sistema corrupto a otro, los perfiles de la respuesta necesaria son claros. Las reformas deben centrarse, sobre todo, en el mejoramiento de incentivos y de información. El hecho básico es que es irreal esperar que jueces, fiscales y policías mal pagos dejen de lado sobornos lucrativos cuando la posibilidad de ser atrapados es muy baja y el castigo, si son atrapados, es menor o inexistente. Los esfuerzos anticorrupción deben trabajarse desde los dos lados del tema de los incentivos: Relacionando los logros con recompensas positivas y estableciendo mayores castigos para quienes infringen la ley.

Yo recomendaría adelantar experimentos osados, con mejores incentivos. Involucrar a los funcionarios públicos y a los ciudadanos en la fijación de objetivos mensurables y en evaluar si estos se alcanzan. Por ejemplo, buscar ahorros en costos en las compras de gobierno y mejoras en la calidad, como evidencia mensurable de tales mejoras, en parte como medio de control a la corrupción y parte de estos ahorros se podría entonces repartir entre los funcionarios involucrados. Ayudémosles a ganarse una vida decente de manera tal que puedan cumplir con la confianza pública depositada en ellos sin que lleven su familia a la quiebra.

Al mismo tiempo, deben incrementarse las sanciones negativas por corrupción. Un buen paso inicial sería "freír" unos cuantos de los muchos peces gordos que parecen deslizarse de alguna manera de las redes del sistema judicial.

La información es crucial y aquí, otra vez, debemos buscar la ayuda de la sociedad civil y de los funcionarios del gobierno. Vemos alrededor del mundo un gran movimiento para mejorar la medición de los productos de las agencias gubernamentales. Un ejemplo maravilloso es Bangalore, India, donde una fundación local ha involucrado a los ciudadanos con una "tarjeta de reporte" sobre los servicios que presta la ciudad. Los ciudadanos participan en encuestas, estudios de caso e investigaciones sobre indicadores mensurables de los resultados del gobierno (tiempo de espera, cantidad producida, etc.). Como resultado, no solamente se ha reducido la corrupción sino que todo el diálogo político ha tendido a centrarse en resultados.

Elevando la lucha contra la corrupción

Los gobiernos de América Latina y, en realidad, de todo el mundo están hablando como nunca de combatir la corrupción. Los gobiernos deberían definir su ataque a la corrupción desde la cima hacia abajo: desde políticas y leyes y un Presidente limpio a un mejoramiento sistemático de los sistemas corruptos. Esto puede contar con pasos tales como nombrar un "zar" anticorrupción y un comité coordinador ministerial entre las agencias que más tienen que ver con la lucha contra la corrupción (Contraloría, Ministerio Público, Policía, Ministerio de Justicia, Corte Suprema, Ministerio de Hacienda o Finanzas, Ministerio de Gobierno). También puede suponer la creación de un cuerpo elite con personal de varias entidades como la Contraloría, la Policía y el Ministerio Público. Nuevas leyes, tales como límites a la financiación de campañas y la expansión de evidencia admisible, seguramente serán también bienvenidas. Pero cuando la corrupción se ha vuelto sistémica, una campaña contra este tipo de corrupción requiere más que mejores políticas públicas y leyes así como más capacitación. Requiere un golpe al equilibrio de la corrupción. En este tratamiento de shock el gobierno debe ser atrevido. Debe desafiar a los ciudadanos para que se involucren en el diagnóstico y en el mejoramiento de los

sistemas corruptos, teniendo como paso inicial la realización de encuestas y entrevistas confidenciales. Los funcionarios públicos deben ser retados a diseñar experimentos con resultados mensurables, los cuales deben ayudar a resquebrajar el sistema de incentivos que hoy anima y, más aún, demanda comportamientos corruptos. La impunidad debe ser abolida. Recomiendo que cualquier esfuerzo contra la corrupción comience con una publicitada persecución de unos cuantos peces gordos –incluyendo gente del sector privado (tanto de empresas nacionales como extranjeras), del legislativo, de la rama judicial, de la burocracia del ejecutivo y de la clase política. Para evitar suspicacias, sería bueno que algunos de estos peces gordos pertenecieran al partido que está en el poder.

Así, una campaña para mejorar la gobernabilidad debe apoyar las formas actuales de capacitación y sacar nuevas leyes, con:

- 1) La conformación de un cuerpo coordinador de nivel nacional responsable de diseñar y hacer seguimiento a una estrategia contra la corrupción, en conjunto con un consejo de veeduría ciudadana.
- 2) La identificación de unas pocas agencias o áreas clave donde el esfuerzo anticorrupción se centre en un primer año con la esperanza de que el éxito le permita ganar fuerza.
- 3) Una estrategia de formar gente dentro de ministerios clave, que asuma seriamente los problemas de incentivos e información, incluyendo experimentos de pagos basados en resultados.
- 4) La identificación de unos cuantos peces gordos cuyos casos deben ser procesados.

Para tener el máximo impacto, estos pasos deben ser preparados cuidadosamente antes de ser anunciados y su anuncio debe hacerse de manera simultánea.

Construyendo el momento político

Una campaña para mejorar la gobernabilidad tiene que ser sistemática y de largo plazo, pero por razones políticas también debe tener éxitos en el corto y mediano plazos. Los siguientes son ejemplos de lo anterior:

- 1) El Presidente anuncia que todos los funcionarios públicos deben firmar un compromiso estándar de conducta que excluye la aceptación de sobornos. Al mismo tiempo, dice que a nadie se le permitirá participar en la licitación de un contrato público si no ha firmado un compromiso estándar de conducta similar, en relación con el ofrecimiento de sobornos. El sector privado deberá alistarse para tener una capacidad de monitoreo independiente que pueda hacer seguimiento a una queja. Algunas organizaciones como el Banco Mundial ofrecen apoyo financiero para tales investigaciones incluyendo ONG internacionales como Transparencia Internacional.
- 2) El Presidente anuncia un programa experimental dentro de las Agencias de Aduanas y de Impuestos, donde a los funcionarios se les pagará una proporción de los ingresos adicionales por impuestos que se generen el año siguiente. El bono podrá ser de 25 a un 50% del salario y solamente entrará en vigor si los ingresos exceden cierta meta de crecimiento (quizás un 25%). Al mismo tiempo, los funcionarios de ambas agencias serán asistidos en el desarrollo de un sistema de evaluación de desempeño, donde las metas de ingresos están condicionadas por región y por actividad y donde indicadores de excelencia y abusos, no relacionados con los ingresos, se generan (por ejemplo, tiempo para pasar la aduana).
- 3) El Presidente organiza un taller de alto nivel para Ministros y líderes del sector privado y de ONG para referirse a la corrupción y qué hacer al respecto. De este evento deben surgir

ideas, incluyendo un plan a seis meses, el cual debe tener un seguimiento con ayuda de organismos internacionales como el Banco Mundial. Este taller puede ser seguido por otros seminarios en ministerios clave (particularmente finanzas), empresas públicas, Policía y rama judicial.

- 4) El Presidente anuncia la creación de un Departamento de Prevención de la Corrupción en la Oficina del Contralor General (o del Ministerio de Justicia o ...). Con la ayuda de consultores internacionales, esta oficina revisará los procedimientos burocráticos para reducir las oportunidades de corrupción y abuso; es lo que la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong denomina "evaluación del riesgo". Las primeras agencias en tenerse en cuenta serán aquellas donde el público percibe que la corrupción es sistémica: por ejemplo, agencias encargadas de otorgar licencias y permisos, impuestos, compras de gobierno y otras.
- 5) Este nuevo departamento, con el apoyo del Presidente, busca medios para incluir los ciudadanos en la lucha por un buen gobierno. La gente sabe dónde existe corrupción y necesitan formas de reportar lo que saben. Algunas ideas pueden ser:
 - a) Entregar a los consejos locales y otros grupos urbanos una lista de proyectos que pueden tenerse en cuenta el siguiente año en sus propias áreas, con especificaciones detalladas, ofreciéndoles una oportunidad de reportar insuficiencias y excelencias;
 - b) Realizar estudios confidenciales usando al sector privado, para identificar dónde hay corrupción en el sistema de compras del gobierno, en las cortes, en el otorgamiento de licencias, en aduanas y otros;
 - c) Creando veedurías ciudadanas en varios niveles de la Policía y las cortes;
 - d) Creando veedurías ciudadanas para la nueva oficina anticorrupción;
 - e) Involucrar asociaciones de contadores y abogados en el esfuerzo de vigilancia;
 - f) Organizar una línea caliente para personas que quieran reportar actividades ilícitas;
 - g) Formar equipos de funcionarios públicos con alta experiencia y excelentes universitarios recién graduados para investigar reportes y muestras al azar de casos importantes de pago de impuestos o exenciones, compras de gobierno y otros;
- 6) El Presidente inicia un proceso para identificar y procesar varios "peces gordos" que evaden impuestos, contrabandean, ofrecen o reciben sobornos, empezando por miembros de su propio partido.
- 7) Desafiar a los proveedores de servicios sociales para que creen medidas del éxito contra las cuales puede establecerse su desempeño y luego realizar un experimento que relaciona una mayor compensación a dicho desempeño. Un ejemplo puede estar en la educación pública. Los maestros, con derecho, se quejan de que son mal pagos; el gobierno, con derecho, sostiene que doblar el pago de los maestros bajo el sistema actual probablemente no tenga un gran efecto en lo que aprenden los estudiantes. El gobierno por lo tanto ofrece a los maestros una oportunidad de ganar más dependiendo de medidas transparentes de éxito, diseñadas por los mismos maestros y por grupos de padres de familia. Las mediciones pueden incluir evaluaciones de pares pero solamente si se "califica con curva", de manera tal que los maestros no sean cooptados para dar a sus colegas calificaciones uniformes de "excelencia". Estas iniciativas se pagarían con base en una evaluación escuela por escuela y podría estar en un aumento del 25 al 50% de los salarios por un desempeño excelente. La sostenibilidad del experimento dependerá de la posibilidad de establecer cargos a los usuarios, que complementen los incrementos de los gastos gubernamentales en educación.

Comentarios finales

La corrupción es normal, lo cual no quiere decir que sea buena. La gente se aprovecha del gobierno para obtener beneficios cuando no debe, se confabula para subir los precios, evade requisitos, impuestos y leyes y paga por servicios que no debería recibir. Los funcionarios públicos se pueden aprovechar del monopolio más la discreción menos la rendición de cuentas para robar o extorsionar. En respuesta, muchos gobiernos alrededor del mundo han creado lo que puede denominarse como un aparato anticorrupción de la administración pública, incluyendo al sistema legal, contadurías y auditorías, presupuestos, compras competitivas de gobierno y veedurías ciudadanas. Los gobiernos deben invertir en este aparato hasta el punto donde los beneficios sociales de una corrupción reducida sean iguales a los costos sociales del aparato mismo. El cálculo dependerá de la calidad del aparato y en varios otros aspectos de la sociedad misma. Por estas razones, el nivel de corrupción normal o en equilibrio variará entre países y podemos esperar que su nivel decline en el tiempo.

La corrupción también puede ser sistémica. Aquí el mismo aparato anticorrupción se vuelve corrupto y hay ausencia de voluntad política al más alto nivel. Bajo estas condiciones se frena el desarrollo y las políticas normales de crecimiento económico tales como expansión macroeconómica, de cara a los sobresaltos que pueden tenerse bajo la liberalización de los mercados y las industrias, pueden ser decepcionantes. La pregunta sería entonces, ¿Qué puede hacerse para luchar contra la corrupción sistémica?

Este documento ha ofrecido un número de sugerencias las cuales espero que encuentren útiles e inspiradoras en sus esfuerzos para combatir la corrupción. Son solamente sugerencias, no recetas; ustedes tendrán que adaptarlas a las realidades locales. En la medida que se promueva el buen gobierno, ustedes en América Latina y nosotros en los Estados Unidos así como gente de todo el mundo, necesitamos aprender unos de otros, de nuestros éxitos y nuestros fracasos. Necesitamos experimentar. Necesitamos crear concursos en los cuales todos podamos aprender. Necesitamos combinar esfuerzos –empresarios, gobierno y sociedad civil- y combatir todos juntos la corrupción.