

# Corrupción y Modernización del Estado

Claudio Orrego Larraín

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil

Agosto 2000

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe un gran consenso internacional en cuanto a la urgente necesidad de fortalecer los regímenes democráticos, estimulando el desarrollo económico y social de los pueblos y promoviendo el surgimiento de una sociedad civil cada vez más fuerte. Sin embargo, en un contexto de rápidas y radicales transformaciones económicas e innovaciones tecnológicas, "el funcionamiento de la democracia y el mercado pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión del Estado, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos". (Equipo de Modernización del Estado del BID, 1994) Esto demanda, en consecuencia, una profunda modernización de las instituciones del Estado, que le otorguen a éste los instrumentos y capacidades necesarias para cumplir eficaz y eficientemente su nuevo rol.

Esta tarea, sin embargo, no se llevará a cabo en un vacío. El Estado contemporáneo, especialmente el de América Latina, presenta un conjunto de debilidades estructurales que dificultan este esfuerzo modernizador. Entre éstas, hay dos que pueden llegar a representar un obstáculo significativo: 1) la fragilidad o simple ausencia de dos principios básicos de toda administración pública sana, fuerte y eficaz: responsabilidad y transparencia públicas; y 2) la presencia de distintos grados de corrupción.

La responsabilidad pública consiste en que quienes detentan la autoridad pública deben responder por el desempeño (medido lo más objetivamente posible) ante la ciudadanía y los demás poderes del Estado. La **transparencia pública**, por su parte, implica que la información relativa al proceso de toma de decisiones y al diseño de políticas públicas debe ser socialmente accesible para la ciudadanía, la prensa y los demás poderes del Estado. Ambos principios están en el corazón de lo que se ha denominado el *buen gobierno*. Sin mecanismos que hagan efectiva esta responsabilidad y dicha transparencia, tanto a nivel de gobierno central como descentralizado, es difícil pensar en el mejoramiento de la eficiencia y el carácter democrático de cualquier gobierno.

Pero ha sido precisamente la necesidad de fortalecer estos principios, esenciales para el fortalecimiento de toda burocracia pública y para la consolidación y profundización democrática, lo que más ha potenciado el estudio del otro fenómeno crítico en el debate sobre la modernización del Estado: la corrupción. En efecto, la experiencia de los últimos años ha comprobado que la debilidad o ausencia de los principios de responsabilidad y transparencia en la estructura jurídico-institucional y en la gestión gubernamental de un país, es lo que genera el terreno más propicio para la existencia de prácticas de corrupción. De igual forma, la existencia de corrupción ha demostrado ser uno de los principales obstáculos para poder consolidar institucionalmente la vigencia de estos principios modernizadores.

La corrupción, entonces, es el otro gran escollo para que el Estado pueda modernizar sus estructuras y cumplir eficientemente su nuevo rol en la sociedad y especialmente en la economía. Hoy existe conciencia de que un Estado fuerte y eficiente y el desarrollo económico, son dos elementos interdependientes. En efecto, inspirados en las recientes experiencias de desarrollo exitoso, hoy existe acuerdo en que un sólido desarrollo económico supone, entre otras cosas: burocracias competentes, honestas, razonablemente bien pagadas, y dotadas de tecnócratas altamente capaci-

tados; eficientes sistemas de gestión financiera (contabilidad, presupuestos y auditorías); instituciones que faciliten una fluida y transparente comunicación e intercambio de información con el sector privado; y, desarrollo del sistema jurídico. (Banco Mundial, 1994) Pues bien, ninguna de estas características es compatible con la existencia de altos niveles de corrupción, especialmente administrativa. En otros términos, la presencia de la corrupción es un reflejo de que estas características, junto con los principios ya enunciados, no están vigentes en las estructuras públicas.

Este trabajo sobre el fenómeno de la corrupción se enmarca en el esfuerzo general de modernización del Estado, que busca fortalecer la capacidad de éste para diseñar e implementar políticas con independencia de poderosos intereses económicos o de cualquiera otra índole. Es cierto que otros son los hechos que han puesto el fenómeno de la corrupción en los titulares de los diarios y en las agendas de políticos e instituciones multilaterales. Ellos van desde escándalos de soborno y la participación en ellos de altas autoridades políticas y económicas, hasta gravísimas situaciones de malversación y apropiación indebida de fondos destinados a inversiones sociales en países en desarrollo. Sin embargo, el presente esfuerzo por entender este complejo y multifacético fenómeno, estudiar su relación con diversos factores de la vida social, política y económica, y evaluar las políticas utilizadas para combatirlo, no responde a dichos titulares, sino más bien a la urgente necesidad por mejorar al Estado en su capacidad de servicio a la gente y ser un promotor activo e inteligente del desarrollo.

Este trabajo se estructura con base en cinco capítulos. En el primer capítulo se propone una definición de corrupción, se analizan las dificultades existentes para conceptualizarla y se presentan diversas clasificaciones de la misma. A pesar de su naturaleza más teórica, sobretudo en relación al resto del documento, ha parecido importante extenderse en este análisis debido a la enorme complejidad del tema así como a la gran discrepancia existente entre autores y países sobre lo que en último término constituye corrupción. Sin perjuicio de las limitaciones que cualquier definición de corrupción conlleva, su conceptualización ha demostrado ser imprescindible para hacer estudios comparativos del fenómeno y las estrategias utilizadas para controlarlo. De igual forma, el conocimiento de sus diversas dimensiones ha sido fundamental para el diseño de políticas que la prevengan o enfrenten directamente.

En el segundo capítulo se analizan los diversos factores que determinan la existencia y propagación de la corrupción. No se habla de causas, sino de elementos facilitadores, por la firme convicción de que es muy difícil probar el supuesto vínculo de causalidad existente entre los factores aquí descritos y la corrupción. Por razones metodológicas, los factores se han clasificado en cuatro categorías distintas: socio-políticos, jurídico-institucionales, económicos y ético-culturales. Como toda clasificación, ésta tiene sus limitaciones debido a la gran interdependencia existente entre los distintos tipos de factores.

En el tercer capítulo se presentan los efectos asociados a la corrupción, con el objeto de avanzar en la medición del impacto social, político y económico de la misma. Luego de hacer una breve reseña de los posibles “beneficios de la corrupción”, se analizan en mayor profundidad sus distintos costos. En aquellos aspectos en que exista cierta evidencia empírica, ésta se presenta en forma resumida.

En el cuarto capítulo se enuncian y analizan brevemente las medidas y políticas más utilizadas para combatir y prevenir la corrupción en sus distintos aspectos. En esta sección se hace un recuento bastante acucioso de las iniciativas legales y gubernamentales de los últimos años en relación a este tema. De igual forma, este capítulo revisa en forma especial la forma como las tecnologías de información están aportando a esta tarea.

En el capítulo quinto, se hace una amplia pero resumida revisión a las diversas iniciativas internacionales en el campo de la lucha contra la corrupción. Aquí se mencionan tanto los organismos, nuevos y tradicionales, que han desarrollado estrategias especiales en este campo, como los principales instrumentos del derecho internacional surgidos en este contexto.

Finalmente, en el capítulo sexto se hacen una serie comentarios finales a modo de conclusión. En ellos se presentan lo que son los principales descubrimientos, problemas y lecciones que surgen del análisis propuesto en este trabajo. De igual forma, se puntualizan aquellas áreas que presentan mayores desafíos para el estudio y combate de la corrupción en el futuro inmediato.

El objetivo de este trabajo es presentar un marco teórico sobre la corrupción que, junto con ayudar a entender la complejidad y dificultad del tema, entregue los elementos para analizar en forma más rigurosa las distintas políticas y medidas utilizadas para combatirla. Es esperable que a partir de este documento se inicien estudios que profundicen aquellos temas específicos que aparezcan prioritarios a la luz de la visión presentada en estas páginas.

Edmundo Jarquín  
Jefe, División de Estado y Sociedad Civil  
Departamento de Desarrollo Sostenible

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Claudio Orrego Larrain es doctor en derecho de la Universidad Católica de Chile y máster en Administración Pública de la Escuela John F. Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard. Actualmente es Ministro de Vivienda y Bienes Nacionales de Chile. Ha sido consultor de la División de Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo y Secretario de la Comisión de Reforma del Estado de Chile.

Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo

Agosto de 2000

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

División de Estado y Sociedad Civil  
Parada W-0300, Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Correo electrónico: [anamarias@iadb.org](mailto:anamarias@iadb.org)  
Fax: (202) 623 3029

## INDICE

<b>CAPITULO I.....</b>	<b>1</b>
<b>CONCEPTO DE CORRUPCION.....</b>	<b>1</b>
DIFICULTADES PARA DEFINIR CORRUPCIÓN .....	1
<i>Cambios valóricos</i> .....	1
CARENCIA DE INDICADORES ESTABLES .....	2
<i>Multiplicidad de formas que adopta la corrupción</i> .....	2
DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN .....	2
<i>Académica</i> .....	3
<i>Legal</i> .....	4
<i>De la opinión pública</i> .....	4
<i>Síntesis</i> .....	5
CLASIFICACIÓN DE CORRUPCIÓN.....	5
<i>Individual y sistémica</i> .....	5
<i>Pública y privada</i> .....	6
<i>Administrativa y política</i> .....	7
<i>Negra, gris y blanca (Heidenheimer, 1989)</i> .....	7
<i>Interna y externa (Klitgaard, 1988)</i> .....	7
<b>CAPITULO II .....</b>	<b>9</b>
<b>FACTORES DETERMINANTES DE LA EXISTENCIA.....</b>	<b>9</b>
<b>DE LA CORRUPCION.....</b>	<b>9</b>
LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CORRUPCIÓN .....	9
* MODELO PRINCIPAL-AGENTE-CLIENTE: .....	10
FACTORES QUE DETERMINAN LA EXISTENCIA Y PROPAGACIÓN DE LA CORRUPCIÓN .....	11
<i>Factores socio-políticos</i> .....	12
<i>Factores institucionales</i> .....	16
<i>Factores jurídicos</i> .....	19
<i>Factores Económicos</i> .....	22
<i>Factores ético-culturales</i> .....	26
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>28</b>
<b>LOS EFECTOS DE LA CORRUPCION .....</b>	<b>28</b>
BENEFICIOS DE LA CORRUPCIÓN .....	28
<i>Beneficios políticos</i> .....	28
<i>Beneficios de gestión</i> .....	29
<i>Beneficios económicos</i> .....	29
COSTOS DE LA CORRUPCIÓN .....	29
<i>Costos políticos</i> .....	30
<i>Costos económicos</i> .....	31
¿CUANTO CUESTA LA CORRUPCION? .....	32
<i>Costos sociales</i> .....	33
B) LA ATOMIZACIÓN O FALTA DE ESTRUCTURACIÓN DEL CUERPO SOCIAL .....	34
MEDIDAS Y POLÍTICAS PARA COMBATIR Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN .....	35
SOLUCIONES EN EL ÁMBITO SOCIO-POLÍTICO .....	35

<i>Sociedad civil y control social</i> .....	35
<i>B) Autoregulación y coordinación de grupos intermedios</i> .....	37
MEDIDAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS .....	37
<i>Descentralización política y administrativa</i> .....	37
<i>Financiamiento de la actividad política</i> .....	37
MEDIDAS JURÍDICO-INSTITUCIONALES .....	38
<i>Modernización del derecho penal y administrativo</i> .....	38
<i>Fortalecimiento o creación de nuevas instancias de control e investigación</i> .....	39
<i>Fortalecimiento del poder judicial</i> .....	39
<i>Simplificación de trámites administrativos</i> .....	40
<i>Modernización de la Gestión Pública</i> .....	40
<i>Creación de oficinas especiales de ética pública</i> .....	40
<i>Eliminación o restricción de los gastos reservados de gobierno</i> .....	41
<i>Creación de organismos de control interno</i> .....	41
MEDIDAS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO .....	41
<i>Estatuto comprehensivo de contrataciones y licitaciones públicas</i> .....	41
<i>Privatizaciones</i> .....	41
<i>Modernización de los procesos presupuestarios y de control financiero</i> .....	42
ACCIONES ÉTICO-VALÓRICAS .....	42
<i>Educación ética</i> .....	42
<i>Educación cívica</i> .....	42
<i>Leyes de acceso a la información pública</i> .....	43
USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN .....	43
<i>Compras y Contrataciones</i> .....	43
<i>Acceso ciudadano a la información</i> .....	44
<i>Sistemas de información e inteligencia sobre delincuencia y narcotráfico</i> .....	45
<i>Sistemas de Información y de Control de gestión</i> .....	45
<i>Trabajo legislativo y votaciones del parlamento</i> .....	46
<i>Servicios en línea más ágiles y transparentes</i> .....	46
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN ACCIÓN.....	47
<i>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</i> .....	47
<i>Fondo Monetario Internacional (FMI)</i> .....	48
<i>Banco Mundial</i> .....	48
<i>Grupo de los Ocho (G8)</i> .....	48
<i>Organización de Naciones Unidas (ONU)</i> .....	48
<i>Organización Mundial del Comercio (OMC)</i> .....	48
<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)</i> .....	48
<i>Consejo de Europa</i> .....	49
<i>Organización de Estados Americanos (OEA)</i> .....	49
<i>Cumbre de las Américas</i> .....	49
<i>Transparencia Internacional (TI)</i> .....	49
<i>Conferencia Internacional Anti-Corrupción</i> .....	50
AFRICA .....	51
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....	51
<i>Un panorama comparado de lo avanzado en los 90s</i> .....	52
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>56</b>





# CAPITULO I

## CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

### **Dificultades para definir corrupción**

Nuestro primer desafío es poder establecer un concepto que enmarque el tema que es objeto central de este trabajo. Se trata de definir corrupción de una forma en que, manteniendo un grado de generalidad que permita su uso analítico en diversos países, al mismo tiempo permita circunscribir el fenómeno de la corrupción a una serie muy precisa de conductas y hechos. Este esfuerzo conceptual, lejos de ser un inútil ejercicio academicista, resulta esencial para poder profundizar en el análisis de las causas de este fenómeno así como en las soluciones adecuadas al mismo.

Sin perjuicio de la importancia estratégica y política que el tema ha adquirido durante estos últimos años, habiendo ocupado miles de páginas de diarios y revistas académicas, la tarea de definir corrupción sigue siendo compleja y difícil de cumplir. Existe un relativo consenso en cuanto a que la corrupción implica abuso de poder o de recursos públicos en beneficio privado. Sin embargo, al momento de querer establecer las fronteras del problema y enumerar comprensivamente las conductas concretas que debieran ser consideradas parte de la corrupción, el panorama resulta mucho menos claro tanto para la comunidad académica y la élite política, como para la ciudadanía en general.

Existe un conjunto de dificultades para alcanzar una definición clara, comprensiva y universal sobre corrupción. Dichas dificultades las podemos dividir en tres tipos: 1) cambios valóricos que definen lo que una sociedad entiende por corrupción en un tiempo y una cultura determinada; 2) carencia de indicadores estables que en forma sistemática permitan determinar qué y cuanta corrupción existe en un período determinado; 3) multiplicidad de formas en que se expresa la corrupción.

A través de un análisis de cada una de estas razones, intentaremos avanzar en el desafío de conceptualizar el fenómeno de la corrupción:

### ***Cambios valóricos***

Una primera dificultad para definir corrupción es la simple constatación histórica de que los límites y ámbitos de ésta cambian mucho de una cultura y época histórica a otra. ¿Significa esto acaso de que el concepto de corrupción es absolutamente relativo? Claramente no. A través de numerosos ejemplos, Klitgaard (1988) muestra cómo ciertas manifestaciones estándares de corrupción han sido rechazadas en culturas muy disímiles. Robar dinero público en beneficio personal, por ejemplo, ha sido considerado un crimen desde tiempos de Platón.

Sin embargo, lo que se entiende por corrupción cambia. De hecho, muchos de los que han sido acusados de corrupción se defiendan diciendo que ellos "simplemente hicieron lo que en otro tiempo todo el mundo hacía y toleraba como normal". Esto vale para la red de financiamientos políticos de España o Italia, como para las formas de patronazgo característica de algunos alcaldes de EE.UU. ("los jefes") y de tantos políticos latinoamericanos.

Los países experimentan periódicamente, no sin tensiones y cierto grado de sorpresa, cambios más o menos radicales en lo que se considera aceptable o tolerable en materia de ética pública. Es cierto que existen ciertas conductas que universal e históricamente han sido rechazadas por corruptas. No obstante, es considerable el número de situaciones cuya frontera de licitud ética cambia no sólo de cultura en cultura, sino también de tiempo en tiempo. Nuevos delitos de algunos países, como el tráfico de influencias o la recepción por parte de funcionarios públicos de regalos de particulares, son todavía práctica normal en muchos otros.

## Carencia de indicadores estables

Si bien son numerosos los autores afirman la existencia de significativos costos políticos, sociales y económicos asociados a la corrupción, de igual forma que se declara la lucha contra la misma como un elemento estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático y un mayor desarrollo económico, lo cierto es que ninguna de dichas afirmaciones puede ser fácilmente comprobada. Dos factores han dificultado el diseño de indicadores para medir el fenómeno:

Primero, Klitgaard (1988) y Palau (1993) han coincidido en destacar que el número y calidad de los estudios sobre el particular es muy pobre. Esta carencia, sumada al enfoque eminentemente academicista de muchos de los estudios existentes, ha hecho que el problema sea enfrentado fundamentalmente desde la "intuición" de las autoridades, sin tener mediciones y estudios rigurosos que sirvan de base para el diseño de las políticas anti-corrupción.

Segundo, existe efectivamente una dificultad objetiva doble para medir la corrupción: la naturaleza secreta del fenómeno, mayor en casos de ilegalidad o delictuosidad de la conducta específica, hace difícil su medición empírica; b) los cambios normativo-culturales impiden la configuración de indicadores estables que permitan comparar los niveles de corrupción en un período y otro.

### ***Multiplicidad de formas que adopta la corrupción***

Las visiones modernas sobre corrupción comprenden tanto actos ilícitos que reportan beneficio pecuniario como de cualquier otro tipo (amistad, status, político), extendiéndose a situaciones de muy diversa naturaleza en que pueda existir algún conflicto de interés o uso indebido del cargo público. Esto, que demuestra como el ámbito de la corrupción se encuentra hoy lejos de abarcar sólo distintas formas de soborno, hace aún más difícil formular una definición clara y comprensiva del término.

La experiencia comparada enseña muchos ejemplos de corrupción en que el beneficio económico del acto ilícito no es tan obvio. Los más frecuentes son: - el uso en beneficio privado de información privilegiada obtenida en razón de una función pública; - el traspaso de un cargo público a otro privado relacionado ("revolving door"); - negociaciones en las que existe conflicto de interés; - incompatibilidades entre cargos públicos y entre estos y posiciones en el sector privado; - tráfico de influencias; - nepotismo o patronazgo.

De igual forma, la corrupción tiene naturalezas y niveles muy distintos. Una cosa es la corrupción administrativa, generalmente de carácter más individual. Otra es la corrupción política, que tiene un carácter más sistémico y corporativo. Asimismo, existen formas distintas de corrupción a nivel nacional, local o regional.

En síntesis, cualquier estudio que no reconozca estas dificultades conceptuales de la corrupción, está condenado a la elaboración de diagnósticos simplistas y de propuestas de acción irreales y superficiales. Consecuentemente, si se quiere ser efectivo en el combate contra ella hay que analizar los factores culturales y éticos que determinan la corrupción, profundizar en el estudio y diseño de indicadores que permitan medirla y compararla, y conocer sus distintas formas de concreción.

### **Definición de corrupción**

Al revisar algunas de las definiciones más comunes de corrupción, comprobaremos lo dicho en la primera sección: lo difícil que es definir algo que a primera vista parece tan obvio. El Diccionario de la Real Academia Española define corrupción como "la acción y efecto de corromper o corromperse". La más autorizada definición sobre corrupción existente en toda la lengua española sorprende por su generalidad y abstracción. Si bien tiene la virtud de comprender toda forma de corrupción, no permite establecer qué acciones en el ámbito de lo público pueden denominarse corrupción y cuáles no.

El Webster English Dictionary, por su parte, define corrupción como "incentivo para hacer mal a través de medios impropios o ilegales (como soborno)". Esta definición tampoco ayuda mucho. Si bien incorpora la noción de medios ilícitos (ilegales o im-

propios), es insuficiente en la descripción de conductas públicas catalogables como corruptas. Asimismo, condiciona la existencia de corrupción a casos en que el fin último de la conducta es negativo.

Una de las definiciones más completas es la de Joseph S. Nye. (Gardiner, 1993) Él la define como "aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de status; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado". Esta definición es clarificadora en dos sentidos distintos. Primero, Nye condiciona la categoría de corrupción a la existencia de un funcionario(a) que actúe en el ejercicio de su función pública. (Gardiner, 1993) Así, sin perjuicio de la eventual responsabilidad de un agente del sector el privado (corrupción activa), la cual también debe ser sancionada, siempre se requiere de la presencia de un funcionario público. Es cierto que también existe práctica que podríamos denominar corruptas entre particulares (sobornos entre privados, prácticas desleales, etc.), las cuales tienen un efecto ciertamente promotor de la corrupción en la sociedad. Sin embargo, aquí nos concentraremos en la corrupción pública. Segundo, dicha definición ya implica tres de las formas más comunes de corrupción: soborno, nepotismo y malversación de fondos públicos.

Con todo, ella no está exenta de limitaciones. Como bien lo ha señalado John A. Gardiner (1993), esta definición no comprende aquellas situaciones en que el objetivo del abuso funcionario no es el beneficio personal o familiar, sino más bien el del partido político, grupo étnico, etc. De igual forma, el requisito establecido por Nye de que la conducta corrupta implique un alejamiento de los "deberes normales" del funcionario(a), plantea una serie de interrogantes difíciles de clarificar. ¿Qué significa deberes normales? ¿Qué ocurre cuando las costumbres particulares de una sociedad aceptan como normales conductas claramente constitutivas de corrupción en otras (regalos, conflictos de interés, traspaso al sector privado, uso de información privilegiada, etc.)?

Consciente de que no existe ni existirá una definición generalmente aceptada sobre corrupción, y sobre la base de lo ya señalado, señalamos lo se entenderá por corrupción para efectos de este trabajo: "toda acción u omisión de funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado (familia, amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo".

Esta definición cumple a cabalidad los dos requerimientos establecidos en un comienzo, a saber, ser lo suficientemente general para ser aplicable en distintas realidades culturales y lo suficientemente específica para tener utilidad analítica. Sin embargo, es obvio que al analizar la realidad de países específicos esta requerirá de cierta contextualización histórica y social.

Ello especialmente en lo que se refiere a "deberes normales". A pesar de la falta de precisión de éste término, es preferible al de "ilicitud o ilegalidad", por cuanto desde el punto analítico (no así de gestión pública) el primero es más amplio y comprensivo que el segundo.

Un enfoque complementario al de buscar un concepto de corrupción, es el Gardenia (1993), quien ha optado por identificar tres fuentes conceptuales diversas, y, consecuentemente, tres tipos de definiciones distintas: la académica, la legal y la de opinión pública. Ha parecido útil presentar este esquema como una forma de graficar conceptualmente los tres enfoques existentes del tema. Cada una de ellas representa una contribución distinta para el diseño de políticas anti-corrupción. Estas son:

### *Académica*

La definición académica es aquella que resulta de los múltiples esfuerzos de investigadores de distintas disciplinas. Sin perjuicio de que en este trabajo se ha recogido la de Nye como una de las más completas, en la realidad existen innumerables definiciones de corrupción, las cuales varían significativamente dependiendo del autor y de la disciplina del mismo (abogados, economistas, auditores, administradores públicos, sociólogos, politólogos,

etc.). Es precisamente por esto último que una definición académica puede carecer de cierta utilidad, sobretodo si no se complementa con las otras dos perspectivas. La naturaleza más teórica y abstracta de la vida académica, hace que las definiciones que de ella resultan no siempre posean la dimensión de realidad necesaria para hacerla efectiva.

### ***Legal***

La definición legal de corrupción consiste simplemente en que si un acto está prohibido por ley, entonces su comisión constituye corrupción. Contrariamente, si dicho acto no se encuentra prohibido, entonces es legítimo y no corrupto. Sin perjuicio su claridad y precisión, esta definición de corte positivista ha sido fuertemente criticada (Scott, en Gardenia, 1993) por dos razones fundamentales. Primero, porque lleva consigo el riesgo de darle valor normativo a cualquier standard de conducta por el sólo hecho de estar contenido o no en un cuerpo jurídico determinado. Esto implica sostener que toda conducta autorizada (o no prohibida) por una norma jurídica es, por ese sólo hecho, ética. Segundo, porque al ser la definición legal por excelencia aquella de carácter penal-administrativa (con su lista de conductas tipificadas como delitos de corrupción), surge una dificultad insoslayable para la comparación de niveles de corrupción entre países con distintos estatutos jurídicos.

### ***De la opinión pública***

El tercer tipo de definición, es la que surge de los estándares de integridad de la opinión pública. Este enfoque es muy importante para un servidor público, sobretodo cuando existe discrepancia entre lo que la academia o la ley definen como corrupción y aquello que la gente percibe como tal.

Esta dimensión más sociológica de lo que se entiende por corrupción tiene enorme importancia práctica en la tarea de fortalecer los valores éticos y democráticos de un país y su gobierno (Gardenia, 1993). La opinión de los ciudadanos no se manifiesta sólo a través de su voto, apoyando o castigando a candidatos en función de su comportamiento ético, sino también en lo que

dice relación con la denuncia de hechos concretos de corrupción y en la presión social para conseguir la efectiva sanción de los responsables. Esto es una manifestación esencial de la soberanía popular, y su existencia refleja una mayor madurez ética de la sociedad que la práctica.

Para quienes defienden la importancia de esta definición sociológica de corrupción, que en general incluye a toda la clase política, resulta indispensable analizar como puede ésta ser percibida, medida y comparada en el tiempo. Al respecto existen dos escuelas de pensamiento:

i) Erhard Eremburg y otros, ponen énfasis en "el escándalo social". A su juicio, lo que define que se llama corrupción en un sistema político determinado es la capacidad existente en el mismo de producir exitosamente un escándalo. Esto no quiere decir, como bien nos advierte Palau, de que "cada acto de corrupción genere un escándalo ni que los escándalos correspondan a actos objetiva y legalmente calificables de corruptos". (Palau, 1993) Esto solamente implica que a través del estudio de los procesos de escandalización social (motivados por situaciones de corrupción) se puede lograr un concepto históricamente más arraigado e integral de corrupción.

El fenómeno del escándalo es producido por una interacción entre medios de comunicación, sensibilidad ciudadana y grupos de poder, siendo muy difícil establecer el exacto peso de uno o de otro. Palau (1993) considera que la importancia del estudio de los procesos de escandalización radica precisamente en que estos sirven para analizar las modificaciones en las distintas correlaciones de fuerzas sociales y políticas que se articulan en torno al Estado, así como las distintas concepciones de interés público o bien común. Consecuencia de lo anterior, es que el análisis de los escándalos públicos como mecanismo de auscultación social sólo funciona con base en información agregada, y su producto se presenta más en la forma de tendencias de mediano y largo plazo que en la forma de una definición precisa en un momento determinado.

Sin perjuicio de esta limitación, concordamos con aquellos que ven en este tipo de estudios un camino para empezar a llenar de un contenido más vivo el vago concepto de corrupción, estableciendo que es lo que se censura (comportamiento), por qué se

censura (valor) y quien lo impulsa o dificulta (poder).

ii) La otra escuela es aquella que pone el énfasis en los mecanismos clásicos de estudio de opinión pública: encuestas de opinión y "focus group". Esta alternativa tiene la gran ventaja de que proporciona una definición bastante clara sobre lo que un momento específico se entiende por corrupción. Sin embargo, Michael Johnson ha sugerido una serie de problemas con este tipo de mediciones, (Johnson, 1986) siendo los más serios los siguientes:

- fluctuación de la opinión pública en el tiempo. Es un hecho que encuestas tomadas a lo largo de un período de tiempo muestran que las actitudes del público respecto de los más diversos temas (incluida corrupción) pueden y de hecho cambian. Esta falta de estabilidad de la opinión pública plantea una duda acerca de cual es el tiempo adecuado para medir que entiende la ciudadanía por corrupción. ¿Será en medio de un escándalo, o después? Si han realizado dos mediciones en tiempos distintos, ¿cual de los dos será el más acertado?, etc.

- quién es el público (edad, sexo, zona geográfica, etc.). Es distinto preguntar a adultos que a jóvenes o ancianos. El hecho de que existan varias opiniones públicas, entonces, plantea un desafío para quienes pretendan utilizar esta definición de corrupción. Con todo, este pareciera ser más un problema de diseño del instrumento que de la definición en sí misma.

- problema cualitativo de este tipo de estudios: Es muy probable que la gente tenga distintas opiniones sobre la naturaleza corrupta o no de un acto, dependiendo de quien lo ejecuta, para quien son los beneficios, etc. El sinnúmero de condicionantes que afectan la percepción social y que hacen que el juicio ético de la opinión pública respecto de una misma conducta varíe sustancialmente, dificulta (aunque no impide) este tipo de mediciones.

En resumen, una definición social de corrupción puede ser de gran utilidad práctica para quien diseña políticas públicas anti-corrupción, siempre y cuando se tomen en cuenta los problemas

recién enunciados. Sin caer en el escepticismo extremo que tienen ciertos autores (Palau 1993), hay que reconocer el carácter volátil y lo fácilmente influenciable que es la opinión pública y, en consecuencia, las limitaciones de mecanismos como las encuestas de opinión.

### ***Síntesis***

Por cuanto los sistemas legales, las culturas, y los fenómenos de escándalo o de definición de corrupción por la opinión pública varían de país en país, es fácil entender la imposibilidad de formular una sola definición comprensiva de corrupción. Además del desafío que significa formular un concepto operativo de corrupción universalmente aceptado, hay que considerar la naturaleza compleja, multifacética y cambiante que éste tiene aún en un contexto cultural homogéneo. Un fracaso en reconocer esta complejidad, con sus dimensiones económica, cultural, política y ética, condenará al analista o autoridad pública a la confección de diagnósticos simplistas y, al diseño e implementación de respuestas superficiales e incompletas.

Con todo, estas dificultades conceptuales no son ni pueden servir de excusa para obviar el tratamiento sistemático de un tema tan vital como este. Así como la carencia de una definición universal sobre pobreza no han sido obstáculo para combatirla decididamente, con la corrupción debiera ocurrir lo mismo. (Klitgaard, 1993) Ello, sobretodo de cara al consenso existente respecto de la necesidad de combatir la corrupción así como sobre sus perniciosas consecuencias para el desarrollo social, económico y político de la Región.

### **Clasificación de corrupción**

Toda clasificación es por naturaleza arbitraria. Sin embargo, creemos que por razones de claridad en la terminología así como para ulteriores estudios, es bueno mencionar los distintos tipos de corrupción y las distintas categorías utilizadas por la literatura especializada. Con este esquema, daremos por terminado la fase de conceptualización de la corrupción.

### ***Individual y sistémica***

La primera gran clasificación dice relación con la extensión de la corrupción. Salvo excepciones, la gran mayoría de los autores define corrupción en relación a la desnaturalización de una función pública en beneficio privado, con independencia de la extensión de la misma.

Arturo Aylwin (1992) condiciona la existencia de corrupción a que concurren copulativa o separadamente los siguientes factores: la existencia difundida de conductas contrarias a la probidad; faltas graves cometidas por autoridades superiores, y la existencia de redes o colusión entre funcionarios.

*Corrupción individual*, es aquella en que los actos de corrupción son esporádicos y de naturaleza absolutamente secreta. No existe tolerancia social ni gubernamental para tal tipo de actos, persiguiéndose enérgicamente cualquier falta de probidad. Un buen ejemplo de ésta es la pérdida de más de US\$ 200 millones por parte de la principal compañía de cobre de Chile (CODELCO), a raíz de una serie de operaciones fraudulentas en los mercados de futuro por parte de uno de sus funcionarios.

*Corrupción sistémica*, por el contrario, existe en aquel país o institución donde la irregularidad e ilegalidad se han transformado en regla. Requiere de un suficiente grado de tolerancia (complicidad) gubernamental y/o social, para que el beneficio de la acción corrupta sea al menos marginalmente superior a un eventual pero improbable castigo. Este tipo de corrupción ha llevado a expertos como Westberry a hablar de la "cleptocracia" (el gobierno de ladrones). Quizás sea el caso ruso, después de la disolución de la Unión Soviética, el que represente mejor los niveles de permeabilidad social e institucional a los que puede llegar un país infectado con la corrupción sistémica.

Para Westberry (1991), la cleptocracia es la institucionalización de la codicia de una persona o de un grupo de élite por recursos y poder en la forma del aparato del Estado.

Entre los distintos tipos de corrupción sistémica, la más dañina y difícil de combatir es aquella

donde el principal órgano contralor o la policía, son los agentes más corruptos del Estado, siendo Hong Kong hace 20 años un buen ejemplo de la misma. En este contexto, los costos políticos y económicos pueden alcanzar dimensiones inimaginables. Sin mecanismos de control y fiscalización se vive en la ley de la selva, donde cada individuo maximiza su bienestar sin respeto de la legalidad vigente y donde la corrupción es la forma natural de vivir.

### ***Pública y privada***

La corrupción es por esencia de naturaleza pública. Es decir, sólo puede ser cometida por un funcionario público en ejercicio de sus funciones. Sin embargo, diversas razones han llevado a ciertos autores a hablar de corrupción privada (Gardenia 1982, Vázquez 1993, Parejo 1993). La más comúnmente invocada es que si es efectivo que la corrupción germina más fácilmente en ambientes sociales donde existe una mayor tolerancia hacia ella y donde los negocios privados no están regidos por normas éticas básicas, entonces el estudio de la corrupción privada pasa a ser un elemento esencial del análisis de la corrupción pública.

Sin embargo, existe en esta clasificación un germen de gran confusión. Lo que diferencia la corrupción pública de la privada no es la ubicación del sujeto que realiza la conducta (un privado puede cometer un acto de corrupción pública, por ejemplo sobornar a un funcionario de aduana, y eso se denomina corrupción activa). La corrupción privada es solamente aquella cometida por privados entre privados, sin relación alguna con el sector público.

*Corrupción pública* es, entonces, aquella cometida por funcionarios públicos en beneficio particular o terceros relacionados. Un buen y conocido ejemplo de lo anterior, son los cobros ilegales a particulares como condición para agilizar procesos judiciales, realizados por funcionarios judiciales de rango intermedio de diversos países de la región.

Jaime Vázquez hace una interesante clasificación de la corrupción pública según sus efectos. Él la divide en dos: a) la que afecta resultados de la regulación estatal, y b) aquella que afecta resultados propiamente fiscales.

El primer tipo se refiere a las situaciones en que un agente público interviene en una acción o transacción cuyo resultado principal no es de recaudación fiscal, sino de regulación de un sector determinado (ejemplo, cobra ilegalmente por permisos o trámites exigidos por el estado). Este tipo de intervención estatal tiene sin duda una incidencia en materia de finanzas públicas. Sin embargo su principal efecto (al menos en términos de ganadores y perdedores) recae en la organización y finanzas del sector privado, las cuales se ven distorsionadas.

*Corrupción privada*, en cambio, está circunscrita a acciones cometidas entre agentes del sector privado en perjuicio de sí mismos. Las principales son las comisiones "especiales" para conseguir ciertos contratos, el fraude o robo dentro de la empresa, la negligencia en el uso de los recursos o el simple error. La malversación de fondos al interior de las empresas es probablemente el caso más típico. En éste caso, la acción es cometida por un funcionario en perjuicio de su misma empresa.

### ***Administrativa y política***

*Corrupción administrativa*, son todas aquellas formas de corrupción cometidas por un funcionario de la administración centralizada o descentralizada del Estado, en beneficio personal o de terceros (incluidos familiares y amigos). Ejemplo de ésta sería el simple cohecho (aceptación de una retribución no debida, entregada o prometida, en consideración a actos de su oficio), tráfico de influencias en la relación con privados, fraude, uso de información privilegiada, abuso (gastos de representación, bienes del Estado), ejecución de negocios incompatibles por conflicto de interés, etc.

*Corrupción política* es aquella donde el beneficiario es principalmente el partido político o el individuo, pero en cuanto miembro de un partido político. Aquí se ubica todo lo que dice relación con: financiamiento ilegal de partidos políticos a través del Estado, la transparencia y límites para el financiamiento de campañas electorales y las dietas parlamentarias. Todos los casos de abierta intervención del poder ejecutivo en los procesos electorales de la región caen en esta categoría.

Esta última categoría es particularmente importante para analizar los grandes escándalos de corrupción de los últimos años, especialmente en Europa (Italia, España y Alemania). Aquí se trata de situaciones estructurales en las que la corrupción fue ocupada sistemáticamente para mantener la maquinaria electoral de los partidos que detentaban el poder.

### ***Negra, gris y blanca (Heidenheimer, 1989)***

Esta es una clasificación particularmente útil cuando se intenta utilizar definiciones de opinión pública o analizar fenómenos de escándalo relacionados con corrupción.

*Corrupción negra* corresponde a aquellos actos que tanto la elite dirigenal como la masa social consideran corruptos, y que por ende todos esperan ver sancionados. El financiamiento con dinero del narcotráfico de la campaña presidencial de Ernesto Samper en Colombia, por ejemplo, generó un amplio y generalizado rechazo de parte de todo el país (independiente de cual haya sido la responsabilidad directa del candidato).

*Corrupción gris* corresponde a aquellos actos que sólo algunos consideran sancionables, otros no, y la mayoría se mantiene ambivalente. Un buen ejemplo de este tipo de situaciones fue la indecorosa situación vivida por el actual Presidente de los Estados Unidos en el caso conocido como Lewinsky. En él, los legisladores y la opinión pública norteamericana estuvieron divididos sobre si el Presidente incurrió o no en abuso de poder al hacer declaraciones ambiguas sobre su vida íntima.

*Corrupción blanca* es aquella en que la mayoría de la elite y de la masa social rechaza el castigo de actos que, si bien se reconocen como cierta forma de corrupción, en ese momento se consideran tolerables (el costo del castigo es mayor al beneficio de eliminar la conducta). Así, por ejemplo, en la mayoría de los países de América Latina el recomendar a alguien para un trabajo, usando amistad o conocimiento, no es sancionado como tráfico de influencias y la ciudadanía no reacciona críticamente por ello.

### ***Interna y externa (Klitgaard, 1988)***

Otros han clasificado la corrupción dependiendo de la naturaleza de quien propicia el acto corrupto. Su mayor utilidad es que permite identificar el tipo de medidas que se deben utilizar para disminuir la corrupción, dependiendo de donde proviene la principal fuente de incentivos para la misma.

*Corrupción Interna* es aquella que es propiciada y efectuada por el funcionario de la administración pública. Comprende acciones como cohecho, abuso de bienes e infraestructura del Estado, tráfico de influencias, etc. El escándalo Wa-

tergate es un buen ejemplo, puesto que el Presidente Nixon utilizó el aparato de seguridad de los Estados Unidos para actividades de espionaje fuera del ámbito para el cual estas acciones son consideradas como legítimas.

*Corrupción Externa* es aquella propiciada por personeros del sector privado. Esta comprende tanto soborno por servicios lícitos (oficiales) y actos abiertamente ilícitos. Las actividades de extorsión de los carteles de la droga, y del crimen organizado en general, dirigido a jueces y jefes policiales, es un caso característico.



## CAPITULO II

# FACTORES DETERMINANTES DE LA EXISTENCIA DE LA CORRUPCION

Querer explicar y analizar en pocas páginas los hechos, circunstancias o valores que posibilitan y facilitan la corrupción, es una empresa de por sí muy ambiciosa. Por ello, y porque este trabajo tiene un carácter introductorio al tema, es que en este capítulo se hará sólo una breve reseña de lo que son las teorías y explicaciones más importantes y aceptadas del tema.

Este capítulo se dividirá en dos. Primero, se presentarán los distintos modelos de comportamiento (económicos) que explican la corrupción en el sector público. La importancia de estos modelos, en especial el de principal-agente, se demuestra en que ellos han servido de marco teórico básico para todos los estudiosos del tema como Klitgaard, Westberry, y muchos otros. En segundo lugar, y en un plano más práctico, se enunciarán con cierto detalle los principales factores socio-políticos, jurídico-institucionales, económicos y éticos que hoy parecieran determinar la existencia y propagación de la corrupción.

### **La economía política de la corrupción**

Una parte importante del trabajo teórico de la economía política en los últimos años, ligado a las escuelas de la opción racional (rational choice) y de la nueva economía institucional (new institutional economics), ha estado orientado al diseño y calibración de modelos que ayuden a entender el fenómeno de la corrupción y otras manifestaciones de ineficiencia estatal, y el rol de la responsabilidad pública como herramienta de prevención.

Autores ligados a la escuela de opción racional rechazan la idea de que el Estado y sus agentes sean observadores neutrales y puros del proceso político y económico, sosteniendo la inherente búsqueda de rentas económicas (rent seeking) por parte de los funcionarios públicos. Apoyando esta tesis, Banerjee sostiene que los "funcio-

narios públicos no están más interesados en el bienestar social, ni menos interesados en llenarse los bolsillos, que el hombre común de la calle, y los políticos o no quieren o no pueden controlar la ambición de sus agentes" (Banerjee, 1994). Según este tipo de planteamientos, las burocracias tienen una tendencia natural a tratar de obtener rentas económicas. Esto es, políticos o burócratas intentan cerrar la economía o monopolizar ciertos sectores, para luego poder cobrar sobornos por las mismas.

Ades y Di Tella (1994) distinguen entre lo que ellos llaman "distribución de ganancias" (profit sharing) y la "simple búsqueda de rentas". En el primer caso, cuando la empresa o servicio goza de rentas el burócrata puede transigir sus mayores o menores poderes regulatorios a cambio de un soborno, mientras que cuando la empresa tiene cero utilidades, la habilidad del burócrata para cobrar el soborno decrece considerablemente. En el caso de la simple búsqueda de rentas, las ganancias son generadas directamente por quienes después las colectan.

Muchos de los cultores de la escuela de opción racional sostienen la necesidad de reducir el Estado. Como explica Samuel (1989), si uno sostiene que las burocracias tienen una tendencia natural hacia la búsqueda de rentas, y además cree que esto trae perversos efectos para la eficiencia y eficacia del sector público, entonces parece lógico sugerir un Estado mínimo y una fuerte reducción de la burocracia para mejorar el desempeño del Estado. Esta visión contó con numerosos adeptos entre economistas y agencias internacionales, sin embargo sus efectos fueron en parte neutralizados por la acción correctiva de la nueva economía institucional.

En efecto, diversos autores asociados a la nueva corriente de economía institucional, ponen su énfasis más bien en el rol que juegan los costos de transacción, los contratos y los diversos in-

centivos en el incremento de la responsabilidad y la disminución de la corrupción. Así, al reconocer al dilema de la agencia y el principal como el esquema básico de relaciones que se generan entre los ciudadanos, los burócratas y los legisladores, la situación es mucho más compleja de la que se desprende de algunos de quienes postulan la naturaleza corrupta de la administración pública. Autores como Samuel, Becker y Stigler (1974), Klitgaard (1989), Shleifer y Vishny (1993), Mauro (1993), Ades y Ditella (1994), Banerjee (1994), siguen esta línea de argumentación.

### **\* Modelo principal-agente-cliente:**

Esta teoría es explicada en forma simple por Klitgaard (1988) y Vásquez (1993) a través de la relación triangular entre un principal (autoridad de gobierno), un agente (funcionario público o burócrata) y el cliente (el ciudadano que se relaciona con el Estado). Se asume, por razones metodológicas, que el principal tiene la más alta vocación por el bien común, mientras el agente tiene una devoción menor por el mismo. En consecuencia, si bien el agente es contratado para actuar en representación del principal, éste puede traicionar los objetivos del principal en aras de su interés personal: se corrompe.

En las relaciones de tipo privado ocurre algo similar. Los accionistas de una empresa como principales, por ejemplo, no proponen bajo ningún punto de vista eliminar a sus gerentes y empleados por el sólo temor a que estos se corrompan. Lo que hacen es crear un conjunto de reglas que les permita dirigir a estos agentes hacia un comportamiento óptimo. De esta forma, la nueva economía institucional asume el enfoque de la opción pública, pero le entrega una solución distinta: el contrato (Dixit, 1996).

En este marco, la nueva economía institucional asume que el agente actuará corruptamente cuando sus beneficios netos (comisión, soborno, influencias, etc.) sean superiores a sus costos netos esperados (probabilidad de ser descubierto por la magnitud del castigo). Si suponemos que el principal sabe que esto va ocurrir, entonces es probable que éste tome las medidas necesarias

para inducir al agente a actuar en forma correcta, o al menos para hacerlo en un nivel que él considere óptimo.

Hablar de un nivel óptimo de comportamiento, puede sorprender, pero es un concepto absolutamente pertinente y real. Ningún gobierno ni empresario puede soportar el costo de eliminar totalmente cualquier posibilidad de conducta indeseada, puesto que es imposible monitorear cada uno de los actos de sus agentes. El supuesto neoclásico de la información perfecta cae entonces por su propio peso en un mundo real con asimetrías de la información. Con un primer mejor (first best) irrealizable, no queda más que contentarse con segundas o terceras mejores soluciones (second and third best solutions).

Para ser más específicos, la implementación de políticas contra la corrupción tiene un límite: cuando el costo marginal de eliminar un nuevo acto de corrupción es mayor que el beneficio marginal que ello reporta. Este costo marginal está condicionado por los factores histórico-institucionales que modelan los contratos agente-principales.

Finalmente este modelo también incorpora al cliente. Éste participará en el arreglo corrupto (sea adecuándose a él o fomentándolo) mientras los beneficios netos de hacerlo sean superiores a los costos netos. El principal también tratará de inducir o moldear el comportamiento del cliente.

Shleifer y Vishny (1993), complementan el marco teórico agente-principal distinguiendo dos tipos de corrupción: sin robo o con robo. En el primer caso, el funcionario público entrega el precio total de bien a las arcas fiscales, pero acepta o demanda un soborno para hacerlo o "agilizarlo" (ejemplo venta de una licencia o el paso rápido por la aduana). En el segundo caso, con robo, el funcionario simplemente esconde la operación, quedándose con todo o parte del importe. La gran diferencia entre estos dos casos, es que mientras la corrupción sin robo siempre incrementa el precio oficial del bien, la corrupción con robo puede incluso reducirlo.

Según lo anterior, la penalización o el aumento de las penas existentes para la corrupción puede incrementar el monto del soborno que cobra el funcionario público, pero no cambia la esencia del problema. Esto se explica por dos argumentos dados por los autores: a) si la probabilidad de ser descubierto y la pena son independientes del monto del soborno y la cantidad de personas que lo pagan, el agente seguirá cobrando la misma "coima" mientras la pena no sea tan alta que haga no rentable la corrupción. Si la pena es proporcional al monto del soborno, entonces el agente bajará el monto del soborno y aumentará el número de clientes afectados. Pero si, por el contrario, la pena aumenta en relación a la cantidad de clientes sobornados (mayor probabilidad de ser denunciado), entonces el comportamiento será el opuesto: mayor soborno y menos clientes afectados.

En el caso de corrupción con robo se produce una competencia entre clientes que hace que el cumplimiento de la ley sea solamente una declaración de buenas intenciones. En efecto, si un cliente (productor) puede comprar un servicio público más barato que su competidor (soborno en aduanas, o declaración de impuestos, etc.), entonces el dominará el mercado respectivo. La competencia entre distintos productores hace que la corrupción se extienda, y los incentivos para denunciar disminuyan.

El corolario principal de estas teorías, es que el primer paso para reducir la corrupción es establecer sistemas de contabilidad que reduzcan la posibilidad del robo. Esto no sólo evitaría la corrupción con robo, sino también disminuiría la sin robo, debido a que en este segundo caso los costos para el cliente suben, aumentando en consecuencia sus incentivos para denunciar al agente corrupto.

En síntesis, las medidas específicas desarrolladas a partir de la observación del marco agente-principal para reducir los costos de transacción y aumentar la responsabilización, se concentran en el esquema de incentivos ofrecidos al agente; es decir, en distintas formas de estructuración de sistemas de control jerárquico y organización administrativas. La diferencia fundamental radica en que mientras algunos ponen énfasis en sa-

larios (Becker y Stigler 1974) o la formación ética de los funcionarios públicos (US. Office of Government Ethics), otros lo hacen en los mecanismos de selección de personal (Klitgaard 1988) o en sistemas de investigación y sanción (Speville 1994). Aún Paul Samuel (1990), quien expresamente intenta diferenciarse de estas teorías poniendo énfasis en mecanismos externos como los de salida (económicos) y voz (políticos), forma parte del mismo enfoque. En efecto, no sólo gran parte de los mecanismos de voz ("hot lines", audiencias públicas, participación ciudadana en juntas directivas, etc.) terminan formando parte de la estructura organizacional de servicios públicos, sino que en último término la efectividad de estos mecanismos "externos" de responsabilidad depende de la efectividad del control jerárquico para transmitir los incentivos que de ahí emanan.

### **Factores que determinan la existencia y propagación de la corrupción**

En esta sección el análisis se centrará en aquellos factores históricos más específicos que condicionan la existencia y propagación de la corrupción en nuestra región y en el mundo. Esto parece más adecuado que hablar de causas, por dos razones básicas: primero porque la literatura sobre corrupción, no obstante haber discutido profusamente este aspecto, aún hoy tiene enormes discrepancias sobre el particular; y segundo, hablar de causa tiene una implicancia de íntima y lógica relación de fuente y resultado, que en este tema es muy difícil de establecer. Habidas las especificidades de cada país, el carácter multifacético y multicausal del fenómeno, y la imposibilidad de hacer diagnósticos generalizados al respecto, resulta más práctico hablar de aquellos factores que se saben facilitan la ocurrencia de actos de corrupción.

Así, teniendo los modelos teóricos de la sección precedente como referente de fondo para todo el análisis que sigue, se han establecido nuevas categorías de análisis con base en cuatro grupos de factores determinantes de la corrupción: socio-políticos, jurídico-institucionales, económicos y ético-culturales. Los límites entre una y otra categoría responden más a razones metodo-

lógicas que sustanciales, dada la enorme interdependencia entre un factor y otro.

### ***Factores socio-políticos***

Estos factores dicen relación con aquellos fenómenos de la vida política de ciertas sociedades contemporáneas que explican, si no un aumento en los niveles de corrupción, al menos sí la persistencia de la misma. El análisis lo haremos en tres niveles distintos: los partidos políticos, su estructura y práctica; el sistema de gobierno; y el régimen político.

La relación entre democracia y corrupción, en contraposición con la de regímenes dictatoriales o totalitarios, es motivo de gran debate entre científicos políticos y economistas. Pichón (1993) ha sugerido que "una democracia bien establecida y bien practicada, equilibrada mediante sistemas de contrapeso, de contrapoderes, de controles independientes, fundamentada en una moral de honestidad colectiva que se enseña desde al escuela, y administrada según los principios de transparencia, publicidad y motivación de sus funcionarios, sigue siendo el sistema político más apto para luchar contra la corrupción". Sin embargo, está comprobado que su existencia no es garantía de éxito en esta lucha (siendo Italia un ejemplo paradigmático de esto), así como tampoco su ausencia es sinónimo de corrupción sistémica (siendo Singapur y Hong Kong buenos ejemplos; ver clasificación en Mauro (1993)). Por dicha complejidad, para simplificar el análisis, y porque la mayoría del continente goza hoy de regímenes democráticos, es que el análisis de estos factores políticos se hará en el marco conceptual de un gobierno democrático.

#### **A) Partidos políticos:**

En la generalidad de los países donde existen regímenes políticos democrático, por frágiles que estos puedan ser, los partidos políticos juegan un rol crítico y fundamental. La importancia de los partidos para el desarrollo democrático de un pueblo es una característica común de casi todas las democracias contemporáneas, salvo excepciones como EE.UU. (Bobbio, 1987) Junto con canalizar las inquietudes de la ciudadanía, estos elaboran programas de gobierno y com-

ten para alcanzar el poder, dándole así vida y estructura permanente al régimen democrático. Sin desmerecer esta visión positiva de rol que los partidos políticos están llamados a cumplir en la vida democrática, es también fundamental identificar aquellas características y prácticas de los mismos que son causa directa o al menos caldo de cultivo para la expansión de la corrupción. Las principales son:

i) *prácticas políticas clientelistas*: Por largo tiempo se entendió que usar el poder público para beneficiar a amigos y partidarios era un componente natural de la actividad política. La concepción del Estado como un "botín" que se reparte entre correligionarios y simpatizantes una vez alcanzado el poder, asociada al Estado italiano de post-guerra, es muchísimo más extendida de lo que parece. Esta visión de la política, muchas veces enraizada en la cultura y fomentada tanto por políticos como por electores en general, tiene manifestaciones de corrupción muy diversas en forma y gravedad. Desde prácticas de nepotismo y persecución política en un extremo, hasta la imagen del político parlamentario como una suerte de asistente social que reparte bienes y servicios sin otro condicionante que sus intereses electorales.

Una de las manifestaciones más dañinas de clientelismo es aquella según la cual la administración del Estado cambia, en una proporción muy significativa, de color político entre una elección y otra. Sistemas de selección de funcionarios absolutamente politizados y sin base de méritos, así como el uso de la burocracia para extender la red social de apoyo del político, no sólo tienen un altísimo costo en términos de eficacia estatal, sino que además son fuente importante de corrupción. En efecto, en este contexto muchos funcionarios piensan que su cargo público "le pertenece" al partido, y, por ende, que su primera lealtad es con él. Los fenómenos de favoritismo y financiamiento ilícito de partidos tienen al menos parte de su raíz aquí.

ii) *tutelaje o monopolio partidista*: Las prácticas clientelísticas ya descritas, la cooptación partidista del Estado y de grupos intermedios, legislaciones electorales restrictivas de la participación de "externos" del sistema tradicional de

partidos, y la falta de mecanismos efectivos de participación y fiscalización ciudadanos, han fortalecido la preeminencia excesiva de los partidos políticos como intermediarios entre el ciudadano y toda la administración del Estado. Situaciones como ésta facilitan la ocurrencia de todo tipo de tráfico de influencias, asignación de proyectos y beneficios sociales por razones y a cambio de adhesión política, y la politización de la administración pública. Esto tiene un gran costo en términos de responsabilidad e independencia de organismos y funcionarios.

Al describir la situación de corrupción experimentada los últimos años por Venezuela, el fiscal Herrera (1993) ha sugerido que este tipo de fenómenos ocurre cuando los partidos se identifican y mimetizan con el Estado, lo que implica que la única forma que tiene el ciudadano para acceder al último es mediante un peaje del primero, sea este electoral o simplemente económico.

Sin sociedad civil consciente, organizada y con poder, que pueda fiscalizar a los partidos políticos pero que también pueda hacer oír su voz con independencia de ellos, es imposible combatir eficazmente la corrupción. Mientras la fiscalización de la ciudadanía se encuentre limitada a su expresión electoral, y la lealtad de partido siga siendo invocada para acallar escándalos de fraude sin que nadie reaccione, poco se va avanzar. Esta vinculación a las redes partidarias es una característica de los fenómenos de corrupción en América Latina, sobretodo comparado con la naturaleza menos política de la existente en Africa o Asia. (Oxford Analítica, 1994)

*iii) alto y creciente costo de la vida política:* Los partidos políticos o los candidatos individualmente considerados siempre han necesitado recursos para campañas y funcionamiento permanente. Esto ha hecho de la necesidad de juntar recursos un imperativo histórico para los partidos. Sin embargo, autores como Pichón (1994) han sugerido convincentemente que esto es aún más cierto hoy, cuando el costo de hacer política ha aumentado notablemente debido al acceso de medios de comunicación (TV), el pago de estudios de opinión y la asesoría de especialistas en comunicación. Este fenómeno ayuda a entender

porqué la mayoría de los escándalos de corrupción en Italia, España y EE.UU., están relacionados al financiamiento político-electoral.

En la vida política generalmente ocurre una combinación de tres situaciones en relación al financiamiento político-electoral: se tienen recursos propios, lo que ocurre muy esporádicamente, se tienen mecenas privados, o el dinero proviene lícita o ilícitamente del Estado. En países donde no existe financiamiento estatal o donde éste es muy restrictivo, que es el caso de América Latina, la única fuente lícita es el sector privado. Esto significa que en aquellos países en que los sectores más pudientes se inclinan con cierta homogeneidad por un sector político determinado, el resto del espectro político queda expuesto a una gran precariedad, y, consecuentemente a la tentación de usufructuar ilícitamente del Estado para suplir dicha carencia. Otro sistema posible es lo que ocurría en Italia donde, a pesar de existir cierto aporte fiscal, los empresarios protegidos por la clase política financiaban partidos a cambio de un tratamiento favorable de parte de las autoridades de Gobierno de esos partidos.

*iv) débil concepto de legalidad y autoridad:* En sociedades donde la vigencia socialmente arraigada del concepto de legalidad y autoridad está debilitada, la probabilidad de que existan conductas corruptas es mayor. (Gould y Amaro-Reyes, 1983) Este tipo de actitudes sociales se ven fortalecidas por la existencia de partidos políticos débiles, indisciplinados y caóticos, o cuyas líderes se ven involucrados en actos de corrupción. Cuando la ciudadanía observa que quienes hacen las leyes las violan impunemente, el efecto de demostración social es un enorme debilitamiento del respeto por la autoridad y la legalidad que ellos representan. En este tipo de procesos de degradación del Estado de derecho, el respeto por la legalidad y las instituciones sociales encargadas de aplicarla decae a un nivel en que la gente ya no sólo no las respeta ni teórica ni prácticamente, sino que incluso su ruptura puede pasar a ser símbolo de status y orgullo público. Esto último es característico en sociedades con una corrupción sistémica consolidada.

## B) Sistema de gobierno:

Bajo este título, se analizarán aquellas características de la forma en que se organiza un gobierno determinado, que pueden constituirse en fuente o incentivo a la corrupción:

i) *excesiva extensión del secreto o reserva de la gestión pública*: La existencia implícita de un código de silencio en relación a la gestión pública es un factor que junto con negar el principio de la transparencia administrativa, imposibilita el control social y político de la responsabilidad gubernamental. Mientras más complejos y grandes sean los Estados, más importante es la publicidad y transparencia para prevenir y combatir la corrupción.

Desde los significativos fondos de gastos reservados tan comunes en muchos de países, hasta la inexistencia de mecanismos jurídicos para poder demandar el acceso a la información pública, es un hecho que autoridades y funcionarios de gobiernos rehuyen la publicidad de lo que hacen. Remuneraciones de altos funcionarios públicos y parlamentarios así como la forma en que estas se establecen, procedimientos de licitación o adquisición público, presupuestos reservados para ciertas autoridades, asignaciones de becas, financiamiento de partidos, etc., son todos ámbitos en los que existen excesivos e injustificados niveles de secreto que facilitan en demasía la existencia de corrupción. Ocampo (1993), señala que en Argentina el sesenta por ciento de los fondos de las campañas tienen origen desconocido. Colombia vivió un escándalo precisamente por la denuncia de que una parte de los fondos de la campaña del presidente electo habría provenido del narcotráfico. Esto reviste gravedad desde el punto de vista democrático, no sólo por la falta de transparencia que significa no saber que intereses representa un determinado político, sino porque detrás de ese secreto se esconden muchas prácticas corruptas realizadas para conseguir fondos.

Las dos ONGs norteamericanas más significativas en el tema de la ética y responsabilidad pública, Public Citizen y The Center for Public Integrity, coinciden en señalar la transparencia informativa como la clave para poder hacer realidad el principio de responsabilidad pública y

así fiscalizar efectivamente la probidad del gobierno.

ii) *falta de alternancia política*:

Por este factor entendemos la falta de alternancia en el poder que se produce en un sistema democrático y por medios democráticos. No se analizan casos de gobiernos autoritarios o totalitarios, por cuanto en ellos el mencionado problema es de la esencia del sistema. Sistemas que permiten que gobiernos de coalición o unipartidistas que se prolongan por largo tiempo, llevan en sí mismos el germen de la corrupción. Sea por falta de control, acostumbramiento al poder, lealtad partidaria, o simplemente falta de exposición a verdaderas competencias, siempre es más fácil que quienes detentan el poder por mucho tiempo sucumban a la tentación de creer que el Estado les pertenece, o al menos que pueden actuar como si así fuera sin correr serio peligro. Imposanto sostiene que al menos parte de la explicación del caso Italiano se encuentra en el sistema de gobierno que permitió que una misma coalición política haya gobernado casi sin contrapeso desde 1945.

A su juicio, está carencia de alternancia en el poder permitió lo que se denomina la Convención Adconsuchanto, que no es más que la forma en que los partidos miembros de la coalición se ponían de acuerdo para repartirse los dineros del Estado y sus empresas. Esto producía un empate, en el cual ningún sector podía denunciar sin ser a la vez denunciado por el otro, lo cual hacía que el escándalo sólo pudiera ser destapado desde afuera del sistema.

Otra forma de poca alternancia política es la que producen sistemas electorales altamente restrictivos de candidaturas independientes o favorecedoras del partido o político actualmente en el cargo. En este sentido, no es extraño de que tanto en Italia como en Japón, las estrategias anti-corrupción hayan incluido, como elemento esencial, reformas electorales. Una de las motivaciones fundamentales de la ley electoral italiana (aprobada mediante plebiscito a principios de 1993) y de la japonesa (Febrero de 1994), es precisamente el combate a la corrupción política escudada en el régimen electoral.

En América Latina el fenómeno de la no alternancia se ha visto más asociado a la presencia de poderosos caudillos que a la larga duración de coaliciones políticas, esto último debido principalmente a su gran inestabilidad política.

*iii) descentralización acelerada:* Aun cuando los procesos de descentralización política y administrativa son vistos por muchos como un resguardo más que una fuente de corrupción, lo cierto es que hay varias razones y ejemplos que sugieren más bien lo contrario. Dos son las razones que al respecto parecen más importantes. La primera, es que dichos procesos generalmente no han sido suficiente ni simultáneamente acompañados del necesario fortalecimiento de la capacidad técnica, la institucionalidad contralora y la gestión fiscal de las municipalidades. (Banco Mundial, 1994) La segunda razón, mencionada por Parejo, es que lo anterior, sumado a un significativo aumento de recursos a ser administrados y a la natural debilidad y precariedad de los gobiernos locales, ha hecho que estos sean más fáciles de ser cooptados por intereses políticos y económicos o por caciquismos individuales.

La gradualidad pareciera tener gran importancia estratégica en este ámbito. Procesos demasiado rápidos corren el riesgo de deslegitimarse, entre otras razones, por los grandes niveles de corrupción. Hay dos casos Latinoamericanos que, sin ser los más graves, son muy gráficos al respecto. En Chile, 200 de las poco más de 300 municipalidades del país se encuentran sometidas a procesos administrativos y/o penales por hechos relacionados a la probidad funcionaria.

Con todo, este es un fenómeno que está lejos de ser exclusivo de América Latina o de los demás países en desarrollo. El fenómeno de los "patrones" (bosses) de las ciudades norteamericanas, que encuentra en el alcalde Daly de Chicago su más clara expresión, se ve a su vez reproducido en numerosas ciudades y gobiernos regionales italianos, españoles y franceses. En este contexto, sorprende que el Consejo Constitucional Francés haya declarado inconstitucional una norma de la ley anti-corrupción de 1993 ("Ley de prevención de la corrupción y de la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos") que precisamente establecía

un aumento de los controles estatales a las entidades descentralizadas.

Algunos sostienen que las principales causas de este tipo de masivas irregularidades a nivel local, son la ignorancia, la falta de capacitación y la falta de claridad respecto de lo que constituye o no corrupción, por parte de funcionarios y alcaldes. Independiente del grado de verdad de esta hipótesis y de lo necesario que son los procesos de descentralización, lo cierto es que hasta ahora los gobiernos locales han sido fuente clara de casos de corrupción.

### **C) Régimen político:**

Problemas relacionados con el funcionamiento del sistema democrático que pueden ser caldo de cultivo para fenómenos de corrupción:

*i) debilidades del sistema democrático:* Sea por inmadurez en su desarrollo (caso de países de Europa del Este, Africa y América Latina) o por problemas endémicos en su diseño institucional, existen tres fenómenos cuya presencia en regímenes democráticos es un signo de la debilidad de los mismos así como un claro incentivo a que florezca la corrupción.

La primera es la debilidad y poca independencia de los medios de comunicación. Gossain argumenta que si bien la prensa ha sido tradicionalmente entendida como un componente esencial en la lucha contra la corrupción, esta es también parte importante del problema. Sea por falta de independencia política y económica, o simplemente por falta de integridad de los periodistas, lo cierto que en muchos países la prensa pasa a ser cómplice de situaciones de corrupción por acción u omisión (falta de denuncia o investigación). Siendo la presión ciudadana clave en el combate de este flagelo, y siendo la prensa el único medio por el cual ésta se puede enterar de lo que ocurre, la abdicación por parte de su rol informador y fiscalizador tiene gravísimas consecuencias para el esfuerzo anti-corrupción.

El control de la familia Collor de una de las cadenas más grandes de medios de comunicación del Brasil, hizo que los escándalos del expresidente y su familia demoraran y fueran mi-

nimizados en una forma que ninguna prensa independiente del mundo hubiera tolerado. Un ejemplo de lo contrario, es el rol que juegan los medios de comunicación en EE.UU. Desde Watergate hasta Whitewater, la prensa ha jugado un rol crítico en la preservación de la moralidad pública.

La segunda es la escasa participación popular. Sin ciudadanos que envíen señales inequívocas mostrando su intolerancia de prácticas corruptas, el Estado, sus líderes políticos y funcionarios públicos no tendrán incentivos necesarios para enfrentar y combatir el problema con decisión. La fuente de esta debilidad democrática es múltiple: es cultural, ya que la mentalidad estadista reinante por décadas en la región hace que la gente lo espere todo del Estado, sin saber cómo ni para qué organizarse y participar; es por carencia de información, sea por falencia de los medios de comunicación o por falta de transparencia del Estado; y es por falta de mecanismos efectivos para llevarla a cabo, tales como acciones populares, iniciativas ciudadanas, líneas directas ("hot lines"), etc. Tanto Bolivia con la ley de Participación Popular de Abril de 1994 como Colombia con la de Mecanismos de Participación Ciudadana de 1994, han dado fuerte impulso legislativo a este tema de la participación ciudadana.

La tercera es la falta de independencia efectiva de los demás poderes del Estado (Hirshman), sostiene que son precisamente la falta de participación social y la falta independencia efectiva de los poderes del estado, lo que está haciendo que los países de Europa Oriental estén sufriendo un proceso tan corrosivo y masivo de corrupción.

*ii) mayor complejidad de la vida social:* Las fuerzas atomizadores del mercado, más las complejidades producidas por distintos fenómenos ligados a la modernidad, han hecho que se produzca una pérdida de la capacidad integradora de los mecanismos democráticos tradicionales. Parejo sugiere que por la lejanía del representante y por la abstracción cada vez mayor del mandato político, principalmente debido a las complejidades de la gestión pública que son cada vez más ininteligibles para los representados, la capacidad de fiscalización de los segundos al pri-

mero se ve muy reducida y limitada. Este es un desafío de las sociedades democráticas que, si bien forma parte y condiciona los esfuerzos de moralización de la administración pública, es mucho más amplio y tendrá que resolverse gradualmente y con gran creatividad.

### ***Factores institucionales***

#### **A) Asimetría de los poderes del Estado:**

Existe un generalizado consenso entre expertos de que el crecimiento acelerado y desproporcionado del poder ejecutivo bajo la idea del Estado de bienestar, al menos en relación con los otros poderes del Estado, produjo asimetrías que hoy posibilitan y favorecen la existencia de situaciones de corrupción. Si bien la forma cómo se materializó la idea del Estado de Bienestar en Europa difiere sustancialmente de aquella adoptada por los débiles estados latinoamericanos, se ha utilizado la misma terminología, ya que los procesos responden a patrones similares. Del mismo modo, desde una perspectiva histórica esto es válido aún considerando los procesos de privatización actualmente en curso. El Estado no sólo sigue teniendo un gran tamaño y una enorme complejidad, sino que además ha retenido para sí la función reguladora de muchas de las áreas económicas ya privatizadas.

En efecto, el crecimiento y modernización de los poderes legislativo, judicial y la función contralora ha sido absolutamente insuficiente para desarrollar capacidades y competencias que les permitan lidiar y fiscalizar las cada vez mayores y más complejas actividades de la administración del Estado y quien la dirige, el ejecutivo. A continuación se analizara la realidad institucional de los poderes del Estado, desde el prisma de la corrupción.

*i) Poder judicial:* La relación del sistema judicial con fenómenos de corrupción es doble: como causa y como solución. En cuanto causa, pareciera existir consenso en torno a que la falta de independencia y politización del poder judicial, su precariedad en recursos económico y humanos y su ineficacia, lo hacen un foco muy susceptible de ser corrompido por intereses económicos y políticos. Esta debilidad estructural,



que para algunos en el caso de América Latina no es más que una de las consecuencias de la histórica falta de imperio de la ley, para la mayoría sigue siendo precisamente una de sus causas.

La segunda dimensión es como parte clave de la solución del problema. Precisamente uno de los problemas de las estrategias anti-corrupción que tienen como pilar fundamental al sistema judicial (generalmente a través de un mayor énfasis de la vía penal), es la poca consideración que hacen las mismas de la mencionada debilidad y falta de independencia del mismo. No se trata, por cierto, de propiciar un abandono de este sector en pos de vías alternativas. Muy por el contrario. De lo que se trata es de considerar la reforma de este vital poder del Estado como un elemento estratégico central para cualquier lucha sistemática contra la corrupción, pero claramente no el único. Consciente de lo anterior, se requiere de un enfoque integral en que lo judicial sea sólo un pilar entre varios.

*ii) Parlamentos:* Muchos parlamentos de la región presentan tres tipos de debilidades institucionales que pueden ser factores facilitadores de situaciones ilícitas. Primero, la carencia de la capacidad técnica necesaria para poder ejercer su función legislativa y, muy especialmente, su función de fiscalización político-técnica del gobierno central. Sin organismos dotados de los recursos económicos y técnicos suficientes, es imposible que los parlamentarios puedan fiscalizar efectivamente la cada vez más diversa y compleja gestión de gobierno. Si bien la casi totalidad de los países ha confiado el control administrativo a organismos más o menos independientes como las contralorías, los parlamentos no pueden abdicar de su rol constitucional y democrático de fiscalización y control sustantivo de la gestión de gobierno. Esto sería una omisión de graves consecuencias para el sistema de controles y contrapesos que está en la esencia de todo gobierno democrático.

El segundo factor, son las a veces limitadas potestades constitucionales o legales que tienen los parlamentos para investigar actos de gobierno. Poderes legislativos con atribuciones insuficientes, dejan un enorme espacio para que el ejecutivo

abuse o haga mal uso del enorme poder que se le ha conferido.

El último factor dice relación con los mismos parlamentarios. La inexistencia de efectivos mecanismos internos de control y sanción ética de los parlamentarios, hace que exista un peligro real de abuso de los diversos fueros parlamentarios. La gran mayoría de las encuestas a lo largo del continente muestran un masivo rechazo ciudadano al desempeño de los parlamentarios, tanto por su supuesta ineficacia como por su relativa inmunidad respecto de sus acciones y dichos. De ser esto cierto, y ante lo imprescindible que es la existencia de fueros que protejan la independencia de este poder del Estado, hoy se hace indispensable la existencia de comités de ética interna que tenga al menos las siguientes facultades: investigar denuncias sobre comportamientos impropios de los parlamentarios, proponer sanciones administrativas al pleno en caso de comprobarse las mismas, proponer normas éticas de comportamiento interno (autorregulación ética) e informar y educar en el cumplimiento de las mismas.

Tanto el Senado como la Cámara de representantes de EE.UU. tienen estos comités éticos (Committee on Standards of Official Conduct), aún cuando su labor ha sido altamente criticada por la opinión pública debido a la falta o lentitud con que se aplican las sanciones. Se han discutido en un comité mixto de Senado y Cámara dos propuestas determinantes para la credibilidad del esfuerzo de probidad por parte de los parlamentarios: la primera es la creación de una comisión independiente del Congreso que haga las investigaciones por asuntos de carácter ético que involucre a algún senador o representante; y la segunda, es una norma que limita el tope para los aportes electorales personales y que prohíbe todo regalo al parlamentario de parte de los Political Action Committees (PAC).

### **B) Organismos de control:**

Uno de los factores institucionales más determinantes en el combate contra la corrupción es la debilidad técnica y de potestades de los órganos de control fiscal y administrativo, tanto internos (de los propios servicios o ministerios) como

externos (instancia independiente del gobierno de turno). Un análisis comparado de los órganos de control latinoamericanos, especialmente las contralorías, ha permitido identificar cuatro falencias principales en cuanto a su capacidad para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción.

La primera es la obsolescencia y excesivo legalismo de los sistemas de control. Esto se refiere tanto a procedimientos como a infraestructura y tecnología. Los mecanismos de control exhaustivo y previo de todo lo gastado por las agencias centralizadas y descentralizadas del Estado, probablemente justificados y eficaces para un Estado que era más pequeño, están hoy absolutamente sobrepasados por el tamaño de la administración pública, siendo responsables de un grado importante de la ineficiencia estatal.

De igual forma, el énfasis casi exclusivo en el control legal ha implicado un grave descuido de las otras dimensiones de su rol fiscalizador. En primer lugar hay formas de corrupción que no son detectables a través del control de legalidad, como el conflicto de intereses, la colusión de proveedores, el tráfico de influencias u otras formas más refinadas de mal uso de recursos del Estado. Segundo, y algo aún más grave, el control de legalidad no comprende el análisis de eficiencia y eficacia del gasto público. Es decir, no incluye lo que actualmente se denomina control de resultado. Un pago perfectamente legal, puede carecer de lógica y haber sido invertido en forma ineficiente. Debido a esto instituciones como la GAO norteamericana prefieren hablar de "derroche, fraude y abuso", antes que limitarse a una definición legalista de corrupción.

América Latina sigue muy atrasada en esta materia. Salvo casos muy contados, como los de Guyana, Colombia y Bolivia la incorporación de mecanismos de control de gestión es algo casi inexistente.

La General Accounting Office (GAO) del Congreso Norteamericano es un ejemplo de medidas tomadas para solucionar este problema. Creada en 1925 con el objeto de evaluar la efectividad de programas y políticas federales, auditar los gastos federales, emitir opiniones legales y dar

recomendaciones para mejorar la efectividad del gobierno, esta agencia del poder legislativo ha cumplido un rol fundamental en el esfuerzo por reducir las fuentes de derroche, fraude y abuso en el gobierno federal

La carencia de equipos computacionales básicos y de infraestructura adecuada hace que la labor de estos organismos de control se vea fuertemente dificultada, con la consecuentemente disminución de su capacidad fiscalizadora.

La segunda gran falencia de los organismos de control es la falta de recursos económicos y humanos. Si bien este es un mal común a todos los órganos del Estado, en esta área de la actividad gubernamental resulta particularmente dañino. Bajos salarios y falta de capacitación, especialmente en tiempos en que los requerimientos técnicos para investigar ciertos casos de corrupción son más altos, son la principal causa de que estos no cuenten con la calidad de funcionarios necesarios para cumplir adecuadamente su funciones.

La tercera falencia es la falta de independencia y poder real. Cuando los titulares de un órgano de control pueden ser removidos a gusto del gobernante de turno, el poder y eficacia real de los mismos se ve seriamente mermada. Igual cosa ocurre cuando sus estatutos les otorgan facultades de investigación extremadamente limitadas. Al ser la corrupción un área en que es especialmente difícil la prueba, esta ausencia de poderes investigativos inhibe casi complementamente cualquier eficacia del sistema.

Finalmente, en algunos casos puede llegar a ser importante la falta de coordinación o cooperación entre los distintos órganos encargados de practicar control, así como las luchas inter-institucionales. Sea entre órganos externos e internos, o entre éstos y la policía o agencia especializada anti-corrupción, lo cierto es que ésta puede ser una importante fuente de ineficacia.

### **C) Gestión Administrativa:**

En el plano de la gestión administrativa hay tres áreas que requieren especial atención: la discrecionalidad funcionaria, la simplificación admi-

nistrativa y la desprotección de aquellas áreas "vulnerables" en que es más difícil hacer efectiva la responsabilidad pública.

En relación al primer punto, Klitgaard (1988) ha insistido en que la discrecionalidad del funcionario en el cumplimiento de su labor es un importante factor facilitador de situaciones de corrupción. La idea subyacente en esta afirmación, es que a mayor discrecionalidad menor posibilidad de controlar a un funcionario, y por ende mayores posibilidades para el mismo de incurrir en hechos ilícitos. Mientras más amplio sea el mandato del funcionario, más difusa es su responsabilidad y más difícil su control.

La diversa naturaleza de las labores públicas así como las nuevas técnicas de administración que postulan una mayor iniciativa del funcionario para aumentar la productividad y creatividad en el trabajo, sugieren la necesidad de analizar este factor con mucho cuidado para cada agencia pública. Es distinta la discrecionalidad que requiere un policía, un paramédico o un asesor político, que la que necesita un oficial de aduanas o cobrador de impuestos municipales. Y aún en estos últimos casos, ciertos grados de discrecionalidad pueden ser requeridos para mejorar la eficiencia en el trabajo. No se debe olvidar que la eliminación de la corrupción debe tratar de hacerse por medios que sean coherentes y que de hecho contribuyan a aumentar la eficiencia pública.

Lo segundo es la existencia de innumerables pasos y etapas innecesarias en todo proceso burocrático, tanto hacia adentro como de cara al "cliente" externo. La complejidad, el carácter engorroso y la consecuente lentitud de muchos de los procedimientos públicos son considerados causa directa de muchas irregularidades. Sean que se trate de largas listas de trámites, múltiples ventanillas de consulta, etc., este es un ámbito que refleja las peores ineficiencias de la burocracia, dándole un inmenso poder al funcionario que puede decidir la rapidez con el cliente obtiene el permiso, licencia o lo que fuere. En países como la India se ha llegado a comprobar que una vez que existe este tipo de corrupción ("dinero rápido"), éste tiene un efecto de autogenerar más ineficiencias y lentitud, ya que ahora el funcionario no hace nada sin que se le pague una coi-

ma. (Gould y Amaro-Reyes, 1988) Sin una simplificación radical de los procedimientos y trámites públicos, siempre existirá corrupción e ineficiencia.

En el informe National Performance Review (Gore, 1993), gran parte de las recomendaciones tienen por objetivo último precisamente simplificar los trámites burocráticos, tanto internos como aquellos a los que están expuestos los ciudadanos común y corrientes. Si bien esto se justifica principalmente en términos de incrementar la eficiencia y disminuir el derroche de dinero, también hay consideraciones de incremento de probidad.

En tercer lugar están las áreas vulnerables, esto es, aquellas particularmente susceptibles de ser cooptadas por la corrupción. Los ejemplos más clásicos son el servicio de aduanas; la policía en general, y específicamente la de antinarcotráfico y económica; impuestos internos, y en general todas aquellas en que una decisión del funcionario público puede significar grandes beneficios o pérdidas para terceros. La falta de conciencia al momento de diseñar las instituciones o sus mecanismos de administración y control, sobre la naturaleza vulnerable de las mismas, las hace aún más susceptibles de corrupción. Para proteger y controlar estas áreas de la gestión del Estado, se requieren de políticas especialmente diseñadas, tales como rotación de personal, controles especiales, salarios más altos que el común de los funcionarios, etc.

### ***Factores jurídicos***

En esta sección se analizarán ciertas características de la forma como los ordenamientos jurídicos abordan el tema de la corrupción, que tienden a aumentarla más que a disminuirla. Estas son:

#### **A) Énfasis excesivo en el derecho penal:**

A pesar del conocido adagio que dice "si quieres despenalizar la corrupción, penalízala", la tendencia tradicional de nuestros países para combatir la corrupción ha sido el fácil pero parcialmente inefectivo recurso de crear nuevos tipos

penales y aumentar las penas de los delitos ya existentes.

Salvo ámbitos muy específicos en los cuales la legislación penal está atrasada (ver punto B), desde hace mucho tiempo casi todos los códigos penales han establecido delitos que castigan gran parte de las prácticas corruptas básicas como malversación de fondos públicos en todas sus formas, fraude, negociaciones incompatibles, cohecho pasivo y activo, etc. Así, el problema no parece ser tanto un atraso de la legislación, sino más bien el hecho de que la penalización de la corrupción no ha sido efectiva.

De ser cierta la hipótesis de que el combate penal de la corrupción no ha sido del todo efectivo, entonces se desprenden lógicamente los problemas que puede tener una estrategia anti-corrupción que descansa fundamentalmente en el sistema judicial penal.

Analizando la literatura existente sobre la materia, surgen tres razones para esta clara ineficacia. Primero, la ya mencionada falta de independencia. Cuando los jueces no tienen una protección real ante posibles presiones políticas, económicas o administrativas, es muy difícil la utilización del ámbito penal para sancionar ejemplarmente a funcionarios corruptos, especialmente si éstos son de alto rango o muy bien conectados. A ello hay que agregar, para no ser injustos, una necesaria y no desmerecible cuota de coraje moral por parte de los jueces. El juez que decida desafiar los poderosos intereses que se esconden detrás de los grandes casos de corrupción recibirá sin duda amenazas y peligros. Finalmente también existe el problema de oportunidad de la sanción penal. Debido a la ineficacia y sobrecarga del poder judicial, las sentencias generalmente llegan con un retraso tal que su efecto de demostración en el combate contra la corrupción se diluye con el tiempo.

La segunda razón que explica la ineficacia del derecho penal en este ámbito, es la carencia de mecanismos efectivos y poderosos de investigación. El hecho de que los delitos relacionados con la probidad pública sean en general de difícil prueba, sumado al requerimiento de tener un grado relativamente alto de certidumbre, hace

que muchos actos ilícitos queden sin sanción por la imposibilidad práctica de probar la concurrencia de todos los elementos del tipo penal. Sin agencias anti-corrupción o fiscales que tengan amplios poderes y personal especializado para investigar este tipo de delitos, recabando las pruebas necesarias, es muy difícil articular un sistema en que el derecho penal cumpla un rol efectivo en la lucha contra la corrupción.

La última razón es que en muchas ocasiones el acto corrupto no se encuadra en forma precisa con la descripción del tipo penal. Así, debido a garantías constitucionales básicas como el principio de legalidad, el sistema penal termina siendo impotente para castigar hechos que, aunque claramente constitutivos de corrupción, no son castigables mediante este mecanismo jurídico de última ratio.

Una consecuencia no deseada desde este énfasis en la lucha penal contra la corrupción, es el subdesarrollo de los sistemas disciplinarios administrativos. Siendo este instrumento el que las autoridades tienen más a mano para sancionar conductas irregulares de funcionarios en forma ágil y expedita, su debilidad y falta de desarrollo en muchos de los países de la región es una de las principales falencias estructurales para la debida protección de la probidad pública. Habidas las limitaciones del sistema penal para atacar este problema, la debilidad de los sistemas de investigación y sanción administrativos debilita aún más la capacidad de respuesta del Estado frente a fenómenos de corrupción. Otro producto no deseado del enfoque excesivamente penalista, es la inexistencia o subdesarrollo de un sistema confiable, fluido y reservado que permita a los mismos funcionarios hacer llegar información referida a la posible comisión de irregularidades. Así, al no existir un buen sistema disciplinario-administrativo, la autoridad que quiere castigar una irregularidad grave que no es o no puede probarse constitutiva de un delito penal, enfrenta costos personales, políticos y administrativos tan altos, que frecuentemente termina no sancionando al funcionario respectivo, o a lo más aceptando su silenciosa renuncia.

## **B) Legislación penal incompleta y obsoleta:**

El atraso en materia de legislación penal es, al menos parcialmente, un factor facilitador de la corrupción en muchos países. Esto dice relación tanto con la tipificación confusa, imprecisa o directamente errada de algunos delitos, como también a la simple ausencia de otros. En este punto se revisará aquellas nuevas figuras delictivas que están más ausentes en las legislaciones latinoamericanas.

Los nuevos tipos que penalizan conductas reñidas con la exigencia de probidad de funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos pueden clasificarse todos, con la excepción del enriquecimiento ilícito, dentro del ámbito de lo que se denomina "conflicto de intereses". Estos tipos son

1) *El tráfico de influencia*. La definición más comprehensiva la encontramos en el artículo 404 bis del código penal español (1991), el cual en sus partes a, b y c contempla tres modalidades distintas del delito: delito de tráfico de influencias de un funcionario público a otro, de un particular a un funcionario público, y de un particular a otro. Colombia, Perú y Panamá ya lo han incorporado a sus legislaciones.

2) *El uso indebido de información privilegiada*. Este delito, en la definición del código español, comprende tanto al funcionario que en ejercicio de sus funciones se beneficia con el uso de la "información privilegiada" ahí adquirida, como con el caso del ex-funcionario. Este delito provee una clara distinción entre información pública y privada, así como una precisa definición de lo que se considera "privilegiada". Argentina, Colombia y Panamá contemplan el delito.

Esto se asemeja, aunque tangencialmente, a una forma especial de inhabilidades e incompatibilidades que en EE.UU. se denomina "rotating door". Esta abarca a funcionarios que luego de trabajar en posiciones del Estado trabajan en empresas o para clientes que negocian o lidian con el Estado en esas mismas o diferentes áreas. La legislación norteamericana establece una prohibición penal permanente y otra de dos años, según sea el grado de participación previo y la naturaleza del asunto. (United States Office of Government Ethics, 1993).

3) *Enriquecimiento ilícito*: Este delito tiene por objeto sancionar al funcionario público que, siendo debidamente requerido, no pudiere justificar por medios legales un desmesurado incremento en su patrimonio durante el ejercicio de sus funciones. Este delito tiene tres particularidades que, no obstante su demostrada efectividad, lo hacen controvertido. Primero es la inversión del peso de la prueba. Aquí, es el funcionario quien, en circunstancias que deben ser precisadas por la ley, debe probar la licitud de su enriquecimiento. Lo segundo, es la necesidad de acreditar la situación patrimonial previa del funcionario, para lo cual se requiere institucionalizar las declaraciones juradas de bienes, sino para todos, al menos para los funcionarios de más alto rango de la administración pública. Lo tercero es que se trata de un delito de resultado, donde no se castiga una conducta sino un estado. Debido a su efectividad en el combate de la corrupción, ha sido incorporado a las legislaciones de Colombia, Argentina, Perú, Panamá y Cuba, habiendo proyectos en trámite en Chile y Ecuador.

Finalmente, cabe mencionar la falta o estado germinal de desarrollo de la legislación en áreas como el ejercicio paralelo de funciones públicas y privadas, negociaciones incompatibles y el ya mencionado tránsito del sector público al privado ("rotating door"). Estos, sin embargo, deben ser temas tratados con mucho estudio y prudencia. El establecimiento de una normativa demasiado restrictiva en esta materia, puede provocar la consecuencia no deseada de establecer un nuevo desincentivo al ingreso a la administración pública, con el consecuente perjuicio para su excelencia y buen funcionamiento.

- **Promiscuidad entre el derecho público y privado**

Una de las consecuencias del proceso de reforma económica que vive la región ha sido la expansión de un área que Parejo ha denominado "de creciente promiscuidad entre lo público y lo privado". Producto de las privatizaciones, las nuevas responsabilidades y funciones del Estado, nuevos tipos de concertación público-privado, hoy existe poca claridad sobre la línea divisora entre ambos sectores. Sin una mayor precisión

jurídica sobre la naturaleza de cierto tipo de organizaciones, y en consecuencia del estatuto jurídico aplicable a sus funcionarios, es imposible aplicar la legislación penal y administrativa sobre responsabilidad y probidad. Algunas personas han planteado que la solución de este tipo de problemas, es penalizando la corrupción causada por privados igual que la de funcionarios públicos. Esto sin embargo, presenta dificultades porque la naturaleza de la corrupción pública es distinta de la privada. Una cosa es penalizar la corrupción activa, es decir aquella pública pero promovida por un privado, otra es desconocer el estatuto jurídico que debe regir a cierta institución, sobretodo si el estado está de alguna manera asociado a ella. La creación de una inmensa gama de entidades semi-públicas, públicas autónomas y de organizaciones heterodoxas (jurídico-públicas y jurídico privadas) que escapan de los límites tradicionalmente definidos como sector público, han generado un conjunto de situaciones ambiguas y carentes de definición que hacen que sus funcionarios estén más expuestos a cometer irregularidades, sobretodo las relativas a conflictos de interés. Un buen ejemplo son aquellas instituciones que tienen patrimonio y personalidad jurídica propios, en las que el Estado no actúa en su calidad de ente-autoridad, pero que no obstante tiene participación del mismo por la vía de aportes, directamente o a través de sus reparticiones o empresas. Un buen ejemplo de este tipo de problemas es el debate jurídico-político suscitado hace algún tiempo en Chile acerca de la calidad jurídica de un funcionario de la empresa estatal de cobre CODELCO, a quien se le acusaba de fraude al fisco. Esta es un área que requiere de urgentes definiciones y regulaciones, lo que está llevando a los legisladores a ser muchísimo más precisos y minuciosos en la solución. Algunos ejemplos se pueden encontrar en leyes de mercado de valores, bancos centrales, medios de comunicación públicos autónomos.

### ***Factores Económicos***

Dentro de los factores de carácter económico, analizaremos dos categorías distintas. Primero veremos aquellos factores potenciadores de la corrupción que están relacionados con el rol regulador del Estado en la economía así como con

la relación entre éste y el sector privado en el mismo ámbito. Y en segundo lugar analizaremos la influencia corruptora de entes externos al Estado (narcotraficantes, sector empresarial y comunidad internacional).

#### **A) Rol del Estado en la economía:**

*i) Excesiva intervención del Estado en la economía:* Manzetti sostiene que la realidad económica de post-guerra de los países subdesarrollados fue dominada por modelos de desarrollo donde los gobiernos tenían un rol fundamental. Este, no sólo regulaba la gran mayoría de las actividades socioeconómicas, sino que también había transformado en el principal productor, empleador y consumidor en muchos de esos países. Esta excesiva presencia del Estado en la economía, ha sido considerada por muchos como la principal causa estructural de corrupción.

Areas como aduanas, licitaciones de trabajos públicos, servicios de impuestos, grandes empresas estatales y controles de comercio internacional, han sido señaladas como fuentes características de corrupción en los países con fuerte injerencia pública en la economía. Tres factores han sido mencionados para explicar esta situación: la gran cantidad de dinero involucrada en cada una de las decisiones de los funcionarios públicos en dichas áreas (Manzetti, 1993); la gran discrecionalidad funcionaria y falta de competencia entre ellos, causada en por el carácter monopólico de muchas de dichas empresas o servicios, que debilita aún más la responsabilidad pública de los mismos (Gould y Amaro-Reyes, 1982); la numerosa y compleja regulación que estas agencias generan para el sector privado. Esto aumenta los trámites e incertidumbre con que un privado debe actuar en el mercado, y, consecuentemente, aumenta también el poder del funcionario para extorsionar amenazando con limitar o demorar la tramitación de los mismos.

Dicho lo anterior, hay que tratar de obviar simplificaciones del problema. Gould y Amaro-Reyes señalan con razón, de que esta posición de monopolio y de mayor discreción del funcionario no es sinónimo "per se" de corrupción, sino que solamente una circunstancia que crea oportu-

tunidades y poderosos incentivos para que ello ocurra. Es el concurso de estos con otros de los factores señalados en estas páginas (socio-políticos, jurídico-institucionales y ético-culturales), lo que puede efectivamente generar situaciones más extendidas de corrupción.

*ii) Debilitamiento y disminución de la capacidad operativa del Estado:* La crisis económica de los ochenta hizo que tanto los gobiernos de los países en desarrollo así como las agencias multilaterales se concentraran fundamentalmente en la contención de dicha crisis. El principal problema de esta estrategia, al menos desde el punto de vista de la corrupción, ha sido el excesivo énfasis en la reducción del tamaño del aparato del Estado, el cual ha traído consigo la disminución de la capacidad operativa del mismo para cumplir sus otras obligaciones. Samuel critica fuertemente este excesivo acento en la disminución del tamaño del Estado, ya que a su juicio la forma como éste se ha llevado a cabo a traído consigo cierto desmedro en la eficiencia y eficacia públicas, ambas piezas claves en la lucha contra la corrupción.

Hay dos ámbitos de la capacidad operativa del Estado que se han visto particularmente golpeados por estas políticas de reducción masiva y rápida del sector público. El primero es el de los recursos humanos. Uno de los requisitos básicos para tener un Estado eficiente, honesto y con la capacidad técnica necesaria para enfrentar los temas cada vez más complejos de la gestión pública, es contar con personal del más alto nivel. Klitgaard señala que la primera política pública anti-corrupción que la autoridad pública tiene a su disposición es la de selección de personal. Lamentablemente, el nivel de remuneraciones que hoy tienen la mayor parte de las burocracias latinoamericanas no permite atraer los recursos humanos que se requieren en forma permanente.

Es válido lo afirmado por Pichón, en el sentido de que hasta ahora no se ha comprobado una correlación positiva entre salario y corrupción. En muchas ocasiones son precisamente los funcionarios mejor pagados, tanto en el sector público como en el privado, quienes cometen los mayores y más graves actos de corrupción. Con todo, la experiencia internacional parece demos-

trar que un buen sistema de remuneraciones facilita la modernización de la gestión del Estado y desincentiva la comisión de irregularidades. En efecto, donde los salarios son relativamente competitivos con el sector privado y están a su vez vinculados con el mérito y desempeño del funcionario, principios como la probidad y la responsabilidad tiene mayor aplicación práctica.

*iii) Reforma económica sin los debidos resguardos institucionales.* La generalizada idea de que una de las principales causas de corrupción en países en desarrollo es la excesiva injerencia económica del Estado, ha hecho que muchos vean en las políticas de desregulación económica y privatización de empresas y servicios públicos una respuesta inmediata y efectiva a este problema. Otros, por su parte, han llamado precisamente la atención sobre los peligros de corrupción latentes en dichos procesos.

La ausencia de un marco jurídico-institucional adecuado y la falta de transparencia, especialmente en el caso de las privatizaciones, han sido los factores claves para el surgimiento de casos de corrupción en la implementación de dichas políticas. Las dos formas más comunes han sido la manipulación de las normas de privatización a cambio de comisiones ilícitas, y el aprovechamiento de la discreción y rapidez con que muchas se han llevado a cabo para entregar información privilegiada a compradores privados a cambio de ciertas comisiones o sobornos. Manzetti (1993), luego de un estudio acucioso de los casos de Brasil, Argentina y Venezuela, demuestra como la enorme discreción y la falta de transparencia con que se hicieron varias de las reformas en estos países fueron el caldo de cultivo para muchos escándalos de corrupción.

Manzetti muestra que la profunda crisis en que se encontraban estos países al momento de adoptarse las políticas permitió que los gobernantes obtuvieran excepcionales poderes de emergencia para impulsar las privatizaciones y otras políticas de desregulación. Sea la "ley de emergencia económica y reforma del estado" Argentina, "las medidas provisorias" Brasileñas (ley 8.028/90), o la serie de "decretos ejecutivos" de Venezuela, lo cierto es que cada uno de los procesos fue implementado con gran discreción de parte de la

autoridad y con poca o nada fiscalización pública o parlamentaria.

Otra situación conflictiva ha sido lo ocurrido con posterioridad a las privatizaciones. Muchas de las empresas privatizadas pasaron de ser monopolios públicos a monopolios privados, sin que el Estado tuviera una estructura jurídica ni la claridad conceptual acerca del tipo de regulaciones que dichas empresas requerían, tanto desde el punto de la eficiencia económica como desde el de la equidad social. Este último es particularmente importante ya que muchas de las empresas privatizadas son servicios de utilidad pública como energía, agua o teléfonos. En este ámbito se engendra un enorme potencial de irregularidad. Si el Estado tenía antes poder debido a su influencia como productor en la economía, éste es aún grande cuando se trata de dictar regulaciones que implican sumas millonarias para las empresas reguladas. La ausencia de mecanismos jurídico-institucionales adecuados para cumplir esta función es fuente potencial de graves irregularidades, ineficiencias o iniquidades.

En síntesis, sin caer en el extremo de quienes creen que las políticas de liberalización o privatización implican necesariamente incremento de la corrupción, (Silberstein, 1992) parece necesario enfatizar que es la forma como éstas son implementadas lo realmente crítico para su éxito y legitimación social y política. Comparto la conclusión de Manzetti (1993) en el sentido de que la única forma de disminuir los fenómenos de corrupción asociados a la reforma económica, es asegurando una adecuada y firme transparencia y fiscalización de las mismas.

*iv) Estatutos de contratación débiles entre el sector público y el privado:* El hecho de que los Estados manejen sumas altísimas en la contratación de bienes y servicios de privados en los mercados, hace que hoy incluso más que ayer esta área sea un gran foco potencial de irregularidades. La carencia de transparencia y publicidad en estos procedimientos, reforzada por la enorme dispersión normativa existente sobre la materia y por la carencia de controles efectivos, han sido los principales motivos de corrupción en este ámbito de relación entre el Estado y contratistas privados e internacionales. Esto es váli-

do tanto a nivel nacional y de grandes proyectos, como al nivel municipal.

El problema no radica sólo en la toma de decisiones en una adjudicación o contrato, sino de manera muy especial en los procedimientos previos de acreditación de contratistas. La falta de requerimientos y normas claras y la ausencia de una mayor publicidad de las licitaciones, son los factores principalmente responsables de que en este ámbito se produzcan irregularidades. Desde principios de 1994 se encuentra disponible para la comunidad internacional un modelo de ley de contratación pública confeccionada por la comisión de derecho comercial internacional de Naciones Unidas, con la colaboración del Banco Mundial y el BID. Algunos países ya lo han utilizado como punto de referencia.

## **B) Actores externos**

Parte de la complejidad del combate anticorrupción es que en muchas ocasiones el sujeto activo de la misma no es, al menos en forma exclusiva, el funcionario público sino más bien un actor externo al Estado. Esta sección se limitará enunciar los tres actores externos que más peligro representan para la integridad y probidad del Estado.

*i) narcotráfico y otras mafias:* Independiente del grado de probidad de los funcionarios públicos, es un hecho que el poder corruptor de narcotraficantes y de grupos criminales como traficantes de armas y otros, puede llegar a ser incontenible en ciertas situaciones. En América Latina, lo anterior es especialmente cierto en el caso de los traficantes de drogas. Con Estados débiles y pobres como muchos de los del continente, el potencial daño corruptor de grupos con el poder económico y militar como éstos es simplemente inconmensurable. Países como Colombia han pagado un costo enorme en su lucha contra este flagelo. Su experiencia, con sus éxitos y fracasos, debiera ser un punto de referencia obligado en este tema. Al no existir país que pueda declararse inmune ante la influencia corruptora de los que la trafican y comercializan la droga, cualquier esfuerzo anti-corrupción que obvie las formas como el narcotráfico corrompe los diver-



esos niveles y poderes del Estado está condenado al fracaso.

*ii) sector privado:* Decir de que el sector privado es sólo una víctima de la corrupción existente en muchos países, responde a una visión parcial y sesgada del fenómeno. Es frecuente observar como en muchos casos las prácticas empresariales distan mucho de la probidad y transparencia que el mismo sector privado demanda del Estado. Conocedores del tema insisten en que la comunidad de negocios está muy lejos de tener un consenso en torno al carácter no ético y anti-negocios de prácticas corruptas como el soborno o comisiones ilícitas. Muy por el contrario, son muchas las ocasiones en que es la empresa quien ejerce una fuerza corruptora en la acción de gobierno, al intentar sobornar a funcionarios públicos con el objeto de obtener beneficios ilícitos sea en pagos de impuestos, licitaciones de proyectos públicos o el paso por aduanas. Instituciones como Transparencia Internacional promueven el comportamiento ético de los distintos sectores de la vida social, incluido el sector empresarial. Parte de su estrategia es invitar empresas o empresarios individualmente considerados a suscribir compromisos públicos anti-corrupción así como formar parte de instancias creadas para la promoción de los valores éticos en la sociedad y los negocios. Las empresas internacionales son particularmente responsables, debido a la enorme cantidad de recursos que son capaces de mover de un lugar a otro con este objetivo. Un buen ejemplo latinoamericano es la privatización de Aerolíneas Argentinas. En la compra de la misma, Iberia reportó cerca de \$80 millones de dólares usados irregularmente bajo el rubro de "costos asociados a la compra". Este escándalo dio pie a una revisión total del mecanismo de privatización Argentina liderada por el Banco Mundial en 1991.

Pero el efecto promotor de la corrupción que tiene el sector privado no dice sólo relación con sus prácticas con representantes del Estado. La misma práctica de sobornos y comercio ilícito de información entre los mismos privados, bastante extendida en algunas latitudes, genera un ambiente de erosión de la moralidad social que potencia las irregularidades en los otros niveles de la vida nacional. Cuando la idea de que todo tie-

ne precio y es lícito cuando se trata de ganar en la competencia del mercado, se anida en una comunidad empresarial, el paso inmediatamente siguiente es su traspaso a la relación de la misma con los diversos niveles y agencias del Estado.

*iii) comunidad internacional:* La internacionalización de la economía ha significado un aumento vertiginoso del número y complejidad de las relaciones comerciales entre los países. Nuevas figuras de asociación comercial internacional y la rapidez con se hacen hoy los negocios, han hecho que la falta de una mayor coordinación a nivel internacional haga particularmente difícil el combate contra la corrupción en los países. Algunos de los factores característicos de la comunidad internacional que dificultan enormemente la labor anti-corrupción son: Primero, la manutención absoluta del secreto bancario por parte de algunos países, especialmente europeos. Es sabido que sin acceso a los depósitos privados de muchos de los políticos o empresarios acusados de corrupción, especialmente en casos vinculados al narcotráfico, es muy difícil probar delitos como el enriquecimiento ilícito o la simple malversación de fondos públicos. Para muchos el secreto bancario ha permitido la proliferación de crímenes de cuello blanco, posibilitado el lavado de dinero de narcotraficantes y otras mafias criminales, facilitado la evasión de impuestos y hecho posible el fraude masivo a muchos gobiernos. La protección de esta institución ha llevado a muchos países (entre los cuales destacan Suiza, las Bahamas y las Islas Caimanes) a penalizar el uso de dicha información. Un ejemplo del peligro que significa la falta de cooperación internacional y el mantenimiento de instituciones como el secreto bancario en términos absolutos es lo ocurrido con el BCCI. Con pérdidas cercanas a los \$13.000 millones de dólares, 30.000 ahorrantes, sucursales en más de 69 países, esta institución sirvió de pantalla para la más diversa gama de delitos internacionales: evasión de impuestos, lavado de dineros de tráfico de drogas y armas, fuga de capitales, etc..

Segundo, la carencia de una política plenamente uniforme acerca de la actuación de las empresas nacionales en el extranjero. Si bien hoy existe una convención de la OECD sobre el soborno internacional, castigando el soborno practicado

por empresas transnacionales, lo cierto es que dicho no es suficiente y no todos lo han ratificado. A pesar de lo anterior, las potencias económicas internacionales tienen todavía mucho espacio para actuar unilateralmente. Sorensen (1976) sugiere un conjunto de medidas que los EE.UU. podrían aplicar no sólo para reducir las prácticas corruptas de sus empresas en el extranjero, sino para contribuir al combate global contra la corrupción en el comercio internacional. Además de la prohibición para descontar de los impuestos gastos irregulares comprometidos en sobornos, él propone una mayor cobertura en las normas de publicidad contable para las empresas que comercializan en el exterior, incluidas sectores sensibles como el de armamento y farmacéuticos. Esto incluye tanto la penalización de conductas de agentes que violen directamente o por interpuesta persona estas normas, como también el compromiso de facilitar la extradición de aquellos involucrados en corrupción en otros países. Finalmente, y para tener una estrategia comprehensiva, también sugiere el establecimiento de una agresiva política diplomática contra aquellos países en que se detecte casos de corrupción afectando empresas norteamericanas, contemplando desde protestas formales hasta eliminación de privilegios económicos.

Finalmente, la ausencia de normas y estándares homogéneos a nivel internacional que regulen las adquisiciones y licitaciones internacionales. Este es, sin lugar a dudas, un punto crítico para una lucha efectiva contra corrupción. Instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han consensuado un conjunto de normas mínimas para asegurar la transparencia y competitividad de las licitaciones internacionales concernientes a sus proyectos. La asimetría financiera y de información entre muchas de las multinacionales y los países en que estas operan hace difícil para los últimos tener una política efectiva en el combate de la corrupción internacional. Por lo mismo, dichas normas debieran ser de aplicación general y tener algún organismo internacional capaz de aplicarla y castigar a sus infractores.

### ***Factores ético-culturales***

Otro ámbito de análisis, que es más complejo pero que no por ello menos relevante, es el de los valores y de la cultura. Se ha dicho, y con razón, que en una sociedad sin sólidos valores morales no hay legislación ni institución anticorrupción que pueda ser exitosa. Esto es precisamente lo que justifica el estudio de aquellos factores ético-culturales que facilitan la existencia de prácticas corruptas.

Lo primero que corresponde analizar, sin embargo, es la afirmación de que habría ciertas culturas más corruptas o permeables a la corrupción que otras. Klitgaard (1988) y Westberry (1991) han cuestionado dicha postura argumentando que si bien lo que es ilegal depende del país y la cultura de que se trate, la mayoría de las formas de soborno, fraude y extorsión son rechazadas universalmente. Transparencia Internacional también cuestiona este tipo de afirmaciones, frecuentemente invocada como justificación por aquellos empresarios internacionales que incurrir en distintos tipos de sobornos, señalando que si bien "las sociedades establecen límites sobre lo que es considerado aceptable en niveles muy distintos, no existe ningún país donde se considere apropiado y legítimo que los políticos se enriquezcan con acuerdos ilícitos celebrados con contratistas privados, a costa de los intereses generales del país". (Transparency International, 1994)

Lo anterior no pretende ocultar las enormes diferencias existentes entre los niveles de corrupción de un país y otro, ni el hecho de que algunos elementos culturales puedan hacer más gris la línea de lo que se considera corrupto en un país u otro (sentido de lealtad, amistad, etc.). Se trata más bien de defender la idea de que hay múltiples factores que condicionan la existencia de corrupción, y que la cultura no es ni el único ni el más importante de ellos. En el caso de Hong Kong, se sostenía por muchos que su corrupción endémica era producto de algunas características particulares del confucionismo y de la antigua costumbre de hacerse regalos en los lugares de trabajo, lo cual ciertamente favorecía ciertos tipos de corrupción. Sin embargo, hoy Hong Kong es el ejemplo mundial de lucha efectiva contra una situación de corrupción sistémica, y

la cultura no fue óbice para ello. Al parecer habían otros factores más determinantes.

Conscientes de lo anterior, veamos ahora dos tendencias culturales peligrosas en este ámbito: la cultura consumista y las prácticas políticas clientelísticas. La primera, es algo que se extiende con la economía de mercado y que produce efectos desintegradores en materia de probidad pública. No hay duda que la sociedad actual ensalza el éxito fácil y rápido. Lo importante es "tener", sin importar cómo. Como dice Gossáin "ya no sólo no se rechaza la ladrón, sino que en muchas ocasiones éste es incluso sujeto de admiración". En este contexto, el Estado pasa a ser un bien de consumo más, apetecido por burócratas, políticos y ciudadanos en general. La ausencia de valores como la austeridad y la moderación, entonces, facilitan la multiplicación de irregula-

ridades. Lo segundo son ciertas prácticas ilícitas, tradicionalmente consideradas como parte del arte de hacer política. Si bien el clientelismo, el nepotismo y el tráfico de influencias, han estado presentes en la forma de hacer política desde hace mucho y en casi todos los rincones del mundo, hoy pareciera estar en aumento en algunas regiones.

El último punto dice relación con la pérdida de la dimensión valórica del servicio público. La profesionalización de la política y el surgimiento de burocracias calificadas y permanentes son algo positivo. Sin embargo, en la medida que ello ha hecho que el servicio público sea una profesión más, de la que se espera lo mismo que las otras (dinero y éxito), ello ha erosionado parte de la ética del servidor público que alguna vez animó a muchos a trabajar en el Estado.

## CAPITULO III

# LOS EFECTOS DE LA CORRUPCION

A pesar de la creciente importancia política y académica otorgada al tema de la corrupción, existen muy pocos estudios que en forma rigurosa hayan medido los efectos y la magnitud de los costos atribuidos generalmente a la misma. Como lo han denunciado Klitgaard (1988) y Westberry (1991), el debate académico se ha estancado demasiado en una discusión estéril entre quienes minimizan el problema, hablando de los efectos positivos de la corrupción ("revisionistas") y los que consideran la corrupción como el único o más importante obstáculo para el desarrollo, sobredimensionando así los efectos de la misma ("moralistas").

Mientras la mayoría de los científicos sociales se han centrado en la descripción del problema, unos pocos han intentado medirlo o proponer diseños de políticas eficaces que lo combatan. Pero aún entre los existentes, pocos aportan evidencia empírica que permita emitir juicios más generales, superando la evidencia casuística. Así, la ignorancia sobre la real dimensión de la corrupción sigue fortaleciéndose por quienes magnifican o minimizan el fenómeno, lo cual no tiene sino fatales consecuencias para el combate efectivo de la misma.

Todo esto hace que la realización de diagnósticos de corrupción en un país o región determinada, a pesar de ser una tarea reconocidamente difícil, sea también una tarea imprescindible. Más que diagnósticos fotográficos de un momento histórico y social en particular, lo verdaderamente valioso para diseñar políticas anti-corrupción es la identificación de las tendencias de más largo plazo. Debido a esto, ciertos autores han sugerido que el trabajo de diagnóstico en cada país comience con el testeado de tres hipótesis distintas en relación con un posible aumento en sus niveles de corrupción. Estas hipótesis son: 1) aumento real de casos, 2) mayor control legal y social (fortalecimiento de la prensa y sociedad civil), 3) cambio valórico y conceptual a

cerca de lo que se entiende por corrupción. (Palau, 1993)

Para obviar la mencionada tentación de magnificar o minimizar la real dimensión del fenómeno, cada una de las hipótesis debiera ser rigurosamente estudiada. Esto implica un esfuerzo decidido por diseñar indicadores que permitan medir los efectos y la magnitud de corrupción existente en un período y lugar determinados. De la naturaleza de las hipótesis se desprende que su estudio requiere tanto de una definición contextualizada de corrupción como de un trabajo interdisciplinario de profesionales. Cualquier tipo de reduccionismo analítico, sea este legal, económico o sociológico, sólo dificultará aún más un diagnóstico y una estrategia anti-corrupción adecuados.

Intentando avanzar en este desafío, se revisarán conceptual y empíricamente los beneficios y los costos asociados a la corrupción. Los beneficios políticos, de gestión y económicos, se analizarán desde una perspectiva más teórica. Los costos, por su parte, se analizarán en tres categorías distintas: políticos, económicos y sociales. Cuando existan antecedentes más precisos, se mencionarán las mediciones empíricas existentes.

### **Beneficios de la corrupción**

Aunque hoy parezca sorprendente, no han sido pocos los que en la literatura sobre corrupción han sostenido la existencia de efectos positivos de la misma. Klitgaard nos entrega un buen resumen de lo que algunos sostienen son los beneficios de la corrupción. (Klitgaard, 1988)

#### ***Beneficios políticos***

Para algunos autores distintas manifestaciones de corrupción puede tener beneficios políticos. (Leff, 1979) A su juicio, políticos pueden usar nombramientos o pagos irregulares para promo-

ver la integración de distintas tribus, regiones, élites o partidos, lo cual, en situaciones marcadas por autoridades inestables o división nacional, puede traducirse en mayor armonía y estabilidad política. La asignación de recursos y proyectos a regiones o grupos específicos sin sujeción a requerimientos técnicos pre-establecidos ("pork-barrel politics"), tan común en muchos países, para muchos no es más que una forma particular de corrupción tolerada por la mayoría debido a los beneficios de estabilidad social y política que le da al sistema. El caso de las ciudades norteamericanas, donde la corrupción era parte de la forma de hacer política y fortalecer las estructuras partidarias, es un buen ejemplo de esto.

### ***Beneficios de gestión***

Se ha sostenido que si las normas administrativas limitan en demasía el buen desenvolvimiento de una agencia pública, comportamientos corruptos que permitan superar dichas ineficiencias tendrían efectos positivos. Así, actos de corrupción mínimos como uso indebido de recursos del Estado (autos, computadores), rendición de cuentas incorrectas sobre ciertos gastos, cobro de pequeñas sumas para agilizar procedimientos, etc., podrían traer beneficios en la gestión pública. Esto, no sólo porque frecuentemente los costos de controlarlos serían superiores a los beneficios, sino que especialmente porque este tipo de comportamientos vendrían a suplir salarios superiores.

Este es precisamente uno de esos casos en que el límite entre lo que es o no corrupción es frágil (corrupción blanca o gris). ¿Cuándo puede la tolerancia de ciertas irregulares producir beneficios e incentivos para una mejor gestión?, ¿cuando dichos beneficios se transforman en costos?

### ***Beneficios económicos***

El principal argumento en este ámbito sería que en un sistema donde los recursos son asignados al azar o por razones políticas, la corrupción permite que éstos sean asignados por el interés y capacidad de pagar, esto es, en forma más eficiente. Tanto Leff (1964) como Huntington

(1968), han argumentado en la misma línea. A su juicio la corrupción puede incrementar el crecimiento económico a través de dos manifestaciones de esta mayor eficiencia que la corrupción incorporaría al proceso económico: primero, permitiría obviar regulaciones burocráticas que desaceleran las decisiones económicas (permisos de importación, aduanas, etc.); segundo, la tolerancia a niveles menores de soborno actuaría como incentivo para el desempeño en el trabajo, aumentando la productividad y contribuyendo al crecimiento económico.

Cada una de estas teorías sobre los supuestos beneficios de la corrupción tiene parte de verdad. No obstante, todas ellas descansan en dos supuestos que reducen considerablemente su valor analítico para el diseño de una política pública. Como bien señala Klitgaard, para que exista cualquiera de estos beneficios tiene que concurrir copulativamente dos supuestos básicos: primero, que se trate de actos de corrupción específicos y no de una corrupción sistemática que afecte y determine todas o la mayoría de las decisiones; segundo, que se trate de políticas económicas ineficientes, reglas burocráticas sin sentido o que sea un sistema político altamente imperfecto. (Klitgaard, 1988) En el fondo, el punto central de dichas teorías es que ante la existencia de malos sistemas de gobierno la corrupción puede producir efectos positivos o al menos no tan negativos. Sin embargo, dichas teorías no proveen de respuestas cuando los supuestos por ellas mismas establecidos no se cumplen.

### **Costos de la corrupción**

Las teorías que destacan los aspectos positivos de la corrupción puntualizan correctamente la imposibilidad de hacer una evaluación genérica de los costos o beneficios de las diversas formas de corrupción en casos particulares, con independencia del contexto histórico, político e institucional. Sin embargo, su énfasis particularista puede ser altamente distorsionador del análisis más agregado del problema. Una cosa es que los costos de un "mal sistema" puedan ser aminorados mediante ciertas formas muy calificadas de irregularidad administrativa. Otra muy distinta, es que ello sea mejor que un perfeccionamiento

de dicho sistema en sí. En esta perspectiva es que analizamos los costos de la corrupción.

Sin perjuicio de lo dicho acerca de la escasez de estudios empíricos, en esta sección revisaremos la evidencia existente sobre los costos políticos, económicos y sociales de la corrupción. Para cada categoría de costo haremos una presentación conceptual, para luego exponer la evidencia existente.

### ***Costos políticos***

Michael Johnson (1994) sostiene que la corrupción afecta y condiciona cuestiones básicas de la vida política. Dentro de las más significativas mencionan la forma como se pueden defender los intereses privados, los mecanismos como los ciudadanos pueden participar en la vida pública e influir en sus líderes, y la legitimidad, credibilidad y grado de compromiso de los mismos gobiernos. Este tipo de cuestiones es lo que hace que los costos de la corrupción no puedan ser estimados solamente en términos de dinero. Hay una dimensión del daño causado que es eminentemente política.

A pesar de su relativa mayor intangibilidad y su distribución en períodos más largos de tiempo, los costos políticos no pueden estar ausentes de la evaluación de impacto y efectividad de las distintas estrategias y políticas anti-corrupción. Por razones metodológicas distinguiremos entre costos políticos de corto y de largo plazo, según sea el horizonte de impacto de sus efectos.

*A) corto plazo:* En el corto plazo, los escándalos de corrupción minan fuertemente la credibilidad de los gobiernos de turno. Esto genera fuerte inestabilidad política, con su impacto negativo en la seguridad ciudadana y la eficiencia gubernamental. Los efectos de la inestabilidad política dependerán de la magnitud del escándalo (en términos de cantidad de recursos como en el rango de los funcionarios involucrados) y de la reacción ciudadana y de la clase política. Como se ha podido observar durante los últimos años, esto puede producir desde efectos tan disruptivos como la destitución de jefes de Estado, hasta otros menos dramáticos como la reestructuración

profunda de instituciones afectadas, a saber, órganos de control, aduanas o policías.

Un segundo costo político, es el desprestigio de la clase política como un todo. Cuando se descubren fenómenos de corrupción, estos suscitan en la ciudadanía una actitud de desconfianza y escepticismo generalizado frente a la clase política. Ello se agrava aún más cuando dichos casos quedan impunes.

Un tercer costo, es el que dice relación con la destrucción o claro desprestigio de nuevas iniciativas. Un buen ejemplo en muchos países Latinoamericanos, es el de la descentralización política. A pesar de las grandes expectativas de todo el mundo al respecto, en muchas regiones ésta se ha visto empantanada precisamente por lo extensa de la corrupción de parte de quienes han sido responsables de implementarla.

En último término, animados por los efectos devastadores que este fenómeno ha producido en otros países, los políticos han visto en la denuncia de corrupción una poderosa arma política. En consecuencia, ante una opinión pública sensible y con mayor conciencia frente el problema, aumentan enormemente los incentivos para acusar a otros de corruptos, aún ante la ausencia de pruebas fidedignas que la avalen. El uso en forma irresponsable de este tipo de denuncias, también contribuye al debilitamiento del sistema democrático.

*B) largo plazo:* En un horizonte de tiempo más extendido, la corrupción debilita irremediablemente las fundaciones del Estado democrático de derecho. Al desprestigio de la clase política y la política en sí misma, se suma una creciente desafección popular con las instituciones mismas de la democracia y el Estado de derecho. Cuando quienes deben dar el ejemplo de respeto a la ley, abusan impunemente enriqueciéndose a costa del resto, la ciudadanía pierde el respeto y el temor a violar la ley. De igual forma, para la gente pierde sentido la participación popular, produciéndose un enorme costo en términos de creación y fortalecimiento de la sociedad civil. Ante la impotencia, decepción o simple desidia, la ciudadanía pasa rápidamente a desear líderes

autocráticos o populistas que aseguren gobiernos fuertes pero limpios y seguros.

Un segundo costo de largo plazo es la disminución de la competencia política. Aquí se produce un proceso de retroalimentación entre el beneficio de quienes practican la corrupción desde el poder y la disminución de la competencia política. El beneficio ilícito obtenido mediante acciones corruptas, pone al que lo obtiene en ventaja comparativa para mantenerse en el poder. Donde ocurre esto se hace más difícil el descubrimiento y sanción de esos hechos, existiendo un código del silencio entre quienes comparten el poder. Este proceso se profundiza a medida que transcurre el tiempo, lo cual, al igual que con las enfermedades, va haciendo cada vez más difícil la curación. En el largo plazo este tipo de fenómenos ponen a los países a merced de quien logre capitalizar el descontento, generalmente caudillos populistas y autocráticos.

Finalmente, un última consecuencia política de largo plazo, es que cuando la gente sospecha, comprueba y se cansa de fenómenos de corrupción más o menos extendidos, el Estado pierde la colaboración del pueblo para impulsar aquellas políticas sociales y económicas que, aún cuando signifiquen sacrificios sociales, muchas veces son en sí mismas soluciones a la corrupción. Un buen ejemplo contemporáneo es Rusia, donde una de los principales críticas y causas de deslegitimación del proceso de privatización, es la corrupción extendida que hasta ahora lo ha caracterizado.

### ***Costos económicos***

Para efectos de este estudio, "costos económicos" son aquellos efectos negativos en el desarrollo económico de un país, producidos directa o indirectamente por las prácticas ilícitas de funcionarios públicos que producen distorsiones en los mercados. Diversas formas de corrupción tienen distintos tipos de efectos y costos. El tipo de prácticas ilícitas que tienen mayor influencia en el ámbito económico serán analizadas en la sección dedicada a las determinantes económicas de la corrupción. Estos efectos negativos se miden a través de indicadores macroeconómicos tales como niveles de inversión,

crecimiento, productividad, etc., o bien a través de otros indicadores más micro tales como costos de bienes y servicios, costo de licitaciones, recaudación de impuestos, etc.

Dichos costos pueden ser directos o indirectos. Los primeros son aquellos en que las prácticas corruptas por sí mismas producen distorsiones en la asignación de recursos y por lo tanto desaceleran (o frenan) el crecimiento económico. Ejemplos: a) creación de barreras artificiales que limitan o derivan la inversión hacia proyectos con una rentabilidad social relativamente baja, sea mediante el pago de comisiones o por clientelismo político; b) colusión de proveedores o pago de comisiones para la adjudicación de proyectos públicos, con el consecuente perjuicio fiscal debido a costos inflados y en algunos casos también perjuicio social, debido a los peligros de seguridad y ambientales en casos de mala calidad de contratistas; c) funcionarios tributarios sobornados para tolerar declaraciones de impuestos falsas; d) compra de maquinaria cara o innecesaria sólo por razones políticas.

Costos indirectos, por su parte, son aquellos que ocurren como sub-producto de otros efectos no económicos de la corrupción. El mejor ejemplo es el negativo efecto económico que produce la inestabilidad política, una de cuyas causas en nuestros días es la corrupción. Algo similar ocurre con el deficiente funcionamiento de los sistemas judiciales y el problema que ello representa para la solución transparente de disputas y/o la protección del derecho de propiedad.

No obstante las dificultades prácticas que representa medir la corrupción, y más específicamente su impacto en la economía, este es un ejercicio que no se puede obviar. La corrupción no sólo produce una gran degradación moral de la sociedad que la practica, siendo un factor de gran inestabilidad política, sino que representa un verdadero lastre para el desarrollo económico de los países.

La ausencia de evidencia empírica, por tiempo hizo imposible zanjar el debate entre quienes sugerían que la corrupción tiene efectos económicos positivos en ciertas situaciones y aquellos que afirmaban sus efectos abiertamente negati-

vos para el crecimiento económico y la innovación productiva. En momentos en que existe una especial preocupación por la efectividad y focalización de los recursos para el desarrollo, así como también por la remoción de las diversas barreras que lo limitan, la ignorancia acerca de los costos económicos efectivos de la corrupción ha incentivado a muchos investigadores y organismos multilaterales a estudiar e introducirse en el tema. Ha sido por la evidencia que ha empezado a florecer este tipo de esfuerzos, y que autoridades financieras se han empezado a convencer que la importancia de este tema no radica exclusivamente en su dimensión axiológica y política, por relevantes que éstas sean, sino fundamentalmente por su freno al desarrollo.

Hoy por hoy, luego de más de una década de investigación y debate sobre este tema a nivel internacional, se acepta como sabiduría convencional el hecho de que la corrupción afecta el desarrollo económico al menos por las siguientes razones:

La corrupción desalienta la inversión en la economía, puesto que los inversionistas evitan los ambientes inestables e impredecibles.

La corrupción permite una mala asignación de las decisiones de inversión, puesto que proyectos de mayor escala son "más competitivos" en ambientes corruptos que los proyectos de escala menor.

La corrupción también afecta las decisiones de los ciudadanos ordinarios, de manera que la búsqueda de rentas se transforma en la actividad principal de la fuerza de trabajo. De esta forma, la mala asignación de talentos puede tener claras implicancias negativas para el crecimiento económico.

La corrupción amenaza la estabilidad macroeconómica puesto que los funcionarios que roban de las arcas fiscales están extrayendo recursos que son necesarios para balancear los presupuestos y estabilizar las economías.

La corrupción aumenta la desigual distribución del ingreso en las sociedades, puesto que sólo beneficia a quienes participan de ella. (Ghandi, 1999)

## ¿Cuanto cuesta la corrupción?

Sin perjuicio de lo anterior, y con base en antecedentes casuísticos, expertos sugieren que uno de los efectos más perniciosos y extendidos de la corrupción se produciría en el ámbito de las adjudicaciones. Se estima que en ciertos países, producto de la corrupción, los costos de proyectos públicos llegarían a ser en promedio cincuenta por ciento más caros que los costos efectivos. Si bien a primera vista esta cifra puede parecer una exageración, estudios de casos específicos han tendido a avalarla.

Un ejemplo es lo ocurrido en Brasil con la carretera Fernán Díaz, que une São Paulo y Bello Horizonte. En Noviembre de 1993 el Congreso Brasileño aprobó una nueva ley de licitaciones, teniendo como especial intención disminuir las posibilidades de corrupción en esta delicada área de la gestión gubernamental. Se intentó establecer procedimientos más rigurosos de adjudicación así como un sistema de precalificación más estricto. El resultado fue sorprendente. Los costos del proyecto disminuyeron en un cuarenta y ocho por ciento en comparación con las estimaciones iniciales. Similar efecto tuvo la aplicación de la mencionada ley en la adjudicación del proyecto de descontaminación del río Tiete. Los costos estimados disminuyeron en aproximadamente un cincuenta por ciento. Estos antecedentes han sido entregados por los funcionarios del BID responsables del proyecto. Ellos mismos sugieren que al menos parte de esa disminución de costos puede ser explicada por cierta capacidad ociosa en las empresas constructoras, debido a la fuerte constricción en el gasto público durante los últimos años. Con todo, aún aceptando esa razón, reconocen que la mayor parte del impacto se debió al positivo efecto de la nueva normativa legal.

La Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong, por su parte, ha estimado el valor total de sobornos, regalos o pagos para hacer "conexiones" en China en un promedio de tres por ciento a cinco por ciento del total de costos de operación de las diversas empresas, lo que equivale a cerca de tres a cinco billones de dólares. (Pennar, Galuszka, Lindorff and Jesurum, 1993)



En el caso de Italia, uno de los países desarrollados donde la corrupción ha causado mayores estragos políticos y económicos, la situación es aún más impactante.

Especialistas coinciden en señalar que no hay país ni régimen político que esté inmune del flagelo de la corrupción. Sin embargo, pareciera haber consenso en que el daño que la corrupción causa a países desarrollados como ESTADOS UNIDOS y Japón, es menos dramático que el que produce en países del tercer mundo.

El Instituto de Investigación Luigi Einaudi ha estimado que la corrupción ha aumentado hasta en un quince por ciento (o \$200 billones de dólares) el total de la deuda fiscal Italiana. El principal vehículo de corrupción en estos casos ha sido la construcción de extremadamente caros o innecesarios proyectos de infraestructura. Otra forma ha sido también el financiamiento ilegal de los partidos políticos. Según estimaciones del instituto, los presupuestos de propuestas para licitaciones públicas han bajado en un cuarenta por ciento en relación a estimaciones preliminares. Se estima que Italia puede ahorrar hasta \$4.4 billones de dólares por la sola disminución de estas prácticas corruptas. (Pennar, Galuszka, Lindorff and Jesurum, 1993)

Finalmente, otras estimaciones señalan que la corrupción en servicios de impuestos y servicios de aduanas causa pérdidas de hasta el cincuenta por ciento del total de impuestos declarables (a la renta y arancelarios) en determinados países. (Pennar, Galuszka, Lindorff and Jesurum, 1993)

Después de décadas de reflexión teórica sobre los costos económicos de la corrupción, hoy existe muy poca evidencia empírica comparada. Superando las dificultades reales de conseguir data y las tendencias teóricistas dominantes, Paolo Mauro produjo el primer estudio empírico comparado sobre corrupción y eficiencia administrativa. En éste, él demuestra lo que por mucho tiempo muchos habían sospechado o predicho: la corrupción está negativamente asociada con inversión privada e ingreso per cápita. Sus conclusiones son obtenidas corriendo regresiones a una completa y reciente base de datos con 68 países. Mauro prueba además la existencia de

una negativa y significativa correlación, tanto económica como estadística, entre crecimiento económico e inversión privada y variables que miden ineficiencia burocrática e inestabilidad política (Mauro, 1995).

Este excelente estudio, contiene descubrimientos muy interesantes así como también ciertos problemas. En cuanto a los descubrimientos, a continuación se destacan los más importantes:

La variable corrupción es la que mejor explica la variación de la variable independiente inversión/PGB.

Existe una altísima correlación entre la variable eficiencia burocrática (de la que la corrupción forma parte) y estabilidad política. Esto implica que los costos indirectos (políticos) de la corrupción son también significativos.

### *Costos sociales*

Las mejores instituciones del mundo y el mejor sistema judicial, sirven de poco para combatir la corrupción si la gente no cree en ellos o los ignora. El efecto paralizador y desmoralizador del cuerpo social que produce la corrupción, es tan nocivo precisamente porque destruye el único elemento verdaderamente efectivo para solucionar el problema en el largo plazo: la participación ciudadana.

La relación de la corrupción con la vida del cuerpo social es multidimensional y recíproca. La corrupción no sólo produce múltiples efectos en el cuerpo social (políticos, económicos y de convivencia), sino que también tiene con éste una doble relación de causa y efecto. Groissman (1994) señala que la relación fluida entre Estado y sociedad es uno de los pilares básicos de todo combate efectivo contra la corrupción. De la misma forma, la falta de dicha relación es el mejor ambiente para que surja y se mantenga la misma.

Por un lado la corrupción se produce por un decaimiento en la integridad valórica y la atomización de la sociedad. Cuando en una sociedad la línea divisoria entre el bien y el mal se hace confusa e intrazable, cuando aumenta el umbral de

tolerancia pública frente a hechos que se saben cuestionables o abiertamente corruptos, cuando se modifica el ethos social y lo que desde él se entiende por éxito (dinero rápido, astucia, etc.), o cuando existe una carencia de cuerpos intermedios que aglutinen y den voz a la ciudadanía, se está ante un ambiente altamente propicio para la expansión de fenómenos de corrupción. Es en este sentido que la sociedad se constituye en un factor facilitador de la corrupción.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, la sociedad es la principal víctima de la corrupción. Sean mafiosos, narcotraficantes, dictadores, burocratas inescrupulosos o empresarios, lo cierto es que los beneficiarios de la corrupción son siempre unos pocos a costa de la mayoría. El carácter secreto de la corrupción hace que por esencia estemos ante una conducta que busca beneficiar a un grupo reducido. Para ello, aquellos que usufructúan de la corrupción restringen la entrada a los beneficios de la misma, causando de paso acciones que producen un costo social que va más allá de los costos políticos y económicos ya descritos con detalle. Algunas de las externalidades negativas de la corrupción son las siguientes:

#### **A) Falta de transparencia y compromiso social**

Independiente de la forma de corrupción que predomine o de su extensión, un sub-producto siempre obligado de la misma es la desinformación deliberada y la falta de transparencia en los asuntos públicos. Sea por la falta de incentivos que generan muchos de los poderes monopólicos del Estado (falta de competencia), o por una reticencia natural de la clase política y de la burocracia al escrutinio público, lo cierto es que falta de transparencia y corrupción se retroalimentan. Por un lado, la primera facilita la segunda reduciendo el costo para quien decide corromperse (sanción más la probabilidad de ser detectado), mientras que por el otro, una vez que existe corrupción, cualquier cambio tendiente a hacer más accesible la información de la toma de decisiones al público en general será fuertemente resistido por aquellos que se benefician de la actual situación.

Otro costo es la enajenación de la ciudadanía de la discusión y decisiones públicas. Ante la falta o imposibilidad de acceder a la información relativa a las grandes decisiones de Estado, el ciudadano relaja o simplemente abandona su rol fiscalizador, volcándose irrevocablemente al ámbito de su vida individual. En síntesis, la falta de transparencia en que florece y se escuda la corrupción puede afectar de manera importante el compromiso social y público de la sociedad, con la consecuente pérdida de espíritu solidario. Del mismo modo, dicho proceso de retiro de la sociedad a su vida individual, termina siendo un mecanismo muy efectivo de perpetuación del problema. Una de las razones más importantes para reivindicar el espacio de lo público es precisamente porque no es sino ahí donde el ciudadano puede potenciar su dimensión social y solidaria.

#### **B) La atomización o falta de estructuración del cuerpo social**

La corrupción sirve en muchas ocasiones para fomentar una enraizada visión paternalista y clientelista del Estado. Tradicionalmente se entendió como parte del juego democrático que el funcionario y el político usaran su influencia y poder para hacer o pagar favores a sus aliados y votantes. Cuando existen este tipo de prácticas, donde el Estado es entendido como un botín a ser repartido, muchos no ven ningún sentido a organizarse y participar, sino más bien a acomodarse. Desde esta perspectiva, las prácticas corruptas o de tráfico de influencia no son rechazadas por sí mismas, sino en cuanto no benefician en términos personales.

En consecuencia, esta visión paternalista del Estado, sumada a un creciente individualismo social y a un sistema de corrupción que se encarga de distribuir selectivamente parte de sus beneficios, tienden a agudizar un fenómeno más amplio de atomización y falte de estructuración.

#### **C) Acostumbramiento y culto de la ilegalidad**

Otro de los costos sociales de la corrupción, particularmente de aquella sistémica, es el acostumbramiento que esta produce en la ciudadanía, hasta extremos donde se llega a pensar que ese

es el modo como se hacen las cosas. Como puntualiza Imposanto (1994), llega un nivel donde la costumbre hace imposible distinguir entre solicitud de parte del funcionario o simple entrega del dinero por parte del privado. Esto no sólo conlleva el costo moral de ver degradadas las costumbres sociales, en donde el discernimiento entre lo que es bueno o malo pasa a ser patrimonio de moralistas, sino que esto afecta fundamental y radicalmente uno de los principios básicos de cualquier Estado democrático de derecho: el respeto a la legalidad.

A fuerza de ver a los garantes de la legalidad romperla en aras del beneficio personal, la ciudadanía pierde el sentido último que tiene respetar permanente de la ley, pasando a respetarla sólo en función de intereses absolutamente individuales y mezquinos. No se pueden exagerar los efectos de disrupción de la vida social, política y económica que tiene para cualquier sociedad la generalización del no respeto a la ley. No hay Estado de derecho ni economía de mercado que pueda desarrollarse sin un sólido concepto de derechos fundamentales y autoridad judicial.

Este fenómeno, que en un comienzo puede tener sólo efectos muy focalizados en aquellas áreas donde la corrupción es más generalizada, puede traducirse en un abierto degeneramiento de las costumbres sociales. Esto quiere decir que la mentira, el abuso y el robo pueden fácilmente transformarse en costumbre, contaminando los ámbitos más privados de la vida.

### **Medidas y políticas para combatir y prevenir la corrupción**

Habiéndose destacado la importancia de los principios de responsabilidad y transparencia administrativa, y habiéndose analizado los costos producidos por esta última así como los múltiples factores que determinan su existencia, se expondrán a continuación el conjunto de políticas y medidas que, directa o indirectamente, los gobiernos han utilizado para controlar este problema. La idea es facilitar el análisis comparativo del lector entre lo que son los diversos factores que determinan la existencia y extensión de la corrupción con las diversas medidas

adoptadas para enfrentar cada uno de dichos factores.

## **Soluciones en el ámbito socio-político**

### ***Sociedad civil y control social***

- Participación social como mecanismo de control de la responsabilidad de funcionarios y servicios públicos

Samuel (1988) sostiene que sin mecanismos que promuevan el control por parte de la sociedad civil, sea con énfasis en aquellos de "voz" o "salida", las estructuras de control interno del Estado no tienen el incentivo necesario para ser eficientes en su trabajo. En otras palabras, sin presión y fiscalización ciudadana, ni los órganos de control, ni las autoridades ni los funcionarios tienen suficientes incentivos para actuar honestamente, denunciar las irregularidades y menos sancionarlas. Conscientes de esto, los gobiernos han implementado dos tipos de medidas para fomentar la participación social y, a través de ella, fortalecer la responsabilidad y transparencia pública:

El primer tipo de medidas atacan el corazón de una de las más importantes fuentes de corrupción: la falta de transparencia pública. Una medida importante ha sido garantizar la publicidad de todos los actos públicos. No existe verdadera participación sin información. Normas como el Freedom Information Act de Estados Unidos son instrumentos esenciales para hacer efectiva la responsabilidad. Del mismo modo, se requiere publicidad de la información financiera de las altas autoridades políticas y administrativas. Muchos países han establecido la obligación de hacer declaraciones juradas anuales sobre el Estado patrimonial de altas autoridades, las cuales son de público acceso para la ciudadanía. Esta medida, por lo demás, es esencial para la aplicación del delito de enriquecimiento ilícito.

Lo segundo es la creación de canales más o menos institucionales de participación ciudadana. Groissman (1994) dice que hay dos fundamentaciones relativamente contradictorias del mismo

esfuerzo. Por una parte están quienes quieren que la administración pública se acerque y sirva al público, pero sin un involucramiento efectivo de este. Otros, en cambio, creen que el Estado debe abrirse vitalmente a una participación del público que, junto con controlar, también enriquezca el proceso de hacer las cosas. Esta segunda concepción de participación ha dado lugar a mecanismos como:

- líneas directas ("hotlines"), donde los ciudadanos o clientes pueden llamar en forma permanente para hacer recomendaciones, denuncias o críticas. México ha implementado un sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, el cual funciona en base a oficinas a lo largo del país y un conjunto de teléfonos gratuitos que funcionan los 365 días del año, las 24 horas del día. Solamente en 1993 se recibieron cerca de 500.000 llamadas, todas las cuales recibieron algún tipo de respuesta. (Vásquez, 1993) Un factor crítico para la credibilidad ciudadana de estos mecanismos es la diligencia con que se responden las denuncias o reclamos;
- encuestas a beneficiarios; Una de las principales ideas fuerzas del Informe del Vice-Presidente Gore sobre mejoramiento de la eficacia y eficiencia del gobierno norteamericano, es el de poner al consumidor (entiéndase ciudadano) como primera prioridad del servicio público. El capítulo 2 de dicho informe, titulado "Poniendo al consumidor primero", señala un conjunto de medidas (incluyendo encuestas) para incrementar la retroalimentación de parte de los consumidores (Gore, 1993).
- audiencias públicas para escuchar la opinión de consumidores o grupos de interés previa adopción de medidas que los afecten. Esto es aplicable tanto a servicios público como a los parlamentos;
- incorporación de consumidores, ciudadanos o representantes de grupos sociales o comunitarios a organismos de consulta permanente de las agencias o servicios. Como una forma de solucionar muchos de los proble-

mas de corrupción y abuso por parte de la policía de New York, su dirección estableció en 1991 una junta de reclamos de la comunidad con una composición mixta: parte funcionarios de policía parte ciudadanos de la comunidad.

- el establecimiento del defensor del pueblo ("Ombudsman"), como institución independiente del gobierno responsable de velar por los intereses y derechos de la ciudadanía. En algunos países se han creado organismos de similar naturaleza, pero dedicados exclusivamente a lo que son derechos de consumidores;
- la consagración, sea constitucional o simplemente legal, de una mayor iniciativa popular en el control y gobierno del país y la comunidad. Aquí los instrumentos van desde la iniciativa legislativa popular, la posibilidad de referéndum o plebiscito, el cabildo abierto comunitario, la revocación del mandato, hasta acciones populares (o recursos de protección) para solicitar de manera ágil el respeto de un garantía constitucional que está amenazada o ha sido violada.

#### ***A) La existencia de medios de comunicación y Organizaciones de la Sociedad Civil OSC's independientes***

Cuando el Estado y los partidos políticos tienen el monopolio de la representación y mediación de la ciudadanía las prácticas de corrupción florecen y se multiplican. Es por esto que los países que han sido más exitosos en el combate contra este problema, además de la participación popular, han tenido siempre medios de comunicación sólidos y OSCs fuertes. Estas instituciones sociales comparten el requisito de independencia e integridad, ya que, como se ha visto, ambas pueden ser tanto parte de la solución como del problema mismo. La existencia de una prensa libre de presiones y un libre acceso a la información son también condiciones indispensables para que estos instrumentos sean efectivamente una forma de participación que contribuya al control y responsabilidad del gobierno. Las OSCs han cumplido un rol particularmente importante en la lucha contra la corrupción, en parte, por su apo-

yo legitimador a miles de esfuerzos individuales de la ciudadanía.

### ***B) Autorregulación y coordinación de grupos intermedios***

Una de las formas como en diversos países la sociedad civil se ha organizado para luchar por contra situaciones de corrupción ha sido a través de las distintas asociaciones o colegios profesionales. Dos han sido las formas más utilizadas: creando comisiones de ética profesional en los diversos colegios o coordinándose con otras agrupaciones profesionales para denunciar y proponer soluciones a situaciones de corrupción individuales o sistémicas.

### **Medidas político-administrativas**

#### ***Descentralización política y administrativa***

Debido a la falta de responsabilidad y transparencia que se produce en gobiernos excesivamente centralizados, y por ende alejados de la gente, algunos países han visto en los procesos de descentralización político-administrativa una herramienta eficaz para mejorar la vigencia de dichos principios en el Estado y así disminuir casos de corrupción. Conscientes de la actual realidad de desintegración social y deslegitimación del espacio político, dichos países han propiciado un proceso de acercamiento del Estado a la gente, con la idea de no sólo aumentar la transparencia en la toma de decisiones y la responsabilidad de los funcionarios, sino también de mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Con todo, estos procesos no han estado exentos de dificultades. Por las razones ya mencionadas, la descentralización en la mayoría de los casos ha ido acompañada de un aumento y no de una disminución de las irregularidades. Es posible que esto se deba a falencias en la implementación y no a problemas del proceso en sí mismo. En todo caso es un hecho que este tipo de procesos han, al menos hasta ahora, fracasado en su intento de disminuir la cooptación política y económica de los municipios, y las irregularidades asociadas a lo mismo. En el caso de Venezuela, por ejemplo, donde se aprobó una ley de descentralización comprehensiva a fines

de 1989, la experiencia ha demostrado que "tiene que darse más atención al desarrollo de la institucionalidad municipal antes de intentar un proceso total y radical de traspaso de responsabilidades para la provisión de servicios públicos a los gobiernos locales". (Banco Mundial, 1994)

#### ***Financiamiento de la actividad política***

Debido a la función pública que desempeñan los partidos políticos, la institucionalidad jurídico-institucionalidad debe velar por la transparencia y escrutinio público de sus ingresos y gastos. El secreto respecto de las fuentes de financiamiento de los partidos favorece el desprestigio de éstos, fundamenta las dudas sobre la independencia de su accionar y puede dar lugar a perniciosas colusiones entre los financistas, algunos de ellos criminales o narcotraficantes, y quienes ejercen un papel público que demanda la primacía, sin interferencias, de la búsqueda del bien común. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1993) La reciente experiencia de Colombia, demuestra la importancia y actualidad de este tema. Los crecientes costos de la actividad política sumado a este secreto sobre la forma como se financian los partidos políticos, son la principal causa de escándalos de financiamiento político ilícito desde la estructura del Estado.

En Argentina, el sesenta por ciento de los gastos electorales tienen origen desconocido, mientras en Chile es el cien por ciento. En Estados Unidos, por su parte, la Comisión Electoral Federal es responsable de fiscalizar la obligación de que todo ingreso y gasto de partidos o candidatos sea público, así como el límite máximo de los aportes individuales a los mismos. Este último punto está siendo actualmente debatido en el Congreso, a raíz de una propuesta para rebajar dicho tope. El partido demócrata está discutiendo una propuesta para incluso poner un límite al monto total que se puede gastar en una campaña.

En este contexto, los gobiernos han adoptado reformas en tres niveles distintos: Primero relativo a la transparencia de los ingresos y gastos. Con este objeto se han establecido las siguientes medidas: exigencia de que toda donación superior a un límite sea inscrita en un registro público; declaración de todos los aportes recibidos

para campaña; existencia de cuentas de los partidos; -la existencia de un organismo estatal encargado de fiscalizar el cumplimiento de estas normas e imponer las sanciones cuando sean infringidas. Segundo, los límites para los gastos electorales en general, y a los aportes individuales en particular. Una de las formas de disminuir el incentivo a la corrupción es poniendo un tope a los gastos totales permitidos. De igual forma, para garantizar la independencia y disminuir la influencia indebida de ciertos intereses económicos o comerciales en la gestión de gobierno (ejecutivo y legislativo), en algunos países se han establecido montos máximos para las donaciones de cada particular. Tercero, financiamiento público o fórmulas mixtas. Esto hace más fácil el control, disminuye los incentivos a la corrupción y garantiza mayor igualdad de oportunidades entre partidos o independientes.

Lamentablemente, el problema ha resultado ser muchísimo más complejo y de difícil regulación. Sin desmerecer la importancia de que existan normas que establezcan límites y sanciones, lo cierto es que sin mejores y más poderosos organismos fiscalizadores, en lo posible agencias especializadas, se hace muy difícil un control real y efectivo en este ámbito. Otro tema complejo es de las donaciones de empresas multinacionales.

## **Medidas Jurídico-Institucionales**

### ***Modernización del derecho penal y administrativo***

El esfuerzo en el plano penal ha tenido tres niveles: primero, tipificando nuevos delitos contra la correcta administración del Estado, tales como el tráfico de influencia, el enriquecimiento ilícito, el uso de información privilegiada, la forma activa de muchos de estos delitos, negociaciones incompatibles y, en ciertos casos, el tráfico del sector público al privado. El segundo nivel de reforma ha sido la ampliación y perfeccionamiento del sistema de pruebas. Algunos ejemplos en esta área son la inversión de la carga de la prueba en el enriquecimiento ilícito, y la apertura del secreto bancario en casos calificados. Y el tercer nivel, que es sin duda el más estructu-

ral, es la reforma de los procedimientos penales, con el objeto de hacerlos más ágiles y eficaces.

En la región, esto se ha traducido principalmente en la creación de procedimientos orales y la institución de un ministerio público (fiscal) que tiene la responsabilidad de investigar y acusar, dejando al juez el exclusivo deber de fallar.

En el plano del derecho administrativo, los esfuerzos han incluido todas o algunas de las siguientes medidas:

El establecimiento de códigos de ética pública. En respuesta a la gran dispersión normativa en materia de ética y responsabilidad pública, muchos países han establecido cuerpos comprensivos de normas de conducta que afectan a toda la administración pública, sin perjuicio de las normas específicas para algunas agencias. Esto ha facilitado la difusión de las mismas, haciéndolas más comprensibles.

La modernización de todo lo relativo al derecho administrativo-disciplinario. Esto incluye un perfeccionamiento de los delitos administrativos, diversificación de las sanciones a los mismos (incluyendo multas), y haciendo más ágiles y efectivos los procedimientos.

en relación a la mayor eficacia de los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad administrativa se han implementado importantes reformas: 1) se han creado mecanismos anónimos para incentivar la denuncia de actos corruptos dentro de la administración pública; 2) se han establecido protecciones especiales para aquellos funcionarios que, habiendo formulado una denuncia plausible, sean objeto de represalias; 3) y se han establecido limitaciones a la posibilidad de renuncia mientras no finalice un proceso administrativo:

- se han perfeccionado el régimen de incompatibilidades entre funciones públicas y entre éstas y otras privadas.
- se ha perfeccionado el mecanismo de selección, promoción y calificación funcionaria dentro de la burocracia pública. La idea es no sólo contratar a los mejores, sino también

premiar a los buenos funcionarios así como se pretende castigar a los malos.

### ***Fortalecimiento o creación de nuevas instancias de control e investigación***

En este ámbito podemos identificar dos niveles de acciones, el interno y el externo. En el nivel interno, la política más utilizada es la creación de oficinas de asuntos internos o de inspectores generales en cada repartición pública. El rol de estas oficinas es llevar a cabo el control y auditoría más inmediata de cada repartición.

En el plano del control externo, ha habido distintas estrategias institucionales. Todas éstas, sin embargo, han coincidido siempre con los siguientes tres elementos:

- fortalecer la capacidad gubernamental de control de gestión o de resultado. Esto se ha hecho incorporando esta dimensión de control sustantivo a las contralorías, subcontratando auditorías al sector privado y aplicándolas en forma selectiva, o bien creando instituciones especializadas para tal efecto (Procuraduría en Colombia y GAO en Estados Unidos);
- modernizar los mecanismos de control fiscal y presupuestario, radicados tradicionalmente en las Contralorías o tribunales de cuentas. Este es un tema muy relevante para América Latina. En muchos países todavía existe un control fiscal externo y ex-ante. Ello, sumado al sesgo legalista del continente, causan un enorme costo de eficiencia a un Estado tan grande y complejo;
- incrementar la capacidad estatal para investigar y sancionar delitos de corrupción. En todos los países que se ha actuado en esta materia, esto ha implicado la radicación de la investigación de este tipo de delitos en un organismo con amplios poderes, tales como acceso al secreto bancario, confiscación de todo tipo de documentación pública, capacidad de allanar, etc., más la absoluta independencia del poder político (nombramiento colegiado y relativa inamovilidad). En algunos países se creó una comisión anticorrup-

ción independiente (Hong Kong); en otros se han creado fiscalías, con o sin divisiones especializadas en corrupción (Colombia, Venezuela, Argentina, España); finalmente, en la mayoría de los demás países esto ha seguido siendo atribución principal de los tribunales (Italia, Francia y muchos países de la región) o el ministerio de Justicia. Klitgaard sugiere que habida cuenta de lo costosas y extremadamente poderosas que son este tipo de agencias especiales, su surgimiento sólo es factible en casos de corrupción sistémica y donde existe un gran apoyo popular, que fue precisamente el caso de Hong Kong. Estados Unidos tiene un sistema complejo. En él, una investigación puede ser conducida por el Office of the Special Counsel (fase preliminar), los inspectores generales (hasta que se comprueba la existencia de una infracción, momento en que debe remitirlo al departamento de justicia), la división de integridad pública del departamento de justicia (quien decide cuando se formula una acusación criminal) y la policía, o, en ocasiones, todos a la vez.

Independiente de la institucionalidad, sin embargo, en todos los países en que se ha decidido atacar en serio el problema ha habido un elemento común: se ha partido por buscar un pez gordo a quien juzgar. Sin una señal clara e inequívoca como ésta, que demuestre una voluntad sólida de combatir la corrupción sin mirar rangos o condición social, es muy difícil ganar la credibilidad y apoyo de una ciudadanía generalmente acostumbrada a promesas de limpieza y honestidad.

### ***Fortalecimiento del poder judicial***

Actualmente, esta es un área que se encuentra en pleno período de reforma en toda la región. Tanto por sus importantísimas funciones sociales, como por su rol clave en la lucha contra la corrupción, su reforma ha sido preocupación de académicos, juristas, economistas y, más recientemente, de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Si existe algún tema interesante en este ámbito, además de los temas clásicos de la independencia, eficacia, celeridad, etc., es cómo

hacer que el sector judicial establezca mecanismos que le den una retroalimentación de la percepción que tiene el público de sus servicios.

### ***Simplificación de trámites administrativos***

Esfuerzos en esta línea han sido escasos y poco orgánicos. En el plano externo, relacionado con regulaciones y trámites que afectan directamente a ciudadanos y la actividad económica, los procesos de liberalización y apertura económica han producido ciertos cambios, especialmente en materia relativas al comercio internacional, importaciones, y la eficiencia de ciertos servicios privatizados (agua, teléfonos), etc. Sin embargo, este es un camino todavía poco explorado. La imagen de la lentitud burocrática sigue siendo la característica más típica de todo aparato estatal, siendo a la vez fuente frecuente de corrupción (dinero rápido).

En cuanto a la simplificación de los procedimientos internos de la administración, este es un ámbito casi totalmente desconocido, al menos en forma sistémica y global. El informe Gore sobre gestión del gobierno de los Estados Unidos es de los ejemplos más completos en esta materia. Además de un conjunto amplio de proposiciones para mejorar el funcionamiento y responsabilidad del gobierno, dicho informe estableció un mandato específico de tres años para reducir en un cincuenta por ciento el número de regulaciones internas y las páginas en que ellas se contienen. México, por su parte, se encuentra hace algunos años en un proceso de simplificación de la administración pública, con pocos resultados significativos.

### ***Modernización de la Gestión Pública***

Siendo una política bastante amplia, que abarca varios de los temas ya señalados, la reforma de las burocracias públicas merece una mención especial debido al lugar preponderante que esta juega en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales como parte de la estrategia para disminuir la corrupción y modernizar la gestión gubernamental. Los temas involucrados en esta política son:

- nuevas técnicas de gestión;
- incentivos al personal de carrera, mediante políticas de capacitación y aumento de las remuneraciones. Se señala que para poder solucionar la corrupción sistémica de su sistema de aduanas, Singapur, hoy considerado uno de los países con burocracia más eficiente y honesta del mundo, acometió una reforma integral del sistema, una de cuyas piezas claves fue el aumento promedio de cincuenta por ciento de las remuneraciones de todos sus funcionarios (Mauro, 1993).

A este respecto, si bien es común que las remuneraciones de funcionarios responsables de áreas particularmente sensibles a la corrupción como impuestos internos, agencias regulatorias, policía anti-narcóticos, etc., sean más altas que las del promedio, dada la creciente brecha entre el sector público y privado lo hecho es absolutamente insuficiente.

- establecimiento o perfeccionamiento de sistemas de selección y evaluación basados en la meritocracia;
- creciente fiscalización social;
- énfasis en el público como principal sujeto de derechos en relación a la actividad y servicios públicos.

Para que esta reforma sea efectiva, sin embargo, hay que tener especial consideración en la naturaleza y características del servicio de que se trate así como del tipo de público al cual éste sirve, buscando el tipo de normas y las instituciones que mejor promuevan la responsabilidad y eficiencia estatal en cada caso específico.

### ***Creación de oficinas especiales de ética pública***

Este es un tipo de institución que tiene tres objetivos principales:

- la educación ética del personal público. Esto implica tanto la difusión y formación en torno a la normativa ética de gobierno (mediante videos, cartillas, o seminarios obligatorios, etc.), como también responder consul-



tas en relación casos conflictivos o simplemente confusos;

- identificación de áreas conflictivas y dar recomendaciones para mejorar las debilidades del sistema, teniendo siempre presente dos objetivos: disminuir la corrupción y aumentar la eficiencia del Estado;
- proponer al presidente los elementos de una Política Nacional de Ética Pública, que comprenda gran parte de los elementos y factores señalados en este documento.

### ***Eliminación o restricción de los gastos reservados de gobierno***

Esto no implica la disminución de los gastos de libre disposición del Presidente o algunos ministros o autoridades. Simplemente significa que dichos gastos deben ser públicos. Todo esto, con la excepción de ciertos casos calificados en que esté en juego la seguridad nacional o el orden público.

### ***Creación de organismos de control interno***

Junto con el Congreso Nacional y los órganos contralores, ambas instancias externas de control, los Gobiernos deben crear estructuras de control y auditoría interna para proveerse de una capacidad de fiscalización propia. Tanto a nivel presidencial como ministerial y por agencia, estas instancias deben establecer una rutina de control para, sin entorpecer en demasía la labor gubernamental, sí dar una señal clara sobre la voluntad de combatir la corrupción como política de Estado.

### **Medidas en el ámbito económico**

#### ***Estatuto comprehensivo de contrataciones y licitaciones públicas***

No es en absoluto temerario señalar éste como uno de los puntos neurálgicos para controlar la corrupción, al menos aquella a gran escala. En un contexto de profundos cambios en el rol económico del Estado y en las relaciones entre el sector público y privado, es indispensable siste-

matizar, coordinar, clarificar y simplificar las normas que regulan las funciones económicas del Estado. Esto es precisamente lo que han hecho países como Francia, España, Brasil y Colombia. De igual forma, instituciones multilaterales como el BID y el Banco Mundial, han concordado estándares y requisitos básicos de competitividad y transparencia para las adquisiciones y licitaciones involucradas en proyectos financiados por préstamos de ellos. La comisión de derecho comercial internacional de las Naciones Unidas, con la colaboración del BID y el Banco Mundial, ha puesto a disposición de los países un modelo de ley sobre contrataciones públicas. (Banco Mundial, 1994)

Independiente de estos esfuerzos, lo cierto es que no existen recetas universales que garanticen la imparcialidad y efectividad en la precalificación y selección de contratistas. En varios países se habla de la posibilidad de establecer indemnizaciones para los contratistas mejor calificados que no obtengan el proyecto. Finalmente, también hay países en que se han establecido organismos especiales de la administración pública con el objeto de supervigilar y controlar la contratación pública (En Francia existe una Misión Interministerial de Inversión de contratos públicos).

### ***Privatizaciones***

El proceso de privatizaciones de empresas y servicios públicos ha sido fundamentado principalmente en términos de eficiencia económica y, en no pocos lugares, como una de las formas de disminuir la discrecionalidad y falta de transparencia del Estado. Esto, sin embargo, no ha estado exento de dificultades y problemas. Es un hecho que muchos de los procesos de privatización y liberalización económica de la región han sido implementados sin los necesarios resguardos de fiscalización y transparencia. Ello ha significado que varios de ellos hayan sido por sí mismos fuente de corrupción.

En el caso de la privatización de monopolios naturales, la ausencia de una institucionalidad y de un marco jurídico regulatorios apropiado, han creado situaciones donde existen enormes costos potenciales en términos de eficiencia y corrup-

ción, debido al enorme monto de recurso implicados en dichas áreas. Con todo, muchas de las imperfecciones se han estado rectificando. En el caso de Argentina, donde hubo muchas denuncias respecto de las primeras privatizaciones, la Banco Mundial y el propio gobierno han puesto un énfasis mayor en la transparencia y el control.

### ***Modernización de los procesos presupuestarios y de control financiero***

Durante los últimos años se han venido implementando una serie de reformas en materia de elaboración presupuestaria y control fiscal. Sistemas de información internos que permiten hacer un seguimiento de metas ministeriales, sistematizando la información sobre el estado financiero de las distintas agencias y haciendo una evaluación parcial del presupuesto. De igual forma, la incorporación de tecnología tanto para la formulación de un presupuesto integrado, con información directa de las agencias y departamentos. (Gore, 1993) En algunos casos se ha experimentado con presupuestos de base cero, como una forma de eliminar inercias y detectar ineficiencias dentro del Estado. Otro ámbito de reforma ha sido la mejoría de la gestión fiscal, contable y presupuestaria, lo que ha significado mayor capacitación de gerentes, administradores y auditores.

Finalmente, en algunos países los gobiernos se autoexigen la elaboración de un informe anual del Estado financiero de la nación, en el cual se analizan la contabilidad y eficacia de los gastos de la nación en una forma comprensible por el público. Como la innovación en este campo es muy diversa y rápida, es difícil evaluar su impacto en el aumento de la responsabilidad y la disminución de la corrupción en los países. Con todo, parece razonable suponer que todas las medidas que fortalezcan la transparencia financiera y hagan más efectivo y eficiente el proceso de elaboración presupuestaria contribuyen de alguna forma a dichos objetivos.

## **Acciones ético-valóricas**

### ***Educación ética***

Con miras a ser realmente efectivos en los esfuerzos por mejorar el comportamiento ético de los ciudadanos y funcionarios públicos, se hace imprescindible que este tema sea también abordado desde el punto de vista educacional. Actualmente existe un auge de cursos de ética en escuelas profesionales de post-grado (políticas públicas, negocios, educación, etc.). De igual forma, diversos gobiernos han incorporado como requisito obligatorio para todos los funcionarios de la administración pública cursos o charlas sobre temas de ética pública. En el plano de la educación escolar es donde se ve una mayor falencia. Debido a la dificultad de abordar el tema, pero también por falta de conciencia acerca de la importancia crítica del tema, poco se ha hecho por incorporar estos temas en el currículum escolar.

### ***Educación cívica***

Junto con un mayor énfasis en la educación ética, la cual en última instancia se aprende en la familia, algunos países están haciendo un gran esfuerzo por fortalecer y estimular la educación cívica en el sistema de educación formal o a través de programas de ONGs y medios de comunicación. Como se ha insistido a lo largo de este documento, sin participación social y ciudadanos conscientes de sus derechos no hay estrategia anti-corrupción exitosa. No es casualidad que uno de los brazos más importantes de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, una de las más exitosas en el mundo, sea precisamente su brazo de relaciones con la comunidad. La función más importante de este departamento es educar a la gente (especialmente jóvenes) sobre su derecho a un gobierno limpio, donde el dinero de los impuestos se gaste lícita y eficazmente, y donde los funcionarios públicos sean verdaderos servidores públicos. De igual forma, dedican una importante porción de sus programas formativos educando sobre los mecanismos existentes para reclamar y denunciar actos que parecen irregulares.

En países latinoamericanos esta función la cumplen fundamentalmente las Iglesias, ciertas OCSs y, más recientemente, el sistema educacional.

### ***Leyes de acceso a la información pública***

Este parece ser un requisito sine qua non para el éxito del control social en materia de combatir y disminuir la corrupción. Sin información no hay transparencia, sin ésta no hay responsabilidad, y la ausencia de esta última es el principal caldo de cultivo para fenómenos de corrupción. De todos los casos estudiados, el "Freedom of Information Act" de Estados Unidos parece ser el más comprehensivo. Este contempla una completa y rigurosa reglamentación de los deberes del Estado y los derechos de los ciudadanos para acceder a información de gobierno. Esta norma es vital para que la prensa, las OSCs y la ciudadanía ejerzan su control sobre el gobierno.

### **Uso de las tecnologías de la Información**

Las tecnologías de la información son, simultáneamente, condicionantes e instrumento del actuar gubernamental contra la corrupción, y factor de una mayor transparencia del sector público. En efecto, la creciente informatización e interconexión de nuestras sociedades ha generado un contexto de mayores expectativas de acceso a la información por parte de los ciudadanos, al mismo tiempo que transforma radicalmente las formas de relación entre los actores públicos, privados y la sociedad civil. De igual forma, las tecnologías de información y comunicaciones se han erguido como un instrumento privilegiado para gatillar procesos de cambio y modernización en los distintos ámbitos de la vida humana, sin ser la acción pública una excepción. En este sentido, se trata de un ámbito de acción instrumental y transversal a todas las otras categorías de medidas anti-corrupción (político-sociales, jurídico-institucionales, económicas y ético-valóricas).

En los últimos años, tanto empresas como gobiernos han empezado a crear nuevas formas de gestión y de relación con sus clientes, usuarios y ciudadanos basados en un inteligente uso de es-

tas tecnologías. Pues bien, en un campo tan crítico para la legitimidad de los sistemas democráticos y de la competitividad de las economías, como lo es la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, la revolución de las tecnologías de la información trae consigo enormes potencialidades, muchas de las cuales aún no han sido exploradas.

A continuación se enuncian las áreas y formas como las tecnologías pueden o están ya contribuyendo a aumentar la transparencia de los gobiernos:

### ***Compras y Contrataciones***

Una de las áreas más sensibles para la probidad pública (y privada) ha sido la de las compras y contrataciones. En efecto, no son pocos los ejemplos de corrupción donde, a fin de conseguir información privilegiada o incluso recibir la adjudicación de una propuesta, las empresas (voluntaria o forzosamente) deciden pagar a los funcionarios responsables. Por cierto que, la ausencia de transparencia y/o de acceso a la información sistemática en este tipo de operaciones, facilita este tipo de irregularidades. Pues bien, en éste contexto, Internet está abriendo insospechadas oportunidades.

Desde hace algunos años, países como Japón, Nueva Zelanda, Inglaterra, México y Chile, han empezado a usar Internet como una manera de informar sobre sus compras y contrataciones. En un comienzo se trató de sistemas muy básicos donde se crearon páginas Web muy simples para poner, cual diario electrónico, los llamados a licitación. Con todo, las potencialidades de Internet, el espíritu innovador y la demanda por más transparencia, han permitido generar sistemas muchísimos más ricos y complejos.

Hoy, muchos de estos sistemas permiten a cualquier ciudadano, proveedor privado o agente político, acceder a toda la información del proceso de compras del Estado. Esto va desde los llamados a licitación e incluso las bases de las mismas (las cuales ahora no es necesario comprar en la agencia respectiva, sino simplemente bajarlas de Internet), hasta el estado de las mismas y, quizás lo más relevante, las actas de ad-

judicación donde se explica quien y por qué se ganó la licitación.

Sea en contextos de compras públicas centralizadas (agencias especializadas para esta labor) o bien descentralizadas (donde cada agencia realiza sus propias compras), lo cierto es que hasta ahora nunca había existido la posibilidad de hacer un monitoreo preciso y en detalle de qué, cómo y a quien compra el Estado. Ahora, gracias a los avances tecnológicos, todo este mundo de información está a un click de distancia. Si se toma en cuenta que el Estado sigue siendo el principal demandante de bienes y servicios de la mayoría de los países del mundo, resulta obvio que sistemas como éste, junto con aumentar la transparencia y dificultar la corrupción, traen consigo un conjunto de beneficios económicos para el Estado por el sólo hecho de aumentar la competencia y bajar los costos de transacción.

En la medida que estos sistemas vayan incorporando la posibilidad de hacer las transacciones completas en la red, esto es, no sólo proveer información sino que también permitir el comercio electrónico, los beneficios antes nombrados aumentarán en forma exponencial. Esto ya ha sido comprobado por la industria bancaria, y lo está experimentando crecientemente la industria de la computación (un ejemplo es la empresa DELL Computers, la cual sólo vende por Internet).

### ***Acceso ciudadano a la información***

Otros de los beneficios que trae consigo un uso inteligente de estas tecnologías, es el acceso por parte de la gente a la información pública. Hasta ahora, aún aquella información que no representa ninguna amenaza para los gobiernos y respecto de la cual no existe ningún tipo de restricción, termina siendo secreta por razones prácticas. Muchas veces acceder a información pública es simplemente imposible, sea por razones económicas (el costo en personal y materiales para proveerla), de logística (dificultades para el interesado para trasladarse donde ésta se encuentra), o solamente de conocimiento de donde ésta se encuentra. Pues bien, hoy Internet permite eliminar todas esas barreras para acceder a la información pública, haciendo del acceso al Estado una cuestión al alcance de cualquier persona.

Si tomamos en cuenta que el Estado es el principal productor de información en la sociedad, resulta imprescindible facilitar el acceso social a dicho conocimiento generado con el dinero de todos los contribuyentes. Así, la creación de sitios Web por cada agencia de gobierno y del Estado resulta un primer y necesario paso. El segundo paso es velar porque estos sitios Web no sean sólo vitrinas de promoción de las autoridades de turno, sino que efectivamente provean de información de buena calidad a los ciudadanos. Un tercer y quizás más exigente paso, es ofrecer interactividad a los ciudadanos, por la vía de mantener páginas Web permanentemente actualizadas, pero sobretodo, al ofrecer la posibilidad de recibir y procesar consultas y reclamos de la gente.

Sin perjuicio de todo lo dicho, resulta evidente que existen restricciones y/o aprehensiones con este tipo de medidas, que es conveniente enfrentar directamente. La primera tiene que ver con *el acceso social a Internet y estas tecnologías*. Aquí existen dos aproximaciones: una sostiene que mientras no exista una masa crítica de usuarios de Internet en una sociedad determinada (especialmente en sociedades pobres como las latinoamericanas), este tipo de acciones no dejan de ser un esfuerzo elitista de escasa rentabilidad social; la otra aproximación, que parece más visionaria, es la que sostiene que Internet es de aquellos mercados donde la oferta genera demanda, lo cual aplicado a este caso, vendría a sugerir que mientras más y mejores contenidos e información ponga el Estado en Internet, más personas habrá interesadas en conectarse. Con todo, aún cuando así no fuera, lo cierto es que el beneficio que genera el control social ejercido aún por pocos (pero fuertes y significativos) actores sociales es suficiente para justificar la inversión.

La segunda restricción tiene que ver con el tipo de información y el grado de voluntariedad con que ésta se hace disponible. Es obvio que de depender sólo de la buena voluntad del gobernante o funcionario de turno, la información más delicada nunca estará disponible en estos sistemas. Es por eso que, para ser efectivo el uso de las tecnologías de información en términos de transparencia, esto debe ir acompañado de una

obligación del Estado por facilitar el acceso a dicha información. Esto incluye tanto la obligación de poner en Internet información específica (como lo sería el caso de la información sobre compras, por ejemplo), como también la de responder a solicitudes específicas de la gente. Aquí es donde el establecimiento legal del derecho al acceso de la información pública (“Freedom of Information Acts”) es lo fundamental, mientras que lo tecnológico sólo el soporte.

Los dos mejores ejemplos de leyes de acceso a la información son los de Canadá y Estados Unidos. En el campo latinoamericano, Chile acaba de consagrar este derecho en la ley de probidad (ley 19653).

La tercera y última restricción dice relación con la *capacidad de búsqueda de información en el ciberespacio*. En efecto, de qué le sirve al ciudadano saber que el Estado está ocupando Internet para facilitar el acceso a la información pública, si no sabe dónde se encuentra dicha información en el ciberespacio. Es por esto que, para que muchas de estas medidas tengan eficacia, los Estados deben crear portales de acceso a la información pública que faciliten la búsqueda de la misma. Los índices de gobierno en Internet de Inglaterra y Canadá son una buena aproximación. Con todo, probablemente los casos más completos son los portales gubernamentales de Singapur y Chile, a través de los cuales se puede acceder a toda la información de naturaleza pública que se encuentra por Internet, mediante diferentes métodos de búsqueda (por tema, índice alfabético, estructura de gobierno, por palabra o incluso por trámite o servicio).

### ***Sistemas de información e inteligencia sobre delincuencia y narcotráfico***

Uno de los temas más claves en la lucha contra la corrupción, tiene que ver con los sistemas de inteligencia para la detección y pesquisa del delito. Esto supone un esfuerzo de coordinación y espíritu de cooperación rara vez encontrado en el sector público, donde las instancias involucradas en este tipo de procesos son muy celosos de su información (policía, aduanas, impuestos internos, servicios especiales de inteligencia, FFAA,

poder judicial, etc.). A lo anterior, se agrega el tema de la dimensión internacional y global de muchos de estos actores corruptores. En efecto, la concertación internacional para producir actos de corrupción, agrega una cuota no despreciable de complejidad al esfuerzo anti-corrupción, entre otras razones, por la diversidad de idiomas que pueden estar involucrados.

Pues bien, éste es otro ámbito en el que las tecnologías de información pueden contribuir en forma impensada. De hecho, y sin perjuicio del secreto con que estos sistemas son desarrollados, se reconoce la existencia de poderosos sistemas informáticos de procesamiento e incluso análisis de millones de páginas y horas de grabación en temas de seguridad nacional, combate al narcotráfico y al crimen internacional. Instituciones como los servicios secretos de los países del G8, el FBI, INTERPOL, etc., inviertan anualmente millones de dólares en diseño e investigación para estos efectos.

Llama la atención lo poco utilizado de estos sistemas en el mundo en desarrollo. Más allá de los costos asociados a dichas inversiones, los cuales probablemente prueben ser absolutamente rentables bajo cánones tradicionales de análisis costo-beneficio, lo cierto es que ha faltado visión para ver las potencialidades de la tecnología en este ámbito.

### ***Sistemas de Información y de Control de gestión***

Mediante software, incluso comprado directamente en el mercado, gerentes públicos y privados pueden hoy llevar un control mucho más detallado y oportuno de la gestión integral de sus instituciones.

Uno de los problemas más recurrentes, aún en instituciones con buenos sistemas de información y control, es la oportunidad de la información. Efectivamente, cuando todo el proceso de incorporación de la información es manual y en papel, resulta difícil saber con exactitud el estado de la marcha de una institución en un determinado momento. Uno de los principales problemas de este desfase entre información y realidad, es la generación de lagunas informativas

para gerentes, las cuales pueden ser aprovechadas por inescrupulosos para beneficio personal.

En este contexto, la adopción de modernos sistemas de control de gestión permite, no sólo mejorar la capacidad de los gerentes para liderar sus instituciones, sino que también disminuye los espacios factibles de corrupción. Dos formas de aumentar las ventajas de este tipo de sistemas, son la adopción de plataformas basadas en Internet y en trabajo colaborativo. En el primer caso, sobretudo tratándose de instituciones diseminadas por vastos territorios, permite que el control y la información esté disponible en cualquier momento y sea accesible desde cualquier lugar (práctica cada día más recurrente y demandante para gerentes regionales de transnacionales, donde el CEO central conoce todos los detalles de las operaciones locales al minuto en cualquier lugar del planeta). En el segundo, se trata de sistemas donde el hecho de que sean muchos los que tienen acceso a cierta información, sea que puedan intervenir o no en ella, hace que el control y seguimiento de metas e inversiones sea una tarea colectiva, y no sólo individual entre un jefe y su subordinado.

Finalmente, cabe destacar que este tipo de sistemas son probablemente mucho más justificables desde un punto de vista de efectividad y eficiencia institucional, que de su aporte a la transparencia y la lucha contra la corrupción. Lo interesante, sin embargo, es que una vez más queda demostrado como transparencia, tecnología y eficiencia, no tienen por qué ser factores antagónicos, sino perfectamente complementarios y recíprocamente estimulantes.

### ***Trabajo legislativo y votaciones del parlamento***

Al ser uno de los pilares de todo sistema democrático y de estado de derecho, la calidad, transparencia y credibilidad de los Parlamentos es una cuestión ineludible para una sociedad sana y libre de corrupción. Con todo, es un hecho que la política atraviesa hoy por una profunda crisis de legitimidad, siendo quizás los Parlamentos o Congresos nacionales las instituciones democráticas más afectadas.

De todos los temas en cuestión, quizás el más delicado es el sentimiento generalizado de falta de transparencia en torno al trabajo parlamentario, y para que decir de su financiamiento. Es aquí donde precisamente pueden presentarse los peores casos de corrupción. Sea financiamiento de grupos ilegales, sea solapado tráfico de influencias, sea dependencia de ciertos grupos de poder, o sea simplemente mera falta de “accountability” de parte de los representantes respecto de sus representados, lo cierto es que éste es un ámbito en el que las tecnologías de información pueden realizar un gran aporte.

Desde cuestiones tan sencillas como tener acceso a toda la información legislativa, ver las sesiones plenarias y o de comités en línea vía Internet (caso Suiza), hasta el acceso a los registros de votación por parlamentario y los financiamientos de cada cual (caso Estados Unidos), lo cierto es que las posibilidades en pro de la transparencia mediante el uso de las tecnologías de la información encuentran hoy como límite sólo la voluntad política de los afectados. Lo interesante es que, a medida que la ciudadanía tome conciencia del poder que la Internet le está devolviendo a sus manos, el acceso fácil y rápido a esta información por parte de votantes y ciudadanos dejará de ser un gesto gracioso y benevolente de los gobernantes, para entonces pasar a ser una demanda básica de la gente.

### ***Servicios en línea más ágiles y transparentes***

Otra de las formas de aumentar la transparencia de la gestión pública mediante el uso de tecnologías, es no sólo permitir el acceso a la información del Estado por estos medios, sino que también a los servicios públicos.

En los últimos años ha surgido un número muy grande de experiencias de servicios públicos en línea. Desde la declaración de impuestos (ver caso de Brasil o Chile), o exportaciones (Australia), hasta la gama más increíble de servicios al ciudadano. Más allá de los enormes beneficios que esta forma de relación entre estado-ciudadano reporta a la sociedad como un todo (servicios más baratos y ágiles, menos tiempo de

espera para quienes los ocupan, menos tiempo de espera para quienes concurren a oficinas públicas cada día más descongestionadas, etc.), lo cierto es que sus beneficios en términos de transparencia no son menores.

En efecto, los diversos estudios demuestran que una de las formas más tradicionales y masivas de corrupción es la que se denomina “speed money”, o dinero para acelerar trámites. Esta forma de corrupción está directamente relacionada, no sólo con la lentitud de los mismos, sino con la obscuridad y falta de control en la que muchos de ellos se llevan a cabo. Así, si alguien solicita un documento, nadie más sabe donde está, cuanto se demora, etc. Pues bien, una de las ventajas de realizar trámites en línea o vía Internet, es que el mismo ciudadano pasa a ser el controlador de la eficacia y probidad del funcionario. La tecnología hoy día permite que todo el proceso, desde la declaración hasta el resultado, pasando por el seguimiento y control, sea hecho remotamente por el ciudadano. Esta es una forma concreta de involucrar al ciudadano en la protección de sus derechos.

### **La comunidad internacional en acción**

La lucha contra la corrupción ha ocupado un sitio destacado en la agenda de los organismos y foros internacionales, especialmente a partir de mediados de la década de los noventa. Con todo, la eficacia y el realismo de estas deliberaciones han sido muy discutidos. Mientras algunos critican la falta de rentabilidad social del tiempo y los recursos financieros y humanos destinados al tema, otros han reivindicado este esfuerzo como un paso necesario en la construcción de una estrategia internacional coherente y efectiva en éste ámbito.

Más allá de la efectividad de cada iniciativa emprendida, lo cierto es que la reflexión política y la investigación empírica acumulada durante el último tiempo han contribuido a producir una acción internacional muy prolífica en este campo. Así, mientras hace menos de una década la comunidad internacional estaba lejos de aceptar la lucha anti-corrupción como un tema clave del desarrollo social, político y económico de los pueblos, hoy todo el mundo habla del tema co-

mo uno de los desafíos emblemáticos del nuevo siglo.

Un elemento subyacente a muchos de los instrumentos e iniciativas internacionales anti-corrupción que se describen someramente a continuación, ha sido el diagnóstico de que la efectividad de las políticas nacionales está íntimamente condicionada y ligada al contexto internacional en que ellas se desenvuelven. En otras palabras, no da lo mismo el contexto internacional para las políticas nacionales anticorrupción. Esto, por dos razones fundamentales: primero, es imprescindible poder realizar la investigación y sancionar los delitos de corrupción aún fuera de las fronteras nacionales. Segundo, por qué hacer de los distintos tipos de corrupción delitos contra toda la humanidad igualmente sancionables en todo el planeta, hace homogéneo el mensaje y los incentivos económicos tanto para corruptos como corruptores. En síntesis, sin este componente internacional, toda política de anti-corrupción nacional carecería de eficacia en un contexto de creciente globalización.

A continuación se describen las principales iniciativas impulsadas por la comunidad internacional para combatir el flagelo de la corrupción en la última década. Debido a lo reciente de muchas de ellas, es imposible evaluar aún su eficacia. Con todo, su presentación y comparación dan cuenta de lo mucho que se ha avanzado en este campo en la última década. Se trata de experiencias muy diversas, que van desde convenciones, acuerdos de cooperación y estrategias de trabajo, hasta conferencias y códigos de ética.

### ***Banco Interamericano de Desarrollo (BID)***

El Banco ha fortalecido su compromiso con los esfuerzos de la comunidad internacional por promover una mayor conciencia sobre la importancia de este tema, ha seguido modernizando sus normas sobre licitaciones (vinculadas a las operaciones del Banco), y ha apoyado con especial dedicación el desarrollo de proyectos en áreas críticas para el combate contra la corrupción como lo son los procesos de reforma del poder judicial, reforma de los sistemas de compras públicas, reforma de servicios aduaneros,

parlamentos, administración fiscal y financiera, etc.

### ***Fondo Monetario Internacional (FMI)***

El FMI ha desarrollado lineamientos sobre temas de gobernabilidad relacionados con corrupción en diversas instancias, tales como: consultas regulares a gobiernos, programas financiados por el Fondo, estrategia más asertiva de lucha contra la corrupción, y colaboración con otras instituciones multilaterales.

### ***Banco Mundial***

En septiembre de 1997 el Banco Mundial aprobó su Estrategia Anti-Corrupción que incluye: la prevención de la corrupción en los proyectos del Banco, apoyo a los esfuerzos nacionales, explicitar el problema en las operaciones de préstamo, y apoyar otros esfuerzos internacionales. Bajo el liderazgo de su actual presidente, el Banco ha participado activamente en todas las instancias internacionales destinadas a promover la transparencia y combatir la corrupción. De igual forma, y al igual que el BID, el Banco Mundial ha reforzado sus programas de reforma y fortalecimiento institucional, así como las normas de licitación aplicables a sus operaciones.

### ***Grupo de los Ocho (G8)***

En junio de 1998 en la Cumbre de Birmingham, Inglaterra, los líderes de los países del G8 sostuvieron una profusa discusión acerca de la relación entre los crímenes graves y la corrupción. El resultado fue un mandato a sus expertos principales en crimen transnacional (Lyon Group) a “explorar formas para combatir la corrupción oficial que resulta de los grandes flujos de dinero criminal”. Esta iniciativa fue ratificada en la cumbre en junio de 1999.

### ***Organización de Naciones Unidas (ONU)***

El problema de la producción, tráfico y abuso de drogas ilícitas ha generado una enorme industria criminal transnacional. En los años ochenta los gobiernos negociaron la Convención de Naciones

Unidas contra el Tráfico Ilegal de Narcóticos, Drogas y Substancias Psicotrópicas, la cual fue terminada en 1988. Esta Convención se ha convertido en la piedra angular de la cooperación internacional en esta área. Con todo, en 1996, la 51° Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social dieron un paso más allá adoptando la Declaración contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. En la 53° Asamblea General de las Naciones Unidas otra resolución fue aprobada por el Segundo Comité. A través de expertos en derecho y política criminal los gobiernos mantuvieron negociaciones informales en 1997-98 que condujeron a la primera reunión del “Comité Ad hoc para la Elaboración de una Convención contra el Crimen Transnacional Organizado”. Esta reunión fue sostenida en el Centro Internacional de Viena en enero 1999. Se espera que estas negociaciones se den por finalizadas hacia fines del año 2000.

### ***Organización Mundial del Comercio (OMC)***

La Organización Mundial del Comercio ha sostenido dos iniciativas principales para enfrentar el problema: el Acta de Compras de Gobierno (Government Procurement Act), la cual cuenta hasta el momento con 26 países signatarios, y el Acuerdo de Valoración Aduanera (Customs Valuation Agreement). Los Estados Unidos desarrollaron el borrador de un reglamento de compras tomando del Acta de Compras de Gobierno de la OMC las medidas relativas a la transparencia.

### ***Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)***

La Convención de la OCDE para el Combate contra el Soborno de Funcionarios Públicos Internacionales en las Transacciones Comerciales Internacionales fue suscrita por 33 países en Diciembre de 1997, entrando en vigencia en Febrero de 1999. Además de los países de la OCDE, esta Convención fue firmada también por Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. La convención contempla dar un trato igualitario para quienes comentan “soborno acti-



vo”, sean ellos funcionarios nacionales o extranjeros.

A principios de 1998, la OCDE en su nivel ministerial aprobó un proyecto de evaluación para los programas de ética en el servicio público. En abril de 1998, el Consejo de la OCDE adoptó las Recomendaciones para Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público. Al mismo tiempo se creó una lista de puntos a modo de herramienta práctica para la revisión de la gestión de la ética al interior de los organismos públicos. (OCDE, 1996)

Previamente, nueve países de la OCDE habían desarrollado el documento “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” (1996), que se propuso como objetivo desarrollar en el corto plazo un estudio sobre medidas anti-corrupción. Por su parte existen informes nacionales de ética disponibles en línea para los siguientes países: Australia, Finlandia, México, Holanda, Nueva Zelandia, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos.

### ***Consejo de Europa***

En noviembre de 1997, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó los “20 principios guía” contra la corrupción. En mayo de 1998 el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo que estableció el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), en el cual se establece un procedimiento de evaluación mutua en referencia a los “20 principios guía”. Luego en noviembre de 1998 el Consejo de Ministros aprobó la Convención de Derecho Criminal contra la Corrupción, que penaliza ambos el soborno activo y el pasivo, y que entrará en efecto cuando los 14 países signatarios la ratifiquen.

### ***Organización de Estados Americanos (OEA)***

La OEA ha impulsado el debate regional sobre el tema, destacándose la discusión y aprobación por parte de su pleno de la Convención Inter-Americana contra la Corrupción. Esta convención ha sido hasta Enero del 2000 ha sido ratificada por 17 países de la región. Con todo, quizás

lo más importante no ha sido sólo la existencia de la convención, sino la serie de iniciativas que la misma ha generado al interior de cada uno de los países involucrados. Actualmente la OEA ha creado una red de colaboración en estas materias, con un importante uso de Internet como soporte para la colaboración y el mutuo aprendizaje.

### ***Cumbre de las Américas***

La Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas sostenida en Miami en Diciembre de 1994 señala a propósito de corrupción: “Que la democracia efectiva requiere un ataque comprehensivo contra la corrupción, como un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que mina la legitimidad de las instituciones políticas”. Los gobiernos, además se comprometieron a tomar medidas contra la corrupción que incluyen: adecuada vigilancia de las funciones de gobierno, establecimiento de estándares y penalidades dirigidos a los funcionarios públicos, acercamiento a los objetivos previstos en la Convención contra el Soborno de la OCDE, cooperación judicial y bancaria para facilitar la investigación internacional de la corrupción, mejoramiento de los mecanismos regulatorios y de adquisiciones de gobierno, además de la recaudación tributaria y de administración de justicia.

En la Segunda Cumbre de las Américas, sostenida en Santiago en abril de 1998 se formuló un llamado a todos los países a ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción negociada después de la cumbre de Miami, cuyas disposiciones principales se referían a la exhibición de estados financieros de altos ejecutivos del sector público, a la regulación de las contribuciones de campañas políticas y la prevención de contribuciones provenientes del crimen organizado y del narcotráfico.

### ***Transparencia Internacional (TI)***

Se trata del organismo no gubernamental, sin fines de lucro, y dedicado al combate a la corrupción más importante del planeta. Con menos de una década de vida, ha logrado convocar a

representantes de gobiernos, organismos internacionales, sector privado y sociedad civil, con el objeto de aumentar la conciencia sobre el flagelo de la corrupción a nivel internacional y promover medidas efectivas para combatirla. Organizado en base a capítulos por región y países, hoy en día tienen presencia en los cinco continentes.

En este plano, TI se ha destacado a nivel internacional por dos acciones muy específicas. Primero, por el índice de corrupción a nivel internacional, que establece la percepción de diversos actores sobre el grado de transparencia y corrupción de los diversos países. Al margen de discusiones metodológicas, el índice goza de gran credibilidad y se ha transformado en la principal medición internacional para estos temas. La segunda acción la constituye, la Conferencia Internacional Anti-Corrupción.

### ***Conferencia Internacional Anti-Corrupción***

La Conferencia Internacional Anti-Corrupción se ha constituido en el evento más significativo a nivel mundial sobre el tema. Es anualmente organizada por Transparencia Internacional, y auspiciada por el Banco Mundial, la OECD y las Naciones Unidas.

La última de estas conferencias (número IX) tuvo lugar en Octubre de 1999 en Durban Sud-África, y contó con la participación de 1600 delegados y expertos, de 134 países, quienes representaban a grupos de la sociedad civil, del sector empresarial, del gobierno y de las agencias multilaterales. Cabe hacer presente la presencia de todos los países de América Latina, incluyendo a cuatro vice-presidentes y una gran cantidad de ministros de estado y parlamentarios.

Si bien la conferencia no tenía un carácter deliberativo, al ser ésta organizada en talleres y plenarios, el documento "El compromiso de Durban para una acción efectiva contra la corrupción" (Durban Commitment to effective action against corruption) refleja los principales contenidos y temas discutidos. Los principales temas recogidos en la discusión fueron:

*Voluntad Política:* especial mención se hizo al rol crítico que le cabe a la sociedad civil para estimular, apoyar o provocar dicha voluntad política en los gobiernos.

*Cooperación Internacional y Regional.* Esta dice relación tanto con las medidas preventivas de organismos multilaterales de préstamo, como también con los esfuerzos regionales para una completa implementación de convenciones anti-corrupción como las de la OEA, la OECD y el Consejo de Europa.

*Transparencia y Compras Públicas:* Promoción de reforma en éste ámbito, con especial énfasis en el positivo impacto del uso de nuevas tecnologías como Internet.

*Integridad del sector privado:* Con base en ejemplos concretos se recomendó la promoción de estándares para medir la efectividad del compromiso del sector privado.

*Remuneraciones del Sector Público:* La recomendación de mejorar los salarios del sector público, especialmente a niveles directivos y de sectores específicos (judicial y regulatorio), surgió como una medida concreta y urgente en la lucha contra la corrupción, tanto desde el punto de vista preventivo como correctivo.

*Dinero y Política:* Promoción de creativas formas de combatir la influencia corruptora del dinero en la política, limitando costos y gastos, y generando transparencia.

*Protección de los denunciantes de la corrupción:* Promoción de instituciones (Ombudsman), leyes ("whistleblower laws") y prácticas, que estimulen y protejan de posibles represalias a ciudadanos y funcionarios que denuncian prácticas corruptas.

*Independencia de agencias investigadoras y anti-corrupción:* Promover la autonomía responsable y transparente de estas instituciones, libres de toda presión política y dotadas de los recursos necesarios.

*Reformas Sectoriales:* Aquí se puso especial énfasis en lo que tiene que ver con el combate al lavado de dinero en la *comunidad bancaria*, la

importancia de la reforma y fortalecimiento de los *poderes judiciales*, y la limpieza y modernización de los *servicios de aduanas y policía*.

*Fortalecimiento del índice mundial de corrupción y creación de un sistema de monitoreo del grado de avance de los países.* Este sistema de monitoreo permitirá contrarrestar los discursos grandilocuentes y la aprobación de programas globales, con las acciones y pasos concretas que cada país da en la implementación de los mismos.

## **Africa**

La Coalición Global de Africa, un foro intergubernamental para la promoción del desarrollo político y económico en Africa, ha considerado el problema de la corrupción como un elemento central para la gobernabilidad de Africa. El Banco Mundial y los Estados Unidos han sido socios principales de la lucha anti-corrupción en Africa.

## **Estados Unidos de América**

Mención especial merece el esfuerzo realizado por el Gobierno Norteamericano en este campo. La administración Clinton ha sostenido la necesidad de luchar contra la corrupción desde el punto de vista de la oferta, es decir a través de medidas dirigidas a quien ofrece el soborno, sino que también desde el punto de vista de la demanda, es decir de quien acepta sobornos o solicita coimas. Es un hecho que existe un mercado global para la corrupción, el cual afecta particularmente a las economías en transición, mercados y democracias emergentes. Esto hace altamente estratégico para el mundo y los Estados Unidos el combate que éste realice o no a este flagelo.

*a) Cooperación Internacional en Capacitación:* Uno de los temas claves ha sido la capacitación del personal policial, judicial y otros funcionarios involucrados, de manera de potenciar su competencia técnica e integridad profesional. De hecho, desde comienzos de los años ochenta, el Departamento de Estado, en cooperación con la Drug Enforcement Administration (DEA), el Servicio de Aduanas, y la Guardia Costera, ha realizado una importante labor de capacitación y

asistencia en América Latina. Esta labor se expandió a la Europa Central y Oriental hacia fines de los 80, a través de dos actas oficiales: Support for East European Democracy Act y Freedom Support Act. En 1997 las actividades de capacitación emprendidas por agencias federales alcanzaban los \$179 millones de dólares.

Desde 1994, Estados Unidos coopera con el gobierno de Hungría para operar en Budapest una academia internacional de ejecución legal (International Law Enforcement Academy, ILEA). Esta academia capacita a policías y otros funcionarios con atribuciones de ejecución legal en temas tales como: Dignidad Humana y Policía, Ética Profesional e Integridad Personal. Basado en el éxito de la iniciativa se inició una segunda academia en conjunto con el gobierno de Tailandia. La ILEA/Bangkok pretende convertirse en un centro de capacitación para todos los países asiáticos en temas tales como: protección de testigos, recolección de evidencia en delitos de corrupción, técnicas de investigación financiera y análisis financiero.

### *b) Otras iniciativas*

Además de estas actividades, los Estados Unidos ha implementado otras iniciativas de prevención y lucha contra la corrupción oficial, como lo son los programas de asistencia conocidos como International Crime Control e International Narcotics Control. Como parte de estas iniciativas se han implementado proyectos pilotos en varios países, que incluyen mejoramientos salariales a funcionarios expuestos al problema y establecimiento o mejoramiento de oficinas de asuntos internos. La Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), por su parte, se ha concentrado en aumentar el conocimiento del problema y en movilizar la voluntad política de lucha contra del mismo. Finalmente, en febrero de 1999, el mismo Vice-Presidente Al Gore asumió un liderazgo en esta materia al organizar la conferencia internacional "Foro global de lucha contra la corrupción: salvaguardando la Integridad entre los funcionarios policiales y de seguridad", la cual contó con la asistencia de representantes de 80 países.

### ***Un panorama comparado de lo avanzado en los 90s***

Como lo demuestra la lista presentada más arriba, esta última década ha sido prolífica en iniciativas para combatir la corrupción a nivel internacional. Por cierto no todas tienen la misma importancia ni han tenido el mismo impacto. Sin embargo, resulta sorprendente ver como el tema a pasado de ser una cuestión marginal a un referente obligado para los agentes internacionales.

Una de las cuestiones que todavía requiere de mayor estudio es el tema de las estrategias y las buenas prácticas. Una cosa es tener un listado de cosas por hacer, otra muy distinta es conocer la economía política de mucha de estas iniciativas

así como de los problemas de implementación. Esta será, probablemente, uno de los principales desafíos para el tiempo que viene. Con todo, todavía queda mucho por aprender de lo ya hecho. Los cuadros que siguen buscan poner en perspectiva comparada algunas de las iniciativas más emblemáticas surgidas en el plano internacional y nacional. En el primer cuadro, se presentan los principales tratados existentes en materia de lucha anti-corrupción. En él se comparan las recomendaciones y/u obligaciones que cada uno de ellos formulan a los países firmantes. Destaca la creciente homogeneidad de los mismos, así como la tendencia a la institucionalización del tema. El segundo, compara los principales códigos y normas de ética surgidos en el mundo en los últimos años.

## CONCLUSIONES

El ambicioso objetivo de este trabajo ha sido presentar resumida y sistemáticamente el estado del arte en el estudio de causas y costos de la corrupción, sus implicancias para la modernización del Estado, y los mecanismos y políticas para combatirla, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Si dicho objetivo se ha logrado o no, quedará a juicio del lector. Sin embargo, este documento no puede terminar sin antes sugerir algunas conclusiones tentativas que puedan orientar futuros estudios e iniciativas sobre el tema.

**Primero.** Sin perjuicio de las dificultades para obtener una conceptualización generalmente aceptada de corrupción, es un hecho que hoy existe un creciente consenso acerca de la importancia radical que tiene el tema para el desarrollo político, social y económico de los pueblos. Esto es en parte demostrado por el altísimo lugar que el tema ocupa en la agenda de los organismos internacionales, las instituciones de cooperación financiera, de los propios gobiernos y de las élites políticas<sup>1</sup>.

**Segundo.** Producto de lo anterior, se ha avanzado mucho en el estudio riguroso del fenómeno, existiendo una proliferación de literatura y trabajos al respecto. Esto ha sido particularmente importante en el ámbito de los efectos de la corrupción, donde se han hecho esfuerzos muy serios por medir la magnitud e impacto de los mismos. Hoy pareciera existir un casi absoluto consenso acerca de los enormes costos negativos asociados a la corrupción, fenómeno que hace 10 años hubiera sido impensado. La investigación sobre corrupción, conjuntamente con los diversos escándalos producto de ella, también ha ayudado a aumentar la conciencia social sobre este flagelo, fortaleciendo así los esfuerzos por combatirla.

**Tercero.** Si bien es mucho lo que se ha hecho en estos últimos años para aumentar la transparencia y responsabilidad del Estado (ver capítulo IV), disminuyendo así la corrupción, no todos los esfuerzos han sido igualmente exitosos. Sea por la complejidad natural del tema, la extensión del fenómeno en ciertos lugares, diagnósticos simplistas o errados, enfoques parciales, o simple falta de voluntad política, lo cierto es que muchos de los esfuerzos anticorrupción no han tenido los resultados esperados por sus mentores. Los siguientes son los principales problemas detectados:

- 3.1 Los procesos de descentralización han presentado dificultades muchas veces inesperadas: son caros hay muchos recursos y no la capacidad para gastarlos eficientemente, los gobiernos locales siguen muy expuestos a caciquismos y a la cooptación por grupos de interés económico o político, son más difíciles de controlar desde el gobierno central y con débiles o casi inexistente contralorías internas.
- 3.2 En el afán de crear una nueva institucionalidad para combatir la corrupción, algunos países han caído en la tentación de multiplicar instituciones con facultades y objetivos similares, produciendo en ciertos casos la clara ineficiencia. A mayor el número de organismos con igual o similar jurisdicción sobre este asunto, mayor la probabilidad de que exista superposición de funciones, investigaciones paralelas, dispersión de recursos escasos, divorcio entre investigado e investigador, tensiones por celo

---

<sup>1</sup> Responsabilidad gubernamental y corrupción es uno de los temas de la agenda a ser discutida en la cumbre de presidentes en Miami a fines de 1994, para la cual la OEA ha sido encargada de elaborar el documento de trabajo. La OCDE, acaba de crear un grupo de estudio sobre el mismo tema, el cual tendrá especial preocupación por temas de lavado de dinero y secreto bancario.

El BID como el Banco Mundial, por su parte, están impulsando estudios y proyectos destinados a aumentar la transparencia y disminuir la corrupción en los diversos países.

Finalmente, observando los numerosos escándalos, la producción legislativa y las medidas ejecutivas que los gobiernos han adoptado en este sentido, impresiona comprobar hasta que nivel este ha sido un tema central que ha marcado la discusión política de casi todo el mundo durante los últimos tres a cuatro años.

institucional, y falta de especialización y capacidad técnica. En algunos casos especiales, el exceso de organismos puede incluso llegar a ser un factor facilitador del problema.

- 3.3 El énfasis en el sistema jurídico-penal y el administrativo han sido menos eficaz de lo esperado, sobretodo en aquellos casos en que dichas reformas no han sido complementadas con nuevas estructuras de incentivos, con instituciones dotadas de las atribuciones e independencia necesaria para investigar y sancionar a los culpables, con cambios en el entorno económico, y, aún más importante que todo lo anterior, con reformas a dos sistemas jurídico-institucionales claves: el de financiamiento de los partidos políticos y el de contrataciones y licitaciones del Estado.
- 3.4 El consenso político para combatir la corrupción hasta las últimas consecuencias se ha demostrado esquivo y difícil de alcanzar. Esto se ha manifestado especialmente por la dificultad de aprobar normas efectivamente capaces de obtener una mayor transparencia administrativa y un claro control del financiamiento de campañas y partidos políticos. Los casos en que se han alcanzado dichos consensos, han ido generalmente acompañados de la existencia de una fuerte participación social o de fuertes e independientes medios de comunicación y ONGs.
- 3.5 Dificultad de obtener instrumentos internacionales (convenios sobre secreto bancario o sanciones al soborno internacional, por ejemplo), que faciliten la lucha contra la corrupción a nivel nacional. Poca voluntad de perseguir y castigar a los corruptores, cuando estos son agentes internacionales y de países desarrollados.
- 3.6 La cooperación para el desarrollo se ha centrado fundamentalmente en la disminución del tamaño del estado, destinando poco apoyo al desarrollo institucional del mismo. Sin una cooperación internacional que valore y ponga acento en ciertas reformas institucionales de largo plazo (administración de justicia, burocracias públicas, creación o fortalecimiento de organismos de fiscalización y evaluación de la gestión fiscal, etc.), los esfuerzos de los países carecerán de un apoyo externo que les permita trascender a los gobiernos de turno. Los grandes costos sociales, políticos y económicos asociados a la corrupción, demandan que los organismos multilaterales le otorguen una atención más rigurosa y sistemática a este tema. Es esencial entender que lo que afecta la modernización del Estado es un requisito copulativo de un exitoso y sostenido desarrollo económico.

**Cuarto.** Si bien los casos más exitosos de estrategias anti-corrupción son aquellos donde han existido medidas muy enérgicas surgidas de situaciones críticas de corrupción sistémica (Hong Kong, Italia), la experiencia ha demostrado que estrategias más graduales también pueden ser más exitosas. Para cumplir con su objetivo, sin embargo, dichas estrategias deben tener al menos las siguientes características:

- (a) ser integrales ("problemas complejos requieren de soluciones complejas"). Esto implica abarcar tanto los aspectos socio-políticos como los jurídico-institucionales, económicos y ético-culturales de la corrupción;
- (b) contar con un apoyo multipartidario. Esta debe ser una política de Estado y no de trinchera política;
- (c) debe ser parte de una política nacional de ética y responsabilidad pública de mediano y largo plazo. Así como la complejidad del tema exige esfuerzos sostenidos en el tiempo, está comprobado que las soluciones a la rápida terminan siempre en ejercicios simbólicos y legalistas que tranquilizan la conciencia pero que no cambian la realidad (Palau 1994).
- (d) debe ser una estrategia que pueda ser institucionalizada. Los simples programas e iniciativas "especiales" son por naturaleza de corta duración. Para ser exitosos en esta tarea hay que buscar mecanismos de control permanentes que reconozcan que la corrupción está y va estar latente en todo Estado y estructura de poder.

**Quinto.** En todos los esfuerzos anti-corrupción hay que intentar un difícil y esquivo equilibrio entre el poder para controlar e investigar situaciones irregulares, la eficiencia administrativa de las agencias controladas, y el respeto de las garantías constitucionales de los investigados y controlados.

**Sexto.** En este trabajo se ha argumentado claramente en favor de un enfoque integral y global para combatir la corrupción. Con todo, hay que evitar el peligro de caer en el inmovilismo producido, sea por la búsqueda de la estrategia perfecta o bien por ciertos planteamientos que sugieren la necesidad de radicales cambios ético-culturales como única forma de combatir la corrupción. Los recursos escasos del Estado así como la enorme variedad de los factores que determinan la corrupción, hacen que la priorización de áreas de trabajo anti-corrupción sean no sólo necesarios sino también factibles. Cada país deberá hacer su propio diagnóstico, identificando las áreas donde la corrupción produzca los mayores costos y aquellas que son más vulnerables, para allí focalizar el trabajo más inmediato.

Para ser efectiva, sin embargo, esta priorización debe enmarcarse en un plan más comprensivo y de largo aliento.

## BIBLIOGRAFIA

- Aliferis, Peter. 1994. Responsable internacional de la GAO y Director de la "Office of International Audit Organization Liaison." Entrevista efectuada el 14/07/94.
- Banco Mundial. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: Banco Mundial
- The Center for Public Integrity. 1990. *America's Frontline Trade Officials*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: Center for Public Integrity.
- Cockcroft, Laurence. 1994. "A Personal View", Financial Times 15/04/94.
- Grupo de Trabajo de la Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. Documento "Modernización del Estado".
- Gardiner, John. 1993. "Defining Corruption" (sin antecedentes bibliográficos). Conseguido a través del Research Committee on Political Finance and Political Corruption. Fall Newsletter.
- Gilman, Stuart. 1994. Associate Director for Education of the US office of Government Ethics. Entrevista del 06/07/94.
- Gore, Al. 1993. *National Performance Review*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: US Government Printing Office.
- Gould, David y Amaro-Reyes, José. 1988. "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries". World Bank staff working papers N580.
- Heidenheimer, A.J. 1989. "Perspectives on the Perception of Corruption." En Heidenheimer, A.J., Johnston, M. and Levine, V.T. (eds). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, Canada: Transaction.
- Instituto Libertad y Desarrollo para la Comisión Nacional de Ética Pública. 1994. "Conflictos de intereses entre quienes ejercen funciones públicas".
- Johnson, M. 1986. "Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption." *Polity*. 18: 367-391.
- Jones, Todd. 1992. "Compulsion Over Comity: The United States's Assault on Foreign Bank Secrecy." *Journal of International Law and Business*.
- Leff, Nathaniel H. 1997. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." En *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*. Monday U.Ekpo (ed). Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: University Press of America.
- Lewis, Charles. 1994. Center for Public Integrity. Entrevista realizadas el 06/08/94 y 06/09/94.
- Manzetti, Luigi. 1993. *Economic Reform and Corruption in LDCs*.



- Panel Caso BCCI y la globalización de la corrupción. 1992. Informe Final II Conferencia Interamericana sobre los Problemas de Fraude y de la Corrupción en el Gobierno.
- Pennar, K., Galuszka, P., Linderdoff, D. y Jesurum, R. 1993. "The Destructive Costs of Greasing Palms." *Business Week*. Diciembre 1993.
- Raimo, Bernard. 1994. Consejero en Jefe del Comité sobre los Standards de Conducta Oficial de los Miembros de la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos. Entrevista 06/07/94.
- Revista América economía*. 1990. Edición N° 42.
- Samuel, Paul. 1991. "Strengthening Public Service Accountability." World Bank discussion papers, N° 136.
- Secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional de Etica Pública. 1994. "Legislación penal en materia de probidad funcionaria".
- Silberstein, Ken. 1992. "Marketing Misery in Latin America." *La Nación*, 21/12/92, pág. 766.
- Solchaga, Carlos. 1994. Entrevista diario El País 02/07/94 y 14/07/94.
- Sólis, Otton (diputado). 1994. Entrevista, San José, Costa Rica.
- Oxford Analytica. 1994. Estudio preparado especialmente para el Banco Interamericano de Desarrollo. "The Role of the Public Sector in Latin America in the 1990s and Beyond."
- Transparency International. 1994. Boletín "Introducing TI". Mayo.
- United States Code Annotated, Title 5, Government Organization and Employees, Chapter 552 and 552<sup>a</sup>.
- United States Office of Government of Ethics. 1992. *Standards of Ethical conduct for Employees of the Executive Branch*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: US Office of Government Ethics.
- United States Office of Government Ethics. 1993. *Ethics Booklet for Executive Branch Employees*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: United States Office of Government Ethics.
- US Government Printing Office. *National Performance Review*. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: US Government Printing Office.
- Vásquez, Jaime. 1993. *Revista Colombia*.
- Vásquez, Luis. 1993. Contralor General de la República de México, exposición en Seminario sobre corrupción organizado por la Fundación Frei, Chile.
- Westberry, James. 1991. *La Cleptocracia: Desafío principal a los funcionarios financieros de los gobiernos pra el*