

Prólogo

Lo primero que debo decir es que la corrupción es un tema delicado.

Según mi experiencia con las autoridades y estudiantes de muchos países, el tema tiende a suscitar un esquema especial de reacciones. Primero hay evasivas. Luego excusas. Y por último, con suerte, un análisis útil.

Evasivas. Se encuentra casi siempre la misma respuesta. "Nada se puede hacer respecto de la corrupción", dice alguien lisa y llanamente. "La corrupción está en todas partes del mundo y existió siempre durante toda la historia. Está en América, en el Japón, no solo aquí en X. Y si la gente de arriba es corrupta, si todo el sistema es corrupto, como aquí, no hay esperanza." Un artículo sobre Guatemala ilustra esta opinión difundida en forma alarmante. Comienza así: "Cuando en una sociedad el sinvergüenza triunfa, cuando se admira al abusador, cuando los principios dejan de existir y sólo prevalece el oportunismo, cuando el insolente gobierna y la gente lo alaba, cuando todo se corrompe pero la mayoría permanece quieta porque le espera su tajada..." Luego de una sucesión de esos lamentos, el autor concluye: "Cuando tantos 'cuandos' se unen, quizá es tiempo de esconderse, tiempo de suspender la lucha; tiempo para dejar de ser un Quijote; es tiempo de repasar nuestras actividades, reevaluar las que nos rodean, y regresar a nosotros mismos".¹

Excusas. Luego se oye que nada *debería* hacerse respecto de la corrupción. Esta reacción ha prevalecido entre los científicos sociales. "El soborno es una forma de regalo compatible con las costumbres o la moralidad locales", nos dice un antropólogo. Alguien con cierta inclinación a la economía percibe una semejanza entre un soborno y un precio de mercado cuando este mercado no está permitido; ¿y no es esto "eficiente"? Un científico político señala que en ambientes injustos los pagos ilícitos pueden ser el único medio de hacer que se conozcan nuestros deseos; de este modo, la corrupción podría ser una importante vía de participación política. Algunos científicos sociales aseveran que los sobornos no se pueden distinguir de las transacciones, que tratar de hacerlo es incorporar los preceptos normativos occidentales o propios. Un soborno, un hono-

rario por un servicio, un regalo: analíticamente, se afirma, son la misma cosa.² Por lo tanto —concuerdan todas estas opiniones— no deberíamos hablar demasiado de la corrupción o, si lo hacemos, no deberíamos condenarla. Existen muchas excusas para no abordar este problema.

Análisis. Pero la tercera alternativa es más alentadora. Una vez mencionado el tema y tomado seriamente, las mismas personas que le evadían y ofrecían excusas por el fenómeno demuestran ser capaces de analizar situaciones concretas y elaborar soluciones útiles.

Este libro ha sido pensado para ayudar a los lectores a analizar las conductas corruptas y decidir qué hacer en ese sentido. Les pide despojarse de ciertos prejuicios que pudieran haber elaborado sobre este tema y leerlo con la mente abierta.

La corrupción es uno de los principales problemas en el mundo en desarrollo y, al mismo tiempo que nos vamos acercando a la última década del siglo, está recibiendo una atención mucho mayor. A medida que los países pobres caen en problemas económicos más profundos, la devastación económica y social que causa la tan difundida corrupción no se puede evadir ni excusar. En todo el mundo, es un tema cada vez más capital en los alzamientos populares y las campañas electorales. En los dos últimos años, organizaciones internacionales de ayuda como el Banco Mundial, el Ente Norteamericano para el Desarrollo Internacional, la Cooperación Francesa y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizaron seminarios y lanzaron programas relacionados con la corrupción y qué hacer con ella.

Pero el análisis de la política se retrasó. En verdad, las investigaciones académicas indican cómo la búsqueda de ingresos y de "actividades lucrativas directamente improductivas" pueden ser perjudiciales al deformar los incentivos.³ Recientes estudios sobre actividades influyentes en organizaciones revelan otras fuentes de deformación.⁴ Y demuestran que nuevos documentos de trabajo empíricos, a pesar de las excusas de los científicos sociales, ponen de manifiesto que la corrupción hace, de hecho, mucho daño.⁵

Sin embargo, muy poco se dice sobre cómo reducir la corrupción. Ejemplo de esto es un reciente artículo que contiene modelos de conducta corrupta y su difusión. Al final del escrito el autor dice: "Comprender la base microeconómica de la corrupción es el objetivo de este documento, y no sugerir formas de combatirla. No obstante, sí corresponde formular algunas pocas observaciones respecto de lineamientos generales para atacarla". La afirmación va seguida de un párrafo de consejos vagos, esquemáticos y, por lo tanto, de escasa ayuda.⁶

Este libro trata de tomar el problema práctico seriamente. Presenta a la vez *instrumentos analíticos* y *estudios de casos* que espero susciten entusiasmo y creatividad.

Definiciones y causas finales

No emplearé mucho tiempo en definiciones. Existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir. Se presenta en muchas formas y puede variar desde lo trivial hasta lo monumental. La corrupción suele involucrar el uso indebido de los instrumentos de política —aranceles y crédito, sistemas de irrigación y políticas de vivienda, cumplimiento de las leyes y regulaciones concernientes a la seguridad pública, observancia de los contratos y cancelación de préstamos— o de simples procedimientos. Puede darse en el sector privado o en el público, y a menudo en ambos al mismo tiempo. Puede ser rara o muy difundida; en algunos países en desarrollo, la corrupción se ha vuelto parte del sistema.

La corrupción suele incluir promesas, amenazas, o ambas; puede iniciarla un funcionario público o un cliente interesado; puede acarrear actos de omisión o comisión; involucrar servicios ilícitos o licitos; hallarse dentro o fuera de la organización pública. Los límites de la corrupción son difíciles de definir y dependen de las leyes y costumbres locales. La primera tarea de análisis de la política es diferenciar los tipos de conductas corruptas e ilícitas en la situación de que se trate y mirar ejemplos concretos.⁷ Yo hago esto estudiando cinco casos de corrupción y reforma.

No emplearé mucho tiempo en lo que podrían llamarse las causas finales de la corrupción. Un ejemplo extremo de la predilección opuesta es un reciente libro del contador nicaragüense Francisco Ramírez Torres. Después de observar durante mucho tiempo que la corrupción se origina en la familia, la escuela, las actitudes hacia el trabajo, la empresa, la nación y la situación internacional, el autor arriba al ámbito del transgresor individual. Aquí, las causas de la corrupción abarcan el excesivo consumo de alcohol, actividades extramaritales, pérdidas especulativas, excesos en el juego, "causas relacionadas con la vanidad", desorganización administrativa, resentimientos dentro del negocio, frustración en el trabajo, "la sed de enriquecimiento ilícito", y otras cinco.⁸

Desde un punto de vista práctico he visto que es útil poner entre paréntesis estas cuestiones, sin duda importantes, y concentrar la atención en cambio en otros asuntos. Aun con la gente y las sociedades imperfectas y los órdenes internacionales con que nos en-

frentamos ahora, ¿qué podemos hacer para reducir, no ya eliminar, la corrupción? ¿Qué podemos aprender de la experiencia de otros países?

Veamos este extracto de un fascinante artículo del economista Thomas C. Schelling:

~~Una organización, un negocio u otro, es un sistema de información, reglamentaciones para tomar decisiones e incentivos; su modo de actuar es diferente del que corresponde a la actuación individual de las personas en ella. Una organización puede ser negligente sin que ninguno de sus integrantes lo sea. Esperar que una organización refleje las cualidades de los individuos que trabajan para ella, o acreditar a éstos las cualidades que uno ve en la organización, es caer en lo que los lógicos llaman la "falacia de la composición". Por supuesto, la falacia no es un error, pero puede ser traicionera.⁹~~

Schelling está hablando del tema de la responsabilidad social de los negocios, pero su análisis se aplica también al objeto de este libro. Muy a menudo se da por sentado que las organizaciones o gobiernos enteros son corruptos simplemente porque la gente es inmoral; y se saca en conclusión que nada puede hacerse para frenar la corrupción de generaciones de educación moral. Pero evitemos la falacia de la composición. Preguntemos, en cambio, cómo las organizaciones y los países podrían cambiar sus "sistemas de información, normas de decisión, e incentivos" para reducir la corrupción.

Metáforas económicas

Al abordar el tema, este libro emplea metáforas económicas en dos planos. En primer lugar, considera los cálculos económicos de un agente público, por ejemplo un recaudador de impuestos, un fiscal, un procurador. La metáfora económica dice que el agente, enfrentado a un soborno, hace un cálculo evaluando los posibles beneficios personales de aceptar el soborno y cometer un acto corrupto, comparados con el posible costo personal de hacerlo. (Un análisis similar se puede hacer sobre la persona que ofrece el soborno.) El punto práctico de la metáfora es éste: los beneficios y costos potenciales del agente pueden ser afectados por la política y la administración públicas.

El que toma decisiones o el gerente también tiene que hacer cálculos. En este libro yo doy por supuesto, en atención al análisis, que el lector es el mandante o el que decide, y que por lo tanto actúa en interés público.

El mandante enfrenta otra evaluación o comparación: entre los beneficios sociales de refrenar la actividad corrupta del agente y los

costos sociales de tomar las medidas para conseguir esa disminución. De la combinación de estas dos metáforas resulta el modelo *mandante-agente-cliente*, que veremos en el Capítulo 3.

He descubierto metáforas económicas útiles al trabajar con autoridades de países en desarrollo. Les permiten confrontar el tema de la corrupción sin verse atrapados en moralismos y sensibilidades locales. Las metáforas económicas y la estructura son novedades para muchos de los que hacen las políticas y los estudiantes; también son antisépticas, "seguras". (Comparar un método basado en la ética islámica o el derecho romano o el profesionalismo.) En primera instancia, la corrupción se transforma, precisamente, en otro problema por analizar con las herramientas de la política y la administración públicas.

El propósito de utilizar el razonamiento económico no es crear un modelo formal optimizador con presupuestos restrictivos inevitablemente altos. Por el contrario, estudio en el Capítulo 3 una estructura heurística que puede ayudar a los que hacen las políticas a pensar más creativamente en formas de vencer la corrupción.

Ejemplos reales

El libro recurre a estudios de casos con el fin de explorar y elaborar esta estructura para los que hacen las políticas. Tratándose de temas tan delicados como la corrupción, es conveniente comenzar con lo concreto. Ésta es la razón de por qué el libro presenta el caso de Filipinas en el Capítulo 2 antes de explorar modelos de comportamiento corrupto y sus posibles remedios.

Muchos lectores familiarizados con otros países en desarrollo reconocerán los difíciles problemas a que se enfrentó el juez Plana. Los cargos en el Departamento de Impuestos Internos de Filipinas se subastaban internamente porque la corrupción los hacía muy lucrativos. Los funcionarios aceptaban sobornos para reducir las obligaciones de los contribuyentes. El dinero fácil y la malversación, por nombrar dos formas bien distintas de corrupción, estaban muy extendidos. Los funcionarios de impuestos solían exigir tributos en forma extorsiva a los contribuyentes. La corrupción sistemática alcanzó a las altas jerarquías de la organización, aun al ente cuya tarea era investigar los delitos. Se dice que la cultura filipina atiende todo esto. Por ejemplo, Stanley Karnow imputa la corrupción en Filipinas al sistema de *compadrazgo*, una red ritual de parientes y parientes adoptados que comanda la lealtad de los filipinos más que cualquier institución formal, y al rasgo cultural de *utang na loob*, "la deuda de la gratitud".¹⁰ Se sabía que el propio Presidente del

país era corrupto. Dadas estas circunstancias, muchos lectores —y muchos hacedores de políticas— caerían en la desesperación de que el juez Plana podría hacer poco o nada.

Afortunadamente, el juez Plana pensó de otra manera. Como se describe en los Capítulos 2 y 3, lanzó una campaña ejemplar contra la corrupción. Su ejemplo debería ayudar a desvanecer la idea de que nada se puede hacer respecto de la corrupción. Y vinculando este caso con el análisis económico mencionado antes, espero que el lector logre comprender profundamente ambos.

Los otros casos del libro abarcan temas (policía, entes aduaneros, adquisiciones, entrega de servicios), tipos de conductas ilícitas (soborno, extorsión, dinero fácil, coimas, confabulaciones y defraudaciones) y países. Los casos de corrupción judicial, o política de alto nivel, lamentablemente no están incluidos. El Capítulo 7 va más allá del diseño de medidas anticorrupción, hasta las estrategias para ponerlas en práctica; metafóricamente diríamos: no sólo qué medicina debe tomar el paciente, sino también cómo inducirlo a tomarla.

El capítulo final repasa algunas de las principales conclusiones y proporciona algunas sugerencias para futuras investigaciones sobre la corrupción. Deseo que quede claro que considero este libro como un paso primero y heurístico, que necesitaría un trabajo teórico y empírico adicional. El capítulo final también presenta algunos pensamientos sobre las consecuencias del enfoque de este libro en el campo de "la administración del desarrollo" y, más ampliamente, en el estudio de los países en desarrollo.

Espero que la obra dé un ejemplo de la forma de pensar sobre el análisis de la política. Frente a un tema como el de la corrupción, la primera tarea es distinguir sus diferentes tipos, su alcance y seriedad, los beneficiarios y los perdedores. Uno no enfoca un tema sensible destacando los fracasos morales de las personas, sino las fallas estructurales de información e incentivos. Uno utiliza una teoría simplificadora, no para obtener un modelo optimizador bajo presupuestos restrictivos, sino una estructura heurística que permita a los encargados de resolver los problemas tratar el complicado asunto de la corrupción en sus variadas y únicas circunstancias. Por último, uno intenta iluminar la utilidad y las limitaciones de la estructura observando ejemplos reales.

Agradecimientos

Muchas personas me han favorecido con su ayuda y aliento. Seema Hafeez, Kamran Aslam Khan, Paul Khoo, Deborah Mat-

ews, Jacinto Solís, Frank Wong y especialmente Ana Teresa Gutiérrez San Martín me brindaron excelente ayuda en investigación. Leonor Magtolis-Briones, Ledivina Cariño y Raúl de Guzmán colaboraron en mi investigación para el caso de Filipinas. La monografía de George Martin sobre Corea sirvió como punto de partida para el análisis del Capítulo 6. En una u otra parte del libro, recibí comentarios y sugerencias de Edward Banfield, Ledivina Cariño, Robert Coulam, Mia de Kuijper, Shantayanan Devarajan, Jameson Dieg, Laurence Dougharty, David Ellwood, Olivia Golden, Philip Heymann, Ira Jackson, Derek Leebaert, Nathaniel Leff, Herman Leonard, Marc Lindenberg, George Martin, John D. Montgomery, Joseph Nye, Dwight Perkins, Susan Rose-Ackerman, Bengt Sandberg, Gregory Treverton, Raymond Vernon, Michael Wallace, Gelynn White y Richard Zeckhauser. Estoy muy agradecido a Graham Allison de la Kennedy School of Government; Bruce Bushey, de la Fundación Ford de Río de Janeiro, y Marc Lindenberg, del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas de Costa Rica. Una subvención de la Russell Sage Foundation me dio la libertad para terminar el libro; agradezco especialmente a Marshall Robinson. La Japanese Corporate Associates Program de la Kennedy School of Government también ayudó en las etapas finales del escrito. La primera edición en español (*Controlando la corrupción*, La Paz, Editorial Quipus, 1990) fue posible por el apoyo de Hanns Ruedel Foundation. Un agradecimiento especial a Thomas C. Scheuing y Richard Zeckhauser por ayudarme cuando realmente lo necesitaba.

Corresponde hacer, por supuesto, la usual salvedad de eximir a estos colegas e instituciones de toda otra responsabilidad.

A todo aquel que se interese en el tema de este libro, le recomiendo leer la obra *Bribes*, de John T. Noonan.¹¹ Es un enjundioso estudio de lo que podría llamarse la evolución del soborno desde épocas remotas hasta el presente. Noonan demuestra cómo distintas sociedades y culturas han establecido una diferencia, con variada magnitud de sutileza y efectos prácticos, entre "sobornos" y "transacciones". El mencionado autor subraya los aspectos éticos, religiosos, de la corrupción, que yo excluyo. Sólo en forma incidental él habla de la cuestión de las políticas prácticas para reducir la corrupción que yo trato en este libro. Los dos estamos de acuerdo en que, "al lado de la tiranía, la corrupción es la gran enfermedad de los gobiernos. Cirujanos hábiles necesitan más de una única manera de extirpar la enfermedad".

ROBERT KLITGAARD

La Paz, Bolivia.

30 de noviembre de 1990

NOTAS

¹ Marta Altolagurre, "Cuando sucede....", *La Prensa* (Guatemala City), 22 de febrero de 1990 (traducción del autor).

² La afirmación clásica se ve en Marcel Mauss, *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, traducción de Ian Cunnison (Nueva York: W.W. Norton, 1967 [1925]). Opiniones diferentes se encontrarán en Colin Camerer, "Gifts as Economic Signals and Social Symbols", *American Journal of Sociology* 94, Suplemento (1988), y Robert Klitgaard, "On Tributes", en *The Strategy of Choice*, ed. Richard J. Zeckhauser (Cambridge: MIT Press, 1991).

³ Por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (Nueva York: Academic Press, 1978); T. N. Srinivasan, "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review* 3 (1985): págs. 38-58; y Robert P. Inman, "Markets, Government, and the 'New' Political Economy", en *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, ed. Alan J. Auerbach y Martin Feldstein (Amsterdam: North-Holland, 1987).

⁴ Por ejemplo, Paul Milgrom y John Roberts, "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations", *American Journal of Sociology* 94, Suplemento (1988): S154-S179; Milgrom, "Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design", *Journal of Political Economy* 96 (enero-febrero de 1988): págs. 42-60.

⁵ Véase el Capítulo 2. Otros estudios se encontrarán en United Nations, *Corruption in Government*, TCD/SEM, 90/2. INT-89-R56. (Nueva York: United Nations Department of Technical Co-operation for Development, 1990); Marcela Márquez, Carmen Antony, José Antonio Pérez y Aída S. de Palacios, *La corrupción administrativa en Panamá* (Ciudad de Panamá: Instituto de Criminología, Universidad de Panamá, 1984).

⁶ Harendra Kanti Dey, "The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretic Interpretation", *World Development* 17 (abril de 1989): pág. 510.

⁷ Una interesante diferenciación de las formas de corrupción, o "la política de la panza", en África, véase Jean-Francois Bayart, *L'état en Afrique: La politique du ventre* (París: Fayard, 1989): págs. 87-138.

⁸ *Los delitos económicos en los negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), págs. 22-26, 40-50.

⁹ Thomas C. Schelling, "Command and Control", en *Social Responsibility and the Business Predicament*, ed. James W. McKie (Washington: The Brookings Institution, 1974): págs. 83-84.

¹⁰ Stanly Karnow, *In Our Image: America's Empire in the Philippines* (Nueva York: Random House, 1989).

¹¹ Berkeley: University of California Press, 1987.

1. Introducción

El Presidente de Nigeria, Shehu Shagari, dijo en 1982: "Lo que me preocupa más que toda otra cosa entre nuestros problemas es la decadencia moral de nuestro país. Tenemos el problema del soborno, la corrupción, la falta de dedicación al deber, la deshonestidad y todos esos vicios".

Tenía razón en preocuparse. Alrededor de un año después su gobierno civil fue derrocado por un golpe militar, que los generales justificaron por la necesidad de combatir la corrupción. Este asunto dominó las políticas del nuevo régimen, como quedó expresado en su primera conferencia de prensa a principios de 1984: "Es necesario reiterar que este nuevo gobierno no tolerará la defraudación, la corrupción, el despilfarro, el abuso de los cargos públicos en forma individual o grupal, o algún otro de esos vicios que caracterizaron a las autoridades de los cuatro últimos años".¹

El gobierno de Shagari lo había intentado. Con ese propósito proclamó una "revolución ética" para combatir la corrupción. También instituyó un código de conducta para los servidores públicos en la Constitución de 1979, y creó un Departamento del Código de Conducta para hacer cumplir las "conductas prescriptas". Las autoridades también habían nombrado en el gabinete a un Ministro de Orientación Nacional para proporcionar una conducción moral contra la corrupción. Sin embargo, de acuerdo con dichos populares, Nigeria se había vuelto aun más corrupta, sus ciudadanos quedaron mucho más apartados del gobierno, y su economía se hizo más vulnerable a la venalidad oficial.

En años recientes uno de los aspectos notables en muchos cambios de gobiernos ha sido la promesa de hacer algo respecto de la corrupción del régimen anterior. Esto también es así cuando el precursor de uno es un aliado íntimo. En su primer discurso después de asumir la conducción del Partido del Congreso después del asesinato de su madre a fines de 1984, Rajiv Gandhi advirtió a los funcionarios públicos de la India que ya no se toleraría más al corrupto y deshonesto. Su campaña electoral abrumadoramente exitosa se basó en parte en promesas de luchar contra la corrupción. Durante el cambio de comando, hay dirigentes que critican aun a su propio régimen. En la asunción del cargo de su sucesor en el año 1982, el presidente mexicano José López Portillo censuró la corrupción y el lamentable de que los ciudadanos mexicanos "sacaron, ilícitamente, más dinero de México en los dos últimos años que los explo-

tadores imperialistas durante toda la historia de nuestro país".² El nuevo presidente de ese Estado, Miguel de la Madrid, apoyó su campaña en la necesidad de combatir la corrupción, y entre sus primeros actos de gobierno se cuenta la promulgación de un nuevo código de conducta para los funcionarios públicos y la creación de un novel organismo de lucha contra la corrupción. Este fenómeno no se circunscribe a los países en desarrollo. Al asumir el cargo, autoridades que van desde el último presidente soviético, Andropov, hasta el gobernador de Massachusetts, Dukakis, anunciaron nuevas medidas contra la corrupción.

¿Pero qué deberían comprender esas medidas? Si en Nigeria la "revolución ética", las purgas burocráticas, los códigos de conducta y un Ministerio de Orientación Nacional no fueron suficientes, ¿qué debería o podría hacerse? Cuando los hacedores de las políticas hablan de los males de la corrupción, ¿qué piensan en cuanto a elaborar y poner en vigencia medidas para combatirla?

Este libro está dirigido a los funcionarios gubernamentales, especialmente de los países en desarrollo, que están buscando respuestas a esos interrogantes. Teniendo en cuenta esos posibles destinatarios, algún prejuicioso podría comentar: "No se venderán muchos ejemplares del libro." El predominio y persistencia de la corrupción son desalentadores, pues quieren decir que muchos formadores de políticas y políticos no desean luchar contra ese delito. Pueden utilizar actividades ilícitas para mantenerse en el poder, aun a expensas del desarrollo de la nación, como se afirma en un meduloso estudio de Marruecos.³ Por supuesto, la corrupción tiene aspectos beneficiosos para los que están en el poder, no sólo como medio para "forrarse los bolsillos", sino como mecanismo de negociación política, de forjar vínculos, y aun de inducir la participación política, como veremos en el próximo capítulo. Hasta se dan ocasiones en que los actos de corrupción pueden mejorar la eficacia económica o de organización.

El hecho de que la corrupción beneficia por lo menos a algunos de los que están en el poder, la convierte en un problema difícil de abordar. No obstante, muchos dirigentes y funcionarios públicos de los países en desarrollo desean realizar una mejor tarea en combatir la defraudación, el soborno, la extorsión, el desfalco, la evasión impositiva, la coima y otras formas de comportamiento ilícito y corrupto. Algunos de estos dirigentes preocupados son legisladores y jefes ejecutivos. Otros ocupan cargos de responsabilidad en las fuerzas policiales, entes aduaneros, departamentos recaudadores de impuestos, ministerios que distribuyen bienes y servicios, y organismos reguladores. Estas personas ven la corrupción como una amenaza a la función de sus respectivos organismos y a las amplias metas del desarrollo nacional. No son ingenuas, admiten que nunca será posible erradicar completamente la corrupción, y no suponen que ésta tiene un remedio sencillo, como la poliomielitis tiene una vacuna. Sin embargo, estos funcionarios quisieran reducir muchas

formas de corrupción, y su esperanza la comparten con la mayoría de los ciudadanos comunes del mundo en desarrollo.

¿Qué es exactamente lo que ellos quisieran combatir? Depende. Lo que es corrupto en una sociedad puede no serlo en otra. Cuando el historiador J. S. Furnivall estudió por qué, de acuerdo con las pautas británicas, Birmania colonial era tan "corrupta", llegó a la conclusión de que, en muchos casos, los birmanos simplemente estaban siguiendo sus normas habituales de conducta correcta.⁴ Algunas de las actividades más elogiadas en las economías capitalistas —la inversión privada, la venta y la reventa, la acumulación de recursos— pueden ser consideradas "corruptas" en un sistema comunista.⁵

Qué es legal, y por lo tanto qué es ilegal, depende del país y de la cultura en cuestión. Si bien no debería perderse de vista esta visión válida, tampoco debe producir un cortocircuito en nuestra búsqueda de políticas anticorrupción eficaces. A decir verdad, la mayoría de los países y culturas censura los casos de soborno, defraudación, extorsión, desfalco y la mayor parte de las formas de coimas en los contratos públicos.

Respecto de una amplia gama de actividades "corruptas", casi no existe discusión de que son malas y socialmente perjudiciales.

Este punto gana en claridad cuando vamos a casos específicos. Los siguientes ejemplos muestran algunos de los tipos de corrupción a que se enfrentan los funcionarios de los países en desarrollo. A pesar de las inevitables peculiaridades de sus respectivos medios ambientes, estos ejemplos revelan problemas generales y —como intentaré demostrar en capítulos posteriores— lecciones comunes respecto de cómo combatir la corrupción.

* *Departamento recaudador de impuestos.* Ubíquese en Filipinas en 1975. Imagine que usted acaba de ser nombrado jefe del Departamento de Ingresos Internos (BIR), que es bien notorio por su corrupción. Entre sus principales problemas está el *arreglo*, es decir la práctica por la cual los inspectores impositivos aceptan sobornos para reducir la deuda de los contribuyentes con el gobierno.

La oportunidad para una confabulación o connivencia se presenta en la revisión de ingresos y gastos (...). Por ejemplo, un contribuyente denuncia un ingreso bruto de 100.000 pesos, pero omite mencionar 500.000 pesos que podrían ser ganancias de transacciones de bienes de capital. Los ingresos correspondientes a actividades no directamente relacionadas con los negocios o asuntos normales de un contribuyente no se pueden rastrear fácilmente. Sin embargo, un inspector de empresas suele contar con otras fuentes de información. Puede realizar averiguaciones e investigaciones para obtener pruebas documentales de los ingresos no denunciados. Así acumula esta información y enfrenta al contribuyente. Las negociaciones comienzan. Si todo va bien, el agente inspector puede abstenerse de informar sobre el descubrimiento de ingresos no denunciados, mediante un *arreglo*.⁶

También podrá darse cuenta de que los cargos dentro del BIR se compran y se venden; hay desfalco; se emiten estampillas impositivas falsas, y algunos inspectores extraen dinero en forma extorsiva a desprevenidos contribuyentes que no desean quejarse mediante costosos procesos judiciales. Por otra parte, usted está trabajando en un régimen nacional notorio por su corrupción y "amiguismo". ¿Qué pensaría usted en cuanto a elaborar e implantar contramedidas? En los Capítulos 2 y 3 veremos cómo un comisionado impositivo particularmente capaz luchó contra la corrupción en el Departamento de Ingresos Internos de Filipinas.

- *La policía.* Sitúese en Hong Kong a principios del decenio de 1970. La corrupción, especialmente en las fuerzas policiales, se ha difundido tanto que el nuevo gobernador nombra una comisión para que recomiende qué podría hacerse. Ésta descubre pruebas de una corrupción sistemática, profundamente arraigada.

La peor forma es la descrita por la Oficina Anticorrupción como corrupción "sindicalizada", es decir todo un grupo de funcionarios involucrado en el cobro y distribución de dinero. Por ejemplo, se dice que grupos de policías se dedican a exigirles pagos a los conductores de los *pak pai*, a los encargados de las casas de juego y de otros establecimientos de actividades ilegales. Con frecuencia la "exigencia de pagos" es mucho más que corrupción en el sentido verdadero. Es extorsión lisa y llana acompañada por veladas amenazas de violencia a cargo de tercetos de delinquentes. Los "cobros" rara vez toman la forma de pagos directos a algunos de los integrantes del grupo de policías corruptos. Casi invariablemente, hay un intermediario. Se lo conoce eufemísticamente como "el proveedor". El recibe el dinero; y se afirma que en algunos casos se trata de enormes sumas.⁷

Muchos observadores creían que la cultura china de Hong Kong, con sus tradiciones de usar los cargos públicos para ganancias privadas y su tan difundida costumbre de ofrecer "dádivas" "comisiones", era tierra fértil para la corrupción. Si usted fuera el gobernador de Hong Kong, ¿qué haría para combatir la corrupción policial? La respuesta del funcionario y la consiguiente historia de su éxito en la lucha contra la corrupción son temas que se tratan en el Capítulo 4.

- *Entes aduaneros.* En muchos países los organismos de aduanas están plagados de corrupción. Las importaciones ilegales se permiten a cambio de un soborno. Las importaciones legales se gravan con una tasa inferior a la prevista reglamentariamente, también gracias a un soborno. Si usted estuviese a cargo de un organismo aduanero, ¿cómo piensa que podrían reducirse esas actividades? En el Capítulo 5 se estudian las políticas exitosas de Singapur para vencer la corrupción en su Departamento de Derechos de Aduana e Importación.

- *Adquisiciones.* Imagínese que usted es un alto jefe del departamento de abastecimientos del ejército de los Estados Unidos destinado en Corea a mediados de los años 70. Usted es responsable de

cientos de contratos locales de abastecimientos en cada año. Usted tiene pruebas de que los contratistas coreanos confabulan entre ellos con relación a sus licitaciones, lo que da lugar a precios exorbitantes. Usted ha descubierto pruebas de que los contratistas están sobornando a sus propios empleados en compensación por alterar las estimaciones de costos presuntamente autónomos del organismo que usted dirige. ¿Qué haría con respecto a estos problemas? La historia de los esfuerzos del ejército norteamericano para vencer la corrupción en los abastecimientos se analiza en el Capítulo 6.

• *La distribución de alimentos.* Usted acaba de asumir la jefatura de una oficina regional del organismo estatal encargado de la distribución de trigo y azúcar en una provincia pobre amenazada por fuerzas rebeldes. En su organización, la corrupción es una plaga. Algunos funcionarios aceptan coimas de los agricultores locales a cambio de dejarles vender la mitad de su trigo en el mercado negro. Otros servidores públicos roban trigo de los depósitos de su gobierno; otros sustituyen trigo de buena calidad por otro de mala clase, y venden el bueno para su provecho personal. Sus funcionarios están emitiendo ilegalmente tarjetas de racionamiento en tal cantidad que hay casi el doble de tarjetas en circulación que usuarios habilitados. ¿Cómo comenzará usted a enfrentar estos problemas? En el Capítulo 7 se relata la historia verdadera de un funcionario que llamaremos Rafiq Shabir, en una provincia a la que designaremos como Ruritania.

La literatura sobre el desarrollo internacional guarda sorprendentemente silencio respecto de dichos problemas. Rara vez encontramos un estudio práctico de políticas anticorrupción. Sin embargo, la corrupción es un tema de importancia de primer orden. Las prácticas ilegales están muy difundidas en los países en desarrollo. De más está decir que es difícil generalizar, pero la corrupción de los funcionarios públicos representa probablemente uno de los tres o cuatro problemas más perjudiciales que enfrentan los gobiernos del Tercer Mundo. El daño es difícil de medir, como luego veremos, es económico así como político, moral así como material. Es característica una encuesta de un país asiático, donde se descubre que la trampa y la corrupción son la mayor causa de "escaso respeto" por el gobierno y el segundo más grande "problema nacional".⁸ Igualmente típicas, si bien menos precisas en lo estadístico, son las observaciones como las siguientes, expresadas por un pobre agricultor de Bangladesh que fue víctima de un corrupto sistema de permisos de abastecimiento de azúcar:

Para la mayoría de los agricultores, obtener un permiso a tiempo es algo como conseguir la luna del cielo, debido a que la emisión de permisos en forma limpia está más allá de su imaginación. ¿Pero por qué? La respuesta es conocida por todos. El nepotismo, las triquiñuelas y el soborno se han vuelto enfermedades contagiosas. Las cosas hediondas, delictivas y repugnantes se han vuelto cosa corriente en el centro de abastecimientos.⁹

Cuadro 1. La corrupción en la historia

Una razón de por qué la corrupción se ha estudiado muy poco como tema de política puede ser esa persistente sensación de que no se puede hacer nada respecto de ella. Después de todo, la corrupción es tan vieja como el gobierno propiamente dicho. Hace unos 2300 años, el primer ministro brahmán de Chandragupta escribió una lista de "por lo menos cuarenta formas" de obtener dinero del gobierno de modo fraudulento. En la antigua China, se les daba a los funcionarios un suplemento extra llamado Yang-lien, que quería decir algo así como "fomentar la incorruptibilidad". Aparentemente, dicho fomento solía fallar con bastante frecuencia en su propósito. En el siglo catorce, Abdul Rahman Ibn Khaldun escribió que "la causa fundamental de la corrupción" era "la pasión por la vida lujosa dentro del grupo gobernante. Con el fin de afrontar los gastos del lujo, el grupo gobernante recurría a los tratos corruptos". Platón habló del soborno en Las leyes: "Los servidores de la nación deben prestar sus servicios sin recibir presentes... Formar nuestro criterio y luego atenernos a él no es tarea fácil, y es el camino más seguro de seguir por un hombre para ofrecer su leal obediencia a la ley que ordena: No hagas ningún servicio por un presente".

Como la enfermedad, la corrupción siempre estará con nosotros. Pero como este triste hecho no nos impide intentar reducir la enfermedad, tampoco debería paralizar nuestros esfuerzos para disminuir la corrupción, que entraña cuestiones de grado. Los países y los organismos tienen más y menos corrupción, y varios tipos de comportamiento ilícito son más y menos dañosos. Lo mejor que podemos hacer es combatir la corrupción.

India: Robert C. Tilman, "Emergence of Black Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in The New States", en *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), pág. 352; China and Ibn Khaldun: Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes, and Prevention of Corruption* (Singapur: Times Books, 1980), págs. 9, 77; Platón: Las leyes, ed. Edith Hamilton and Huntington Cairns (Nueva York: Pantheon, 1961), libro 12, sec. d.

La corrupción está devorando las economías y las formas de gobierno de muchas naciones del Tercer Mundo. Y sin embargo, los estudiosos de las políticas de desarrollo tienden a ignorarlo.

Cuadro 2. *¿Algunos pueblos son más corruptos que otros?*

Cuando los europeos "descubrieron" el nuevo mundo de Asia, África y América, una de sus reacciones características fue señalar cierta aparente venalidad y anarquía. Esto no siempre era así: Leibniz, por ejemplo, creía que "los bárbaros nos sobrepasan... aun en lo que al alma en sí misma concierne... Un europeo malvado es peor que un salvaje. Pone los toques finales a la maldad". Pero aun en tiempos más recientes algunos escritores han declarado que las culturas o pueblos no occidentales son más propensos a la búsqueda venal de la ganancia personal, aun a expensas del deber público, a pesar de lo que parecen ser códigos de conducta estrictos y tradicionales. Max Weber escribió:

El reino universal de la absoluta inescrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero, ha sido un rasgo característico de precisamente esos países cuyo desarrollo burgués-capitalista, medido de acuerdo con pautas occidentales, ha permanecido rezagado... La absoluta y consciente implacabilidad en la consecución de algo ha estado con mucha frecuencia en la más estrecha conexión con la conformidad estricta a la tradición.

Weber se resiste a atribuir causalidad, pero "se inclina a pensar que la importancia de la herencia biológica es muy grande". Un distinguido autor contemporáneo afirma que, en Iberoamérica, la corrupción tiende a ser más intensa en los "países de población mulata", aquellos con abundante proporción de negros, pero él no lo atribuye a la raza per se, sino al bajo grado de estratificación social en dichas naciones.

Para otros observadores, los factores raciales y culturales no son causas primarias; ellos consideran que la corrupción ha reinado en varias épocas en todas las culturas. Podríamos citar historias de venta de cargos en Europa, corrupción generalizada en la Inglaterra Isabelina, o —como se menciona en el texto— los actuales escándalos de corrupción en Europa, Japón y Estados Unidos. El interrogante principal para el objeto de elaborar políticas es qué hacer respecto de varias formas de conducta corrupta, dondequiera que ocurran. Cuando buscamos respuestas, deberíamos tener en cuenta variables culturales y de otro tipo, mientras resistimos tenazmente las tentaciones de fatalismo cultural o insidioso racismo.

Nuevo mundo: P. J. Marshall y Glynduyr Williams, The Great Map of Mankind: Perceptions of New Worlds in the Age of Enlightenment (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983). Leibniz: New Essays Concerning Human Understanding, 1:20; citado en Leon Poliakov, The Aryan Myth: A

History of Racist and Nationalist Ideas in Europe (*Nueva York: Basic Books, 1974*), pág. 146. Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism (1904-5, traducción de Talcott Parsons; Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1958)*, págs. 57, 58; la observación sobre la herencia es de la pág. 31. Venta de cargos: K. Swart, *Sale of Public Office in the Seventeenth Century (La Haya: Martinus Nijhoff, 1949)*. Inglaterra Isabelina: Joel Hurstfield, *Freedom, Corruption and Government in Elizabethan England (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973)*. Países de población mulata: Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption", en *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979)*, pág. 318.

El hecho de que debo de inmediato reiterar que esos problemas no aquejan sólo a los países en desarrollo es de por sí muy revelador. La corrupción en las naciones pobres concitó con frecuencia, de parte de Occidente, un tipo de atención equivocado, al mismo tiempo que por razones que rozan el desconcierto muchos serios estudiosos de las políticas del desarrollo hacen caso omiso de la corrupción o la hacen a un lado con una discreta tos y mirando hacia otro lado.

Escritores de las primeras épocas de las "naciones rezagadas" y las colonias a veces destacaron la corrupción como un signo de debilidad moral, o aun inferioridad, de los "nativos". Estos moralistas abarcaban autores occidentales y colonialistas, pero no eran los únicos; la condena ética de la corrupción gubernamental tiene una larga historia en el mundo islámico, China, India y otras civilizaciones. Aunque Occidente no puede reclamar el monopolio del aborrecimiento del soborno, el nepotismo y la venalidad oficial, algunos autores occidentales utilizaron alegatos de corrupción como instrumento contundente. En algunos casos equivocadamente, clasificaron como corruptas las manifestaciones de distintas costumbres y modalidades de organización socioeconómica; en otros casos usaron la corrupción como excusa para la ocupación colonial. Autores posteriores condenaron la perspectiva estrecha y egoísta de dichos escritores occidentales, considerándola como emblema del pensamiento imperialista. Por lo tanto, en parte para evitar ser calificados como imperialistas, muchos académicos actuales se abstuvieron, sencillamente, de tocar temas tan delicados como la corrupción. El economista Gunnar Myrdal, ganador del Premio Nobel, se refirió a esto como un ejemplo de "diplomacia de investigación". "El tabú en las indagaciones sobre la corrupción es, en verdad, uno de los más notables ejemplos de esta tendencia general... (que) se debe explicar, casi exclusivamente, en función de cierto aire de superioridad de parte de los occidentales".¹⁰ El experto en corrupción Stanislaw Andreski declaró que "la conspiración del silencio de parte de la gran mayoría de los intelectuales europeos, debido a un racismo invertido, impide la difusión del conocimiento sobre este fenómeno".¹¹

57 Mi interés no se dirige a los juicios morales sobre las actividades ilícitas; ni deseo argumentar que la corrupción es la especialidad de culturas o regiones determinadas. No hace muchos años, la corrupción florecía en los países que ahora llamamos "desarrollados" y, en verdad, hay pruebas de que ciertas formas de conductas corruptas están aumentando hoy en las naciones más "avanzadas" en lo económico y lo político.¹² Los escándalos de corrupción de los últimos años han provocado cambios en los más altos niveles de los gobiernos de Holanda, Alemania Occidental, Gran Bretaña, Israel, Japón y Estados Unidos. En Massachusetts, una reciente investigación reveló que el 76 por ciento de una muestra de edificios públicos poseía al menos "alguna falla estructural" que no hubiese ocurrido de no haber mediado alguna negociación corrupta por parte de los inspectores de la construcción.¹³

Pero la situación es particularmente preocupante en los países en desarrollo, algunos de los cuales, por supuesto, tienen menos casos de corrupción que algunas naciones desarrolladas. Considerados en general, los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los daños de la corrupción gubernamental. El sector público representa un papel tan grande y decisivo en la sociedad, que usualmente abarca actividades económicas que en muchas naciones del Occidente industrializado quedan en manos privadas. A menudo hay pocas o ninguna alternativa al alcance del partido o gobernante en el poder. De esta manera, en los campos económico y político, el ciudadano afligido por la corrupción tiene escasas alternativas de recurrir a alguien. Naturalmente, los países pobres están menos capacitados que los países más ricos para afrontar un grado de corrupción dado; asimismo, si bien los datos son necesariamente imprecisos o incompletos sobre esas cuestiones, y algunos especialistas suelen no estar de acuerdo, las actividades corruptas están más extendidas —y más sistemáticamente arraigadas— en muchos gobiernos del mundo en desarrollo que en Occidente.

Sin embargo, no destinaré mucho tiempo a temas como cuánta corrupción y dónde, porque nos llevaría a apartarnos de las cuestiones descuidadas de política en las que deseo concentrarme. Como analogía, piense en un médico que está tratando a un paciente dado, o a un funcionario de salud pública a cargo de un Estado determinado.

Para sus propósitos, no es de inmediato pertinente saber las consecuencias mundiales de las enfermedades cardíacas, o si éstas son una amenaza mayor en un país o continente que en otro.

La obra maestra de John T. Noonan sobre el soborno demostró que la corrupción es, en su raíz, un problema ético, y lo ha sido así durante toda la historia escrita. Sin embargo, me circunscribiré en este libro a preceptos de un sentido diferente. Trataré de evitar juicios morales de países, culturas o individuos determinados. El científico político James Q. Wilson escribió una vez: "El problema con la corrupción es que tiende a convertirse en el Problema de la Corrup-

Cuadro 3. *El soborno es universalmente condenado*

Un estudioso de cuestiones jurídicas, John T. Noonan (h), demuestra que, si bien el soborno es tan antiguo como los gobiernos propiamente dichos, esa longevidad no se debe a que el mencionado delito esté aprobado en algunas culturas. Entre sus conclusiones citamos la siguiente:

El soborno es una vergüenza universal. No hay un país en el mundo que no considere al soborno como un delito en sus textos jurídicos. Existen algunas leyes, como las que tratan del juego, que son violadas constantemente sin ninguna sensación especial de vergüenza afín al delito. La ley sobre soborno no está entre ellas. En ningún país los sobornados hablan públicamente de sus acciones, ni los sobornadores anuncian los sobornos que pagan. Ningún diario los publica. Nadie hace publicidad de que puede arreglar un soborno. A nadie se le rinden honores precisamente por ser un gran sobornador o un gran sobornado... No simplemente el derecho penal —pues la transacción puede haber ocurrido hace mucho tiempo y éste haya hecho extinguir la posibilidad de iniciar acciones legales— sino también un innato temor de ser considerado con reprobación impide al sobornador y al sobornado jactarse de sus intercambios. Es de hacer notar que el occidental con prejuicios etnocéntricos supone que una sociedad asiática o africana moderna no considera el hecho del soborno como vergonzoso en la forma en que lo hacen los occidentales...

La vergüenza y la hipocresía en el uso del lenguaje son el tributo del vicio a la virtud. La vergüenza puede ser condicionada culturalmente. La vergüenza tan intensa y tan general es el reconocimiento de que hay algo objetable en la conducta que va más allá de lo descortés y puramente ilegal. La vergüenza no la establece en forma concluyente, pero sí señala la naturaleza moral de la cuestión.

John T. Noonan, Jr., Bribes (Nueva York: Macmillan, 1984), págs. 702-3.

ción. Los temas morales usualmente oscurecen los temas prácticos, aun cuando la cuestión moral es relativamente pequeña y el asunto práctico es muy grande".¹⁴ Por lo menos con respecto a las políticas anticorrupción de los países en desarrollo, me inclino a compartir la advertencia de Wilson. Y por lo tanto dejaré a Noonan y otros el importante trabajo de analizar los aspectos morales, filosóficos, teológicos y culturales de la conducta corrupta. Deseo, en cambio, explorar las actividades ilícitas como problemas que sí se pueden analizar, aunque en forma incompleta, de manera fructífera con los instrumentos de que disponen el economista y el administrador.

Por lo tanto dejaré a un lado muchas cuestiones importantes y me concentraré en otras, sin ilusiones de poder ofrecer una visión completa. ¿De qué manera los funcionarios gubernamentales debe-

¿Se pueden elaborar e implantar políticas anticorrupción adecuadas? ¿Qué deberían pensar acerca de los costos de varias clases de corrupción? ¿En qué forma ellos pueden evaluar la efectividad y los costos de diversas contramedidas? ¿Qué lecciones se pueden extraer de los esfuerzos exitosos de la lucha contra la corrupción? ¿Y qué significaría todo esto para el campo del desarrollo internacional propiamente dicho?

NOTAS

¹ *Africa Now*, noviembre de 1982, 55; *The Guardian*, 19 de enero de 1984. Debo agradecer a Stephen Riley, de North Staffordshire Polytechnic, por estas citas.

² Para mayores detalles sobre las denuncias de corrupción durante el gobierno del presidente López Portillo, véase mi obra *Corruption in Mexico* (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University, 1983). De acuerdo con Jack Anderson, la Oficina Central de Inteligencia (CIA) estima que el propio López Portillo extrajo de México entre \$1.000 y \$3.000 millones durante sus seis años en el cargo (Jack Anderson, "Mexico's Riches Were Devoured by Ex-President", *Washington Post*, 18 de junio de 1984, pág. B-12).

³ John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical System", *World Politics* (julio de 1973): págs. 533-55; reimpresso en *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U. Ekpo (Washington, D.C.: University Press of America, 1979), págs. 355-80.

⁴ J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1948).

⁵ Varios ejemplos se citan en J. M. Montias and Susan Rose-Ackerman, "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations", en *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, ed. Steven Rosefielde (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1981), págs. 53-83.

⁶ Leonor Magtolis-Briones, "Negative Bureaucratic Behavior and Development: The Bureau of Internal Revenue" (Trabajo preparado para el Seminario sobre Conducta Burocrática y Desarrollo, College of Public Administration, University of the Philippines, Manila, 3 de octubre de 1977).

⁷ Extracto del *Second Report of the Commission of Enquiry Under Sir Alastair Blair-Kerr*, Hong Kong, 1973.

⁸ Harvey Averch y otros, *The Matrix of Policy in the Philippines* (Princeton: Princeton University Press, 1971).

⁹ Expuesto en Bernard Schaffer, "Access: A Theory of Corruption and Bureaucracy". (Trabajo presentado ante la International Political Science Association, Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Oxford, Inglaterra, marzo de 1984), pág. 19.

¹⁰ Gunnar Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia", en *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*,

ed. Arnold J. Heidenheimer (Nueva York: Holt, Rinehart & Winston, 1970), pág. 230.

¹¹ Stanislaw Andreski, "Kleptocracy as a System of Government in Africa", en Ekpo, *Bureaucratic Corruption*, pág. 276.

¹² Véase, por ejemplo, Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *Public Administration Review* 43 (marzo-abril 1983): págs. 146-54, y sus referencias.

¹³ Citado en Robert E. Richardson, "A Proactive Model for Detecting Political Corruption: As Applied to the Purchase of Goods and Services in Middlesex County, Massachusetts", trabajo no publicado, Facultad de Derecho de Harvard, mayo de 1983.

¹⁴ James Q. Wilson, "Corruption Is Not Always Scandalous", en *Theft of the City: Readings on Corruption in America*, ed. J. A. Gardiner y D.J. Olson (Bloomington: Indiana University Press, 1968), pág. 29.

2. Objetivos

¿Dónde debería comenzar una campaña anticorrupción y cuán profunda debería ser? En este capítulo utilizaremos un estudio de caso y un repaso de la literatura científica social para ayudarnos a pensar en los objetivos de las políticas anticorrupción. Nos pondremos en el lugar de un directivo recientemente designado en una organización famosa por su corrupción, y observaremos cómo evalúa sus problemas y define sus objetivos. También echaremos una abstracta mirada económica a la corrupción y afirmaremos que la magnitud óptima de ese delito no es cero. Luego analizaremos lo que han dicho los científicos sociales sobre los costos y los beneficios de la corrupción burocrática, e intentaremos hacer una nueva síntesis del problema. Una de las lecciones del capítulo es que las preocupaciones de nuestro protagonista del estudio de caso no están realmente tratadas por la literatura científico-social.

LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA IMPOSITIVO DE FILIPINAS

En 1975, el Departamento de Impuestos Internos (BIR) de las Islas Filipinas estaba plagado de corrupción. Sus funcionarios compraban y vendían los cargos y los traslados de destino dentro del Departamento. Los empleados del BIR cobraban y malversaban fondos impositivos. Otros funcionarios aceptaban sobornos de los contribuyentes para lograr pagar menos. Algunos empleados del BIR llegaron incluso a extorsionar a los contribuyentes, amenazándolos con altas liquidaciones de ganancias y la perspectiva de onerosos juicios, a menos que las víctimas pagaran un soborno.

Cuando el juez Efren Plana se hizo cargo del BIR en setiembre de 1975, encontró los siguientes ejemplos de delitos:

- Cruz, un agente recaudador de un barrio opulento de Manila, que era conocido por llevar una vida rumbosa, realizar fiestas continuas y ser poseedor de tres automóviles y una casa enorme. Sus hábitos de grandes gastos impresionaron tanto a sus colegas de la facultad de derecho nocturna a la que concurría, que uno de sus profesores llegó a burlarse de un condiscípulo, funcionario más antiguo del BIR, por su relativa pobreza. Una auditoría puso fin a la marcha de Cruz en el carril rápido. Se descubrió que había dado recibos a los contribuyentes por un monto de 12 millones de pesos

(P) por pagos, pero sólo había rendido P9 millones al gobierno. Mediante la manipulación de las anotaciones oficiales, él se había puesto en el bolsillo los otros P3 millones.

- Lauro, un joven recaudador de impuestos de la provincia de Luzón Central, remitió al BIR recibos falsos de una sucursal local del Banco Nacional de Filipinas (PNB). Los recibos representaban P200.000 más que lo depositado realmente por él. Lauro fue descubierto por medio de un cheque archivado en el PNB.

- Bong era cobrador impositivo en una provincia de gran riqueza maderera en la isla de Mindanao. Aparentemente armó una confabulación con el contribuyente más grande (una empresa maderera) y un banco local. La compañía haría pagos de impuestos, que luego se cobraban en el banco. Parte de estos pagos —más de P1 millón en total— terminaba en la cuenta personal de Bong. La firma obtenía recibos oficiales por sus pagos. Se descubrió que Bong se había apropiado de diez talonarios de recibos que nunca se incluían en su informe mensual de lo que cobraba.

- Reyes y Santos eran investigadores. Su misión en el BIR consistía en realizar estudios confidenciales de posibles evasiones o pagos de impuestos por menor cantidad de la correspondiente. En el caso de una compañía de melaza descubrieron pruebas de pagos insuficientes por un monto de P2 millones. Pero en vez de comunicar esto al BIR, le pidieron al gerente general de la empresa un soborno de P1 millón a cambio de su silencio. El presidente de la compañía simuló negociar con ellos, y simultáneamente llamó a la policía. Reyes y Santos fueron arrestados por agentes policiales secretos que se hallaban presentes en el momento de recibir su pago en un restaurante de Caloocan City.

Los frutos de tal corrupción no estaban ocultos. Un funcionario del BIR le dijo a un investigador que para ver los "más grandes, caros y lujosos autos de Manila", sólo tenía que dar un vistazo a la playa de estacionamiento del BIR.¹

Un cambio de comando

Las Filipinas están formadas por una cadena de unas 7.100 islas habitadas por unos 53 millones de personas en 1985. Ferdinando Marcos asumió la presidencia en 1965. Declaró la ley marcial en el año 1972, a cuyo amparo introdujo el concepto de una "Nueva Sociedad" signada por una mayor preocupación por los pobres y más interés en la disciplina. Esta declaración tuvo cierto éxito, especialmente al eliminar los notorios ejércitos privados de Filipinas. Pero cuando la corrupción no logró ser abatida en 1975, el presidente se sintió insatisfecho.

Pocos esperaban la espectacular purga que anunció el 21 de setiembre de 1975. Durante la celebración del tercer aniversario de la ley marcial, Marcos fustigó la muy difundida corrupción dentro

de su propio gobierno: "¿Acaso hemos ganado el derecho de continuar demandando... confianza y fe continuas en nosotros? A menos que podamos contestar confiadamente estos interrogantes, no seguiremos... Ha llegado el momento de cercenar las partes infectadas de la sociedad, de la vida pública activa, antes de que pongan en peligro todo el cuerpo político".²

Marcos despidió sumariamente a 2.000 empleados del gobierno cuyas actividades habían sido cuestionadas en una terminante "auditoría de actuación". Entre los funcionarios exonerados se encontraban el secretario de obras públicas y comunicaciones, el director de obras públicas, todo el directorio de transportes, la totalidad de la junta de inspectores, todos los comisionados del servicio público, y el comisionado de aduanas. También fue despedido el comisionado interino de auditorías; según expresó Marcos, "La conclusión salta a la vista: en una gran cantidad de casos, el dolo y la corrupción en el gobierno han sido posibles sólo con la complicidad y participación, si no en este caso, de personal de la comisión de auditoría".³

El comisionado de impuestos internos también fue sustituido. Una semana más tarde Marcos eligió al juez Efren Plana para el cargo. En una entrevista en 1984, Plana me recordó lo repentino de su nombramiento: "Yo me hallaba en la Cámara de Apelaciones el 28 de setiembre, trabajando tranquilamente. El presidente Marcos me llamó por teléfono. Me dijo que fuera a Malacañang. Llegué allí a la una en punto. Conversamos. A las dos él tomó su decisión. Y antes de las cuatro ya me encontré en el BIR. Volví de Malacañang a la Cámara de Apelaciones donde recogí algunas cosas, y luego fui al BIR, donde me encontré con el comisionado".

El organismo que Plana heredó era enorme, importante y criticado ásperamente. Con una dotación de 7.000 personas y responsable de recaudar alrededor de los dos quintos de los ingresos del gobierno, el BIR era el más grande de tres organismos impositivos pertenecientes al Ministerio de Finanzas. (Los otros dos eran la Dirección de Aduanas y el Departamento del Tesoro.) El BIR estaba organizado en nueve divisiones en la sede central bajo órdenes del comisionado y diecisiete delegaciones regionales distribuidas en todo el archipiélago. En 1975, los impuestos directos representaban alrededor del 29 por ciento de los ingresos del gobierno, que habían disminuido desde el 42 por ciento en 1973. (El impuesto a las ganancias, que formaba el 21 por ciento de los ingresos estatales, se redujo desde el 26 por ciento en 1973.)⁴ Alrededor de la cuarta parte del impuesto a las ganancias recaudado provenía de retenciones.

Los cargos en el BIR, especialmente los de recaudadores, eran muy buscados. Pero al mismo tiempo, muchos empleados no sentían orgullo de trabajar en el departamento, algunos de ellos sólo le decían a la gente que trabajaban en el Ministerio de Finanzas. La gravedad de esta tensión en el BIR —formar parte de una organización que era a la vez lucrativa y popularmente condenada como corrupta— quizá fomentó una notable fraternidad entre sus integrantes.

En su estudio sobre el BIR, del año 1977, la profesora Leonor Magtolis-Briones, una especialista en corrupción que ahora actúa en la Comisión de Auditoría de Filipinas, subrayaba lo siguiente:

(...) la inusual intimidad de los empleados entre ellos, especialmente en la categoría de gerencia media. Todos los consultados en el BIR han mencionado los fuertes lazos de afecto y las estrechas relaciones personales que unen a los empleados del Departamento. Esto es particularmente visible entre los miembros muy antiguos del ente recaudador. Se observa la tendencia a protegerse y encubrirse los unos a los otros. La respuesta de un funcionario entrevistado respecto del caso de un empleado despedido es quizá típica: "No puedo comentar este caso. Es difícil cercenar la cabeza de un miembro de la familia".⁵

Cuando Plana asumió su cargo, la familia BIR estaba siendo atacada y se sentía desmoralizada y a la defensiva. La actitud de *kami at sila* (nosotros y ellos), ya muy fuerte en el BIR, se vio reforzada. Considerado un intruso, a Plana no se lo veía ciertamente como a uno de "nosotros".

El propio Plana gozaba de un nombre immaculado y tenía un legajo distinguido de servicios públicos. El juez también disponía de excelentes conexiones dentro de los meandros del poder. Cuando trabajó como director de la Junta de Inversiones, el presidente de ella era César Virata, que en 1975 era ministro de Finanzas. Más tarde Plana se desempeñó durante dos años como subsecretario de defensa nacional, en verdad el puesto número dos, a cargo de la administración y de lo que él llamaba "puesta en vigencia". Allí trabajó con su antiguo discípulo de la Universidad de Filipinas, el secretario de defensa Juan Ponce Enrile. Luego, Plana estuvo dos años como juez de la Cámara de Apelaciones, donde se encontró cuando el presidente Marcos lo llamó por teléfono en 1975.

Plana era un hombre agradable, algo reservado, con gruesos anteojos, un rostro inexpresivo y una sugestiva modestia natural. Su intelecto poderoso y sus talentos administrativos se combinaban con una conducta que algunos calificaban de "imparcial" y "solitaria". Uno de sus admiradores y colegas del BIR me dijo: "Un comisionado tiene que bajar al llano. Urgi a Plana a ser menos ascético en su estilo personal. Lo alenté a rodear a las personas con el brazo, tomarse fotografías con ellas, hacerles sentir que él era uno de ellos. Esto le resultó difícil, pero lo hizo y logró éxito".⁶ Pero Plana no ingresó al BIR para ser uno de la familia: él quería recaudar los impuestos y limpiar la corrupción.

Primeros pasos para evaluar la corrupción

La primera tarea de Plana consistió en aprender tanto como pudiera respecto del Departamento de Impuestos Internos y de sus problemas. Con este propósito, se informó de varias maneras.

Después de estudiar el organigrama y la ley reglamentaria pertinente, Plana consultó a los más altos funcionarios del BIR, primero en grupo y luego en forma individual. "Tuve una reunión con los jefes de las ocho direcciones. Ante todo yo deseaba formarme una idea del Departamento. Había escuchado que las cosas no parecían andar bien. Pero uno no puede irrumpir en un organismo, después de asumir, como si fuera un caballero vestido con brillante armadura y dar por supuesto que todos son delincuentes. En este caso, no se encontrará cooperación".

Pidió informes por escrito en donde cada jefe de dirección debía resumir las funciones de su organismo, bosquejar sus principales problemas y proponer soluciones para ellos. Les dio un plazo de sólo dos días para presentar los informes. "Quedé sorprendido", dijo, "de que varios de ellos no mencionaran la corrupción, aunque estaba muy claro que era un problema importante en el Departamento".

Luego Plana conversó con muchas personas: funcionarios del Departamento, hombres de negocios, ciudadanos y funcionarios de otros organismos. Uno de sus objetivos era hallar dónde parecía enquistarse la corrupción. Otro consistía en descubrir cuáles de sus funcionarios más antiguos tenían fama de incorruptibles. "Pude encontrar a los honestos conversando con muchas personas", afirmó Plana. "Éstas concuerdan en señalar a aquellos que no permiten que se les corrompa. No quisieron dar los nombres de los deshonestos del grupo, pues se les llamaría 'soplones'".

Luego Plana dio misiones especiales a los incorruptibles. Les pidió informes sobre diversos presuntos problemas dentro del departamento. Por ejemplo, un funcionario antiguo preparó dos estudios. Uno de ellos analizaba el sistema del BIR para asignar personas a determinados trabajos. Los puestos que gozaban de facultades discrecionales considerables habían sido, con frecuencia, llenados en forma corrupta. El otro estudio trataba sobre la política de investigación impositiva, mal empleada por agentes que amenazaban a los contribuyentes con cobrarles altas sumas a menos que pagaran un soborno. Estos informes ayudaron a localizar y evaluar la medida de los problemas de corrupción.

Por último, Plana contrató a seis jóvenes contadores públicos, "más limpios que la limpieza", y los puso a trabajar con dos de los funcionarios antiguos incorruptibles. Su misión era revisar casos impositivos. Estos investigadores revisaron una cantidad de casos sin precedentes, a veces eligiendo al azar, en otras oportunidades poniendo atención en sectores que parecían "sospechosos". Sus investigaciones se convirtieron en otra fuente de información respecto de dónde y en qué medida se producía mucha corrupción. Tuvieron también otros beneficios, como dijo Plana más tarde: "Más importante que lo hecho realmente por ellos a través de estas revisiones, fue la consecuencia de ellas sobre los otros examinadores que vieron la posibilidad de que su trabajo fuera inspeccionado. El resultado fue que trabajaron más y mejor".

Gracias a estos diversos medios, Plana descubrió que la corrupción en el BIR se producía en muchas formas.

La corrupción externa

Pago por servicios lícitos. El recurso conocido como *lagay*, o dinero fácil, se utilizaba para acelerar un trámite impositivo dentro de la burocracia del BIR. Como sucede con frecuencia con el dinero fácil, éste se había difundido mucho: por ejemplo, los funcionarios habían comenzado a solicitar una pequeña suma para facilitar un antecedente o un despacho. Si bien prevalecía el hábito de pedir el *lagay*, solía involucrar pequeños montos de dinero.

Algunas veces se extorsionaba a los contribuyentes sólo para darles el tratamiento que legalmente les correspondía. Esa extorsión tomaba varias formas. Según una de las más notables versiones, un valuador impositivo sacudía al contribuyente con un monto excesivamente alto por pagar. El interesado podía apelar, pero eso llevaría tiempo y esfuerzos; por otra parte, el contribuyente quizá no estuviera seguro de a cuánto ascendería el monto impositivo correcto. (El "servicio lícito" en este caso es exactamente esa valuación honesta a la cual el contribuyente tiene derecho, sin pagar.) Esta modalidad estaba menos difundida que el *lagay*, pero no era rara.

Pago por servicios ilícitos. Los contribuyentes solían sobornar a los recaudadores a cambio del servicio ilícito de aprobar un monto pagadero muy bajo. Esta costumbre se conocía como *arreglo*. Aquí se puede hablar de grandes sumas; de acuerdo con estimaciones, sin la presencia de los *arreglos* el gobierno podría recaudar hasta un 50% más en impuesto a las ganancias.

En una versión del *arreglo* el contribuyente presentaba ingresos con muchas deducciones, entradas subvaluadas, o cálculos de impuestos por pagar incorrectos. Si un inspector descubría estos "errores", los ponía en conocimiento del contribuyente. Era en ese momento cuando, con frecuencia, se producía el *arreglo*. Por regla general el contribuyente pagaba la mitad de la cantidad extra que realmente debía, y se quedaba con la otra mitad. De la mitad pagada, quizá los dos tercios eran el soborno para el inspector y el otro tercio se ingresaba a donde realmente debía entrar, las arcas fiscales.⁷

Según otra modalidad del *arreglo*, un inspector del BIR que se hallaba investigando a un gran contribuyente podía descubrir omisión de ingresos o alguna otra fuente de impuestos pagados por debajo de lo que correspondía. Pero en vez de acusar al contribuyente, el inspector le ofrecía el servicio ilegal de anular la denuncia a cambio de un soborno.

Extorsión con sobornos por abstenerse de perjudicar al cliente. Los contribuyentes inocentes solían a veces convertirse en víctimas. "Algún examinador o inspector también podía extorsionar solicitantes."

do dinero, aprovechándose de la ignorancia del contribuyente respecto de las reglamentaciones del BIR", afirmaba Magtolis-Briones. "El inspector podía acusar al contribuyente de no pagar los impuestos, aun sobre ingresos no imponibles, como por ejemplo las jubilaciones".⁸ Detrás de esa extorsión, por supuesto, estaba la amenaza del funcionario de iniciar acciones legales contra el cliente.

La corrupción interna

De acuerdo con estimaciones fidedignas, diversas formas de corrupción en el seno de la organización provocaban una pérdida del 10 al 20 por ciento en la recaudación impositiva.

Malversación por falsificación de registros. Los recibos oficiales por el pago de impuestos recibidos por agentes recaudadores del BIR sufrían muchas clases de manipulaciones y alteraciones. Los casos de los cobradores Cruz y Lauro, antes mencionados, son ejemplos evidentes. La idea fundamental era informar al departamento un monto falsamente inferior y malversar el restó. Estas actitudes eran difíciles de descubrir, pero Plana llegó a darse cuenta de que estaban muy difundidas y de que involucraban millones de pesos.

Sobreimpresión de etiquetas y estampillas. Algunos agentes del BIR se las arreglaban para imprimir láminas de estampillas documentales, etiquetas auxiliares y estampillas de cigarrillos, falsas. Un ejemplo espectacular comprendió a 108 cajeros y agentes recaudadores, y más de 3 millones de pesos en cobranzas que nunca llegaron a manos del gobierno.

Venta de cargos elegidos. Muchas historias salieron a la luz acerca de la venta de puestos escogidos dentro del BIR. Muy pocos cargos exigían una formación previa especial. El organismo carecía del sentido profesional. El sistema de personal se había vuelto, al menos en parte, corrupto por la utilización de dinero, nepotismo e influencias para conseguir un cargo.

Demora de las remesas. Los agentes del BIR demoraban la remisión de los impuestos cobrados por su intermedio, con lo cual obtenían beneficios financieros ilícitos manteniendo en sus manos lo "cobrado". Sin embargo, esto significaba pérdidas relativamente pequeñas.

Corrupción de los sistemas de investigación internos. La División de Seguridad Interna tenía por misión supervisar a los propios empleados del departamento.

Pero los pagos ilícitos también prevalecían aquí. "La costumbre es sobornar a los funcionarios que tienen a su cargo la investigación de los empleados mal encaminados, de modo que guarden el secreto de los casos, demoren la investigación y mejor aún no le hagan lugar."⁹

El juez Plana, sin duda, apoyaba sus manos bien firmes sobre el BIR. Además, se suponía que tenía que enfrentar la corrupción

en una sociedad plena de actividades ilícitas. La medida de la corrupción del presidente Marcos, su familia y sus amigotes quizá nunca se llegue a saber. Algunos calculan que la cantidad de dinero que Marcos sacó de Filipinas llega a miles de millones de dólares. En apariencia, Plana se hizo cargo del BIR contando con el sincero deseo del presidente de limpiar el organismo impositivo. "Quizá en un momento de crisis económica como la que sufrió el país filipino a mediados del decenio de 1970, aun el corrupto presidente deseaba un sistema impositivo que funcionara mejor y con menos corrupción. (En 1985, mucho tiempo después de que Plana dejara el BIR, circularon rumores de que los compañeros de Marcos hurtaron fondos del sistema impositivo para costear su campaña electoral).

¿Cómo comenzó el juez Plana a pensar en eliminar la corrupción del Departamento de Impuestos Internos? ¿Qué objetivos debía tener en cuenta?

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA CORRUPCIÓN

¿Qué es "corrupción"?

El Departamento de Impuestos Internos padecía de un cúmulo de prácticas ilícitas que se agrupaban con la denominación general de "corrupción". La variedad de tales actividades dentro de esta singular organización puede parecer casi interminable. Pero la enfermedad de la corrupción incluye muchas otras deformaciones y mudanzas, como por ejemplo las contribuciones políticas ilegales, compartir información confidencial o secreta, la corrupción policial en distintas configuraciones, las coimas a funcionarios de adquisiciones estatales, los fraudes en el control de calidad y muchas otras. Analizaremos algunas de estas subcategorías en capítulos posteriores.

¿Qué tienen en común esos fenómenos? Una de las definiciones de *corrupción*, como la que da el *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, es "inducir (por ejemplo a un funcionario político) por medio de prestaciones impropias (como soborno) a cometer una violación de su deber". Esta amplia definición abarca la mayoría de las actividades ilícitas que el juez Plana encontró en el BIR. También existen otras definiciones de este mal. En el campo de las definiciones podríamos aclarar las cosas yendo más allá del concepto general de "corrupción", creando una clasificación de tipos de conducta ilícita y corrupta, y definiendo cada tipo con mucho cuidado y numerosos ejemplos.

Sin embargo, para nuestros fines inmediatos, podemos hallar un enfoque diferente más fructífero del problema de la definición. Al anticipar un método económico que usaremos más tarde para analizar la conducta corrupta de muchas clases, trataremos aquí de bosquejar algunas de las *características claves* de la corrupción.

Propongamos un "mandante", como el juez Plana, y su "agente o mandatario", que sería un funcionario del BIR. Este actúa en representación del mandante ante un "cliente", es decir un contribuyente. Imaginaremos un supuesto irreal para aclarar las cosas: supongamos que el mandante encarna el interés público —es decir, es una persona de altos principios morales— y se halla a cargo de un organismo como el BIR, o incluso de todo un gobierno. Supongamos también por ahora que el agente, un funcionario estatal, tiene una devoción menos escrupulosa hacia el interés público.

El mandatario está empleado en el entendimiento de que debe actuar en nombre de su mandante frente al cliente. Pero el mandatario tiene también sus propios intereses privados, como su cuenta bancaria. En el desempeño de sus obligaciones oficiales como mandatario quizá traicione los intereses de su mandante para su beneficio, es decir, puede corromperse. Lo que hace de esto un modelo económico es la siguiente proposición: el agente actuará en forma corrupta cuando los beneficios netos que obtenga de comportarse así superen a los probables costos netos.

Por ejemplo, el agente quizá se vea tentado de malversar los ingresos impositivos si cree que las posibilidades de ser descubierto son nulas. O cuando el mandatario tiene poder discrecional sobre el monto de los ingresos del cliente, definido como "imponible", puede sentirse tentado a utilizar esa discreción ilícitamente para hacer un arreglo si la coima es grande y los riesgos pequeños. Si bien estos dos ejemplos de comportamiento corrupto difieren en forma importante, el elemento común es que el mandatario está traicionando su papel como funcionario público, en bien de sus intereses privados.

Ahora avancemos un paso más en el razonamiento económico. Supongamos que el mandante sabe que su mandatario puede verse tentado a hacer lo expuesto antes. Entonces la tarea del mandante con respecto al mandatario es inducirlo a desempeñar sus deberes hasta un punto óptimo, inducir el grado óptimo de espíritu de servicio y el grado óptimo de comportamiento corrupto. (Un poco más tarde aclararemos este concepto bastante sorprendente de "grado óptimo de comportamiento corrupto").

Este modelo también deberá incluir el dador del soborno, o el contribuyente que participe en el arreglo. Esta persona, el "cliente", corromperá al mandatario, si percibe que los beneficios netos probables de hacerlo así superan a los costos netos. El mandante también aspira a inducir en el cliente un comportamiento adecuado.

Para lograr estas metas el mandante puede poner en vigencia varias medidas de política. Más adelante las reuniremos en cinco grupos:

- Seleccionar a los mandatarios por su incorruptibilidad así como por su competencia técnica.
- Cambiar las recompensas y las sanciones que le pueden caer al mandatario y al cliente.

Cuadro 4. Sobre las definiciones

Max Weber afirmaba que no se debería comenzar con una definición, sino que se debería deducirla observando ejemplos específicos que, sin embargo, nunca llegarían a ser una definición final, sino una cortada a la medida de los objetivos que se tengan a mano. Una definición

debe sintetizarse gradualmente tomando cada una de sus partes de la realidad histórica para armarla. De esta manera, el concepto final y definitivo no puede surgir al principio de la investigación, sino a su término. En otras palabras, debemos elaborar en el transcurso del debate, como su resultado más importante, la mejor formulación conceptual... Así, si tratamos de determinar el objeto, el análisis y la explicación histórica que estamos intentando, no puede darse en forma de una definición conceptual, sino al menos al principio sólo como una descripción provisional.

La literatura sobre la corrupción contiene definiciones útiles. Una muy citada es la siguiente:

Conducta que se aparta de los deberes formales de un cargo público en busca de beneficios pecuniarios o de posición (camarilla personal, familiar, privada) que conciernen al interés privado; o que viola las normas que coartan ciertos tipos de conductas tendientes al interés privado.

Históricamente, el concepto se ha referido tanto a la conducta política como sexual. Al igual que la palabra latina corruptus, "corrupto" evoca una gama de imágenes del mal; designa aquello que destruye lo saludable. La palabra posee una connotación moral.

Las definiciones no son estáticas. Lo que las sociedades entienden como "corrupto" evoluciona. Durante el transcurso del tiempo las sociedades han hilado más fino en materia de distinciones entre "soborno", y la "reciprocidad" o "transacción" permisibles, y han logrado hacer de estas distinciones algo prácticamente efectivo. Y en cualquier época, en una sociedad, es posible encontrar por lo menos cuatro definiciones diferentes del soborno: "la de los moralistas más avanzados; la del derecho escrito; la del derecho cumplido en alguna medida; la de la práctica común".

Max Weber, The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism (1904-5), traducción de Talcott Parsons (Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1958), págs. 47, 48; definición: Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", American Political Science Review 51 (junio de 1967): págs. 417-29; John T. Noonan, Jr., Bribes (Berkeley: University of California Press, 1987), págs. xii, 320.

- Aumentar las probabilidades de que se descubran y castiguen las acciones corruptas.
- Cambiar la misión o el sistema administrativo de la organización, para reducir las facultades discrecionales del funcionario.
- Modificar la actitud del mandatario hacia la corrupción.

Esas políticas son el tema del capítulo próximo, en donde volveremos sobre el caso del BIR y elaboraremos un modelo de corrupción más completo entre mandante, mandatario y cliente.

Por ahora tomaremos nota de dos aspectos de esta forma de abordar la corrupción. En primer lugar, este enfoque define la corrupción en función de la divergencia entre los intereses del mandante o del público, y los del agente o funcionario público: la corrupción se presenta cuando el agente traiciona los intereses del mandante en beneficio de los propios. En segundo lugar, este enfoque recalca que la corrupción es una cuestión de grado y concesiones o prestaciones mutuas: el mandante desea inducir el grado óptimo de corrupción.

El grado óptimo de corrupción

¿Debería el juez Plana intentar la eliminación de toda la corrupción reinante en el Departamento de Impuestos Internos? ¿O en algún momento los costos de hacerlo podrían ser tan grandes que superarían los beneficios así obtenidos?

Probablemente sucedería esta última proposición. *El óptimo grado de corrupción no es cero.* Esta idea tiene cierto valor sorprendente. Después de formular esa argumentación en una conferencia en el año 1979 en la Comisión de Auditoría de Filipinas, fui atacado por varios interpelantes porque en apariencia mi declaración involucraba que se debía perdonar la corrupción. Pero mi intención no fue sugerir que un mundo ideal debía contener corrupción, ni que si pudiéramos hacer una sociedad de nuevo completamente desearíamos que hubiese algo de corrupción.

La cadena de pensamiento que yo estaba tratando de inducir es la siguiente. Supongamos que cierta clase de corrupción causa perjuicios a la sociedad; crea "costos sociales". Imaginemos también que los esfuerzos para luchar contra esa corrupción son onerosos. Para minimizar el conjunto de esos costos a la sociedad debemos equilibrar los dos. En verdad, tendríamos que considerar la reducción de costos sociales que obtenemos si disminuimos los actos corruptos, pero también debemos tener en cuenta el incremento de los costos sociales acarreado por nuestros mismos esfuerzos para luchar contra la corrupción. Y esto nos lleva a concluir que, en la mayoría de los casos, la solución global de costo mínimo no será corrupción total igual a cero, o lucha anticorrupción igual al monto máximo.

El punto se puede aplicar en muchos campos. Tomemos como ejemplo la contabilidad en el sector público. En un documento reciente, el economista Herman Leonard expuso una visión amplia sobre la idoneidad de la contabilidad pública en los Estados Unidos. El afirmaba que muchas de las técnicas y procedimientos que prevalecían estaban "armados teniendo como centro el problema de prevenir el dolo directo" a corto plazo.

En los primeros años de este siglo y aun antes, el desvío directo de fondos públicos era lo suficientemente común como para engendrar poderosos movimientos de "buen gobierno". Estos movimientos políticos, con la ayuda de una asociación de contadores profesionales en desarrollo, formularon y adoptaron rudimentarios sistemas de control para seguirles la pista a los fondos públicos. El desvío ilegal de recursos era un problema crítico, de modo que los sistemas tuvieron una orientación "oficinesca"; consistían en normas para controles y verificaciones que aseguraban que la autoridad adecuada había existido y que se había ejercido antes de producirse los desembolsos. No por casualidad, también crearon un seguimiento de auditoría de modo que pudiera identificarse a los culpables después del hecho, si los fondos se hubiesen gastado en forma fraudulenta.¹⁰

Estos tempranos esfuerzos, que llenaron una importante necesidad, fueron muy exitosos en los Estados Unidos. Hoy en día, actualizadas con las tecnologías y las organizaciones, las prácticas contables públicas son razonablemente efectivas para prevenir el fraude. Pero Leonard también nota un retroceso en el énfasis puesto en la corrupción. La orientación hacia el dolo a corto plazo ha hecho que los contadores del sector público pasen por alto serios problemas del largo plazo, como la valuación de los activos y pasivos públicos, y la administración de las jubilaciones públicas. El interesantísimo documento de Leonard aboga por la reorientación de la contabilidad pública. Los detalles de su argumentación y de sus recomendaciones no vienen al caso aquí. Por el contrario, yo quiero subrayar la aseveración de Leonard de que, aun en el relativamente estrecho campo de la contabilidad pública, *la preocupación por la corrupción puede ser costosa, no sólo en función de los recursos gastados en combatirla, sino en el desvío de la atención y la competencia organizativa con respecto a otros importantes asuntos.*

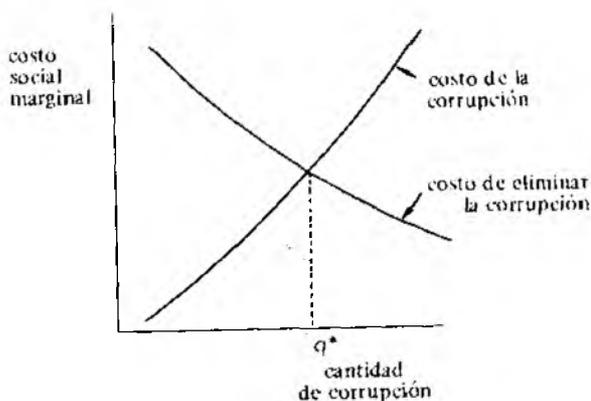
Reducir la corrupción es sólo uno de los muchos objetivos que un funcionario público, político o legislador tiene (o debería) tener. Por ejemplo, un comisionado de impuestos se interesa en la recaudación efectiva de los gravámenes. La energía y los recursos destinados a reducir la corrupción en un organismo impositivo pueden contribuir a mayor eficiencia en la organización recaudadora. Pero suele ocurrir que la lucha contra la corrupción se lleve demasiado lejos, se abulten excesivamente las partidas presupuestarias con ese fin, se aumente la burocracia y desfallezca la moral. En *algun* punto, aun si la corrupción se redujera sin aumentar los esfuerzos por combatirla, los costos directos de dichos esfuerzos pueden ser

Cuadro 5. Descripción esquemática de la magnitud óptima de corrupción

Imagínese una función que relacione el costo social marginal de una unidad de actividad corrupta, con el volumen total de esa actividad corrupta presente en la sociedad u organización. La misma primera unidad de corrupción quizá importe escaso costo social. Pero a medida que la corrupción se desarrolla cada vez más —cuando su volumen total crece—, cada unidad que se suma puede engendrar aun mayores costos sociales. Por ejemplo, los costos podrían aumentar en una medida tal que pudieran quebrarse las normas de conducta, creando así mayores ineficiencias, empeorando las distribuciones de ingresos y poder, etc. El resultado quedaría representado por la pendiente ascendente que se ve en la Figura 1.

Ahora imagínese el costo social marginal de reducir la corrupción. Si hubiese apenas unos pocos casos de comportamiento corrupto, quizá sería muy oneroso descubrirlos. Por el contrario, si las acciones corruptas estuvieran muy extendidas, la detección podría ser más fácil, y tomar medidas que disminuyeran la corrupción en una unidad sería relativamente barato. Entonces, podríamos plantear la hipótesis de una curva de costo marginal declinante para reducir la corrupción. Esta curva también se ve en la Figura 1.

Figura 1. Magnitud óptima de la corrupción



La intersección de estas dos curvas nos da la combinación de menor costo de actividades corruptas y de esfuerzos para reducirlas. Este punto indica, en la situación del caso, el volumen óptimo de corrupción (marcado con la letra q^* en la Figura 1).

La forma exacta de las curvas no es decisiva para el punto cualitativo. La corrupción podría presentar costos sociales marginales constantes, y podría haber una curva diferente para el costo social marginal de reducir la corrupción. Para la mayoría de combinaciones de esas curvas, el volumen óptimo de medidas anticorrupción no será infinito, y el volumen óptimo de corrupción no será igual a cero.

grandes, y el desempeño del organismo impositivo podría sufrir considerablemente. En algún punto, lejos de erradicar la corrupción, estos costos directos e indirectos pueden llegar a ser "demasiado grandes".

Esta perspectiva es un punto de partida valioso para considerar nuestros objetivos de dominar la corrupción. Ésta no es la única cosa por la que tenemos que preocuparnos. También nos interesamos en los costos de reducirla, que pueden ser de dos clases, directos (en función de gastos y personal) e indirectos (en función de perjudicar los otros objetivos de la organización). Por lo tanto, el trazado de políticas anticorrupción debe ser muy claro en cuanto a cómo y en qué medida las diversas clases de actividades corruptas e ilícitas perjudican a nuestra organización y a la sociedad.

¿Vale la pena combatir la corrupción?

Debe responderse un interrogante previo. ¿Estamos seguros de que la corrupción es algo malo para la sociedad o nuestra organización? En verdad, en el campo de las naciones en desarrollo, ¿es posible que, como saldo, la corrupción llegue a ser más beneficiosa que perjudicial?

Estas preguntas pueden tener resonancias necias para los filipinos que están tratando de recuperar los miles de millones extraídos de su país por el presidente depuesto Ferdinando Marcos, o para los haitianos que desean recobrar los 100 a 700 millones de dólares acumulados en el exterior por el derrocado "Baby Doc" Duvalier. Estas preguntas seguramente disgustarán a los funcionarios públicos que se rompen la cabeza diariamente con los problemas del comportamiento ilícito. De igual manera, al observar las clases de corrupción que el juez Plana encontró en el Departamento de Impuestos Internos, quizá tengamos por cierto que esas inconductas causaban daños a la sociedad. Y, sin embargo, resulta que una buena parte de la literatura científica social sobre nuestro tema consiste en un debate respecto de si, en general, la corrupción ayuda u obstaculiza el "desarrollo".

Este debate deformó la investigación sobre la corrupción. Mientras discutían los efectos tónicos y tóxicos de la corrupción sobre el desarrollo —y entablaban arduas batallas en la arena de las definiciones— los científicos sociales virtualmente no prestaron atención a los interrogantes prácticos sobre cómo combatir la corrupción.

En un reciente repaso de la literatura, aparecido en la publicación periódica *World Bank's Management and Development Series*, los autores consumen todas sus energías en justificar la siguiente conclusión: "La corrupción tiene un efecto deletéreo, a menudo devastador, sobre el desempeño administrativo y el desarrollo económico y político".¹¹ Los autores no dicen nada sobre cómo manejar esos indeseables fenómenos; ninguna de las ochenta y seis notas de pie de página de la monografía se refiere a las medidas para combatir la corrupción. En su planteo de si la corrupción en conjunto es o no "perjudicial", y en su omisión de un análisis de política, el informe del Banco Mundial es típico de los estudios de la corrupción en los países en desarrollo. Hay algo característico aun en su desafortunada afirmación en el párrafo final cuando, casi como ocurrencia tardía, los autores exponen que los "gobiernos quizá deseen, cada vez más, considerar posibles acciones para contrarrestar este flagelo" y luego simplemente enumeran, sin ejemplos ni argumentos de apoyo, cuatro "posibles medidas" vagas, generales, y por lo tanto inútiles.¹²

No es de extrañar entonces que, hacedores de políticas como el Dr. Goh Keh Swee, el viceprimer ministro de Singapur, estén confundidos. "La corrupción, así como los organismos defectuosos de la administración pública, pueden tener consecuencias inmediatas sobre el crecimiento económico de los países del Tercer Mundo", dijo en una conferencia pronunciada en Londres en el año 1983. "Escapa a mi comprensión por qué se ha ignorado su importancia no sólo en la literatura académica, sino también en la conducción de los asuntos públicos".¹³

Esta confusión se convertirá en disgusto cuando los hacedores de políticas lean estudios académicos con títulos como: "¿Cuál es el problema de la corrupción?" y "Desarrollo económico por vía de la corrupción burocrática". Un ministro de un país en desarrollo consideró que era ofensiva la sugerencia de que la corrupción podría ser beneficiosa:

Creo que es algo monstruoso que estos estudiosos bien intencionados y muy desorientados sugieran que la corrupción es un instrumento práctico y eficiente para el desarrollo rápido en Asia y África. Alguna vez, hace mucho tiempo, los occidentales trataron de subyugar al Asia... vendiéndole opio. La defensa actual de la "cleptocracia" es una nueva clase de opio por parte de algunos intelectuales de Occidente, destinada a perpetuar el atraso y la degradación de Asia. Creo que las únicas personas... contentas con las afirmaciones de estos académicos son los propios cleptócratas asiáticos.¹⁴

¿Cómo puede un académico haber dicho o sugerido que la corrupción es buena para los países en desarrollo? ¿Cómo se entiende que el debate académico haya caído de esa manera?

Las respuestas son complicadas. En primer lugar, el mundo académico tiene preferencia por la descripción y la explicación, más que por los preceptos y la aplicabilidad de la política. Una similitud útil puede ser la profusión de investigaciones y debates académicos sobre la pregunta: "¿Es perjudicial fumar?" en contraste con el desprecio de cuestiones prácticas como por ejemplo: "¿Cómo se puede ayudar a la gente para que deje de fumar?"¹⁵

En segundo término, no se suele disponer de datos. Los investigadores consideran difícil estudiar la corrupción empíricamente, porque las partes que intervienen tienen todas las razones para ocultar datos, y los gobiernos no se sienten dispuestos a permitir que extranjeros o aun sus propios connacionales trabajen en cuestiones tan delicadas. En consecuencia, los debates académicos sobre las propiedades tónicas y tóxicas de la corrupción "tienden a depender mucho de las anécdotas, casos hipotéticos y vinculaciones especulativas entre la corrupción y los resultados sociales futuros".¹⁶ En tales circunstancias, es probable que los debates no lleguen a ninguna conclusión.

Otro factor es la naturaleza inevitablemente normativa del tema. A los dos bandos del debate académico ya se les asignaron nombres que los distinguen: por un lado están los "moralistas" y por el otro los "revisiónistas". A los primeros se los acusa de incluir supuestos inadecuados, cargados de valor, en sus análisis. Por el otro lado, de acuerdo con la experta en corrupción Ledivina Cariño de la Universidad de Filipinas, "el cuidadoso saldo que los revisiónistas extraen de los efectos buenos y malos parece ser un reconocimiento de que todo el mundo sabe que la corrupción no es realmente beneficiosa, sino que se le deben descubrir efectos positivos, de modo que no se condene a un país por completo. Compárense los desafueros de los académicos norteamericanos contra las indiscreciones del presidente Nixon y su casi aprobación de regímenes más descaradamente corruptos en países donde ellos trabajaron".¹⁷ El caso de que los valores así como los hechos dirigen el debate, tal vez ayude a explicar su existencia y su duración.

Tres recordatorios acerca de la utilidad de la corrupción

Muchos profesores han afirmado que la corrupción puede representar un papel realmente útil en los países en desarrollo. (Esta declaración tiene un valor adverso similar a la idea de que el grado óptimo de corrupción no es igual a cero. Pero va más allá: no se trata precisamente de que combatir la corrupción puede resultar tan costoso como para que no valga la pena, sino de que la corrup-

ción por sí misma puede crear beneficios económicos, políticos o administrativos). Creo que el punto merece que bosqueje tres categorías de argumentos en el sentido de que la corrupción puede, en ciertas ocasiones, ser socialmente beneficiosa. Respectivamente las denomino así: el recordatorio del economista, el del científico político y el del gerente o administrador.

El recordatorio del economista. Los pagos por corrupción introducen una suerte de mecanismo de mercado. En un sistema donde los bienes y servicios se asignan por fila de espera, política, selección aleatoria, o "mérito", la corrupción en cambio está en condiciones de asignar bienes de acuerdo con la voluntad y la capacidad de pagar. Cuando esto es así, la corrupción puede poner los bienes y servicios en las manos de gente que los valore al máximo, que los pueda usar con la mayor eficacia. En un sentido, entonces, como consecuencia del acto corrupto, esos bienes y servicios son asignados más "eficientemente" en un sentido económico.

El profesor de la facultad de economía Nathaniel Leff resumió este punto de la siguiente manera:

Es factible que la corrupción introduzca un elemento de competencia en lo que, de otra manera, es una industria cómodamente monopólica ... Al mismo tiempo, la tendencia hacia la inversión y la innovación económica suele ser mayor fuera del gobierno que dentro de él... En virtud de que el pago de los sobornos más altos es uno de los principales criterios para la asignación, la habilidad para reunir ingresos, ya sea provenientes de reservas o de operaciones actuales, tiene una gran demanda. En el largo plazo, ambas fuentes dependerán mucho de la eficiencia en la producción. De ahí, entonces, que se introduce en el sistema una inclinación hacia la competencia y la eficacia.¹⁸

El recordatorio del economista tiene dos aspectos. En primer lugar, una predicción: las fuerzas del mercado son difíciles de evitar. Cuando el mercado carece de la costumbre de distribuir bienes y servicios, la corrupción se infiltrará calladamente como una suerte de sustituto ilícito del mercado. En segundo término, una evaluación: al producirse la corrupción, dará lugar a una asignación de bienes en función de la disposición y la capacidad de pagar. Este hecho, a su turno, puede resultar eficiente desde un punto de vista económico y, quizá, útil para la sociedad.

El recordatorio del científico político. Los pagos, políticas y nombramientos corruptos engendran a veces beneficios políticos. Los hombres políticos pueden utilizar la corrupción para fomentar la integración política de varias tribus, regiones, elites o partidos, lo que a su vez quizá contribuya a la armonía política frente a la autoridad política fragmentada, la desunión y la hostilidad. Análiticamente, es posible clasificar algunos tipos de corrupción junto con arreglos de "intercambio de favores políticos o concesiones mutuas" y cuotas preferenciales para diversas regiones, grupos étnicos o partidos. Si bien esos mecanismos suelen dispensar beneficios públicos

en formas que, estrictamente hablando, están en oposición a la asignación por "mérito" o "beneficio social máximo", pueden tener ventajas políticas. Por lo tanto, aparte de los evidentes provechos para el político corrupto, el estado en su conjunto estará "mejor servido" o se "sentirá mejor" debido a la corrupción.

Los científicos políticos citan a veces la experiencia de Estados Unidos, en donde la corrupción ayudó a las "máquinas políticas" de las ciudades a distribuir no sólo el voto sino también servicios públicos, y donde dicha corrupción fue finalmente superada por el "buen gobierno". Se supone, a modo de hipótesis, que el surgimiento de la corrupción en los países en desarrollo puede engendrar beneficios similares, y tener un pronóstico igualmente benigno. La corrupción se ve, a veces, como un mecanismo de "participación política" e influencia, especialmente por parte de las minorías étnicas y las empresas extranjeras: "En la mayoría de los países subdesarrollados, los grupos interesados son débiles y los partidos políticos rara vez permiten la participación de elementos ajenos a las camarillas contendientes. En consecuencia, la corrupción puede ser el único recurso que permita a otros intereses conseguir la conexión y la representación en el proceso político".¹⁹ Por lo tanto, a pesar de sus aparentes costos sociales, la corrupción suele producir importantes beneficios políticos.

El recordatorio del gerente o administrador. La corrupción suele utilizarse dentro de una organización. Si las normas burocráticas son restrictivas, la organización se verá beneficiada a veces por la corrupta burla de las normas por parte de sus empleados. Un cierto monto reducido de robo, desfalco, liquidación incorrecta de gastos, coima, "dinero fácil", etc., del personal, es tácitamente permitido por la alta gerencia, por un lado, en virtud de que combatir estas actividades ilícitas sería prohibitivamente caro y, por el otro, debido a que esas fuentes de ingresos ilícitos pueden, a largo plazo, contribuir a que se ahorre el pago de salarios más altos. Un fondo secreto ilegal dentro de una organización puede actuar como un fondo de contingencia, que la alta gerencia podrá con flexibilidad, aunque en forma ilícita, destinar a satisfacer los fines del organismo.

Por ejemplo el programa de Alimentos por Trabajo, implantado en Bangladesh a fines de la década de 1970, tuvo reglas estrictas respecto a la distribución de trigo donado. El cereal no podía emplearse para indemnizar a los terratenientes cuyas tierras habían sido empleadas para construir terraplenes de defensa contra las inundaciones. Debido a que el principal objetivo del plan era aliviar la desocupación local, el trigo no se podía dar a contratistas de trabajo para el empleo de mano de obra migrante. Muchos de los gastos de los supervisores del programa, como transporte, alimentación y alojamiento, no podían ser costeados por el propio programa. Sin embargo, en la práctica, cierta cantidad de trigo fue empleada por muchos administradores efectivos del programa Alimentos por Trabajo, precisamente para esos fines. La economista política Ju-

dith Tendler llegó a la conclusión de que estos casos de corrupción eran útiles al cometido de la organización:

En los tres casos de uso indebido del trigo, se podría considerar que el mal uso de él tuvo efectos beneficiosos sobre la ejecución del proyecto, ya que si bien burló en cierta medida normas restrictivas del programa, no contribuyó a llenar los bolsillos de nadie. En el caso de la compra de las pequeñas tierras, el terraplén de contención de las inundaciones tendría que haberse desviado de la orilla del río si no se hubiese podido usar la parcela del pequeño agricultor. En el caso de los contratistas de mano de obra, habría sido difícil que el comité del proyecto encontrara trabajadores locales a los jornales vigentes, porque el proyecto estaba situado en una región de escasa desocupación... En todos estos casos el desvío del trigo fue un hecho público y consentido, al considerárselo conveniente en el ámbito local.²⁰

Estos tres "recordatorios" tienen algunas características en común. En primer lugar, se refieren a los beneficios de acciones corruptas específicas, no a la corrupción sistemática que impregna muchas o la mayoría de las decisiones. En segundo lugar, los beneficios presuntos dependen del supuesto de que la corrupción transgrede una política económica errónea o ineficiente, supera las limitaciones de un sistema político imperfecto, o evita los defectos de las normas de una organización. En resumen, *si el sistema existente es malo, entonces la corrupción puede ser buena*. La ecuación a que antes nos referíamos, aquella del interés del mandante y del interés público puede, lamentablemente, ser una suposición demasiado optimista.

Como lo expresó Leff:

Con frecuencia, la crítica de la corrupción burocrática parece tener en consideración una imagen en donde el gobierno y los funcionarios públicos están trabajando inteligente y activamente para promover el desarrollo económico, sólo para que sea desbaratado por los actos de los sobornadores. Una vez disputada la validez de esta interpretación, también deben reevaluarse los efectos de la corrupción. Este es el caso si el gobierno está compuesto por una elite tradicional, indiferente, cuando no hostil, al desarrollo, o por un grupo revolucionario de intelectuales y políticos que se interesan ante todo en sus objetivos.²¹

Según palabras del científico político Samuel Huntington: "En función del crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y deshonestá, es otra sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y honesta".²²

A modo de ejemplo, veamos la evaluación que el economista Malcolm Gillis hizo de Indonesia. Durante la época de la "Economía Orientada" del presidente Sukarno, "todos los vestigios del mecanismo de mercado que permanecían en 1958 debían ser reemplazados

por el planeamiento estatal, implantado con criterios burocráticos... La economía resistió el derrumbe total"... (únicamente en virtud de que) "los agricultores y los hombres de negocios eludieron la penetrante telaraña de controles administrativos por medio del trueque, el contrabando, y los mercados negros".²³ Estos controles, afirmaba Gillis, eran "hostiles al desarrollo"; de tal manera que eludirlos, aun por vía de la corrupción, era un paso beneficioso.

Por supuesto, las políticas y las normas eludidas por el camino de la corrupción no siempre son miopes y mal orientadas. En el caso de Filipinas, ni la evasión corrupta de impuestos ni la malversación del dinero recaudado en concepto de gravámenes, para financiar el alto nivel de vida de algunos funcionarios del BIR, iban en bien de los intereses del país. Más aún, los controles económicos y las "intromisiones" censuradas por los economistas pueden implantarse por razones de eficiencia económica. Los gobiernos con cierta frecuencia (si bien no siempre) intervienen en la economía precisamente en aquellas circunstancias en que no se puede confiar en los mercados para distribuir bienes y servicios con eficacia debido a causas externas, falta de divisibilidad, bienes colectivos y otras fallas del mercado.²⁴ En esos casos, la corrupción puede sencillamente reintroducir las fallas del mercado y dañar la economía. Una conclusión similar se considera válida para la transgresión corrupta de los mecanismos políticos aceptados o los procedimientos de las organizaciones. El resultado bien puede ser perjudicial para la estabilidad y la integración políticas y para la eficacia de un organismo.

Por lo tanto, en lo que concierne a los objetivos de las políticas anticorrupción, hay un tema clave que se refiere a la utilidad social y organizativa de las normas y políticas transgredidas. Los pagos corruptos no son, por sí mismos, socialmente productivos; no se suman al total de los bienes y servicios al alcance de la sociedad. Pero si dichos pagos eliminan o mitigan políticas ineficientes, entonces, a pesar de su esencia improductiva, pueden engendrar mayor eficiencia y, por esa causa, una mayor abundancia de bienes y servicios. Por el contrario, imaginemos que la corrupción distorsiona políticas públicas que, de no ser así, serían eficaces. En ese caso el resultado es doblemente perjudicial: los pagos corruptos son socialmente improductivos, y dan por resultado políticas ineficientes en el mismo ámbito.²⁵ Sólo cuando la corrupción sirve para pasar por alto "distorsiones" ya existentes puede ser útil, desde un punto de vista económico, político o de organización.

A veces la corrupción ayuda en alguna forma y daña en otras. Por ejemplo, dejar a un lado las normas públicas por medio de acciones corruptas suele provocar una suerte de eficiencia económica pero a expensas de los otros objetivos que las normas buscaban en principio. Un caso así es la creación por el gobierno de Tanzania de cooperativas de comercialización "con el fin de contrarrestar el comercio privado de productos agrícolas casi totalmente dominado por el Asia". Sin embargo, este "propósito de equidad" engendró un

sistema de comercialización menos eficiente. Y la corrupción fue quizá una consecuencia previsible: "No obstante, hacia la mitad de la década de 1970, se vio a las claras que no era posible evitar la difundida corrupción, ni el manipuleo político creciente de las cooperativas por la elite rural".²⁶ Las cooperativas se disolvieron en 1976. La corrupción puede haber "corregido" algunas de las deformaciones económicas introducidas por las cooperativas de comercialización, pero esa corrección se hizo al costo de subvertir algunos de los fines sociales y políticos de las cooperativas (con los que se puede estar de acuerdo o no).

Por lo tanto, declaraciones generales sobre los efectos buenos o malos de la "corrupción" en conjunto no nos ayudarán a evaluar las consecuencias de los casos particulares que podamos encontrar. Por otra parte, dado el predominio en los círculos académicos de los defensores de la corrupción, quizá valga la pena analizar el consenso desfavorable que se observa en los trabajos de los estudiosos de ese tema.

La corrupción suele ser perjudicial

Ante la creciente evidencia de corrupción en los países en desarrollo, parece claro que los efectos desfavorables de ella superan en mucho a los (ocasionales) beneficios sociales. He citado ya esa conclusión en un estudio reciente auspiciado por el Banco Mundial. Muchas de las pruebas en ese sentido que aparecen allí no las reproduciré aquí. Pero repasaremos algunos casos especialmente útiles que ayudan a poner en perspectiva los "recordatorios" de que la corrupción puede ser útil.

En 1967, el científico político Joseph Nye publicó un análisis esquemático de costo-beneficio sobre la corrupción. Distinguió tres resultados: efectos sobre el desarrollo económico, la integración nacional y la capacidad gubernamental. Luego distribuyó los tipos de corrupción según varias escalas:

- Jerarquía de los funcionarios estatales: superior o inferior.
- Condiciones políticas del país: favorables o desfavorables.
- Atractivos empleados en las transacciones corruptas: modernos (es decir, dinero) o tradicionales (vale decir, posición social).
- Magnitud de la "desviación de los deberes formales del desempeño público" inducida por la corrupción: extensa o marginal.

Nye observaba, además, que podría agregar a estos distintos tipos variables diferentes, como por ejemplo la escala de la corrupción; la visibilidad, "los efectos sobre el ingreso" y otras. También hacía notar que dentro de sus categorías quizá fuera conveniente establecer más subdivisiones (como por ejemplo, distinguir entre políticos y funcionarios públicos).

Luego, sistemáticamente, Nye estimó los probables costos y beneficios de sus varias categorías de corrupción. Su conclusión fue

que aquélla era por lo general dañosa: "Podemos pulir los conceptos generales sobre la corrupción y el desarrollo político en el sentido de que 'es posible que los costos de la corrupción en los países menos desarrollados excedan sus beneficios, salvo en el caso de la corrupción de alto nivel que abarque atractivos modernos y desviaciones marginales, y excepto cuando ese flagelo proporciona la única solución para un importante obstáculo al desarrollo' ".²⁷

Las conclusiones de Nye se han ampliado y elaborado en un gran número de estudios de la corrupción. Por ejemplo, un acabado análisis de ese tema en Marruecos se hacía eco de nuestros tres "recordatorios". Pero descubrió que la corrupción, lejos de ayudar a ese país, fue socavando su economía, el sistema político y la eficiencia de la organización.

A la postre: la corrupción en el sistema marroquí contribuye muy poco a la eficiencia empresarial y la formación de capital.

Al (funcionario público) se lo soborna para que cumpla con sus obligaciones naturales, antes que para eliminar la burocracia.

En resumen (más que estimular el acceso) la corrupción en Marruecos puede haber contribuido a la estratificación de recursos dentro de una elite burguesa muy particular.

Existe un grado general de cinismo reinante en todas partes...Se ve emerger una atmósfera de cada uno para sí y cada clan para sí mismo, lo cual impide formar coaliciones en gran escala o politiquero en la burocracia.

En este sistema, la corrupción sirve sólo a una función "beneficiosa", es decir, la de la supervivencia del régimen.²⁸

Otro estudio demostró que la corrupción en Ghana intensificó los conflictos étnicos, arruinó la eficiencia del gobierno municipal y organismos nacionales, paralizó los sistemas de méritos de contratar y promover, engendró "una atmósfera de desconfianza que inundó todos los ámbitos de la administración", y minó la filosofía del socialismo africano.²⁹ En un artículo sobre el flagelo en Uganda se afirmaba: " 'El buen gobierno' precedió y sucumbió ante la corrupción en Kampala, en vez de seguirla y reemplazarla, como ha hecho en muchas, aunque no todas, las ciudades norteamericanas".³⁰ Un repaso de la corrupción en Corea rechazó la validez del recordatorio del economista: "Ninguno de nuestros estudios de casos indica que el dinero recaudado por vía de la corrupción fue invertido directa y productivamente".³¹

Desde mediados de los años 70, la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Filipinas auspició una docena de proyectos de investigación sobre la corrupción en ese país, incluidos análisis de organización bien detallados y estudios de casos.

En un resumen de este trabajo se afirmó:

La corrupción causó grave influencia negativa en los esfuerzos por desarrollarse, desmintiendo así la llamada "hipótesis revisionista" que dominaba en Occidente y según la cual la corrupción es un paso necesario en

el proceso del desarrollo, o un medio de acelerarlo. En vez de eso (nuestra investigación) demostró que la corrupción lleva a favorecer a los productores ineficientes, a la distribución inequitativa y desleal de los escasos recursos públicos, y a la fuga de ingresos de las arcas estatales hacia manos privadas. En forma poco directa, pero no menos perniciosa, la corrupción provoca también la pérdida de confianza en las autoridades.³²

La organización de ayuda exterior de Canadá auspició a fines de los años 70 el trabajo empírico más amplio. Numerosos estudios se hicieron en Hong Kong, Corea, Malasia, Nepal, Filipinas, Singapur y Tailandia. Una y otra vez los estudios de casos documentaban efectos socialmente dañosos de las actividades corruptas, mientras ~~que las consecuencias~~ ~~beneficiosas~~ resumidas en nuestros "recordatorios" rara vez se encontraban. Hace poco tiempo se presentó un resumen magistral de esta investigación. Entre sus conclusiones tenemos:

¿Ayuda la corrupción a un organismo a lograr sus metas previstas? ~~La respuesta parece casi perfectamente negativa, salvo en un caso (cuando la corrupción permite a la policía sobornar a informantes)... Un efecto negativo destacado... es su papel para desplazar objetivos, a medida que los empleados persiguen sus propios intereses pecuniarios antes que los objetivos de la organización. En ese caso las energías del personal se consumen en la búsqueda de sus intereses comerciales corruptos, dejando a un lado lo que se espera que sea su primera misión...~~

Por lo tanto, nuestra conclusión es la siguiente: la corrupción es tóxica con muy pocas excepciones. Desearíamos contar con resultados más positivos desde que nos hemos puesto a estudiar el problema de su potencia y difusión en la mayoría de los países donde investigamos.³³

Análisis de los efectos de la corrupción

~~Los descubrimientos~~ antes expuestos quizá llamen a sosiego el debate académico sobre los perjuicios generales de la corrupción, pero como están expresados en un plano tan general no son de mucha ayuda para pensar en políticas anticorrupción. ¿Podemos distinguir alguna pista a partir de esta literatura relativa a las clases de corrupción que tienen mayor probabilidad de ser más dañosas o menos dañosas en circunstancias determinadas?

Veamos los efectos de la corrupción en cuatro categorías: eficiencia, distribución equitativa, incentivos y política.

Eficiencia. Anteriormente vimos el recordatorio del economista según el cual, a veces, la corrupción provoca una más eficiente asignación de los recursos. Un ejemplo clásico es cuando la gente "licita" mediante sobornos para obtener una licencia o permiso difíciles de conseguir. Los revisionistas utilizaban razonamientos económicos elementales para argumentar que un sistema de licitación, por más ilícito que fuera, asignaría los bienes escasos a la gente cuya volun-

tad y capacidad de pago fuesen más altas, lo que resultaría eficiente en un sentido económico. ¿Pero, qué sucede si el bien escaso es una matrícula para practicar la medicina o un permiso de seguridad de construcción de un edificio? En tales casos, el que licitara más alto no sería el más eficiente, y el sistema de licitación no produciría mejoras económicas.

Tomemos el caso del sencillo modelo de una fila de espera para conseguir un servicio público. ¿Acaso no sería más eficiente el remate corrupto de lugares en la fila que la actitud de primero en llegar, primero en ser atendido? Los revisionistas hubieran dicho que sí, y tendrían algo de razón. Pero no es necesariamente así, de acuerdo con la economista política Susan Rose-Ackerman en su novedoso análisis de los mercados corruptos. En este sentido demostró que "aun un sistema de precio legal, no puede realmente usarse para producir eficiencia si todos los solicitantes se ven obligados a encolumnarse en una única fila".³⁴ Un sistema de precios corruptos agrega fuentes adicionales de ineficiencia: las distorsiones debidas al temor de sanciones, funcionarios monopólicos que no eligen en forma eficiente, y la posibilidad de que los funcionarios desaceleren su ritmo de trabajo para lograr sobornos mayores. Rose-Ackerman concluyó así: "Los economistas que ven favorablemente la corrupción suelen tener un punto de vista restringido, una definición estrecha de la bondad y un modelo simplificado, en exceso del mercado corrupto".³⁵

La corrupción engendra costos ineficientes en función del desecho y la mala asignación de recursos que con frecuencia la acompañan. Por ejemplo, un descubrimiento característico es que debido a las corruptas políticas de adquisiciones, los gobiernos de los países en desarrollo pagan entre un 20 y un 100 por ciento más que el precio que pagarían en ausencia de corrupción. Esto se ha logrado documentar en cuidadosos estudios realizados en Tailandia, Indonesia y la India.³⁶ En el Capítulo 6, veremos lo mismo en Corea.

Durante la sequía saheliana a principios del decenio de 1970, el presidente Tomabalbaye del Chad y su esposa "se vieron aparentemente envueltos en varios casos de coima (coimas de transporte, reventa, mano de obra, etc.), cuyos efectos les permitieron obtener pingües ganancias a expensas de la ayuda ofrecida desde el exterior... Los donantes de ayuda se encontraron pagando exorbitantes comisiones, sólo por traer suministros de auxilio a Njamena".³⁷ Ahora bien, estos pagos extras en un sentido no están "perdidos" para la sociedad, de la misma manera que su automóvil no está perdido para la sociedad si se lo roba un ladrón. Pero los recursos que deberían haber sido asignados a un propósito público no lo han sido así, aun cuando las partes privadas corruptas han ganado.

La corrupción suele conducir a otras ineficiencias. Si los sobornos se refieren a la inseguridad de las construcciones, a empleados estatales no capacitados o a negligencia policial, se pueden producir

“males públicos”. De acuerdo con el sociólogo Robert Wade, la corrupción afincada en los organismos de Conservación de Suelos de la India ha hecho que los funcionarios del gobierno no hicieran cumplir la política de “terraplenado siguiendo las curvas de nivel”, que es la cuidadosa construcción de camellones bajos para prevenir la erosión durante la estación de las lluvias. El resultado fue desastroso.

La capa superficial del suelo de la India es su más preciado recurso; cada centímetro de la capa de humus necesita alrededor de 500 años para formarse. El terraplenado siguiendo las curvas de nivel es una de las principales técnicas para conservarlo... Sin estas condiciones, el agua de las lluvias se escurriría en los puntos más débiles y comenzarían a formarse excavaciones por erosión.

Esto es, en efecto, lo que ocurre a menudo, ya que el Departamento de Conservación de Suelos no compacta ni cubre con césped los terrapienes recién construidos, o no provee una estructura para trasegar el agua de las terrazas superiores a las inferiores. La tasa de erosión del suelo en una zona tratada de esta manera, se considera que es de unas 10 veces mayor que en las regiones adyacentes (donde el terraplenado según las curvas de nivel ha sido correctamente puesto en práctica). Los costos son los siguientes: (1) pérdida permanente de producción de la tierra en donde está situado el programa; (2) pérdida semipermanente de producción en virtud de los conos aluvionales inferiores donde se depositan los sedimentos, (3) creciente sedimentación en los ríos inferiores, lo que causa mayores riesgos de inundaciones y de aterramiento de reservorios.³⁸

Wade culpa explícitamente de la mayoría de estas deficiencias a las acciones corruptas de los funcionarios del Departamento de Conservación de Suelos.

Una tercera clase de ineficiencia se presenta cuando, debida a la corrupción, funcionarios estatales de alto rango desvían las políticas públicas en su beneficio y de un pequeño número de amigotes. La profesora de administración pública Victoria A. Bautista documentó con mucha precisión esa “corrupción política” en Filipinas durante el gobierno de Ferdinand Marcos.³⁹

La distribución equitativa. Una segunda categoría de las consecuencias de la corrupción es la de redistribuir los recursos. La mayoría de los estudios demuestran que los ricos y los privilegiados se benefician con los arreglos corruptos a expensas de los pobres, del sector rural y de los carentes de toda ventaja. A veces el poder militar o policial se traduce corruptamente en ganancias económicas en perjuicio de aquellos que no poseen tales poderes. Napoleón definió la política como el “Arte de lo posible”, advirtió un notable economista uruguayo. “Un observador de la escena uruguaya quizá prefiriera decir que es *el bello arte de transferir los recursos reales del pueblo en general a los amigos políticos del gobernante*.”⁴⁰

Los incentivos. Las posibilidades de corrupción crean incentivos perversos en el seno de la sociedad. Los economistas ya han

analizado los incentivos improductivos que se encuentran en una "sociedad en busca de rentas", en donde los ciudadanos y los funcionarios luchan por conseguir "rentas monopólicas", a menudo haciéndolo por vía del soborno. Por ejemplo, veamos el caso del "dinero fácil". Puede parecer eficiente permitir a los ciudadanos pagar a los empleados públicos por servicios más rápidos que lo normal. Se puede considerar como una propina o un salario por horas extras. Pero la posibilidad de obtener esas "rentas" por sus servicios indujo en muchos casos a los funcionarios estatales a exigir pagos extorsivos por la provisión de cualquier tipo de servicio que fuese. De esta manera, las propinas ilícitas y el dinero fácil tienden a convertirse en pagos exigidos y luego en honorarios extorsivos, que dan por resultado la ineficiencia. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado.⁴¹

Esto nos conduce al punto clave. Mientras un acto ocasional de corrupción puede resultar eficiente, cuando ella queda sistematizada y profundamente enraizada nunca lo es. Si, como escribió Huntington, "una sociedad tradicional puede verse mejorada —o al menos modernizada— por un poco de corrupción", es también verdad que "sin embargo, una sociedad en donde la corrupción ya se ha generalizado, es poco probable que mejore con más corrupción".⁴² Ni tampoco esa sociedad tiene probabilidades de ser económicamente eficiente o de gozar de buen funcionamiento político.

En algún momento, en una espiral de corrupción creciente, hasta un ciudadano honesto puede necesitar un acto corrupto de su parte para poder seguir adelante. Como en la novela de Joseph Heller, *Catch-22*, si alguien pregunta retóricamente, "¿Pero qué pasa si todos lo hacen?", la respuesta es "Entonces yo sería un tonto de capirote si no lo hiciese". Esta triste deformación de los incentivos también ha sido probada y documentada en varias naciones en desarrollo. De acuerdo con una Comisión de Informes de Investigaciones de Ghana, la corrupción sistemática en el otorgamiento de permisos de importación significa que "contra su voluntad, los importadores decentes se veían obligados a dar por válidos métodos inadecuados de obtener los permisos como única manera de sobrevivir en su actividad".⁴³ En el mismo país, un periodista local advirtió que "cuando sólo los contratistas deshonestos y corruptos obtienen contratos ofreciendo sobornos, aun los honestos seguirán sus pasos, no porque sean ellos mismos corruptos, sino porque desean seguir trabajando en sus negocios".⁴⁴ En Zaire, los obispos católicos de ese país censuraron en 1978 a una sociedad que había llegado a un punto en donde "el individuo no tiene otra opción que buscar un remedio en la corrupción activa, con el fin de defender sus derechos".⁴⁵

La corrupción perjudica los incentivos de otras maneras. Su existencia puede aumentar la incertidumbre de la gente respecto de los probables beneficios de sus actividades productivas. Esto a su vez suele crear estímulos para conductas ineficientes en la preven-

Cuadro 6. La búsqueda de ganancias y la corrupción

Un monopolista puede cobrar un precio más alto que el que existiría en un mercado competitivo. Las ganancias extras obtenidas de esa manera se llaman "rentas de monopolio". Cuando la estructura de la economía o del gobierno permite la existencia de monopolios, numerosas personas pueden esforzarse por ganar ese monopolio. El ganador se queda con él; los perdedores no. Los recursos que estos últimos emplearon para intentar conseguirlo no suelen crear ni bienes ni servicios y son, según el economista Jagdish Bhagwati, "directamente improductivos". Como consecuencia, la conducta que busca rentas es socialmente improductiva en la mayoría de los casos.

Por la propia índole de muchas de las actividades del sector público, el gobierno tendrá facultades monopólicas sobre los pagos de ciertos bienes y servicios, como protección policial, irrigación, permisos de exportación, ingresos a las universidades públicas, evaluaciones de impuestos, etc. Siendo esto así, los funcionarios que poseen poderes discrecionales sobre esos pagos se verán tentados a cobrar, corruptamente, costos monopólicos. Hacerlo así creará ineficiencias, ya que los ciudadanos pagan precios "demasiado altos" por estos bienes y servicios.

También suele presentarse la búsqueda de ganancias, con la consecuencia de crear mayor pérdida social. Los funcionarios estatales compiten a veces para conseguir puestos o cargos en donde se manejen los pagos monopólicos, y así gastan su tiempo y energías, no en acciones productivas, sino en la improductiva persecución de ganancias. También es posible que los funcionarios se aparten de sus tareas de modo que logren obtener poderes monopólicos sobre los clientes. Entonces, la perspectiva de ganancias mal habidas puede crear incentivos improductivos, de interés lucrativo, en el gobierno.

Véase Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64 (junio de 1974): págs. 291-303; James M. Buchanan y otros, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station: Texas A & M Press, 1980); Jagdish Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy* 90 (octubre de 1982): págs. 983-1002; y Arye L. Hillman y Elhakim Katz, "Risk-Averse Rent Seekers and the Social Cost of Monopoly Power", *Economic Journal* 94 (marzo de 1984): págs. 104-10.

ción de riesgos. Los organismos estatales y el hombre de la calle adoptan medidas preventivas o evasivas, que en sí mismas son socialmente improductivas.