

## MARCO TEORICO DE REFERENCIA SOBRE LA CORRUPCION. ANALISIS DE DOS CASOS DE PAISES EN DESARROLLO

Robert Klitgaard

No venimos con lecciones para ustedes de lo que deben hacer aquí; tampoco queremos llevar lecciones de aquí para allá. No es la idea descubrir una teoría general para todos los países, porque sabemos que cada país tiene su política diferente, su cultura, su historia, que afecta tanto la forma de corrupción como las maneras de combatir esa corrupción; pero es cierto que a veces, viendo lo que hacen otras personas con problemas parecidos, surgen ideas creativas y podemos resolver mejor los nuestros. Por ejemplo, viendo lo que se hace en Hong Kong en contra de la corrupción policial, aunque es un país completamente diferente que México, y que Nueva York, que también vamos a ver, espero que surjan ideas creativas para resolver estos problemas.

Bueno, primero intentaré dar el marco teórico de referencia para el estudio de la corrupción y, quiero ilustrar este marco de referencia con dos breves casos de estudio de una lucha exitosa contra la corrupción que son: Hong Kong y Singapur; después, Philip Heymann va a hablar sobre otro caso de éxito que fue la limpieza de corrupción en la policía de Nueva

York, haciendo hincapié en el rol importantísimo de incentivos para controlar la corrupción, incentivos para los capitanes y los funcionarios del mismo departamento.

También Philip Heymann hablará del sistema de pagos ilegales de compañías multinacionales que desgraciadamente es una exportación muy importante de Estados Unidos de América a otros países. Empezará con ésto para hablar sobre cómo se pueden seguir las huellas de la corrupción y qué tipos de sistemas de información hay que crear para encontrar la corrupción cuando existe. Después, Walter Broadnax va a hablar sobre los sistemas que están implantados en dos o tres departamentos federales estadounidenses para prevenir y controlar la corrupción, sistemas de gestión, de información y de control y vamos a ver qué nos expone él de su experiencia para que a ustedes les sea útil.

Para que el asunto tenga el sentido práctico que le queremos dar, quiero empezar con dos problemas y quiero preguntarles a ustedes qué harían, cómo empezarían a pensar en estos dos problemas de corrupción que voy a describir.

Primero, la policía de Hong Kong. Por el año de 1970, había un problema de corrupción que fue de verdad asombroso, llegó a un mil millones de dólares de Hong Kong, o sea cien mil millones de dólares norteamericanos, cada año, de corrupción. La policía de Hong Kong fue muy numerosa, diez mil policías por cuatro millones de habitantes; su presupuesto llegó a ciento ochenta millones de dólares de Hong Kong, que es más del presupuesto de salud y más que el del departamento de vivienda. Estudiando ésto, los chinos de Hong Kong encontraron que la corrupción era de una forma sindical, había sindicatos y arreglos de corrupción que iban de arriba a abajo y cantidades de dinero increíbles. Un ex-jefe de policía se fue a Gran Bretaña con más de cien millones de dólares. Además, la cultura en

Hong Kong, se decía, favorecía a la corrupción, o sea fue una razón cultural, fue algo de tradición.

Entonces llegó un nuevo gobernador a Hong Kong y dijo: tengo que corregir ésto, voy a inventar una nueva agencia independiente para combatir la corrupción. Y el problema que fue suyo y quiero plantearles a ustedes es, ¿cómo proceder con esta nueva agencia, qué poderes debe tener, qué estructura debe tener y qué estrategia debe seguir?

El segundo problema que quiero plantearles es la aduana en Singapur. En los años sesenta había pagos por importaciones ilegales como drogas, armamentos, productos pornográficos, etc. También había pagos para importaciones legales, para que el agente aduanal fijara una tasa más baja o permitiera la importación sin impuesto y llegó a ser un problema muy grande.

Ahora, si ustedes estuvieran encargados de ese departamento de aduanas, ¿cómo empezarían a pensar en controlar ese problema, que fue muy extenso?. Para muchas personas, esos dos problemas serían tan difíciles que dirían: bueno, no se puede hacer nada, es una cosa de cultura, en todos los países hay corrupción y no hay política contra ésto; otras personas dirían: bueno, es una cosa fundamentalmente política, con apoyo político se hace todo. Pero sabemos, y aquí también supongo, que no es sólo cuestión de voluntad política. Hay que tener buenas ideas de dónde empezar, dónde empujar y qué políticas seguir y quiero mostrar un marco de referencia que para mí ha sido útil para entender ésos y otros casos.

Lo que llamo marco de referencia para análisis de política, empieza fundamentalmente con un punto de vista económico. Yo pienso, quiero que sigamos con la idea que la corrupción es un fenómeno económico, que para combatir la corrupción hay

que pensar en los costos de corrupción, pero también en los costos de combatir la corrupción y hay que seguir la lucha contra la corrupción hasta el punto en que los costos por combatirla sean iguales a los costos de la misma. Lo que quiero decir, es que se puede ir demasiado lejos en la lucha contra la corrupción, tanto como en la lucha contra la contaminación del aire, en donde eliminar la última partícula contaminante puede ser tan caro que socialmente sea un error.

Tengo un diagrama que llamo la cantidad óptima de corrupción, que no es cero. Para muchos abogados, filósofos y otros que tenemos corazón, esta proposición suena mal, es algo casi inmoral; pero desde el punto de vista de un duro análisis de la política contra la corrupción, creo que es el primer paso hacia una estrategia; hay que darse cuenta que las formas de corrupción no tienen el mismo costo social y por lo tanto hay que seleccionar la combinación de políticas contra la corrupción que sean las efectivas en beneficio-costos.

El segundo paso en este acercamiento económico al problema de corrupción pregunta, ¿porqué un oficial es corrupto?, ¿cuál es el cálculo que hace un oficial corrupto?. Les expongo a continuación un diagrama que quiero que consideren como modelo teórico del porqué una persona puede ser corrupta; o sea, la persona que es corrupta está pensando: si soy corrupto, ¿cuáles son las ventajas y cuáles las desventajas?. Si las ventajas son muy grandes y los costos o desventajas (los riesgos) son muy bajos, mi idea es que esta persona siendo mexicana, estadounidense o rusa, tendrá la tendencia a ser corrupta.

La siguiente posibilidad supongamos que es una en diez. Hay que multiplicar el beneficio, menos el costo, que es la falta; luego, si no te captan, recibes el soborno, aunque pagas el mismo costo moral de ser corrupto. He expuesto para conve-

nencia, que el costo y el beneficio de no ser corrupto sea cero; entonces digo que una persona tendrá la tendencia de ser corrupta cuando el beneficio o utilidad anticipada sea más de cero.

Sabiendo esto, quien quiera combatir la corrupción tiene que pensar: ¿cómo puede afectar el cálculo de ese oficial?, ¿cómo puedo subir el costo moral?, ¿cómo puedo bajar la cantidad de la mordida?, ¿cómo puedo incrementar la posibilidad de que el señor sea atrapado al momento de estar siendo sobornado? y ¿cómo puedo modificar el castigo para que racionalmente una persona no persiga la corrupción?. Este modelo es muy sencillo, porque pierde un rasgo importante de la corrupción oficial, que es que la persona corrupta trabaja para una autoridad que yo llamo el principal, como un agente de gobierno. Para una autoridad que es representante de la agencia para la cual trabaja, el principal le da unas normas o reglas de operación, sus castigos y premios por ser bueno, selecciona a sus agentes y saca información de los agentes y de los clientes. Con esta información, el principal se da cuenta de lo que hace el agente; si esa persona hace algo mal con el cliente, una cosa corrupta, se entera de inmediato. Este modelo de principal —agente-cliente—, se aplica por ejemplo cuando el agente es inspector en una empresa pública que está comprando de un cliente, en nombre del principal, algún equipo. Para comprar ese equipo, el agente tiene poder de decisión, puede seleccionar la información sobre las características del equipo. Este trabajo no lo puede realizar el principal, así que tiene que dejar un poco de poder al agente; pero en tanto, el agente, teniendo un poder monopolista, en cuanto al cliente, puede sacar una “mordida” por comprar un equipo más caro que otro. El modelo también se aplica para una persona que está encargada del riego, por ejemplo, que debe dar el agua a éste o ese lado, también a un inspector de impuestos que puede decidir si un señor tiene tal capital o menos capital o si su casa vale tanto más o tanto menos. La esencia del modelo es

que el agente tiene la discreción que le da el principal de actuar con varios clientes y que la información que saca el principal es muy costosa y es asimétrica; el cliente sabe mucho, el agente sabe mucho, pero tienen intenciones de engañar al principal.

A continuación, tengo lo que llamo los rasgos claves de la corrupción; a causa del tiempo, no voy a seguir cada paso, sino quiero ir inmediatamente al que nos enfoca, qué puede hacer el principal para combatir la corrupción de parte del agente y del cliente. Hay varios tipos de políticas:

Primero, el principal puede seleccionar al agente, puede escoger a quien trabaje por él y puede tener cuidado de emplear solamente a gente que sea confiable.

Segundo, el principal puede afectar tanto los premios; los salarios para actividades buenas, como los castigos para actividades ilegales.

Tercero, es importante que el principal pueda sacar información de los esfuerzos y de los actos de los agentes, mediante sistemas de información y voy en mi presentación más adelante a hacer hincapié en esta parte del cálculo que creo que es muy importante.

En la siguiente parte, el principal puede de alguna manera estructurar la relación entre el cliente y el agente; por ejemplo, puede poner algunos servicios al mercado en vez de la solicitud burocrática, o puede tener inspectores internos que vigilen lo que hacen los agentes, o puede hacer que los agentes trabajen en pareja para hacer más difícil los actos corruptos, o puede estructurar una jerarquía por la cual los agentes trabajen conjuntamente. Hay muchos aspectos aquí con los que el principal puede afectar la relación entre cliente y agente y por fin, por su

ejemplo mismo, tanto como por entrenamiento e información, el principal puede elevar o bajar los costos y beneficios morales de la corrupción dentro de su organización.

Es importante que en cada caso de estudio de éxito del combate a la corrupción, la gente de arriba sea limpia y muy honrada. Tengo algunos ejemplos de varios tipos de corrupción que quiero distinguir: uno, ¿qué es corrupción con un cliente?; otra, ¿qué es corrupción con la organización misma?. En el caso de la categoría de corrupción con un cliente, hay categorías en que la corrupción se manifiesta con servicios legales; por ejemplo, cuando la gente paga un servicio que es legal, pero lo quiere más rápido, o quiere que trabaje por la noche, o algo así; nosotros lo llamamos en inglés "dinero rápido". También el dinero rápido es llevado a extorsión, porque el oficial piensa: me va a pagar si trabajo más rápido, entonces hago el resto del trabajo más lento y me ganaré más dinero.

También hay pagos para servicios ilegales que crean daños sociales. Otro tipo de corrupción es cuando un oficial utiliza su poder para hacer daño como policía o como soldado, para robar o extraer dinero de la ciudadanía; a estos tipos hay que pensar cómo controlarlos, porque las políticas son diferentes, no hay una política que sea igual para todos en este tipo de corrupción.

Quiero hacer dos comentarios aquí:

Primero, cuando pensamos qué hacer para combatir la corrupción en Hong Kong o en Singapur, hay que pensar no sólo en el problema como aparece, como es el problema de corrupción, que son los costos económicos, políticos o tal vez beneficios políticos, y cuál es el aspecto que tiene la distribución de ingresos, el problema ostensible; no sólo hay que pensar en eso, sino en lo particular en el individuo y su agencia anticorrupción,

en el esquema más grande de la economía política; por ejemplo, hay que pensar: ¿cuáles es el "rol" del nuevo jefe de esta agencia?, ¿qué amigos tiene?, ¿qué relaciones tiene?, ¿qué apoyo tiene?, ¿qué recursos tiene?, además, ¿quiénes son sus aliados potenciales? y ¿quiénes son sus enemigos?. En cuanto al tipo de corrupción, ¿quién le va a ayudar?, ¿quién le va a decir que no vaya tan rápido?, hay que pensar cuán rápidamente debe proceder, y esos tres rasgos quiero llamarlos, el problema estratégico, que toma en cuenta la cosa particular del individuo y de su agencia.

Un punto en el que quiero hacer hincapié es que cuando uno esté pensando en la anticorrupción, no hay que pensar sólo en el problema ostensible del costo económico, social o político, sino también en el problema estratégico. Los casos que he estudiado en Asia, que no fueron exitosos, se pueden explicar porque la persona ha hecho un análisis muy bueno sobre el problema ostensible, pero no consideró el problema estratégico.

Mi opinión, después de estudiar a cinco países de Asia y leer de otros países también acerca de este problema grave, es que muchas veces la intervención clave es la información, los recursos que una oficina nueva tiene para sacar información creíble de lo que está pasando con los agentes y los clientes. Puede ser por sistemas formales de control e información, de los cuales se hablará posteriormente; puede ser por inspectores o por partidos independientes como la prensa o como varios grupos independientes del gobierno, de los mismos clientes o grupos de ciudadanos.

Por ejemplo, en Hong Kong como en Singapur han dicho que una persona que tiene más recursos que su salario, tiene que probar que los obtuvo legalmente; esa persona es investigada, se le pregunta porqué tiene tanto dinero, el tribunal está sobre ese

señor para que lo compruebe legalmente. También es importante señalar que a veces se puede utilizar al público mismo, ésta es una manera muy importante de obtener información sobre la corrupción.

Ahora quiero hablar sobre los casos de Hong Kong y Singapur. Describí esos dos casos asombrosos de esos países; ahora se dice que en Singapur casi todo está muy limpio; en Hong Kong tal vez no se ha limpiado tanto, pero sí se ha ayudado mucho a combatir la corrupción en la policía como en otras partes del gobierno de esta colonia; ¿cómo le hicieron?, ¿cuál fue la estrategia?. Primero, en los dos casos había una agencia independiente de la policía o de aduanas que tuvo mucho poder, mucho apoyo político y muchos recursos. En Hong Kong la llaman una agencia Cadillac, que tiene muchos recursos y apoyo fuerte del gobierno.

Tanto el presidente de Singapur como el gobernador de Hong Kong, parece que hacían un cálculo, como antes indicaba, no sólo del problema ostensible, sino también del problema estratégico: ¿dónde están los aliados?, ¿cómo puedo ganar el apoyo del pueblo y de los altos funcionarios políticos y mantener ese apoyo?, ¿cómo puedo obtener un éxito rápido que demuestre a todos, tanto a los corruptos como a los no corruptos, que somos serios y eficaces?, fueron cuestiones muy importantes. Reitero que este cálculo estratégico es importantísimo en estos casos.

Ahora puedo aplicar los tipos de política de anticorrupción que nombré antes. Primero, la selección de agentes en el caso de Hong Kong. Lo más interesante es que tenían que crear una agencia que estuviera separada de la policía y que iba a ser tanto investigadora como ejecutora, pero, ¿de dónde iban a sacar los nuevos agentes?, no iban a sacarlos del mismo departamento de policía, si bien no todos, pero muchos fueron corrup-

tos. Plantearon dos estrategias, una fue pagar más de lo normal en el gobierno, o sea, se formó una agencia en la que podían pagar más, podían emplear más personal y también podían despedir a la gente sin ninguna explicación. El segundo paso fue que llevaron agentes de la Gran Bretaña; siendo colonia, se tiene algunas ventajas, muy pocas, pero una es que se puede "importar gente experta". Con estos dos pasos tenían agentes limpios y capaces y utilizaron el poder casi arbitrario de desemplear a los agentes varias veces, al principio para demostrar a todos los demás que debían ser como ellos decían: "más blancos que blanco".

Segundo, había que cambiar los premios y los castigos, haciendo los castigos más grandes y dando incentivos positivos para los que tenían éxito en controlar la corrupción. Es un punto importante, que se den incentivos positivos a los oficiales para controlar la corrupción.

Y tercero, lo que quiero nuevamente mencionar y subrayar, fue: cómo sacar información de las actividades corruptas para aumentar la probabilidad de que si un oficial era corrupto, fuera captado: cambiar los cálculos de los oficiales corruptos; para ello, tenían una política de prevención. Había tres departamentos, uno era de investigación, otro de prevención; en las palabras de uno de los oficiales, "el departamento de prevención de la corrupción es el responsable de detectar las prácticas y procedimientos dentro de las agencias del gobierno y públicas", hacemos ésto por medio de un examen cuidadoso y análisis de sistemas para eliminar y simplificar en lo posible y deseable leyes obsoletas, procedimientos que son pesados y prácticas que pueden conducir a la corrupción. O sea, no solamente fue cosa de sacar información de que si fulano ha sido corrupto, sino estudiar los sistemas del gobierno para ver dónde es vulnerable a la corrupción, dónde son pesados, lentos, dónde se pueden presen-

tar oportunidades de sacar provecho si uno fuera oficial. En particular, nuestros especialistas estudian áreas de retraso e ineficacia, donde es sabido que la corrupción existe, tanto como dice Francisco Rojas, que la corrupción y la ineficiencia no son separables, son iguales, están muy relacionadas, también fue la política de este departamento.

La otra política, que es muy importante en esta categoría de sacar información y cambiar la posibilidad de que si una persona es corrupta se le capte, fue de armar un departamento de relaciones con la comunidad. Empezaron 5 comités, en los cuales invitaron a participar tanto a hombres y mujeres de alta fama por ser imparciales y honestos, como representantes de la comunidad misma, de la gente humilde, que podían participar denunciando en dónde estaba la corrupción y también dando mucha credibilidad al esfuerzo mismo de la organización.

Con unas palabras más, termino: esos dos casos de estudio manifiestan no que hay una teoría que explica todo, no quiero decir eso, sino que con un punto de vista económico se puede entender el éxito de este departamento. Primero, que empezaron con el problema pensando: cuáles eran las áreas de más alto costo social en cuanto a corrupción y cuáles políticas tenían más o menos costo social, haciendo un cálculo del punto óptimo no formalmente, pero en el sentido metafórico. Segundo, que dieron cuenta estos oficiales del cálculo del oficial corrupto, de su posición como agente de gobierno con información asimétrica, imperfecta, que él domina y que es difícil para el principal obtener.

Entendieron este problema, entendieron que el oficial será corrupto cuanto más sean los premios de ser corrupto, cuanto menos sea la posibilidad de ser detectado y aprehendido, y cuanto menos sea el castigo. Manipularon estas variables para

que el oficial, siendo actor racional, sea menos influido para ser corrupto.

Les tengo que decir, desgraciadamente, que la parte de elevar el cálculo moral, como en Zaire, que tienen una campaña que dice que todo el mundo tiene que ser revolucionario en nombre de Mobutu y todo eso, no se ve mucho en los casos de éxito, pero sí en los casos de fracaso.

Si es muy importante que el líder de dicha organización sea muy limpio, es muy importante también que el líder político lo apoye y lo demuestre con su ejemplo. Pero en el sentido de campaña-entrenamiento a los oficiales para que sean más católicos, comunistas, musulmanes o budistas, el récord no es muy bueno en cuanto a esto. En mi opinión es mejor una idea más de economía, más de costos, de beneficios, que de cálculos morales.