

Explicando la Corrupción como un Sistema de Ciclos Viciosos Entrelazados: Lecciones desde NationLab

Loren Cobb, PhD y Mike González, PhD
NationLab

Introducción

Al describir y medir la corrupción a nivel mundial, el trabajo de Transparencia Internacional (TI) ha sido caracterizado por ser innovador y a la vez crucial. Sin embargo, a lo largo de los años desde la fundación de TI, se prestó muy poca atención al perfeccionamiento de una teoría sobre corrupción. Este ensayo describe la teoría de corrupción que se ha fomentado durante los ejercicios y seminarios de "NationLab" (Laboratorio de Nación) sobre el tema de la estrategia nacional para los países de América Latina. Esta es una teoría que trata de mostrar *porque* la corrupción ha sido tan persistente y tan resistente a reformas y acciones judiciales.

La serie de seminarios sobre estrategia nacional de "NationLab," iniciaron en el año 1997, a solicitud de la Escuela de Altos Estudios Nacionales (EAEN) de Bolivia. Desde el inicio, uno de los temas centrales de NationLab ha sido la búsqueda de una mejor forma para proseguir la batalla en contra de la corrupción. El primer diagrama de NationLab, que constaba de una página, detallaba la corrupción como una de las tres principales amenazas hacia la seguridad nacional en Bolivia (las otras dos amenazas eran la pobreza y la industria de la cocaína).

A lo largo de los años intermedios de crecimiento y desarrollo, la opinión de NationLab ha madurado considerablemente con respecto a los ciclos viciosos que entrapan a naciones enteras dentro de condiciones de pobreza y debilidad. La corrupción continúa siendo una parte central de esta visión, y ciertamente en la actualidad posiblemente es visto como el principal mecanismo que está deteniendo el desarrollo económico y social.

Muchos de los participantes de los seminarios de NationLab, nos han relatado sus teorías personales acerca de cómo opera la corrupción, y poco a poco hemos incorporado sus conocimientos e ideas, dentro de un modelo dinámico. De un comienzo relativamente sencillo, adonde únicamente nos enfocábamos en la rama ejecutiva del gobierno, este modelo ha crecido hasta incluir aspectos de las ramas legislativas y judiciales, así como la influencia que tienen las empresas multinacionales y bancos internacionales.

Explicando la Corrupción

Hemos aprendido mucho de los aproximadamente 3500 hombres y mujeres de los ocho países y otros que han participado en NationLab; y la versión RegionLab facilitada bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC. A continuación es una síntesis de todo lo que hemos escuchado y discutido, convertido en una teoría de corrupción descrita en el lenguaje de diagramas causales y modelos dinámicos sociales.

Este ensayo propone una teoría, y no conclusiones empíricas a partir de un análisis de datos. Proponemos un sistema de conexiones causales, que está compuesto de cuatro ciclos viciosos que se entrelazan entre sí. La fortaleza de esta teoría es que provee una explicación coherente a la resistencia extrema de corrupción que se afianza en contra de reformas y acciones judiciales.

Una opinión acerca de la corrupción que *no* hemos incluido en este análisis, es la explicación del comportamiento corrupto, en términos de falta de moralidad. Esta es la idea común de que la corrupción entre los líderes nacionales es causada por una educación moral inadecuada dentro del marco familiar y de las escuelas. Por lo tanto, la mejor forma de combatir la corrupción es mejorar la educación moral. Mientras que no queremos sugerir que la cultura y educación moral no es importante, si creemos que la evidencia existente está abrumadoramente en contra de esta hipótesis en particular. Al contrario, parecería que la mayor parte del comportamiento corrupto es una *consecuencia* de deficiencias estructurales en el diseño del gobierno, a pesar de la educación moral.

Un lamento memorable de uno de los participantes de NationLab, quien dijo que, “*¡Nuestro sistema de empleo público podría corromper hasta a un santo!*”, podría ser una exageración. Sin embargo creemos firmemente que el ciclo vicioso que se encuentra arraigado dentro de un sistema gubernamental puede llegar a apoderarse de un conjunto de funcionarios públicos de los más honestos, bien intencionados y bien entrenados.

Una Teoría de la Corrupción Gubernamental

La figura 1 (a continuación) ilustra de manera simplificada, uno de los ciclos propuestos auto-reafirmantes de retro-alimentación el cual, una vez iniciado podría llegar a perpetuar el comportamiento corrupto entre los funcionarios gubernamentales. Para explicar cómo funciona este modelo, primeramente examinaremos un ciclo sencillo en aislamiento, y posteriormente veremos los tres ciclos viciosos adicionales. Luego, los uniremos todos y consideraremos el comportamiento del sistema completo de ciclos viciosos entrelazados. Finalmente, de este sistema, inferiremos los puntos críticos de apalancamiento hacia el cual se deberá dirigir la reforma, si el sistema deberá será expiado de corrupción.

Ciclo J: La Economía Informal

Iniciamos con un círculo causal no complicado pero de auto-perpetuación que opera en muchos países. Este es el ciclo que pasa a través de las casillas rotuladas J, K, H y E en la Figura 1, lo cual en sí únicamente es una pequeña parte de todo el diagrama

Explicando la Corrupción

causal (Figura 5). Para distinguir este ciclo específico de los otros, nos referiremos a éste como el “Ciclo J.” En general, cada uno de los ciclos será identificado por la etiqueta de su variable más importante.

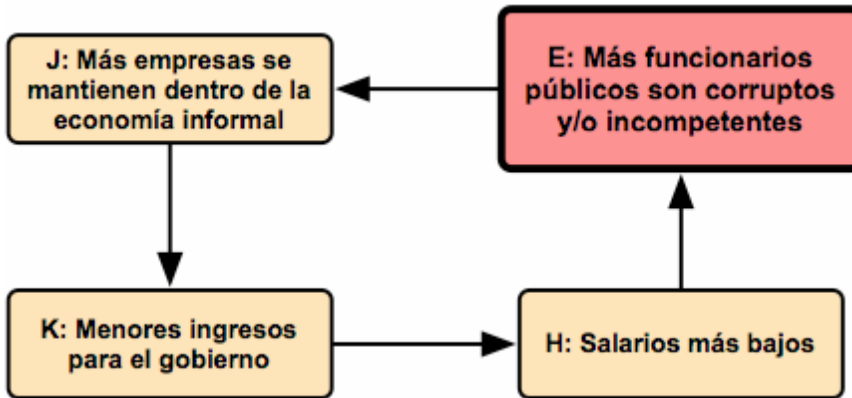


Figura 1: Influencia de la economía informal en el proceso de corrupción.

Cada país en el mundo tiene una economía informal, definida más o menos como aquella parte del total de la economía que no se registra con el gobierno y tampoco paga impuestos sobre ninguna transacción. Como porcentaje del total, las economías informales oscilan entre un mínimo estimado del 13% (en los Países Bajos) hasta un máximo del 100% en países cuyo gobierno nacional ha colapsado (como por ejemplo en Somalia). Por definición, mientras más grande la economía informal, más pequeña será la base tributaria por ventas e impuestos sobre la renta corporativos, y para impuestos sobre la renta individuales, que son retenidos por los empleadores. Por lo tanto, cualquier evento que incremente el tamaño de la economía informal (Casilla J en la Figura 1) causa una reducción en los ingresos para el gobierno nacional (Casilla K). A veces, los gobiernos intentan contrarrestar la pérdida de ingresos, al (a) incrementar los impuestos para la economía formal o incrementar los impuestos en las importaciones. Cualquiera de estas dos respuestas tiene la probabilidad de sacar a más negocios fuera de la economía formal. De cualquier forma, disminuye la cantidad total de dinero que está disponible para pagar los salarios gubernamentales (Casilla H).

Cuando un gobierno sufre una reducción de fondos para pago de salarios, en ese caso tiene que reducir el número de puestos de trabajo o reducir los salarios. Este es el “momento de la verdad” para cualquier organización. Bajo circunstancias ideales, la organización tomará la oportunidad de mejorar la eficacia, eliminando trabajos marginales y redundantes, sin embargo, cuando un gobierno ya está plagado de personal corrupto o incompetente, en ese caso la respuesta oportuna podría ser pagar menos de los niveles salariales nominales (Casilla H). En la medida en que la remuneración actual cae a niveles por debajo de los aceptables, de la misma manera los funcionarios públicos tendrán aún menos incentivos para abstenerse de entrar en

Explicando la Corrupción

prácticas corruptas y el personal competente comenzará a dejar sus empleos en el gobierno (Casilla E).

Finalmente, en la medida en que las empresas perciben que los impuestos y tarifas comerciales están sosteniendo un gobierno sumamente corrupto e incompetente, comenzarán a salirse de la economía formal y pasarán a formar parte de la economía informal (Casilla J), y aquellos que ya están en la economía informal estarán renuentes a formalizar sus operaciones. Este último paso cierra el círculo, a través de la Casilla J. Una vez iniciado este proceso, resulta sumamente difícil detenerlo.

Para resumir, el ciclo vicioso, $J \rightarrow K \rightarrow H \rightarrow E \rightarrow J$ describe los efectos de incrementos de la corrupción en la economía informal, a través del paso intermedio de menores ingresos para el gobierno. Estos efectos son auto-reafirmantes, o en otras palabras quiere decir que una vez comienza, continuará perpetuándose.

Ciclo I: Acuerdos Internacionales

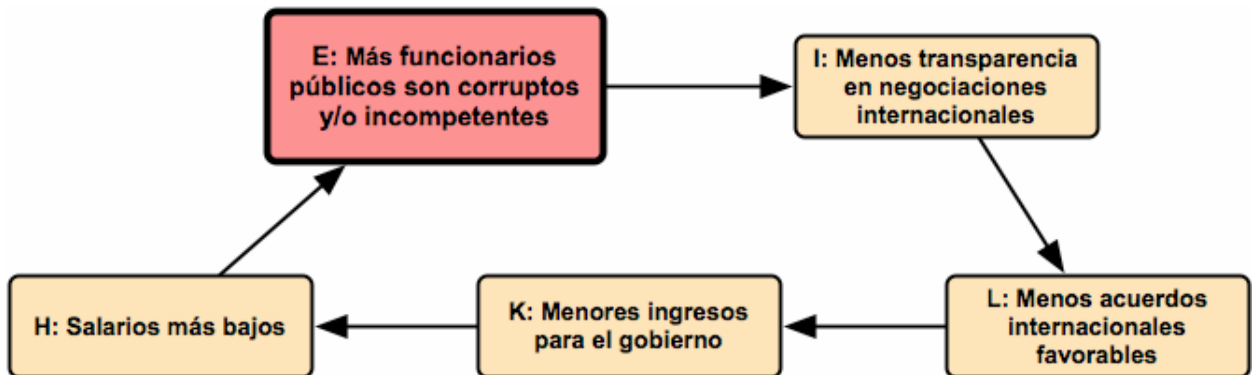


Figura 2: Efecto de menos transparencia en negociaciones internacionales.

Los países pobres muchas veces salen mal parados en las negociaciones con empresas multinacionales y en negociaciones bilaterales con naciones más poderosas. Pensamos que la corrupción es un factor probable dentro de este bajo rendimiento, siempre que las negociaciones se realicen sin transparencia. El mecanismo es muy sencillo y bien conocido: negociaciones a puerta cerrada (Casilla I) ofrecen extensas oportunidades para llegar a acuerdos secretos privados entre los participantes. Típicamente, estos acuerdos privados enriquecen a los negociadores de los países pobres, a cambio de concesiones que de otra manera jamás habrían sido aceptadas (Casilla L).

La consecuencia directa de estas concesiones es que más de los beneficios económicos del acuerdo salen fuera del país, y menos se quedan dentro del país. Esto

Explicando la Corrupción

disminuye los beneficios para el país pobre y de alguna manera, directa o indirectamente, reduce los ingresos del gobierno (Casilla K). Igual que en el ejemplo anterior, esto resulta en una menor cantidad de fondos totales para salarios gubernamentales (Casilla H) y en última instancia, en un incremento en la incompetencia y corruptibilidad de todos los funcionarios públicos. Serían ellos los que con toda seguridad dejarían de insistir en cuanto a la transparencia en futuras negociaciones internacionales, y con ello, el ciclo continúa.

Para resumir, el ciclo vicioso $I \rightarrow L \rightarrow K \rightarrow H \rightarrow E \rightarrow I$ describe el efecto que tiene una menor transparencia con respecto a negociaciones internacionales sobre corrupción, a través del paso intermedio de menores ingresos para el gobierno.

Ciclo C: El Sistema de Justicia y la Seguridad Pública

Cuando el sistema judicial de un país está comprometido por la corrupción e incompetencia (Casilla C), en ese caso las consecuencias son sumamente serias para todos los niveles y sectores de la sociedad. En particular, consideramos que un sistema jurídico incompetente permite que el crimen organizado avance. Entre las primeras señales en aparecer, son los incrementos en las ventas de drogas ilícitas, asuntos de protección y extorsión, secuestros para fines lucrativos y juegos de azar. El crimen organizado luego pasa a la industria de la construcciónⁱ, apoyado por las ganancias provenientes de estos negocios ilegales, y posteriormente pasa a una serie de empresas que manejan un alto flujo de efectivo (Casilla F). Uno de los costos de los negocios ilícitos es un vasto soborno, para comprar protección de parte de las agencias de la ley y agencias reguladoras. Las metas iniciales de este patrón de soborno son la policía y la oficina del fiscal general, sin embargo al final casi todas las agencias del gobierno se ven afectadas (Casilla E).

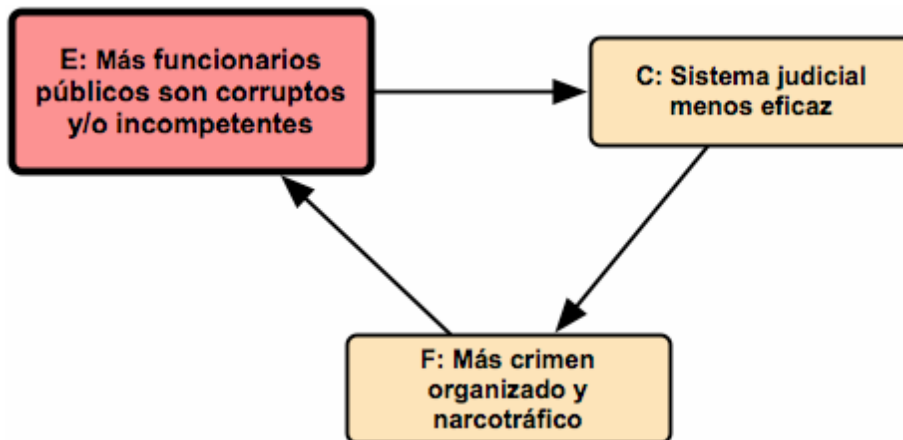


Figura 3: Influencia del sistema judicial en el proceso de corrupción.

Explicando la Corrupción

Cuando se nombran a los magistrados y jueces como parte del sistema de influencia política, entonces sus siguientes fallos en casos políticos, estarán sujetos a severos conflictos de interés (Casilla A).

Para resumir, el ciclo vicioso **C → F → E → C** describe el efecto de disminuir la competencia del sistema judicial a través del paso intermedio de un mayor crimen organizado. El sistema de influencia (Casilla A) alimenta y mantiene el ciclo vicioso.

La pobreza, discriminación étnica y emigración rural-urbana, juegan un papel concurrente sumamente importante dentro de este ciclo vicioso, al incrementar la delincuencia juvenil de manera sumamente dramática. Cuando los sistemas de justicia juvenil responden, enviando la mayor cantidad posible de jóvenes violentos a la cárcel, en ese caso, las mismas se convierten efectivamente, en *universidades del crimen organizado*. Cuál es la mejor manera de hacerle frente a este fenómeno va más allá del alcance de este documento. Sin embargo el primer paso es estar consciente que la cárcel no necesariamente es la mejor respuesta para la delincuencia juvenil.

Ciclo A: Nombramientos Políticos

De todos los ciclos viciosos propuestos que perpetúan la corrupción, este podría ser el más insidioso y el menos entendido, además el que tiene los efectos más trascendentales. También es uno de los ciclos más complejos. Por consiguiente, dejamos este para último.

En los sistemas políticos de la mayoría de naciones, el presidente tiene el derecho de hacer nombramientos dentro de la rama ejecutiva, comenzando con las posiciones en el gabinete consideradas de confianza y posteriormente bajando muchos niveles muy dentro de la burocracia. En la mayoría de las naciones, el mero número de nombramientos excede la capacidad de manejo de cualquier presidente por lo tanto, el poder del nombramiento recae sobre el partido político del presidente (Casilla A). Sin embargo, los partidos políticos están sujetos a un menor grado de escrutinio y supervisión reguladora que el presidente, y por lo tanto las oportunidades surgen inevitablemente para que los líderes de los partidos soliciten pagos de los posibles aspirantes, a cambio de consideraciones favorables (Casilla B).

Explicando la Corrupción

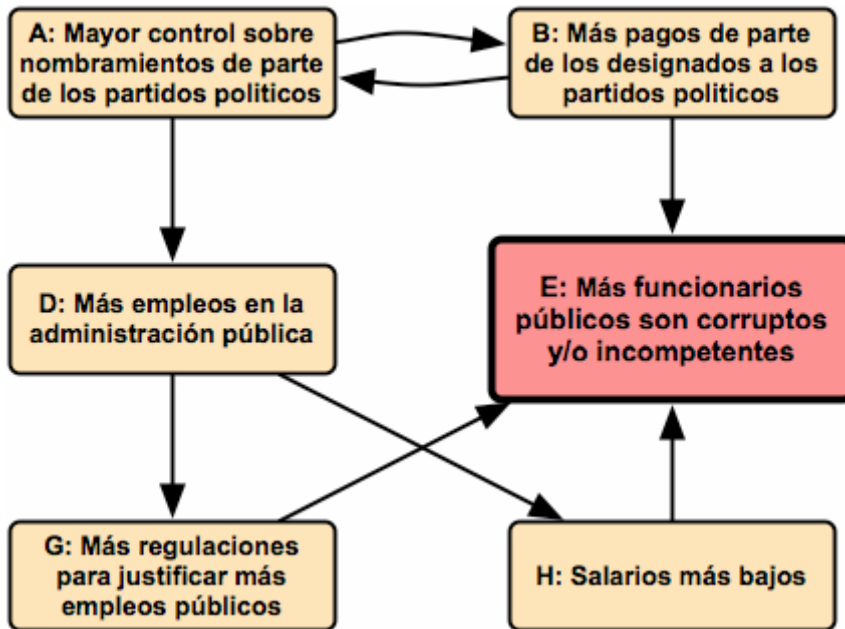


Figura 4: Efectos del sistema de influencia política.

Cuando las posibles personas a ser designadas tienen que pagar una suma de dinero a un partido político para obtener un empleo, en ese caso el proceso normal de contratación en base a competencia se baja y socava mucho. En muchos países los burócratas no solo pagan una “comisión” por obtener un nombramiento, sino que también deben de pagar un porcentaje de su salario durante todo el tiempo que dure el empleo. En otras palabras, para poder ser nombrado en un inicio, los futuros burócratas deben de comenzar por comprometer sus principios éticos. El porcentaje mensual que se paga al partido político es en su defecto, un *impuesto improductivo* sobre los salarios de todos los nombramientos políticos. Todo esto conduce a que la administración pública sea sumamente corrupta e incompetente (Casilla E)

Media vez los partidos políticos comienzan a depender de los pagos que efectúan los designados por su empleo, surge la tentación de expandir el número de empleos adonde los partidos ejercen el control de los nombramientos. Una forma de hacer esto es mover los trabajos adicionales hacia el dominio de la influencia política (Casilla A), y de esa manera se corrompe el sistema aún más. Otra forma de hacerlo es a través de la legislatura. El partido en el poder puede expandir el tamaño de la administración pública a través de la promulgación de leyes para crear puestos adicionales de trabajo dentro de la administración pública (Casilla D). En casos extremos, estos trabajos adicionales son *trabajos fantasma* o en otras palabras, el tenedor de la posición jamás necesita presentarse para realizar sus funciones.

Explicando la Corrupción

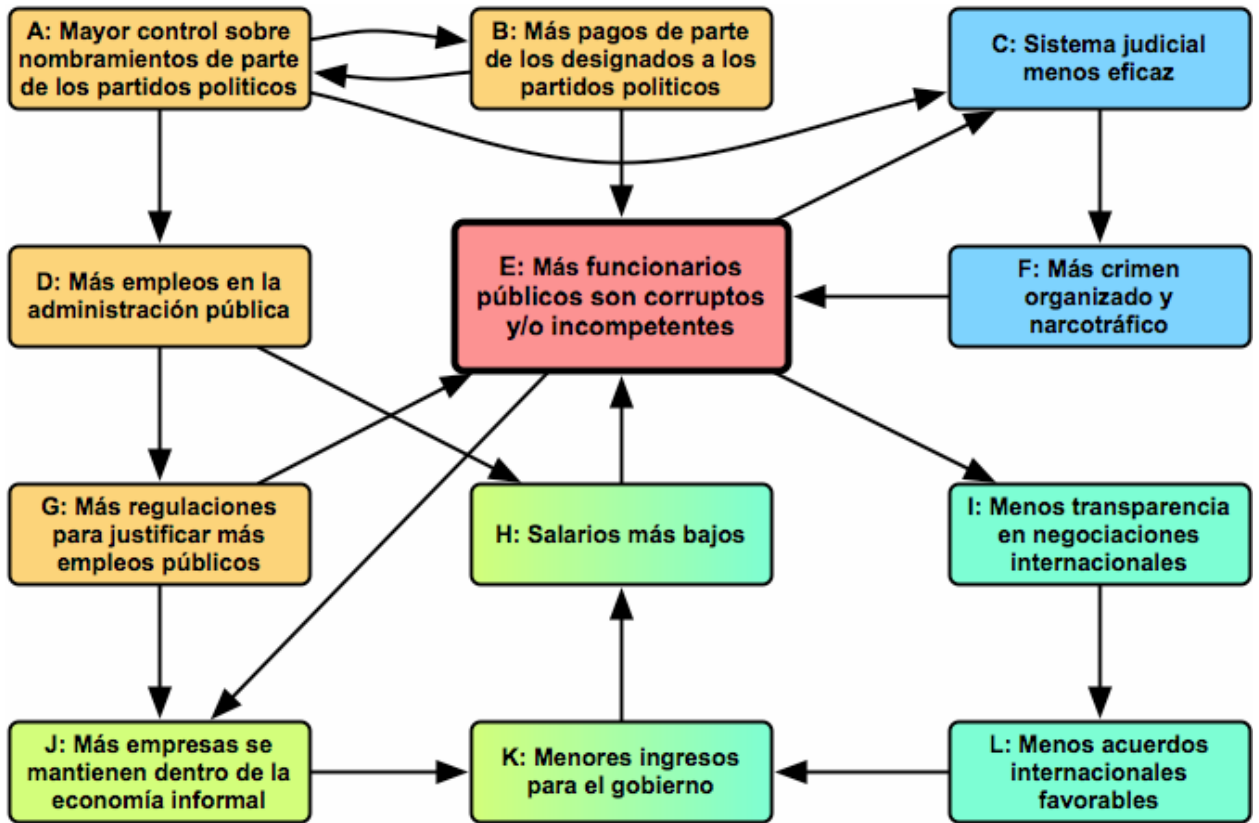


Figura 5: Diagrama completo del proceso de corrupción.

Para poder justificar el incremento de más puestos de trabajo dentro de la administración pública, la asamblea legislativa tiene que crear nuevas regulaciones, que serán administradas por estos nuevos trabajos (Casilla G) y nuevas sumas para apoyar estas regulaciones. Cada una de las regulaciones nuevas provee oportunidades adicionales para arrancar sobornos del público (Casilla E). Además, el incremento en la carga reguladora inhibe el cambio de las empresas, de la economía informal a la economía formal (Casilla J) y actúa como un impuesto contra-productivo sobre las empresas.

Un Sistema para Entrelazar los Ciclos Viciosos

Ahora vamos a retroceder por un momento y vamos a contemplar cómo es que estos cuatro ciclos viciosos se entrelazan y refuerzan entre sí.

Primeramente, observamos la existencia de una círculo muy cerrado entre las Casillas A y B, que representa el sistema de control del partido sobre empleos en posiciones de influencia y el financiamiento de partidos políticos a través de sobornos de

Explicando la Corrupción

parte de los tenedores de los empleos. Debido a que este ciclo vicioso es tan cerrado y poderoso, y genera unas cantidades tan grandes de dinero de origen desconocido, es en sí la fuerza impulsora detrás de la corrupción de todo el gobierno.

Segundo, mientras que este proceso medular corrompe directamente a la administración pública y socava las contrataciones y promociones por mérito, también impulsa el incremento constante de empleos no productivos o fantasma en la administración pública e indirectamente, impulsa el incremento no-controlado de nuevas regulaciones y cuotas impuestas por la legislatura sobre el público y la comunidad empresarial.

Tercero, la asamblea legislativa, cuyos miembros están compuestos principalmente de miembros del partido político que controla la presidencia, se corrompe por la necesidad de promulgar leyes que apoyen y expandan el sistema de influencia.

Cuarto, en la medida en que abogados incompetentes y corruptos dominan la oficina del fiscal general, de la misma manera es que el sistema judicial se corrompe. Una vez que la asamblea legislativa y el sistema judicial están comprometidos, no existe ninguna posibilidad para que el gobierno se arregle. Todos los contrapesos internos han sido considerados ineficaces y todo el gobierno se convierte en un poco más que un sistema para el empleo y enriquecimiento de la elite política.

Puntos de Apalancamiento para la Reforma y Corrección

Cuando todas las ramas del gobierno ya están comprometidas por la corrupción e incompetencia, entonces se deberá de romper cada uno de los ciclos viciosos propuestos, de manera más o menos simultánea. Simplemente con romper un ciclo mientras se dejan los otros intactos es un ejercicio inútil. Para hacer las cosas aún más difíciles, cada ciclo podrá ser roto únicamente al aplicar el enfoque táctico correcto y esos planteamientos difieren, dependiendo del ciclo. No existe una táctica única que funciona para cualquier ciclo.

Igual que antes, presentaremos tácticas primeramente para el ciclo más fácil, progresando en la escala de la dificultad hasta llegar al ciclo más complejo.

Rompiendo el Ciclo de la Economía Informal

El primer paso para romper este ciclo es a través de un ataque directo sobre los trabajos en exceso y los trabajos fantasma en la administración pública y sobre las regulaciones y cuotas cuyo único propósito es proveerles a los funcionarios públicos la oportunidad de obtener sobornos del público y de las comunidades empresariales. Comparado con otros tipos de reformas, se puede hacer un caso a favor de esta reforma sin dificultad, a través de los medios de comunicación. Todo el mundo odia a los burócratas que tienen demasiado poder, especialmente a los pequeños empresarios, por lo tanto esto probablemente sería una reforma popular. Los bancos internacionales y países donantes podrían ayudar, insistiendo en reformas reguladoras que siguen los estándares internacionales ampliamente aceptados.

Explicando la Corrupción

El segundo punto es quitar todas las inútiles barreras legales y reguladoras del proceso de formalización de las empresas e industrias de todos los tamaños. Este esfuerzo deberá ser acompañado por un programa de incentivos fiscales para que pueda haber una formalización rápida.

Una vez que se haya iniciado el proceso de racionalizar las regulaciones, el ciclo se convertirá lentamente en un “ciclo virtuoso.” Más empresas encontrarán motivos para pasar a formar parte de la economía formal, lo que a su vez incrementará los ingresos gubernamentales y a cambio hará que mejoren los salarios. Poco a poco a lo largo de muchos años, es probable que incremente la competencia general de la administración pública – pero únicamente si se rompen otros ciclos viciosos.

Mejorando la Transparencia de las Negociaciones

Igual que con el Ciclo de la Economía Informal, el romper el Ciclo de la Transparencia de las Negociaciones requiere de protestas de parte de la gente a favor de las reformas, y de una vigorosa campaña de educación pública de parte de los medios de comunicación. Sin embargo, para este ciclo es absolutamente esencial que participen los entes internacionales, haciendo presión sobre las empresas multinacionales para que se abstengan de realizar negociaciones a puerta cerrada, junto con los acuerdos privados asociados, mordidas, sobornos y coimas. Sin la presión internacional sobre las empresas multinacionales, la probabilidad de romper ese ciclo es muy baja.

Por el otro lado, los beneficios económicos para una nación, y que mejore su capacidad de realizar negociaciones transparentes son muy altos y dichos beneficios llegan rápidamente. Esto se debe a la mera magnitud de la típica lesión sobre los intereses nacionales que implican las negociaciones imperfectas. No es del todo raro que una lesión de ese tipo exceda \$200 millones en una sola ocasión, y una lesión de esa magnitud es un golpe impactante para la economía de cualquier país en desarrollo. Es aleccionador darse cuenta que cada año hay muchas naciones que sufren golpes por lo menos de esta magnitud.

Sistemas de Justicia y Seguridad Pública

Diferente al resto de la administración pública, el sistema de justicia deberá limpiarse de arriba hacia abajo. Esto es cierto no solamente para el sistema judicial, sino que también para los militares y cualquier otro sistema de “mando” adonde las altas esferas ejercen un poder y autoridad extraordinaria sobre las esferas más bajas. En sistemas de esta naturaleza, si las altas esferas son corruptas, entonces resulta infructuoso reemplazar a los empleados corruptos por personas honestas: los nuevos empleados rápidamente enfrentarán situaciones adonde su única alternativa será apoyar a los jefes superiores corruptos o dejar su empleo.

Si la corte más alta de una nación es corrupta, ¿cómo pueden proceder las reformas judiciales? Una contestación sería haciendo uso de las jurisdicciones y agrupaciones internacionales a la cual pertenece la nación. Por ejemplo, por veces la

Explicando la Corrupción

Mancomunidad de Naciones ha servido este propósito de manera *ad hoc* para las naciones miembros. La Corte Criminal Internacional ubicada en La Haya es otra posibilidad. La OEA y ASEAN aún no han establecido agencias para ofrecer tales servicios, sin embargo en el futuro cercano pueda que exista este paso.

Otra contestación podría ser confiar en alguna otra corte especial, con fiscales especiales y poder extraordinario (aunque sea temporal). Una corte especial de esta naturaleza deberá tener una vida claramente definida, poderes claramente delimitados y metas precisamente identificadas, para poder ganarse el apoyo del público para una medida así. La oportunidad de establecer una reforma a este nivel, no se presenta con mucha frecuencia; por ejemplo inmediatamente después de la conclusión de una guerra civil, o después de un enorme escándalo de corrupción. Igual que con otros tipos de reformas, una campaña de los medios de comunicación oportuna e integral es absolutamente crítica. Los reformadores únicamente deberán tomar acción cuando se presente una buena oportunidad, y en el caso de que no hubiere una oportunidad en vista, en ese caso deberían de trabajar para educar al público y en desarrollar la voluntad de la gente para que cuando llegue el momento, apoyen las medidas drásticas.

Las agencias internacionales de justicia pueden ayudar proporcionando modelos de matrices para legislaciones, procedimientos y mentores para cortes especiales, además de presionar a los líderes políticos clave en momentos críticos. Sin embargo, sin la voluntad de las personas, este tipo de asistencia generalmente es ineficaz.

Una vez se haya encaminado el proceso de reformas, éste debería de moverse sistemáticamente desde arriba del sistema judicial hacia abajo, nivel por nivel, teniendo cuidado de que a cada nivel se realice una investigación e interposición judicial muy minuciosa antes de proseguir al siguiente nivel inferior. Para este proceso, muchas veces una *Comisión de la Verdad*ⁱⁱ es una herramienta invaluable para movilizar y activar la opinión pública, especialmente cuando es necesario, políticamente, para instituir una amplia amnistía para ciertos tipos de actos ilegales pasados por parte de la policía o de los militares. El papel de la Comisión de la Verdad es revelar qué tipos de delitos se cometieron, aún en ausencia de una interposición judicial. Es improbable que ocurra una reconciliación política como resultado de los efectos de graves violaciones de los derechos humanos, sin una Comisión de la Verdad.

Reformando la Administración Pública

La opinión del equipo de NationLab es que el más importante y efectivo objetivo de reforma, es el sistema de influencias, el sistema que le transmite poderes excesivos a los partidos políticos, sobre nombramientos dentro de la administración pública. Este sistema no se puede reformar en solo un año, ni tampoco en una sola administración presidencial, ni siquiera en una generación. Esto es absolutamente esencial que se entienda: la reforma a la administración pública es un proceso multi-generacional poco glamoroso, que tiene que ser iniciado por líderes políticos con visión de futuro, y que no pueden esperar ver los beneficios durante su vida. Esto requiere de los más altos niveles de visión estratégica y creativa de parte de los políticos y sus seguidores.

Explicando la Corrupción

Diferente a las reformas de las estructuras de mando (por ejemplo, la policía nacional y los militares), las reformas a la administración pública son más eficaces cuando se hacen de abajo hacia arriba. Existen razones políticas muy sólidas para esto: no se puede esperar que los partidos políticos renuncien lentamente a su principal fuente de ingresos y de poder. Se puede esperar que se resistan a cada intento de reformar el sistema de influencias, a menos que las reformas estén presentadas de tal manera que el impacto de cualquier paso del proceso de reformas únicamente tenga pequeños efectos sobre el financiamiento.

Históricamente, las reformas a la administración pública inician con el establecimiento de una agencia especial que en última instancia tendrá el poder único para contratar y promover a empleados públicos dentro de la administración pública, y para poner fin a su servicio por causa justificada. Sin embargo, al principio a esta agencia especial únicamente se le da poder sobre sus propios empleados y aquellos en los *niveles más bajos* de empleo gubernamental. La característica esencial de esta agencia especial – la característica, que si es violada, arruinará toda la iniciativa de reformas— es que los empleados dentro de su ámbito estén *totalmente* protegidos de interferencia política, con respecto a la contratación, promoción, y despidos. Este poder deberá ser supervisado por un comité especial de la asamblea legislativa, escogido por su integridad y aplicado por un sistema especial de cortes y paneles de audiencia, recientemente establecidos para este propósito.

Media vez se haya establecido este tipo de sistema, entonces los presidentes sucesores podrán expandir su ámbito gradualmente, paso por paso sobre la jerarquía de los empleos en el sector público. En los Estados Unidos, este proceso inició con la Ley Pendleton de 1883 y continuó hasta 1980; en otras palabras, fue un proceso que requirió de casi un siglo. El proceso en los Estados Unidos, comparado con las naciones europeas, aún no está completo y de hecho ha estado experimentando durante los últimos veinte años, un retroceso bajo los dos partidos políticos.

Resumen

La teoría de corrupción que proponemos en este ensayo, surgió durante el curso de intensas interacciones durante los seminarios y ejercicios de estrategia nacional, que se llevaron a cabo en ocho países en América Latina. Sería imposible agradecerle a cada uno de los individuos involucrados; en lugar de esto, a continuación hacemos mención de cada una de las instituciones cuyos asesores y cursantes han participado en el proyecto NationLab y a quienes les extendemos nuestra sincera gratitud y aprecio:

- Bolivia: Escuela de Altos Estudios Nacionales.
- La República Dominicana: Escuela Graduada de Altos Estudios.
- Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- El Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos.

Explicando la Corrupción

- Honduras: Colegio de Defensa Nacional.
- Paraguay: Instituto de Altos Estudios Estratégicos.
- Perú: Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales.
- OEA: Colegio Interamericano de Defensa, Washington, DC.

Basados en lo que hemos aprendido y visto durante estos ocho años de ejercicios y seminarios de estrategia nacional, así como en la teoría de corrupción que ha evolucionado de estos ejercicios, creemos que estas son las lecciones importantes:

1. Las gestiones anti-corrupción que están enfocadas puramente en la educación moral y ética, están condenadas al fracaso. La ética no es suficiente cuando el diseño del sistema gubernamental en sí crea incentivos poderosos y de auto-perpetuación para la corrupción.
2. Las gestiones anti-corrupción que sencillamente incrementan las penas criminales por corrupción, son igualmente infructuosas por el mismo motivo. Aún la pena de muerte (como se implementa en China, por ejemplo) no es suficiente como para revertir la corrupción sistémica.
3. Invariablemente, la corrupción e incompetencia en el gobierno siempre van de la mano; uno no puede estar separado de lo otro, ni tampoco deberán de ser considerados como problemas distintos.
4. El sistema de designación de empleos gubernamentales a través de influencias políticas, administrado por el partido político que controla la presidencia, es el ciclo vicioso más poderoso que contribuye a la corrupción pública. Sin embargo, no es el único ciclo vicioso y no puede ser abordado de manera aislada de los otros.
5. Existen por lo menos tres ciclos viciosos adicionales que perpetúan la corrupción. Para describir estos en términos de las variables críticas de cada uno, los enumeramos a continuación; la economía informal, los sistemas de justicia y seguridad pública, y los procedimientos para la conducción de negociaciones internacionales críticas.
6. Los sistemas de justicia y seguridad pública deberán reformarse de arriba hacia abajo debido a que son jerarquías de mando. Usualmente, se necesitan cortes y fiscales especiales y a veces éstos tienen que venir de otros países. Se requiere tener una *Comisión de la Verdad* siempre que haya estado en efecto una amnistía, para ayudar a reconciliar las profundas heridas políticas.

Explicando la Corrupción

7. Es crítico para la salud económica de una nación, el poder implementar una total transparencia en negociaciones internacionales. Los efectos beneficiosos serán rápidos y fuertes.
8. Los empleos fantasma dentro de la administración pública deberán ser eliminados a la brevedad posible junto con todas las regulaciones y cuotas que proveen demasiadas oportunidades para la búsqueda de sobornos y chanchullos. A la misma vez, se deberán de simplificar los procedimientos para todas las empresas, para que puedan formar parte de la economía formal y teniendo cuidado de mitigar los fuertes efectos de los impuestos sobre empresas recién formadas.
9. Para romper el poder del sistema de influencias, primero deberá de establecerse una comisión de la administración pública que tenga poderes incuestionables con respecto a la contratación, promoción y despido de un pequeño número de empleados públicos de bajo rango. Luego, durante el curso de muchas administraciones presidenciales, gradualmente incrementar el alcance de esta comisión, nivel por nivel, de abajo hacia arriba. Por último, la influencia política deberá detenerse al nivel de sub-asistente de ministros de gabinete. Todas las posiciones debajo de este rango deberán de estar protegidas total y permanentemente de cualquier interferencia política.

Notas

i

www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/key_sectors/construction_and_engineering .

ii Más información: <http://www.truthcommission.org> .