

Ciudades corruptas

EDUARDO A. BOHÓRQUEZ

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris,
Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention,
ICS Press/World Bank Institute,
Oakland, Washington, DC, 2000.

BIEN CONOCIDO entre quienes se especializan en el tema, Robert Klitgaard ha propuesto la que hasta hoy es la fórmula más efectiva para entender y combatir la corrupción. La ecuación no matemática $C = M + D - T$, donde la corrupción es igual al monopolio de poderes más la discrecionalidad menos la transparencia, se ha convertido en un clásico del análisis económico y no económico de la corrupción. Tal vez por ello la riqueza de *Ciudades corruptas* no es sorprendente. Acompañado del antiguo alcalde de La Paz, Bolivia, Ronald Maclean-Abaroa y del estratega organizacional Lindsey Parris, Klitgaard nos propone un texto práctico sobre cómo entender y enfrentar la corrupción en el gobierno de las ciudades.

Tan lejano de las teorías generales o las consideraciones abstractas como le es posible, este es un texto para funcionarios dispuestos a arriesgar su capital político en una transformación profunda de la administración pública. No se trata de un manual simplista o de un recetario de cocina, sino de un conjunto de ideas sensatas, bien argumentadas, que permite ofrecer resultados en esa tarea. En todo caso, el texto es un antídoto contra los lugares comunes y las estrategias caseras contra la corrupción. *Ciudades corruptas* es una guía mínima para mejorar las virtudes técnicas de una administración, a través de medidas basadas en el análisis económico y del diseño de una estrategia lógica, sustentada en un modelo simple de diseño de políticas públicas. Dicho en una frase: el libro trata de convencer a sus potenciales lectores que no todas las acciones deseables son realmente efectivas o viables sin un criterio racional y financiero mínimo.

En ese sentido, Klitgaard y sus coautores admiten sin empacho la necesidad de obtener resultados "concretos y duraderos", donde la "fuerte voluntad política, la voz ciudadana, un apropiado apoyo técnico, y una estrategia realista de largo plazo son claves". A lo largo de todo el libro, se busca remplazar el agotado discurso del "castigo a la impunidad y la persecución sin tregua de los funcionarios deshonestos", por una política preventiva contra la corrupción, rica en el uso de incentivos concretos para gobernantes y ciudadanos. No se trata de un objetivo moral, sino de la urgencia gubernamental de ofrecer resultados y mantenerse en posibilidad de seguir haciéndolo. En realidad, insisten los autores, "prevenir la corrupción ayuda a incrementar los ingresos de las arcas de la ciudad, a mejorar la entrega de servicios, a estimular la confianza pública en el gobierno y la participación social, [y no menos importante] a ganar elecciones". Después de todo, eso es lo que en realidad justifica la existencia de los gobiernos.

Para fortuna de sus lectores, Klitgaard evita proponer teorías que no estén bien apoyadas en evidencias concretas. En lo que puede ser una de las mayores virtudes de los estudios económicos y gerenciales (*management*), *Ciudades corruptas* mantiene un diálogo

permanente con los casos de La Paz y Hong Kong, insistiendo en las ventajas prácticas de dichos modelos y señalando sus posibles debilidades.

En este propósito, Klitgaard está bien acompañado: como alcalde de La Paz,

Ronald "Ronnie" MacLean-Abaroa se convirtió en toda una celebridad. Tras recibir una ciudad donde el tesorero era cientos de veces más adinerado que el propio alcalde y muchas veces más poderoso, MacLean-Abaroa fue abatiendo gradualmente un ominoso problema. Hoy la corrupción es aún tema de conflicto en La Paz y en el resto de Bolivia, pero la idea de que lo corrompe todo y hace imposible cualquier cambio ha quedado desterrada. La estrategia de Mac-Lean-Abaroa es un buen ejemplo: al combinar acciones espectaculares con decisiones técnicas e incluso gerenciales, el alcalde fue probando lo que entre los expertos es casi verdad de perogrullo: la corrupción es un delito bien planeado, no un crimen pasional. Así, cuando los gobiernos democráticos desarrollan pequeñas oficinas multidisciplinarias, con capacidades reales de intervención y control, y evitan el sonoro pero inefectivo modelo de reaccionar "con toda la fuerza de la ley" a los escándalos políticos, un sencillo conjunto de acciones puede debilitar una extensa red de la que todos parecen beneficiarse.

Otro caso muy estudiado es el de Hong Kong. Todavía durante el control de los ingleses, esta ciudad colonial se convirtió en sinónimo de mafia y corrupción. Los sobornos a funcionarios públicos operaban a todos los niveles y a toda hora, y la famosa "tradición confuciana" de orden y estabilidad no aparecía por ningún sitio. Para encarar un problema de tales magnitudes, el gobierno local lanzó, a mediados de los años setenta, una Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés). Esta sustituía a la notoriamente corrupta Oficina contra la Corrupción (ACO).

Cimentada en dos ejes (responder directamente al entonces gobernador Murray MacLehose y hacer énfasis en la participación ciudadana y la prevención del delito) esta oficina puso nombre y apellido a la eficacia en el combate de la corrupción. Dividida en tres componentes (departamento de operaciones, departamento de prevención de la corrupción y departamento de relaciones comunitarias), la ICAC respondía a la doble tarea de dar resultados significativos a la comunidad, sin descuidar la naturaleza técnica de toda acción contra el soborno y otras formas de corrupción. Con ello, la tradicional estrategia de castigos y penas fue perdiendo terreno frente a la reducción de los poderes monopólicos de funcionarios públicos, su operación discrecional y la rendición de cuentas.

Con ambos ejemplos, Klitgaard y sus coautores fortalecen el argumento central del libro: la posibilidad de reducir notoriamente la corrupción a nivel de las ciudades es un hecho patente y bien estudiado, y toda estrategia que busque tener éxito en tal empresa tendrá que recurrir a una voluntad política fuerte, pero sobre todo a una serie de pasos concretos, lógicos, que no conviertan a las oficinas contra la corrupción en parte del problema, o aun peor, en el enemigo identificado de la ciudadanía. En tiempo electoral esta lección merece subrayarse: ningún candidato, sin importar su voluntad política o su honestidad probada, puede remplazar un análisis serio de las ventajas económicas que la corrupción ofrece, ni de la necesidad de plantear incentivos (negativos y positivos) a la actividad de los funcionarios con los que trabaja. Son necesarios los análisis y las estrategias lógicas. La honestidad no basta.