

Eficiencia de la corrupción: sistemas burocráticos corruptibles e implementación de soluciones gubernamentales

«Ustedes nunca entenderán las burocracias hasta que hayan comprendido que, para los burócratas, el procedimiento lo es todo y los resultados son nada.»
Thomas Sowell - economista americano

Nota: El presente artículo pretende que el lector sea introducido al análisis de problemáticas de índole legal mediante la aplicación de teoría de juego. Siendo así, este artículo desarrolla el esquema básico para implementar el indicado análisis, el cual consiste en definir el juego y sus sub-juegos, determinar quiénes son los jugadores implicados, establecer todas las variables aplicables y desarrollar una solución con la combinación de estas últimas. Al ser un artículo introductorio, no se han desarrollado los diversos teoremas afines a teoría de juego, los cuales se desarrollarán en artículos posteriores.

GAME THEORY THINK TANK

gtcenter@pucp.edu.pe

Flores, Guillermo

Mendighetti, Alejandro

Necochea, Romina

El Estado suele proveer servicios a los usuarios a bajos precios (cercaos o iguales al costo de producción) y en una base first-come-first¹, por razones de igualdad entre éstos. En ciertos casos, los funcionarios que distribuyen los servicios provistos por el Estado requieren algún tipo de pago indebido por parte de los usuarios para otorgarles el servicio según las características que éstos desean, lo que configura un acto de corrupción. Ciertas veces, un acto de corrupción puede considerarse eficiente, si permite una mejor distribución del servicio que el procedimiento regular, satisface las reales necesidades del usuario y no quebranta la ley ni genera externalidades negativas en la sociedad. Asimismo, el acto de corrupción eficiente podría generar una mayor eficiencia del sistema en conjunto.

El presente trabajo es una aplicación de teoría de juego que pretende lograr convencer al lector de que la comisión de ciertos actos de corrupción eficiente podría ser sólo el reflejo de una falla de mercado, provocada por la desidia en la actuación del Estado. Asimismo, planteamos dos (2) soluciones al problema en

cuestión, las cuales podrían ser fácilmente implementadas por el Estado, reduciendo los niveles de corrupción existentes considerablemente.

I. La creación de la corrupción: la corrupción como falla en el mercado

Al hablar de corrupción nuestras mentes parecieran llevar a cabo un acto-reflejo, asumiendo que la comisión de un acto de este tipo es siempre una cuestión de decisión personal y netamente moral. Siendo así, hemos asumido que cada una de las personas presenta una predeterminación a ser corrupta u honrada.

Pero, siendo sinceros, ¿usted nunca se ha visto envuelto en un acto que se considere socialmente poco ético?

Es decir, ¿usted nunca ha copiado, o dejado que copien, en un examen?, ¿nunca ha pagado a un policía para evitar una multa?, ¿nunca se ha «colado» en la fila de algún evento?

Si usted nunca ha cometido uno de los anteriores u otro acto similar, déjeme decirle que lo admiramos.

1 *First-come-first basis* implica que el funcionario atiende a los usuarios según el orden de llegada de sus solicitudes, lo cual genera una supuesta igualdad entre los mismos, ya que acceden al servicio según el orden de arribo, y no según su capacidad económica.



Si, en cambio, usted sí ha cometido uno de los arriba mencionados, queremos decirle que no lo juzgamos. Nosotros entendemos que la comisión de un acto de corrupción no siempre es cuestión de buenos valores, sino que suele responder a factores de índole económico.

Asimismo, la decisión de cada individuo de ser corrupto no bastaría para la creación de un aparato de corrupción, aun cuando la decisión fuera adoptada mayoritariamente. Para que tal aparato exista es necesario que el sistema actual dé incentivos positivos para su existencia.

En ese sentido, cabe mencionar que existen servicios que el Estado viene proveyendo, pero no según las características que los usuarios desean que éstos tengan.

Ciertamente, muchas de esas modalidades deseadas por los usuarios implicarán el quebrantamiento de la ley, por lo cual no podrán ser provistas por el Estado. Sin embargo, el problema nace cuando tales servicios sí podrían ser provistos de la manera deseada por éstos sin quebrantar la ley, pero el Estado decide no hacerlo.

En tales casos, aunque el usuario haya decidido ser honesto, sólo le quedará recurrir a algún funcionario corrupto para que éste le provea el servicio, adaptándolo según las características deseadas. Asimismo, si el funcionario corrupto puede otorgar el servicio adaptado sin quebrantar la ley (el cual debería proveer el Estado) se nos está dando luces de que la infraestructura puede ser mejor aprovechada, pero que el gobierno ha establecido una política inadecuada o, cuando menos, protectivista.

La política sería inadecuada dado que el Estado podría establecer una en que se optimice el uso de la infraestructura y el servicio adaptado sea provisto, con lo que la corrupción desaparecería, pero decide no hacerlo. Por otro lado, la política sería también protectivista, dado que el Estado es consciente que, de establecer una política adecuada, corre el riesgo de sobrecargar la infraestructura, por lo que prefiere no implementarla para no asumir el potencial costo político.

En estos casos el Estado sería el responsable de la existencia de la corrupción, dado que, en su desidia, ha decidido no proveer el servicio adaptado para el nuevo mercado, con lo que se ha generado una falla en el mercado y los usuarios no tienen otra salida que acceder al sistema de corrupción.

Así, el Estado habría generado y vendría permitiendo la existencia de cierta **corrupción eficiente**. En ese sentido, denominaremos *corrupción eficiente* sólo a aquellos actos de corrupción provenientes de la prestación del servicio adaptado por parte del funcionario al usuario, según las características deseadas por éste, sin quebrantar la ley ni generar externalidades negativas hacia la sociedad.

Cabe señalar aquí que los autores del presente artículo no desean promover la denominada *corrupción eficiente* al interior del aparato burocrático estatal. La corrupción debe desaparecer, pero de tal forma que la mayor eficiencia generada no sea eliminada.

Esto puede lograrse mediante la decisión política del Estado de empezar a proveer los servicios adaptados que los funcionarios vienen distribuyendo, pero únicamente aquellos que encajen en el concepto de *corrupción eficiente* arriba definido. De esta manera el Estado «formalizaría» el mercado de *corrupción eficiente* existente.

Pero, en tanto esto no ocurra, como dijera un amigo nuestro, más vale una mafia organizada que un Estado desorganizado.

II. La corrupción sin robo

En esta sección, creemos necesario delimitar la corrupción a ser analizada como parte del juego que desarrollaremos.

Como ya hemos señalado, nuestro análisis estará dirigido a aquellos actos de corrupción por los cuales los funcionarios públicos distribuyen servicios que han adaptado respecto de la forma original establecida para éstos por el Estado, pero que no quebrantan la ley ni generan externalidades negativas.

Un ejemplo sería aquel acto por el cual un funcionario otorga una licencia a un usuario en un menor tiempo al establecido, pero sin darle una licencia que no merezca. A esto hemos denominado *corrupción eficiente*.

Así, nosotros sólo desarrollaremos aquella *corrupción eficiente* que se genere bajo el siguiente modelo:

El Estado provee servicios a los usuarios a bajos precios y en una base first-come-first. Al ser que el servicio original provisto por el Estado no satisface las necesidades del usuario, el funcionario adapta el servicio original según los

requerimientos del usuario, pero sin otorgarle un derecho que no le corresponda y sin quebrantar la ley. Los requerimientos del usuario consistirán en que el servicio sea prestado en un lapso de tiempo menor que el establecido para este trámite.

El modelo descrito encajaría, con algunos cambios, dentro del concepto denominado por DRUGOV como **corrupción sin robo**²:

«(...) permítannos definir dos tipos de corrupción. Si un burócrata requiere un soborno por un servicio o acción considerados legales, esto es corrupción **sin robo**. Este es el caso, por ejemplo, de una compañía con una tecnología limpia (una firma calificada) que es extorsionada por un burócrata para obtener la certificación de esa tecnología que es claramente adecuada. El segundo tipo es corrupción **con robo**: el burócrata pide dinero para llevar a cabo una acción o servicio ilegal. Este es el caso de una compañía contaminante (una firma no calificada) que «compra» un certificado del burócrata. (...) La diferencia crucial entre los dos tipos de corrupción es que la corrupción con robo impone una externalidad negativa sobre el resto de la sociedad en la forma de polución, impuestos no pagados, etc. De hecho, un burócrata y una firma se coluden contra el gobierno (la sociedad); ellos «le roban». En cambio, la corrupción sin robo es inocua, dado que los sobornos pagados son simplemente transferencias entre las firmas y los burócratas.»

Es decir, la *corrupción con robo* implica la adquisición de un derecho que no le corresponde legalmente al usuario, por lo que no hubiera podido ser adquirido por éste sin el pago de un soborno. En cambio, la *corrupción sin robo* es el pago por un derecho que legalmente le corresponde al usuario, por lo que puede ser obtenido sin el pago de un soborno.

En ese sentido, el concepto de *corrupción eficiente* es similar al concepto de *corrupción sin robo* desarrollado por Drugov, dado que en ambos casos se habla del pago realizado por el

usuario para obtener un derecho que sí le corresponde legalmente y no se generan externalidades negativas para la sociedad por su realización, dado que el pago hecho por el usuario al funcionario es simplemente una transferencia entre éstos, sin burlar al Estado, que también recibe el costo del servicio que provee.

Sin embargo, la diferencia radicaría en que en la *corrupción eficiente* arriba propuesta se paga por la obtención de un derecho que corresponde al usuario, pero realizando ciertos cambios al servicio original, mientras que en la *corrupción sin robo* no se realiza cambio alguno a tal servicio.

Asimismo, los actos de *corrupción eficiente* podrían generar una percepción de mayor eficiencia del sistema, la cual no podría generarse en la *corrupción sin robo*.

En la realización de un acto de *corrupción eficiente*, el funcionario tiene en claro que debe prestar el servicio eficientemente, pero sin disminuir su eficiencia respecto de los servicios prestados dentro de su trabajo ordinario, ya que esto podría ocasionarle el despido y la consiguiente pérdida de ambos ingresos. Siendo así, la mayor eficiencia requerida respecto de los actos de *corrupción eficiente* será percibida como un mayor nivel de productividad del funcionario y un mayor nivel de eficiencia del sistema.

III. Juego básico

El sistema de *corrupción eficiente* es demasiado complejo como para ser explicado en un solo juego, debido a que confluyen cuando menos tres (3) jugadores (el Estado, el funcionario y el usuario) que se interrelacionan en dos (2) niveles distintos.

Siendo así, consideramos que existirían, cuando menos, dos (2) sub-juegos, a los que hemos denominado: (i) *juego micro*; y (ii) *juego macro*.

III.1 Juego Micro

El **juego micro** comprende la relación que nace cuando el usuario requiere el servicio adaptado (el otorgamiento de una licencia en un menor tiempo que el establecido por el Estado) al funcionario, y éste decide proveérselo a cambio de un soborno.



2 DRUGOV, Mikhail, «Competition in Bureaucracy and Corruption» (éste es un proyecto de paper, de Nuffield College, University of Oxford, por lo que aún no ha sido publicado), Diciembre 2006, página 3.

En ese sentido, el usuario tendría inicialmente que elegir entre dos (2) procedimientos:

(i) *El procedimiento regular.*

En el *procedimiento regular*, la licencia tiene un costo de 50, dado que sólo se pagará al Estado por el servicio. La licencia bajo este procedimiento será entregada en la fecha establecida por el Estado (*plazo regular*), con lo que la utilidad para el usuario será de 20.

(i) *El procedimiento corrupto.*

En el *procedimiento corrupto*, la licencia tiene un costo de 100, dado que se pagará tanto al Estado por el servicio prestado, como al funcionario por la modificación realizada respecto de la fecha de entrega establecida por el Estado. La licencia bajo este procedimiento será entregada en un plazo menor al plazo regular (*plazo adaptado*), lo cual le genera al usuario una utilidad mayor a la del *procedimiento regular*, que será de 100.

Evidentemente, cuando el usuario realmente necesite la licencia en el *plazo adaptado* valorará la mayor utilidad generada por el *procedimiento corrupto* sobre el menor costo del *procedimiento regular*, por lo que preferirá acceder al *procedimiento corrupto*.

Por otro lado, la utilidad del funcionario se encontrará directamente relacionada al pago recibido, por lo que siempre tendrá incentivos positivos para llevar a cabo el *procedimiento corrupto* antes que el *procedimiento regular*.

Siendo así, cumplir su trabajo en el *procedimiento regular* (y entregar la licencia en el *plazo regular*) le generará una utilidad de 10 por cada trámite realizado. Asimismo, llevar a cabo un servicio dentro del *procedimiento corrupto* (y otorgar la licencia en el *plazo adaptado*) le generará una utilidad de 100, pero le demandará un esfuerzo mayor al del *procedimiento regular*, al que denominaremos **esfuerzo mayor**.

De esta manera, desarrollamos el siguiente cuadro a partir de la confluencia de las opciones (y sus respectivas utilidades) disponibles tanto para el usuario como para el funcionario:

		FUNCIONARIO	
		Regular (Esfuerzo regular)	Corrupto (Esfuerzo mayor)
Usuario	Corrupto (plazo adaptado)	20/10	100/100
	Regular (plazo regular)	20/10	00/00

Cuando el usuario solicite el *procedimiento corrupto* pero el funcionario sólo esté dispuesto a proporcionarle el *procedimiento regular*, las utilidades para el usuario y para el funcionario serán las mismas que las señaladas para un procedimiento regular mutuamente elegido (20/10), dado que al usuario no le quedará más que aceptar el *procedimiento regular* ofrecido por el funcionario con tal de recibir la licencia.

Por otro lado, cuando el usuario requiera el *procedimiento regular* pero el funcionario esté dispuesto únicamente a otorgar el *procedimiento corrupto*, ningún servicio será prestado, debido a que el funcionario prefiere siempre obtener una ganancia extra y el usuario no está dispuesto a pagarla (00/00).

Así, la estrategia dominante tanto para el usuario como para el funcionario es decidirse por el *procedimiento corrupto* (100/100), ya que es el único que maximiza las utilidades de ambos jugadores.

Cabe señalar que la capacidad de decisión que presenta el funcionario guarda relación con el nivel de esfuerzo de control que ejerce el Estado sobre éste. Cuando el nivel de esfuerzo de control sea mínimo, el funcionario se encontrará en la capacidad de decidir libremente entre ambos procedimientos. Por el contrario, esta situación cambiaría si el nivel de control por parte del Estado sobre el funcionario fuera el óptimo, ya que el riesgo sería evidentemente mayor, y la sanción sería dramática, pues no sólo se perdería la utilidad proveniente del *procedimiento corrupto* realizado, sino también el puesto de trabajo. Bajo un nivel de esfuerzo de control óptimo, probablemente el funcionario decida no



corromperse frecuentemente o elevar el costo del *procedimiento corrupto*, lo cual necesariamente incrementaría los costos de transacción para el usuario.

En ese sentido, el usuario tendría que asumir costos de información exorbitantes en averiguar qué funcionarios se corrompen actualmente, así como, una vez ubicado el funcionario, caer en cuenta que el servicio se ha encarecido, por lo que preferiría conformarse con acceder al *procedimiento regular* y obtener la licencia en la *fecha regular*.

Sin embargo, el incremento en el nivel de control por parte del Estado demanda una mayor inversión de recursos por parte de éste, los cuales normalmente no se encuentran disponibles, por lo que, en la actualidad, ni funcionarios ni usuarios enfrentan el dilema indicado.

III.2 Juego Macro

III.2.1. Descripción.

En el **juego macro** se desarrolla la relación existente entre el Estado, que decide y adopta las políticas a implementar al interior del sistema, en su búsqueda por reducir los niveles de corrupción, y el funcionario.

Así, el interés del Estado es mantener una imagen de eficiencia e incorruptibilidad ante los usuarios, por lo cual deberá implementar una política adecuada mediante la utilización de diversas variables, para evitar la existencia de corrupción al interior del sistema. La utilización de estas variables implicará asumir ciertos costos, los cuales luego intentará trasladar a los usuarios.

III.2.2. Elementos básicos

En base al modelo descrito, el *juego macro* comprendería los siguientes elementos:

(i) Dos (2) jugadores: (a) un funcionario que puede proveer el servicio adaptado requerido por el usuario; y, (b) el Estado, que

determina las políticas a ser aplicadas con la finalidad de combatir la corrupción.

Asimismo, debe indicarse que existirían 3 tipos de comportamiento posibles para un funcionario al interior de una organización, según Villena³: «(i) **comportamiento honesto**, que implica que un burócrata no recibe sobornos por una actividad ilícita; (ii) **comportamiento corrupto**, en el que un burócrata sí recibe sobornos bajo una relación de corrupción; y, (iii) **comportamiento de soplo**, en el que un burócrata no sólo actúa honestamente, sino que también monitorea a otros individuos en la organización y los reporta si actúan corruptamente.»

(ii) Un continuo de intercambiantes:

Aumann⁴ señala que es posible sostener la existencia de un equilibrio competitivo en un continuo de intercambiantes, a diferencia de cuando existen intercambiantes finitos. Pero, ¿qué es el continuo de intercambiantes?

En sencillo, el continuo de intercambiantes implica la existencia de un número indeterminado de jugadores que realizan transacciones entre sí diariamente, en un mercado determinado.

La importancia del continuo de intercambiantes es la siguiente: cuando existe un número de intercambiantes finito en un mercado, lo lógico es presumir que éstos llegarán a satisfacerse del servicio en algún momento, por lo que el servicio se dejará de brindar.⁵ Sin embargo, en un continuo, el servicio nunca deja de ser ofrecido, dado que el servicio siempre es requerido por algún intercambiante. Asimismo, al ser que tanto la oferta como la demanda se mantienen estables, el costo del servicio también.

La utilidad del continuo para nuestro análisis radica en que nos permite asumir que los sobornos suelen mantenerse en un costo promedio, además de dejar establecido que siempre habrá un usuario que requiera un servicio de corrupción eficiente y un funcionario que esté dispuesto a brindarlo.

3 VILLENA, Mauricio y VILLENA, Marcelo, «Corruption, whistle blowing and social norms», Escuela de Negocios Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, Julio 2007, página 3

4 AUMANN, Robert J., «Existence of Competitive Equilibria in Markets with a continuum of traders» en *Classics in Game Theory*, Princeton University Press, New Jersey, 1997, página 170.

5 La prueba más clara de que debe hablarse de un continuo de intercambiantes (antes que de un número finito de los mismos) es el de la Coca Cola: este bien viene siendo vendido por décadas y a un precio estable, porque siempre hay nuevos compradores dispuestos a adquirirlo.

III.2.3 Variables

A continuación, adaptaremos las variables utilizadas por Dabla-Norris⁶ en su análisis de corrupción burocrática.

Las variables que determinan la existencia de la corrupción son las siguientes:

(a) El nivel de actividad empresarial (es decir, la cantidad de usuarios que requieren certificados de registros públicos) es representado por x .⁷

(b) El salario pagado por el Estado a los funcionarios es representado por w .

(c) El esfuerzo de control de la corrupción por parte del Estado es representado por e .⁸

(d) La infraestructura de la entidad en que laboran los funcionarios, la cual es proporcionada por el Estado, estará representada por h .

Siendo así, el Estado controla tres (3) de las variables descritas: salario (w), esfuerzo de control (e) e infraestructura (h). Asimismo, lo ideal sería que el Estado pueda proveer un nivel óptimo respecto de cada una de estas tres (3) variables, pero esto es casi imposible por los costos en que tendría que incurrir.

Así, el Estado prefiere combinar las variables y buscar una fórmula realista pero útil para disminuir los niveles de corrupción, pudiendo ofrecer un nivel mínimo ($-x$) u óptimo ($+x$) respecto de cada una de las mismas.

III.2.4 Las políticas del Estado.

Consideramos que el Estado tendría cuatro (4) posibilidades respecto de cómo combinar las variables, en busca de establecer la política más adecuada para combatir la corrupción:

(a) Primera combinación: se proveen un nivel óptimo de salarios ($+w$), pero niveles mínimos de esfuerzo de control ($-e$) y de infraestructura ($-h$).

Esta fórmula no generaría resultados favorables en la lucha contra la corrupción, dado que ni los niveles de corrupción serán reducidos ni se generará una mayor eficiencia en el sistema. Esto debido a que, ante el nivel mínimo de esfuerzo ($-e$), el funcionario buscará incrementar aún más sus ingresos. Asimismo,

dado el nivel mínimo en infraestructura ($-h$), el funcionario no estará en capacidad de ofrecer un servicio de corrupción eficiente.

(b) Segunda combinación: se proveen un nivel óptimo de esfuerzo de control ($+e$), pero niveles mínimos de salarios ($-w$) e infraestructura ($-h$).

Esta fórmula permitiría reducir la corrupción de manera considerable, pero el sistema se percibiría como ineficiente, dada la baja inversión realizada en infraestructura ($-h$).

Naturalmente, los funcionarios no tienen incentivos positivos para aprovechar la infraestructura (h) adecuadamente y con esto hacer el sistema más eficiente. Los incentivos para la utilización adecuada de la infraestructura (h) provienen de la implementación de: (i) acciones afirmativas, tales como el otorgamiento de bonos por rendimiento; y, (ii) acciones negativas, tales como un nivel de salarios mínimo. Así, ambas logran que el funcionario utilice mejor la infraestructura (h), dado que: (i) las primeras logran que el funcionario la emplee mejor para obtener el premio; y (ii) las segundas generan que el funcionario la emplee mejor para usar el tiempo restante en buscar otras formas de obtener recursos, ya sea dentro o fuera de su puesto de trabajo.

Así, las acciones negativas también generarían, indirectamente, la generación de eficiencia, dado que el funcionario se ve forzado a aprovechar mejor la infraestructura (h), para concluir rápidamente con su trabajo ordinario y utilizar el tiempo restante en generarse los recursos necesarios para cubrir el bajo salario (w) suministrado por el Estado.

Sin embargo, tanto la generación de eficiencia mediante acciones afirmativas y acciones negativas es sólo posible cuando se ha provisto a los funcionarios de una adecuada infraestructura ($+h$).

En esta combinación, si bien el Estado ha establecido una acción negativa (queriéndolo o no), ésta no tendrá efectos dado que el nivel de infraestructura ($-h$) es mínimo.

(c) Tercera combinación: se proveen un nivel de salarios mínimo ($-w$), pero niveles de esfuerzo de control ($+e$) e infraestructura óptimos ($+h$).

6 DABLA-NORRIS, Era, «A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies», International Monetary Fund, Junio 2000, página 6.

7 Habiendo indicado en el numeral (ii) de la sub-sección III.2.2 anterior que se presumirá la existencia del continuo de intercambiantes, asumiremos que esta variable se mantiene siempre estable.

8 Respecto del esfuerzo de control, asumiremos que éste afecta a todos los funcionarios por igual.

Esta fórmula eliminaría la corrupción, pero no haría al sistema eficiente dado que la infraestructura óptima (+h) no garantiza que los funcionarios realicen adecuadamente la distribución del servicio.

El aprovechamiento de la infraestructura óptima (+h) será imposible, dado que: (i) el Estado no ha establecido una acción afirmativa; y, (ii) el Estado, si bien ha establecido una acción negativa, ha implementado un nivel de esfuerzo de control óptimo (+e) que impide a los funcionarios la realización de actos de corrupción.

En ese sentido, esta combinación sólo genera funcionarios descontentos, dado que no reciben un salario adecuado (-w), no obtienen beneficios por su rendimiento, ni pueden acceder a la comisión de actos de corrupción eficiente que les permitan compensar las pocas ganancias.

El descontento se agravará cuando los funcionarios se percaten y hagan comparación de los costos en que ha incurrido el Estado para implementar infraestructura (+h) y ejercer un adecuado control (+e), frente a aquél asumido respecto de sus salarios (-w); lo cual podría hacerles sentir que no son valorados.

(d) Cuarta combinación: se proveen un nivel de salarios (-w) y de esfuerzo de control (-e) mínimos, pero una infraestructura óptima (+h).

Como habíamos indicado, es imposible que el Estado provea todas las variables de manera óptima y deberá apuntar a una combinación realista que genere el mayor nivel de eficiencia posible.

El establecimiento de la acción negativa incentivará a los funcionarios a hacer un mejor uso de la infraestructura disponible, la cual es óptima (+h) para el presente caso. Asimismo, el nivel de esfuerzo de control mínimo (-e) permitirá que los funcionarios puedan aprovechar la infraestructura óptima para compensar el nivel de salarios mínimo (-w).

Por otro lado, la existencia de infraestructura óptima (+h) permitirá que tanto los procedimientos regulares como los procedimientos corruptos sean eficientemente distribuidos. De esta forma, los funcionarios, al buscar hacerse de mayores recursos, estarían generando la eficiencia del sistema.

IV. Limitaciones en el análisis de la corrupción

Cabe resaltar que nosotros no estamos de acuerdo con la existencia de la corrupción, aún cuando ésta genere eficiencia y no produzca externalidades negativas hacia la sociedad.

La corrupción debe desaparecer y puede ser eliminada mediante la decisión política del Estado de empezar a proveer los servicios adaptados de *corrupción eficiente* que los funcionarios vienen distribuyendo, de tal manera que la *corrupción eficiente* se «formalice».

Sin embargo, esto requiere que el Estado se encuentre en la capacidad de identificar la *corrupción eficiente*.

En ese sentido, el análisis de la *corrupción eficiente* implica ciertas limitaciones.

Un ejemplo vendría a ser el hecho de que, como bien señala ABBINK⁹, «*naturalmente, la corrupción es difícil de observar en el campo, dado que todos los relacionados tienen buenas razones para permanecer en silencio.*»

Así, la *corrupción eficiente* no suele llegar a ser conocida, debido a que los jugadores permanecen en silencio puesto que no desean perder el mercado de *corrupción eficiente* existente, en que el funcionario recibe un plus respecto de su sueldo estándar y el usuario obtiene un servicio más prontamente que mediante el procedimiento regular.

Asimismo, la *corrupción eficiente* suele presentar un **efecto narcótico**: los usuarios que han accedido a un servicio de *corrupción eficiente* anteriormente terminan por preferirlo para operaciones futuras, ya que así logran eludir los costos de transacción provenientes de la burocracia habitual y satisfacer sus reales necesidades.

Siendo así, las estadísticas tomadas en el campo son de alguna ayuda, mas no completamente fiables. Más aún cuando la corrupción en general es una suerte de contrato subrepticio.

En esta línea, menciona Jacquemet¹⁰ que «*debido a su ilegalidad, la corrupción no puede ser exigida por terceras partes. La reciprocidad entre el corruptor (el usuario) y la persona que recibe el soborno se espera ayude a los contratos de corrupción a que queden prevenidos de una renegociación ex post.*»

9 ABBINK, Klaus, «An Experimental Bribery Game», SFB Discussion paper B-459, página 2

10 JACQUEMET, Nicolas, «Corruption as betrayal: experimental evidence on corruption under delegation», GATE – Groupe d'analyse et de théorie économique, Working paper 05-06, página 3.



En consecuencia, la reciprocidad en los términos pactados y el silencio respecto del servicio de corrupción es lo que mantiene la relación de *corrupción eficiente* estable y los términos del «contrato» inmodificables. En este sentido, si uno de los jugadores falla en el cumplimiento de su contrato, evidentemente este incumplimiento no podrá ser llevado a los tribunales, pero sí podrá ser denunciado, ya que la reciprocidad será, a partir de ese momento, inexistente.

Igualmente, menciona Abbink ¹¹que

«(...) primero, está la figura de la reciprocidad: tanto la entidad como el oficial pueden intercambiar beneficios el uno con el otro. Sin embargo, como la corrupción es ilegal, no pueden ser realizados contratos vinculantes sobre actos de corrupción. El intercambio de favores debe basarse en la confianza y reciprocidad entre sobornante y sobornado (...)

La corrupción es inherentemente riesgosa.»

Es decir, sólo la reciprocidad entre ambos jugadores permite que el negocio exista y el mercado se mantenga. Cuando el acto de corrupción se hace ineficiente, al ser que el funcionario no realiza el servicio, es probable que el usuario denuncie el acto, como una estrategia de retaliación. Igualmente, si el usuario no cumple con pagar lo acordado, el funcionario puede jugar una estrategia similar y amenazar con denunciarlo por corrupción de funcionarios.

Esto nos lleva a concluir que las estadísticas existentes sobre actos de corrupción provienen mayoritariamente de la «corrupción ineficiente» (aquella en que la reciprocidad se ha roto), ya que en la *corrupción eficiente* los jugadores no presentan incentivos para denunciar el acto de corrupción, ya que perderían el mercado.

Siendo ello así, el Estado se encuentra en imposibilidad de eliminar la *corrupción eficiente* por sí solo, dado que no cuenta con información completa.

En ese sentido, consideramos que se requerirá de la participación de los propios funcionarios (tanto honestos como corruptos) para su erradicación, por lo que hemos elaborado dos (2) potenciales soluciones: (i) la formalización de la *corrupción eficiente* mediante un **sistema de «doble ventanilla»**, por el cual

el Estado provea el servicio tanto en el *plazo regular* como en el *plazo adaptado* a dos (2) precios distintos; y, (ii) la **promoción de comportamiento de soplo**, por la cual se realice pagos a aquellos funcionarios que delaten los comportamientos corruptos de sus pares.

V. Potenciales soluciones

V.I Las pírricas victorias del Estado

Como hemos observado anteriormente, el Estado puede hacer uso de cuando menos tres (3) variables al elaborar una política dirigida a disminuir los niveles de corrupción existentes. Sin embargo, el Estado pareciera considerar que la disminución de los niveles de corrupción puede lograrse con sólo realizar aumentos salariales o implementar mayores mecanismos de control.

Respecto de los aumentos salariales, es evidente que un salario mayor no garantiza la honestidad de los funcionarios, dado que no conocemos a ciencia cierta sus expectativas salariales.

Por ejemplo, si el salario subiera de 10 a 100, pero las expectativas salariales de los funcionarios fueran de 200, éstos aún serían potencialmente corruptibles por los 100 restantes. Asimismo, aún cuando las expectativas salariales pudieran ser conocidas, éstas podrían ser mucho más altas que los costos que el Estado esté dispuesto a asumir con tal de colmarlas.

Por otro lado, respecto de los mayores mecanismos de control, el Estado pareciera estar convencido de que la contratación de un funcionario monitor (que controle al resto de funcionarios) ayuda a disminuir los niveles de corrupción. Tal razonamiento pareciera tener algo de sentido, inicialmente:

Un funcionario que gana 10 estaría dispuesto a corromperse por un monto menor que aquel funcionario monitor que percibe 200, dado que este último asume un mayor riesgo de pérdida si llega a ser descubierto. Asimismo, los funcionarios empezarían a cobrar un monto mayor al que cobraban anteriormente por cada *procedimiento corrupto*, dado que, con la llegada del funcionario monitor, su riesgo de ser detectados se ha incrementado.

11 Op. Cit. ABBINK, Klaus, página 2.

En ese sentido, pues sí pareciera que la contratación de un funcionario monitor ayudaría a disminuir los niveles de corrupción, dado que genera una corrupción más cara que podría disuadir al usuario de hacer uso del *procedimiento corrupto*.

Sin embargo, transcurrido un tiempo, las reglas de la oferta y la demanda empezarían a operar en ambos jugadores. Los usuarios estarán dispuestos a pagar un poco más y el funcionario monitor y los demás funcionarios a cobrar un poco menos, con tal de no perder los primeros el servicio y los segundos el ingreso extra.

Asimismo, los mayores mecanismos de control podrían implementarse bajo otras muchas modalidades¹², pero todas tendrían los mismos efectos:

- (i) Una corrupción más cara, dado que el funcionario buscará trasladar el costo del riesgo en que incurre al usuario, al momento de cobrarle por el *procedimiento corrupto*.
- (ii) Mayor burocracia, debido a que alguien deberá ser contratado como funcionario monitor o llevar a cabo el mecanismo de control.

Por lo expuesto, entendemos que los aumentos salariales y los mayores mecanismos de control por sí solos no son medios idóneos en la lucha contra la corrupción.

La disminución de los niveles de corrupción requiere de una política de Estado que implique incentivos positivos dirigidos a que sus propios actores sean quienes se involucren en combatirla. En ese sentido, desarrollamos a continuación dos (2) modelos de lucha contra la corrupción.

V.II Sistema de «doble ventanilla»

Mucho se ha hablado de la formalización de la economía mediante su bancarización, con tal de evitar la evasión de impuestos que perjudica al Estado.

En ese sentido, nosotros promovemos una solución similar en la lucha contra la *corrupción eficiente*, mediante su formalización.

Pero, ¿cómo se formalizaría la *corrupción eficiente*?

En principio, debemos entender que los usuarios que recurren y los funcionarios que proveen el *procedimiento corrupto* no lo hacen por el placer de corromper y ser corrompidos. Es más, estamos seguros que su función de utilidad (emocionalmente) sería mayor si no tuvieran que realizar este acto para satisfacer sus necesidades.

Si los usuarios y los funcionarios incurren en el *procedimiento corrupto* es porque tienen incentivos positivos para ello: (i) los usuarios necesitan que el servicio sea entregado en un menor tiempo (*plazo adaptado*) que el establecido por el Estado para el *procedimiento regular*; y, (ii) los funcionarios desean el mayor ingreso que les proporciona el *procedimiento corrupto* respecto del *procedimiento regular*.

Pero, ¿es acaso el Estado incapaz de otorgar los mismos incentivos mediante un *procedimiento regular*?

Nosotros consideramos que no. El Estado sí es capaz de generar tales incentivos positivos bajo el siguiente modelo de procedimiento regular, al que denominamos **nuevo procedimiento**:

- El *nuevo procedimiento* implicaría que el servicio sea otorgado a los usuarios en un menor plazo al establecido para el *procedimiento regular* (el nuevo plazo sería igual al *plazo adaptado* del *procedimiento corrupto*).
 - El usuario pagaría un precio mayor al precio del *procedimiento regular* por este *nuevo procedimiento*, dado que se requerirá un mayor esfuerzo por parte de los funcionarios que lo presten, el cual deberá ser remunerado (el nuevo precio sería igual al precio del *procedimiento corrupto*).
- Los funcionarios que presten el *nuevo procedimiento* recibirían un salario mayor al de aquellos que prestan el servicio mediante el *procedimiento regular*. (el nuevo salario sería igual al salario pagado bajo el *procedimiento regular* más la diferencia entre el precio del *procedimiento regular* y el *procedimiento corrupto*).

Bajo el *nuevo procedimiento* el Estado estaría otorgando los mismos incentivos positivos que llevaban al usuario y al funcionario a realizar el *procedimiento corrupto*, pero sin la comisión de un acto de corrupción. Los antes funcionarios

12 Algunas modalidades de mecanismos de control podrían ser la realización de auditorías periódicas o la colocación de cámaras de video, entre otros.

corruptos se trasladarán del *procedimiento corrupto* al *nuevo procedimiento*, ya que prestar este último tiene incluso una mayor utilidad (emocional, ya que no tendrán que corromperse más para obtener los mayores ingresos deseados) que el primero. De esta manera, el Estado lograría eliminar la *corrupción eficiente* sin eliminar la mayor eficiencia que ésta proporcionaba respecto del *procedimiento regular*.

Sin embargo, habrá usuarios que no requerirán que el servicio les sea prestado en el *plazo adaptado*, así como habrá usuarios que, a pesar de requerirlo, no podrán pagar el *nuevo procedimiento*.

Debido a esto, el *procedimiento regular* no deberá ser erradicado, sino que ambos procedimientos deberán ser otorgados por el Estado, para satisfacer tanto el mercado del *procedimiento regular* como aquel del *nuevo procedimiento*, que antes pertenecía al *procedimiento corrupto*. A esto denominamos **sistema de doble ventanilla**.

Sin embargo, aquí podrían surgir cuestionamientos de carácter «filosófico» antes que económico:

Ciertos usuarios podrían entender que un *sistema de doble ventanilla* promueve la discriminación por capacidad económica, al ser que sólo algunos podrán acceder al *nuevo procedimiento*, por ser más caro que el *procedimiento regular*.

Debemos señalar que a nuestro entender no existiría tal discriminación, dado que no se restringe el acceso al servicio, sino que se crea un *nuevo procedimiento* de acceso al mismo. Así, lo que se pretende no es limitar un mercado, sino formalizar otro que antes se encontraba en el ámbito de lo subrepticio.

Por otro lado, el usuario debe ser visto como cualquier consumidor, quien tiene derecho a adquirir el producto que desee, siempre que pueda pagar el precio del mismo, el cual dependerá de su calidad.

En conclusión, el Estado debería promulgar leyes que promuevan la formalización de los *procedimientos corruptos de corrupción eficiente* existentes en los diversos sistemas burocráticos corruptibles.

V.III La promoción de «comportamientos de soplo»

Como indicamos anteriormente, el Estado se enfrenta a una serie de limitaciones en la

identificación de la *corrupción eficiente*, provenientes de los altos costos de esfuerzo de control en los que tendría que incurrir y de la inexistencia de incentivos positivos para que los usuarios y funcionarios denuncien los actos de corrupción mencionados.

Debido a esta incapacidad del Estado para detectar tales actos de *corrupción eficiente* por sí mismo, casi siempre es requerida la aparición de un **funcionario soplón** que reporte estas actividades.

Sin embargo, el *comportamiento de soplo* no suele generarse por sí solo, dado que existen incentivos negativos para su realización, por lo que el Estado debe necesariamente establecer incentivos positivos¹³:

«Una primera cuestión a observar es la reacción común ante el soplo, mientras alguna gente ve a los soplones como mártires del interés público y la contabilidad organizacional; otros los ven como «ratas», las cuales sólo persiguen gloria personal y fama. Los incentivos para el comportamiento de soplo deben comenzar con el reconocimiento público del gobierno de que reportar la corrupción es positivo y esto debe ser promovido en todos los niveles (...) Además de esto, los incentivos económicos deben jugar un papel en la promoción del comportamiento de soplo.»

Sin embargo, el Estado podría mostrarse adverso a incurrir en costos para la implementación de incentivos positivos que favorezcan los *comportamientos de soplo*. Respecto a esto, debemos tener en cuenta lo siguiente:

(i) «En particular, si un funcionario soplón puede detectar un funcionario corrupto con una mayor probabilidad que la probabilidad de detección de un agente externo del Estado, el efecto del soplo en la estabilidad de la corrupción puede ser significativo. Especialmente considerando que los instrumentos de control más tradicionales a disposición de los gobiernos para combatir la corrupción son extremadamente dependientes de la habilidad del gobierno para detectar a los funcionarios corruptos. Claramente, un miembro desde adentro de la organización es más capaz de detectar la corrupción y de

13 Op. Cit., VILLENA, Mauricio y VILLENA, Marcelo, página 10.

hacerlo en una etapa más temprana que una agencia externa del Estado.»¹⁴

(ii) La *promoción de comportamientos de soplo* es más eficiente que nombrar un funcionario monitor, dado que éste puede ser fácilmente identificado por los funcionarios corruptos. Una vez identificado, los funcionarios corruptos pueden aproximarse al mismo, para corromperlo por una parte de las ganancias de la corrupción o extorsionarlo. Aún cuando el funcionario monitor no sea corruptible, el conocer su identidad permite a los funcionarios incurrir en menores costos de transacción para no ser detectados.

En cambio, al no nombrar un funcionario monitor sino más bien promover *comportamientos de soplo* en todos los funcionarios, los costos de información de los funcionarios corruptos son mayores, dado que todos son un potencial *funcionario soplón*, por lo que tendrán que incurrir en altos costos de transacción para no ser detectados.

Asimismo, «(la *promoción de comportamientos de soplo* puede ciertamente ser más barato que diseñar un mecanismo de control y monitoreo exitoso o pagar salarios eficientes. De hecho, si las penalidades cobradas a los funcionarios corruptos son pagadas como incentivos a los funcionarios soplones que los detectan, un sistema de monitoreo basado en *soplo* puede ser tanto efectivo como de bajo costo para el Estado.»¹⁵

Sin embargo, debe evaluarse la posibilidad de estar otorgando incentivos perversos a los *funcionarios soplones*, ya que podría generarse una oleada de denuncias de actos de corrupción

con tal de cobrar las recompensas. En ese sentido, deberán establecerse medidas punitivas radicales para aquellos que denuncien actos que no puedan ser probados fehacientemente.

Finalmente, concluimos que la *promoción de comportamientos de soplo* es una medida adecuada en la lucha contra la corrupción, por lo que el Estado debería establecer normativa que promueva tales conductas.

VI. Conclusiones

Como señaláramos, la corrupción, eficiente o no, debe ser eliminada de los sistemas burocráticos existentes. Sin embargo, tal eliminación debe realizarse sin deshacerse de la mayor eficiencia que podrían haber generado los actos de corrupción en el sistema.

Asimismo, dado que el Estado enfrenta ciertas limitaciones en la identificación de la corrupción, será necesaria promover la participación de los funcionarios del propio sistema mediante incentivos positivos que los lleven a renunciar a la comisión de actos de corrupción o a denunciarlos.

En tal sentido, creemos que la eliminación definitiva de la corrupción se logrará cuando el Estado establezca políticas permanentes (como la *promoción de «comportamientos de soplo»*) dirigidas a incrementar los costos relacionados con la comisión de todo tipo de acto de corrupción, tanto para funcionarios como para usuarios. Así, somos de la opinión de que tales actos son servicios como cualquiera otros, que desaparecerán cuando aparezcan otros mucho más baratos y de igual calidad o cuando se encarezcan enormemente. 



14 Ibid., página 13.

15 Ibid., página 10.