

La corrupción como un mercado más

Nicolás Alejandro Rojas Pardo*

Caracterización del mercado del soborno y sus agentes

La corrupción es una de las tantas problemáticas sociales que se propaga y destruye como cualquier epidemia. Es de las acciones menos deseadas en una sociedad porque su existencia va en detrimento del bienestar social; si bien existe corrupción en el sector privado, este artículo solamente trata la corrupción a nivel estatal. La corrupción se puede ver como un mercado donde se compran y se venden privilegios, tratos preferenciales o bienes y servicios de manera inapropiada (a través de procedimientos no establecidos) por medio de sus funcionarios. Abarca factores como el soborno, favores políticos o clientelismo, con la venta aprovechada de los servicios estatales

* Estudiante de economía, asistente de investigación del CEA (Centro de Economía Aplicada) de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. [nicorojasparado@gmail.com]



Fotografía: Diana Castro

en manos de funcionarios corruptos, lo que perjudica a la sociedad al imponerle un costo adicional por el que tiene que pagar.

El soborno es el instrumento más usado y visible para obtener privilegios en los servicios que presta el Estado o un trato preferencial por parte de la burocracia estatal. Lo anterior crea la falsa impresión de que la corrupción es una política de Estado, cuando en muchos casos es una actuación atribuible a los funcionarios corruptos y a los ciudadanos

que pagan el soborno. El soborno, entendido como cualquier forma de pago corrupta, se puede ver desde dos perspectivas. Primero, el punto de vista del empleado público, quien ve una forma de incrementar sus ingresos monetarios; y segundo desde el punto de vista del ciudadano, para quien el soborno es un costo adicional que paga a cambio de obtener un bien, un mejor servicio, agilidad en el trámite u otra forma de privilegio frente a las demás personas.

Si miramos el soborno como precio de mercado, este sería el resultado de la interacción entre el funcionario corrupto (la oferta) y el ciudadano (la demanda). El precio es el pago que se le da al funcionario por correr el riesgo de que lo descubran, es decir que si el funcionario tiene intenciones de ser corrupto el precio mínimo que establecería estaría definido como la probabilidad de ser descubierto y qué tan costoso resultaría el castigo en caso de ser condenado. El funcionario corrupto subirá el valor del soborno mínimo en la medida en que las penas o castigos por actuar de una forma corrupta se vayan incrementando, debido a que si incluso la probabilidad de que sea descubierto es mínima al momento en que se endurezcan las penas se está arriesgando más y sus posibles pérdidas se incrementarían, por lo cual necesitaría una mayor retribución por el mismo ilícito.

Otra razón que influye en el aumento del precio del soborno es la mejora en la eficacia de la justicia y los entes de control en el desarrollo de su labor, pues de esta forma es más probable que la impunidad descienda. Un buen ejemplo de la inoperancia del sistema judicial son los procesos que culminan por prescripción de términos. Si la impunidad disminuye el precio mínimo que se podría pagar como soborno a un funcionario, la corrupción tendería a incrementarse. Cuando el funcionario público toma la decisión de infringir la ley, sacando provecho económico indebido de su cargo, también tiene en cuenta elementos de juicio como su estabilidad laboral, el salario que recibe y elementos subjetivos como su moral y su codicia.

Si el salario que el Estado le paga al funcionario es muy bajo, él tiene incentivos para ser corrupto pues lo puede ver como una forma de nivelar su ingreso y mantener su calidad de vida. También la estabilidad laboral influye, ya que si el cargo que posee depende de quién gane las elecciones, él considerará prudente sacar la mejor tajada posible mientras esté en el cargo. Por estas razones Ackerman (2001) dice que la mejor forma de reducir la corrupción dentro del Estado es que la burocracia estatal tenga que estar conformada por funcionarios de carrera, donde lo que define si son contratados por el Estado es el mérito

y no la componenda política, y que se sostenga por la eficiencia, la productividad y la transparencia de su actuación, no por conveniencia de los políticos. Pero, independiente de que el salario sea alto o de que el nombramiento sea por meritocracia, si el funcionario tiene pocos valores morales y es altamente codicioso, es proclive a ser corrupto.

También es importante ver cuáles son las razones que tiene un ciudadano cualquiera para actuar de forma corrupta al ofrecer un soborno o al momento de pagarlo. Al igual que el funcionario, la persona que está dispuesta a correr el riesgo de pagar un soborno o intentar convencer al funcionario de buscar una salida económica, corre el riesgo de ser denunciado, por ende cuanto mayor es este riesgo menos incentivos tiene la persona para actuar ilícitamente. Los ciudadanos estarían dispuestos a pagar o proponer el soborno cuando el servicio que presta el Estado les genera un beneficio tal que incluso pagando una cantidad adicional siguen obteniendo beneficio, o cuando el trato preferente justifique dicho pago.

Como los funcionarios saben que las personas están dispuestas a pagar más cuando el servicio es una necesidad, se aprovechan del poder que tienen para cobrar a cambio de la prestación oportuna y adecuada de dicho servicio. Cuando el funcionario es corrupto no le faltan escrúpulos para

aprovecharse de la necesidad de la gente, exigiendo un pago a cambio del servicio, lo que normalmente se ve como un soborno. La actuación corrupta que surge de la necesidad del ciudadano se puede ver en los renglones de salud, educación y servicios públicos, entre otros.

El mismo proceso tiene lugar cuando en algún trámite legal un ciudadano se ve en la necesidad de pagar a cambio de agilizar el proceso; este tipo de hecho se puede presentar en notarías, juzgados, recaudación de impuestos, licitaciones, entre otros trámites de curso obligatorio. Por supuesto, la capacidad de sobornar que tiene el ciudadano depende de los recursos que posee, aprovechando la posibilidad que tiene de aumentar la oferta al funcionario hasta que este ceda, o el costo de adquirir este servicio sea igual al beneficio que genera.

Un buen indicador para medir qué tan efectivo es el sistema anticorrupción de un Estado es el valor monetario del soborno, debido a que cuanto más riesgoso es cometer el ilícito más costoso es el soborno a pagar, lo cual nos indica que menos funcionarios están dispuestos a actuar corruptamente y al mismo tiempo menos gente está dispuesta a pagarlo, haciendo que el aparato burocrático del Estado sea menos corrupto. Hay que hacer una salvedad, ya que dicha afirmación solo

es válida para las ciudades u oficinas públicas que poseen varios funcionarios que pueden hacer el mismo proceso o trámite, y tienen que competir entre sí para ganarse al ciudadano que está dispuesto a pagar el soborno. El resultado es completamente diferente en un pueblo pequeño o en oficinas públicas donde solo hay un funcionario que puede hacer dicho trámite, debido a que si él es el único funcionario y es corrupto, el pago que va a pedir será mayor que el que cobraría en la ciudad, por el poder monopolístico del que goza. Si el ciudadano decidiera no pagar la cuantía, tendría que ir a la oficina más cercana, lo cual incrementa el monto mínimo de dinero que tendría que pagar al funcionario corrupto. En la circunstancia del pueblo, mientras más alto sea el valor del soborno mayor es la corrupción en dicho departamento. El incremento del valor del soborno se ha visto disminuido en los últimos años gracias a la aparición de los servicios en línea que anulan algunos trámites.

Funcionamiento de la corrupción de cuello blanco

El razonamiento anterior tiene validez en los cargos medios y bajos dentro del Estado, donde los funcionarios están sometidos a vigilancia por parte de los órganos de control y no poseen el poder ni la maquinaria política para entorpecer las investigaciones en su

contra. Un caso muy diferente es el de las esferas más altas de los poderes públicos. La razón es simple: los más altos poderes públicos poseen tanto el poder que el pueblo les ha concedido a través de la ley, como la maquinaria política que les otorga ciertas inmunidades o la capacidad de boicotear las investigaciones, impidiendo que se demuestre su culpabilidad en caso de estar implicados en hechos de corrupción.

La corrupción de cuello blanco no solo se manifiesta en sobornos a cambio de más eficacia en la prestación del bien público, como en la corrupción ordinaria, sino que también se transan puestos, contratos o la displicencia de los órganos del Estado a cambio de apoyos en campañas políticas, favores políticos (apoyar una ley determinada, una política gubernamental, etc.). Cada forma de intercambio tiene un nombre específico; la primera se conoce como proselitismo, la segunda como clientelismo, y la última, y más conocida, como soborno.

En este mercado, además de la moral de los sujetos, están en juego el prestigio político, los valores políticos e ideológicos y la imagen que se posee, y nada genera una mejor imagen frente a la opinión pública que atacar la corrupción. El funcionario que no es corrupto, ante el ofrecimiento no dudará en denunciar públicamente el fraude que se le ofrece, a diferencia



Ilustración: Diana Castro

del funcionario que espera al mejor postor. Este fenómeno hace que los grupos de interés y ciudadanos solo busquen a los que ya conocen como corruptos, tengan cierto grado de permisividad frente al hecho o esperen a que sea el propio funcionario quien les solicite un pago adicional.

Sin embargo, la corrupción de cuello blanco no está sujeta a agentes externos, sino que depende exactamente del funcionario que posee el poder. A continuación la explicaremos por medio de un modelo de teoría de juegos.

Condiciones del juego:

- Los pagos no tendrán valores numéricos, para que no solo apliquen a un caso específico, sino se supondrán con signos de diferencias ($<$, $>$, \leq , \geq). Cada posible forma de actuar será descrita y marcada con una letra que la represente, mientras que cada pago será enunciado y marcado con una letra que lo represente.
- Ambos jugadores no conocerán la respuesta del otro y ambos buscarán maximizar su beneficio de forma egoísta, y los agentes toman decisiones de forma simultánea.
- Los pagos que recibe el funcionario público de alto nivel por cada estrategia son autónomos de la actuación de los ciudadanos o los grupos de interés. En el caso de los ciudadanos o grupos de interés el pago por cada estrategia estará en función de la actuación del funcionario.

Los demás factores que influyan sobre la utilidad, tanto del funcionario como de los grupos de interés, se considerarán sin ninguna variación y sin sufrir cambios en el tiempo.

Explicación de las condiciones:

- La idea es enmarcar una relación global entre el efecto de cada estrategia y el pago que genera, omitiendo el valor exacto; puesto que la idea no es

saber a qué cantidad de utilidad cada agente responde, sino que habiendo una diferencia de utilidades, cuál es la respuesta de cada agente, permitiendo mantener la generalidad.

– Una buena forma de ilustrar lo dicho es que la utilidad del funcionario público que está en el cargo de gobierno (UP) está en función de la estabilidad económica de la entidad de la que sea responsable (y), gobernabilidad (g), el uso de los recursos del público para usufructo propio¹ (∞) y otros factores (v). Esto se puede representar en la función UP tal que representa la utilidad del gobierno $UP = f(y, g, \infty, v)$. Como se puede ver, la utilidad del funcionario no está en función de las estrategias de los grupos de interés, pero la utilidad de los agentes externos al Estado sí depende de la estrategia que puedan tener estos funcionarios.

– La utilidad de los ciudadanos o grupos de interés (UC) está relacionada con un término π , tal que nos indique el beneficio anual obtenido de la actividad que ellos realicen, de los impuestos que tienen que pagar (II), la actuación que tenga el gobierno frente los recursos públicos (g)² y otros factores

- 1 En caso de que no se usen los recursos públicos para usufructo personal, esta variable no le aporta ningún valor o genera ninguna utilidad al funcionario.
- 2 En el caso en el que el Estado no tenga ningún tipo de corrupción esta variable tendrá un valor igual para todos los miembros de la sociedad, porque es la distribución que socialmente se ha acordado correcta o adecuada para maximizar el beneficio social.

(u). Esto se puede representar en la función $UB = f(\pi, II, g, u)$.

La razón por la que los funcionarios en las altas esferas del Estado poseen un pago independiente de la actuación de los ciudadanos, es que los funcionarios ostentan todo el poder del Estado que los protege frente a posibles retaliaciones de cualquier sector en específico. También los funcionarios en este nivel ya tienen una inclinación a usar o no los recursos públicos antes del ofrecimiento, mientras que si los grupos de interés van en contravía de los funcionarios, terminarían atacados por el Estado y su utilidad se vería disminuida.

Posibles acciones del funcionario:

1. Actuar de forma responsable y transparente (R).
2. Actuar de forma corrupta para poder incrementar su capacidad de juego político o lucrarse personalmente (I).

Pagos de las estrategias:

1. Pago de la estrategia R: el pago que obtendría el funcionario sería exactamente el mismo al que obtendría por el buen o mal manejo de su administración (r).
2. Pago de la estrategia I: el pago que recibe el funcionario es el resultado de la eficacia de su administración, más el

de incrementar su poder de gobernabilidad, influencia política derivada del manejo corrupto o el lucro personal (i).

Posibles acciones de los grupos de interés y ciudadanos:

1. Actuar de forma correcta socialmente responsable y cumplir con cabalidad la ley, así como pedir transparencia (C).
2. Intentar usufructuar los recursos públicos al tratar de influir sobre el funcionario para poder usar los recursos del erario nacional (IG).

Pagos de las estrategias:

1. El pago que recibe por actuar de forma (C) si el funcionario actúa de forma (R) es: exactamente el mismo que todos los ciudadanos y dependerá del uso óptimo del erario público (a).
2. El pago que recibe por actuar de forma (C) si el funcionario actúa de forma (I) es: una pérdida, ya que estarían pagando a través de impuestos, que restarían utilidades para ser aprovechadas por otras personas o sectores (b).
3. El pago que recibe por actuar de forma (IG) si el funcionario actúa de forma (R) es: los funcionarios podrían adelantar procesos judiciales e impulsar leyes de regulación econó-

mica para sugerir al gobierno actuar de forma corrupta (c).

4. El pago que recibe por actuar de forma (IG) si el funcionario actúa de forma (I) es: usufructuar los recursos públicos (d).

5. Se espera que los pagos se comporten de la forma tal que:

$$\begin{aligned}
 - a > b; & \quad a > c. \\
 - d > c; & \quad d > b.
 \end{aligned}$$

Solución de juego:

		Estrategias del gobierno	
		R	I
Estrategias de los grupos de interés o ciudadanos	C	r,a	i,b
	IG	r,c	i,d

Se considera que se llega a un equilibrio cuando ambos jugadores no tienen intenciones de modificar su estrategia unilateralmente. Bajo el supuesto del egoísmo y la actuación racional es de esperar que el gobierno busque maximizar su utilidad y tengamos dos puntos de equilibrio: uno, el mejor mundo posible en donde los funcionarios actúan de forma R y los ciudadanos o grupos de interés actúan de forma C, lo cual nos ubicaría en el vector (r, a). El segundo punto de equilibrio es cuando el funcionario actúa de forma I y los grupos de interés de forma IG, llevándonos al

vector (i, d). En el caso del vector (r, c) hay incentivos para que los ciudadanos o grupos de interés empiecen a actuar de forma a, mientras que en el vector (i, b) hay incentivos para que empiecen a actuar de forma IG.

Conclusiones

A modo de conclusión pienso mencionar una serie de políticas que disminuyen la corrupción y vuelven más ágil al Estado.

La primera forma de reducir la corrupción es una ya conocida por el Estado colombiano, la cual quedó plasmada en la Constitución de 1991. Es la creación de una serie de órganos de control independientes que se encarguen de vigilar a los funcionarios y las instituciones estatales. Lo anterior genera el efecto de incrementar la probabilidad de que una actuación corrupta sea detectada y se lleve el proceso disciplinario o judicial correspondiente, aumentando los costos de estas acciones y disminuyendo los incentivos para realizarlas. Otro mecanismo es el incremento de las penas y la reducción de ventajas que los funcionarios corruptos puedan tener por las penas a pagar. En este campo no solo se habla de penas de privación de libertad sino de la reparación. Por ende se podría pensar en incrementar o poner penas económicas, que consistan en el pago

del desfaldo, más una restitución por el daño socioeconómico creado a la sociedad.

Otra fórmula, no para atacar la corrupción sino para prevenirla, es instalar funcionarios de carrera burocrática y por meritocracia, con buenos salarios, realizando contrataciones por mérito y con análisis serios de eficiencia; para lo anterior tendrían que reducirse los cargos políticos dentro del Estado.

Aunque es difícil decir qué tipo de mecanismos pueden solucionar esta situación, se podría diseñar una serie de bases de datos de las empresas con su historial de contratación, sus estados financieros y demás ítems necesarios para tomar una calificación, asignando un valor como puntuación global a cada variable, según la condición en la que esté cada una de ellas. Luego se ponderaría cada variable, de igual manera para todas las empresas, estableciendo que solo se pueda contratar con las de mejor puntuación. Este ejemplo tiene algunos problemas, como la definición de valores para las variables que influyen, pero busca resaltar la importancia de que las decisiones estén más atadas al mérito y la capacidad, y no al juego político. Lo anterior es la explicación del sistema de contratación de Japón explicado en Ackerman (2001).

Referencias bibliográficas

Ackerman, Susan Rose. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. Madrid: Siglo XXI.

Agudelo Villa, Hernando. (1995). *Lucha contra la corrupción*. Bogotá: Servicios Cooperativos Editorial Siglo XXI.

Becker, Gary S. (1978). *The economics approach to human behavior*. Chicago: University of Chicago.

De la Torre, Cristina. (2011). Los pilares de la corrupción. *El Espectador*, 17 de enero.

Shy, Oz. (1995). *Industrial organization theory and applications*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Transparencia Internacional. (2009). *The Global Coalition Against Corruption*. Informe anual.