



Documento de Trabajo

ISSN (edición impresa) **0716-7334**

ISSN (edición electrónica) **0717-7593**

Corrupción y Modernización del Estado.

Gert Wagner

ISSN:0716-7334

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**Oficina de Publicaciones
Casilla 274 - V, Correo 21, Santiago**

**CORRUPCION Y MODERNIZACION
DEL ESTADO***

Gert Wagner

Documento de Trabajo N° 174

Diciembre, 1994

* Agradezco comentarios y sugerencias de Carlos Williamson.

INDICE

	Página
1. LA CORRUPCION COMO UN PROBLEMA DE AGENCIA	3
2. PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y RECAUDACION FISCAL	5
3. EL USO ANTIINFLACIONARIO DE LAS TARIFAS PUBLICAS	11
4. RECAUDACION FISCAL Y TIPO DE CAMBIO REAL: ASPECTOS CONCEPTUALES	20
5. UN MODELO PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DEL TIPO DE CAMBIO SOBRE LOS INGRESOS FISCALES	25
6. ¿CONVIENE FLEXIBILIZAR LOS IMPUESTOS?	35
7. CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFIA	42
ANEXO 1 PARAMETROS USADOS EN SIMULACIONES	46

"After all, corruption is as old as government itself. Writing some 2300 years ago, the Brahman Prime Minister of Chandragupta listed "at least forty ways" of embezzling money from the government..."

"Like illness, corruption will always be with us. But as this sad fact does not keep us from attempting to reduce disease, neither should it paralyze efforts to reduce corruption" (Klitgaard (1980, p.7).

De acuerdo a la conocida interpretación normativa referente al papel del estado, éste constituiría una institución que facilita adoptar e implementar decisiones públicas con el fin de proveer bienes valiosos en relación a su costo¹. La corrupción, por otra parte, implica incumplimiento de normas cuyo fin, en este contexto, sería el de facilitar o directamente proveer estos bienes públicos. De modo que el mencionado comportamiento ilícito atentaría directamente contra la productividad de la organización pública.

La corrupción no es privilegio exclusivo de las organizaciones públicas; ella también florece en el sector privado. Sin embargo, dos aspectos del último fenómeno hacen que ésta resulte bastante menos atractiva para los medios de comunicación y para la industria política. La consecuencia de la corrupción en el ámbito privado recae finalmente sobre individuos, como lo es el accionista de la empresa, de modo que el grueso del público no tiene mayor interés en el asunto. Enseguida, la gran ventaja de la

¹Se trata de la provisión de bienes públicos y de las políticas para hacer frente a eventuales externalidades, cuestiones que aquí se sintetizan en el primer concepto. Por cierto, la realidad concreta y debido a las limitaciones del sistema de decisiones públicas, puede diferir bastante de la meta normativa implícita en la hipótesis.

corrupción pública por sobre la que se desarrolla en organizaciones privadas reside en su potencial como instrumento en la competencia política, considerándose que una denuncia constituye un arma poderosa para debilitar la imagen del contrincante.

Desde un ángulo más funcional, la principal diferencia entre una y otra reside en los respectivos contratos de trabajo, esto es, en las posibilidades de defensa que tiene cada tipo de organización frente a este comportamiento. La ventaja de la libre empresa en esta materia es evidente: se procede al despido del sospechoso y esto sin necesidad de gastar recursos para presentar y fundamentar pruebas, si ello se estima conveniente. Aunque las regulaciones laborales intentan restringir este instrumento de disciplina con mayor o menor grado de éxito, lo usual es que las características del contrato laboral público limiten relativamente más la libertad de acción del contratante. Adicionalmente, el demandante último del trabajador, el ciudadano por una parte y el accionista por otra, pueden tener un interés privado muy distinto en controlar o denunciar la corrupción en la respectiva organización. Es por ello también que las administraciones públicas, en su tecnología organizacional y contractual, deben recurrir a descripciones detalladas de los cargos a través de leyes, reglamentos y manuales además de desarrollar una constante fiscalización, tanto ex-post como ex-ante.

En fin, la corrupción en organizaciones públicas pareciera tener aspectos y consecuencias propias, las que justifican una preocupación por el tema. En las páginas que siguen se identifican algunas diferencias entre corrupción y otros comportamientos que también limitan la productividad de la organización pública y se examinan aspectos específicos de su incidencia. A continuación, y pasando a una discusión más normativa, el análisis se centra sobre la identificación de consecuencias indeseables que se derivan de la corrupción. Se finaliza con breves comentarios sobre aspectos generales referentes a la forma de cómo combatir el fenómeno. El anexo 1 examina la corrupción en el contexto de un escenario de equilibrio general, con un estado que genera un bien público cuya productividad depende, a su vez, de la corrupción. El anexo 2 revisa la relación

entre la optimalidad de las normas, la eficiencia y la corrupción, recurriéndose para ello a un ejemplo.

1. LA CORRUPCION COMO UN PROBLEMA DE AGENCIA

Para caracterizar en forma más precisa el comportamiento corrupto es conveniente distinguirlo de otras situaciones, similares en algunos aspectos, pero que no corresponden a lo que la gente regularmente entiende por tal. Es decir, la corrupción se diferencia de otros comportamientos egoistas que conspiran contra los fines de la organización, como ser el robo, la estafa y otros comportamientos oportunistas diversos².

El desafío de cualquier organización, sea pública o privada, es alcanzar la coordinación de los recursos con miras a que todos cooperen en el logro de los objetivos de ésta. Se presupone, entonces, que las metas están identificadas y son las adecuadas³. Más adelante al evaluar las consecuencias de la corrupción se plantea nuevamente la interrogante respecto de la conveniencia de dichas metas.

²En materia de comportamiento egoista o interesado la versión más fuerte corresponde al oportunismo, o sea, a la búsqueda de objetivos propios con engaño o argucias [Williamson (1985), pp. 47].

³La identificación de las metas es, en realidad, la cuestión que primero debiera plantearse, pues incluso el diseño organizacional podría depender de ellas. La literatura trae abundantes ejemplos y referencias en que las metas son erróneas o están mal especificadas. En el ámbito de la empresa privada recuérdese la discusión entre el objetivo de producto y el de satisfacción del cliente que postulan los especialistas en marketing. En el ámbito público, por ejemplo, es posible encontrarse con metas que, una vez eliminadas, pocos parecen recordar, como fueran los controles de precios eliminados a fines de 1973.

Toda organización está expuesta al problema de agencia, esto es, un comportamiento del mandatario -la persona en quien se confía una actividad- que difiera de los intereses del mandante, dando lugar así a costos de funcionamiento de la organización y, por ende, a una menor productividad⁴.

Ahora bien, aunque toda organización recurra a la especificación de las tareas a desarrollar por cada agente y a su validación (*enforcement*), es en el sector público donde esta forma de operar está más desarrollada, enfatizándose las especificaciones de naturaleza ex-ante y los pasos a dar frente a cada situación. En las organizaciones privadas, por otra parte, se descansa en mayor grado sobre controles ex-post, sobre resultados más que sobre procesos específicos. Puede prescindirse aquí del análisis y de la identificación de las causas que dan lugar a esta forma particular de operar de la organización pública; basta con señalar que a nuestro entender ella se deriva de la noción de estado de derecho, el que propende a una clara delimitación del ámbito de acción del funcionario público⁵. Además, la tarea de identificar los objetivos últimos de la organización pública es, por lo general, bastante más compleja que en la empresa, constituyendo un asunto que resulta preferible reservar a ámbitos superiores del sistema de decisiones públicas⁶.

⁴El enfoque de agencia se sustenta en situaciones caracterizadas por información asimétrica, por dificultades de medición de desempeño y de productos y compatibilidad de incentivos. La teoría de los costos de transacción Coase (1937), Cheung (1983) y cuyo principal exponente actual en relación a organizaciones podría decirse que es Williamson (1985), al igual que el enfoque de agencia, se concentra en el papel de la información asimétrica y los costos de información que de esta situación se derivan para las relaciones contractuales.

⁵El sector público a menudo busca apartarse de esta concepción de estado de derecho, buscando poder de decisión más absoluto. Como lo ilustra la historia chilena del presente siglo, las empresas públicas y las amplias atribuciones que detentan, constituyen un ejemplo de esta posibilidad.

⁶Precisar contractualmente las acciones a seguir frente a cada caso implica renunciar a aprovechar el conocimiento específico del funcionario para determinar el curso de acción más apropiado a la organización. Dado que el costo de estipular contratos exhaustivos es más o menos prohibitivo, la renuncia recién señalada tendrá consecuencias importantes; así, ante una determinada situación no anticipada por el contrato, la reacción del funcionario deberá tomar uno de los siguientes dos caminos: (a) aplicar la resolución estándar; (b) postergar la resolución parcial o indefinidamente. Ninguna de las dos será óptima en un sentido puro y abstracto, esto es, en relación a lo que

El funcionario que conscientemente no cumpla con una determinada disposición reglamentaria, implícita o explícita, correspondiente a su contrato de trabajo, estima que la detección y el castigo que se derivan de su comportamiento resultan "improbables". Más general, la hipótesis de trabajo comúnmente aceptada propone que la elección del curso de acción a seguir depende de la utilidad que el funcionario espera obtener a través de la infracción como también de la utilidad que obtendría con el comportamiento honesto. En este sentido, entonces, todo problema de agencia tendría su origen en una apreciación individual en que, al poner sobre la balanza ambas cuestiones, el individuo opta por defraudar los intereses del mandante⁷.

Existe, como se decía, una gama amplia de comportamientos oportunistas que corresponden al problema de agencia en organizaciones. Con el fin de poder separar el subconjunto conformado por comportamientos corruptos es crítico atender a la forma y al proceso social a través del cual el infractor obtiene el beneficio esperado. Quien no cumpla con alguna disposición de la organización puede: (a) consumir directamente el

podrían haber hecho funcionarios que correspondan íntegramente al modelo de "dictadores omniscientes y benevolentes". La tercera posibilidad de reacción, consistente en adoptar una decisión de acuerdo a su criterio, o sea, el caso en donde se transfiere poder discrecional al agente público, también ofrece limitaciones evidentes. En esta forma de operar es donde reside la gran debilidad de la administración pública para emprender tareas que en otros ámbitos se dejan al quehacer privado. Para una interesante reflexión sobre este punto a la luz de la evidencia histórica en torno a la empresa, véase Chandler (1992).

Sin embargo, la ventaja de esta forma organizacional de la administración pública se torna evidente cuando se trata de ejecutar acciones precisas basadas en decisiones públicas previas. En efecto los bienes cuya disponibilidad en la sociedad sólo se alcanza con decisiones públicas - cuestión que obviamente dependerá de la tecnología disponible- requieren a su vez de funcionarios que al operacionalizar este acuerdo colectivo se atengan estrictamente al texto de ésta. Las desviaciones son indeseables por cuanto: (i) en la administración siempre compite el criterio del dictador benevolente con alguna variante de la explotación; (ii) por la naturaleza de los bienes que requieren de decisiones colectivas para su provisión, la identificación del objetivo último es difícil y compleja y no debiera quedar en manos funcionarias inferiores.

⁷En esta hipótesis los factores que determinan la presencia o ausencia de problema de agencia son: la probabilidad esperada que el procedimiento ilícito sea descubierto, el castigo asociado a tal evento, el ingreso a obtener en caso de no ser sorprendido y el ingreso asociado a un curso de acción que se atenga estrictamente a las normas, además de las características de la respectiva función de utilidad.

bien que así obtiene, por ejemplo esconderse en alguna bodega para leer una novela, o, utilizar información confidencial para recomponer su portfollio personal de activos financieros al conocer que uno de éstos gozará de una variación en la fijación de su precio oficial. Alternativamente, (b), puede entrar en un intercambio con un tercero; por ejemplo, aprobando un determinado permiso de construcción municipal aunque se infrinja así la norma de altura o de distancia con el deslinde del vecino, recibiendo a cambio una atención del constructor; otro ejemplo es el de no objetar el paso por la carretera de un camión cuyo peso por eje exceda de la norma y ello, a cambio de recibir una recompensa de parte del chofer o de la respectiva empresa. La corrupción, tal como se entiende corrientemente el término, se refiere a casos del segundo tipo, o sea, en donde la infracción a lo estipulado o esperado en el contrato laboral implica, simultáneamente, un proceso de intercambio libre con terceros. El instrumento de pago, que es el bien que se intercambia por aquél que se produce con la infracción, es un asunto enteramente secundario. Este puede tomar la forma de dinero o de especie, pagarse en el mismo acto, o como una obligación moral o monetaria futura, tal como en el compadrazgo o con promesas de ascensos o cargos futuros en alguna organización política o empresa.

La corrupción no ha de confundirse con el crimen; éste, por su esencia, se aparta del concepto de intercambio libre, mientras que la corrupción lo presupone. Esto quiere decir que en libertad, las partes pueden decidir no intercambiar y ello sin perder nada de lo que ya tenían, posición a la cual no tiene acceso la víctima del crimen. Sin embargo, la contraparte en el intercambio implícito en la corrupción es, el demandante del servicio que ofrece el agente corrupto, que puede a su vez, estar embarcado en una actividad lícita, digamos la construcción de edificios, pero también podría desarrollar una que es ilícita, como lo sería la importación de droga. En este último caso la corrupción es más complicada por las consecuencias que de ella se derivan, pudiendo también significar castigos muy diferentes si es detectada, pero y sin perjuicio de estas diferencias, analíticamente es conveniente separar ambos comportamientos: la corrupción y el crimen.

Como ya fuera mencionado, la corrupción así entendida puede presentarse tanto en el ámbito de organizaciones públicas como privadas, pero es la primera la que realmente atrae la atención pública. Shleifer y Vishny (1993) en forma muy sintética definen la corrupción como "la venta de propiedad pública por parte de empleados públicos con miras a lograr un enriquecimiento personal" (pp. 599). Tal como indican, la propiedad vendida no es consumida directamente sino que constituye un insumo que permite al comprador realizar las tareas que verdaderamente le satisfacen. Así, por ejemplo, se necesitan licencias, permisos, pasaportes y visas para cumplir con las leyes que restringen la actividad privada. En tanto, el empleado público puede decidir entre otorgar el permiso de acuerdo a la ley a quien lo solicite, o bien, condicionar la entrega de estos bienes aun cuando se cumplan las condiciones establecidas por la norma, está dada la condición básica para obtener alguna recompensa de los interesados. Sólo si el funcionario dispone de la discrecionalidad⁸ de poder optar entre ambas posibilidades, existe la posibilidad de corrupción. De modo que este comportamiento exige que el sistema de validación de normas implícitas en el contrato de trabajo sea sólo parcialmente efectivo.

Pero, y adicionalmente a que el funcionario pueda optar entre al menos dos cursos de acción, por ejemplo, retener - no retener el permiso de construcción, deberá existir una demanda por tal permiso para que la corrupción pueda materializarse; sin alguien dispuesto a pagar en alguna moneda por este servicio no habría oportunidad de corrupción.

⁸No debe confundirse la discrecionalidad *de facto*, que es producto de un esfuerzo incompleto de validación de las normas referentes a los contratos de trabajo en la organización pública, con la discrecionalidad del agente público cuando el sistema de decisiones público delega en el funcionario el curso de acción a elegir. En este segundo caso no hay norma específica; aquí sólo habría corrupción si la aprobación de la petición del interesado se condicionara a un pago no lícito.

En síntesis, la corrupción exige un contrato que establezca normas de comportamiento, un sistema de validación de las normas organizacionales -sean éstas escritas o provengan de tradiciones que se suponen aceptadas- que sólo sea parcialmente efectivo (al menos que se estime que así es) y, finalmente, una demanda por parte de uno o varios terceros por una determinada decisión del funcionario. Además, naturalmente, requiere que el funcionario esté dispuesto a entrar en tales tratos cuando las probabilidades y los respectivos valores esperados lo favorezcan. Esta última es una dimensión importante y se sintetiza normalmente en una expresión: los valores morales del funcionario⁹.

2. INCIDENCIA DE LA CORRUPCION: OTROS ASPECTOS

Antes de reflexionar sobre los eventuales inconvenientes y consecuencias negativas asociadas a la corrupción, es útil subrayar aspectos e interrelaciones del comportamiento cuya existencia no conviene ignorar. Recurriendo a una distinción de uso común en el análisis tributario podría decirse que también son asuntos que corresponden a la incidencia del fenómeno, distinguiéndolos de los efectos de optimalidad que se examinarán más adelante.

⁹Para recoger estos valores en términos económicos podría decirse que estos afectan la utilidad de los ingresos que se obtengan por vías ilícitas. Tanto más sólidos dichos valores tanto menor, incluso negativa, es esta utilidad. La tarea de propender a un mayor respeto por las normas a través de la prédica y de la educación debiera constituir un esfuerzo permanente y prioritario de toda sociedad. Su importancia no precisa aquí de mayor explicación, resultando evidente por sí sola.

2.1. Corrupción y endogeneidad de la estructura de remuneraciones

En tanto la corrupción adopte la forma abierta de una tarifa que entone directamente el consumo del agente que la practique, transformándose más bien en una regla y dejando de ser algo totalmente fortuito e inesperado, la remuneración oficial y lícita del agente se vería complementada con una remuneración esperada e ilícita proveniente de la corrupción. Llevando el asunto al extremo de una corrupción generalizada y competitiva con el ajuste total de la estructura de remuneraciones, el ingreso oficial del funcionario registraría un diferencial compensatorio en relación a su alternativa, aunque sin necesidad de llegar al extremo de una relación uno a uno en que el agente llega a ser indiferente entre \$1 lícito y \$1 derivado de corrupción¹⁰. (Véase también Anexo 1 para un planteamiento más preciso en torno a ésta y otras cuestiones).

Aunque sólo sea para lograr describir adecuadamente el punto, se puede hablar de dos situaciones extremas: el caso recién mencionado, en donde la posibilidad de practicar la corrupción es amplia y conocida, de modo tal que el rendimiento que de ésta se deriva se encuentra plenamente incorporado a la estructura de remuneraciones. En el otro extremo se encuentra la corrupción que no trasciende al mercado laboral y que adopta la forma de ganancia pura para quien la practique, sin que la respectiva remuneración lícita del agente se ajuste por este concepto.

La ubicación en el espectro amplio que se extiende entre estos dos puntos de referencia extremos constituirá, pues, un asunto que tiene relación con la difusión de la información en torno a las posibilidades de corrupción¹¹, posibilidades que, a su vez,

¹⁰La copia del comportamiento de corrupción puede resultar en una instancia poderosa de difusión del fenómeno. En su forma pura este equilibrio es dramático, por cuanto literalmente obliga al funcionario a practicar la corrupción si no quiere experimentar una pérdida de ingreso al desempeñar el cargo público.

¹¹La actividad estatal abarca una amplia gama de gastos, impuestos y regulaciones, todos de la más diversa índole. Pero no todas estas actividades ofrecen iguales posibilidades de practicar la corrupción.

dependerán de los factores que determinen el fenómeno, en particular del esfuerzo y de la efectividad de la fiscalización al interior del sector público. No está demás recordar que sobre este proceso también influye la moralidad imperante, de modo que y en la medida que las personas estimen que sus consumos de origen ilegal basados en corrupción no proporcionan satisfacción, tal vez incluso satisfacción negativa, el comportamiento en cuestión será menos intenso y su expresión en términos de diferencial compensatoria de remuneraciones más débil o incluso inexistente. Alternativamente, el equilibrio corrupto podría estar acompañado de un proceso de autoselección en cuanto a que los candidatos a desempeñar estas tareas sean personas que no castiguen mayormente los ingresos ilícitos que se logran a través de la corrupción.

La descripción anterior, basada en la interrelación entre corrupción, remuneraciones y diferenciales compensatorias, supone que la competencia se manifestará a través de la estructura de precios. Ello, sin embargo, no es más que una aproximación porque no hay garantía de que el proceso de determinación de remuneraciones públicas se ajuste a dicho modelo; al menos podría decirse que el logro de un equilibrio de este tipo podría exigir un período de ajuste indeterminado. Así, el comportamiento del Estado en esta materia podría obedecer, por ejemplo, al deseo de mantener constantes las remuneraciones reales o bien, al intento de mantener una diferencial constante respecto de alguna remuneración en el sector privado, entre muchas otras posibilidades alternativas que no es necesario enumerar. Aunque es posible imaginar que ante un incremento en la corrupción el Estado reaccione ajustando las remuneraciones hacia abajo, tal vez ello no sea probable, sobre todo que no parece ser éste un argumento que pueda tener presentación política en una discusión presupuestaria.

La competencia, entonces, tenderá a canalizarse por otras vías, tal vez a través de un aumento de las calificaciones de los postulantes, como por ejemplo, más años de educación, o a través de menores posibilidades de ascenso en la jerarquía

organizacional. En fin, son muchas las posibilidades de adecuación de las condiciones contractuales implícitas a una realidad en que se registra corrupción activa.

La endogeneidad inversa, esto es, desde el nivel de la remuneración hacia la corrupción es, curiosamente, mucho más frecuente en los análisis populares sobre el tema, afirmándose aquí, por ejemplo, que las bajas remuneraciones constituirían una causa del fenómeno. Tal vez esta tesis se alimente implícitamente del proceso de autoselección arriba indicado, al examinar la interrelación entre moralidad, valores, corrupción y remuneraciones. Pero, el hecho que las personas de baja productividad sean más corruptibles que quienes detentan alto nivel de capital humano, ese punto en particular no constituye parte del conocimiento económico; es una cuestión más bien empírica que no es investigada en este ensayo. Diferente, por cierto y tal como ya se discutió, puede ser el efecto de una disminución de la remuneración que reduzca la utilidad derivada del curso de acción legal en relación a la que obtendría el agente al infringir normas.

2.2. Capital humano específico y corrupción

El concepto de capital humano sintetiza el potencial productivo del individuo, suponiéndose usualmente la existencia de tres vías o maneras para su acumulación, (a) educación en organizaciones especializadas; (b) la acumulación a través de la experiencia que se recoge en el trabajo o en la observación del trabajo de terceros y, por último, (c) algunas de las inversiones y gastos en materia de salud. Es la segunda, la configuración de capital humano a través de experiencias, la que debe ser relacionada con la posibilidad de corrupción.

Atendiendo a las posibilidades de uso el capital humano, éste puede ser dividido en dos grupos, Becker (1964), el capital general, aquél que registra en su uso actual una productividad equivalente a la que obtendría en su ocupación alternativa y el capital humano específico, cuya productividad depende de su utilización en una empresa

o industria determinada. El primero está protegido por el mercado, protección de la cual no goza el segundo, lo que abre la posibilidad a un potencial comportamiento oportunista originando entonces contratos complejos como también eventuales explotaciones.

En tanto el agente que practique la corrupción desarrolle en esta actividad un capital humano específico a esta materia, adquiriendo habilidades, destrezas y conocimientos que sean especialmente apropiadas para desarrollarla, cabría pensar que el comportamiento en etapas posteriores de su ciclo de vida estará teñido por este hecho. Para así decirlo, tal individuo se vería inducido a realizar una pérdida de capital al decidir un curso de acción honesto. Se diferenciaría, en este sentido, de un individuo idéntico pero que siempre tuvo un comportamiento honesto, aunque sea sólo debido al mayor esfuerzo de fiscalización de la organización en que se desempeña. Este último personaje no se vería expuesto a realizar la pérdida de capital al cambiar de giro la política pública frente a la corrupción.

Es ésta una situación posible y de la cual puede decirse que el capital específico en cuestión constituye un lastre que dificulta la innovación, limitando o encareciendo las posibilidades de combatir exitosamente la presencia de este comportamiento en la administración, sin antes proceder a una rotación acelerada de los empleados. Se trata de una situación hipotética y no es posible presentar aquí antecedentes que permitan dimensionar empíricamente la gravedad del asunto. Asimismo, también es posible que parte de la experiencia que se adquiriera a través de la corrupción constituya capital general, es decir, que pueda tener uso en otras actividades tanto lícitas como ilícitas. Un ejemplo de esto último, aunque en el ámbito del robo y no de la corrupción, sería el caso, tema de más de una película, del ex ladrón que aplica sus conocimientos al combate del crimen.

2.3. Corrupción endógena

La corrupción supone la existencia de reglas y contratos que constituyen datos para los agentes; no hay en esa presentación una causalidad que vaya desde la posibilidad de corrupción hacia las decisiones públicas que determinan las normas y regulaciones, exceptuando eventualmente aquellas orientadas a combatir el fenómeno. Esta manera de plantear el asunto resulta compatible, tanto con el modelo de economía del bienestar del dictador benevolente -autoridad centralizada con plena información y poderes, que establece políticas y reglas óptimas- como con un sistema de decisiones públicas en que cada regulación es a su vez producto de un consenso al estilo de Wicksell (véase, Mueller 1979, para una presentación diagramática del argumento). Ambas son construcciones o tipos ideales que se emplean como puntos de referencia; los sistemas reales de decisiones públicas, sin embargo, podrán apartarse bastante de estos puntos de referencia, surgiendo toda una amplia gama de "fracasos del estado" los que tienen su origen, principalmente, en costos de transacción -información- y en comportamientos poco benevolentes que están presentes en las organizaciones. Kurer (1993) (véase también Rose-Ackerman, 1978), propone que la propia decisión pública podría estar condicionada por la de corrupción y que, en particular, quienes tengan a su cargo tales decisiones, por ejemplo los representantes, al elegir entre regulaciones alternativas, muestren una preferencia por aquella que permita de mejor manera la corrupción futura. Es lo que Kurer denomina corrupción endógena.

Esta es una construcción hipotética y no resulta fácil probar su existencia práctica. De partida requeriría identificar intenciones implícitas en determinadas decisiones públicas. En seguida, requeriría también de una gran centralización del

sistema político, tal como sugiere el ejemplo municipal que menciona el autor¹². Por último, exige que las regulaciones difieran en cuanto a su potencial técnico como instrumentos de corrupción futura. Sin embargo, no hay que perder de vista que las condiciones precisas y restrictivas tampoco son sinónimo de imposibilidad, de modo que la corrupción endógena no debiera ser totalmente olvidada en el debate público.

La noción de corrupción endógena contiene, sin embargo, un mensaje importante y que en cierto modo también sintetiza las interrelaciones anteriores (i) y (ii): los rasgos visibles y directos del fenómeno de la corrupción podrían ser sólo la superficie de algo más complejo, parte importante de la cual queda sumergido bajo el velo de la estructura de la economía, incluyendo en ésta al estado.

3. CONSECUENCIAS INDESEABLES DE LA CORRUPCION

Tal como es examinada en la sección precedente, la incidencia de la corrupción se refiere a consecuencias positivas del fenómeno, esto es, a su incidencia, sin que ellas tengan de por sí una connotación normativa en donde los efectos se asocien a objetivos valóricos. Así y por efecto de la corrupción, las remuneraciones se podrán alterar en tal o cual sentido pero ello, de por sí, no es ni deseable ni indeseable. Para identificar los efectos de este comportamiento en un sentido normativo, resulta inevitable contar con un punto de referencia también normativo con el cual contrastar su incidencia.

Por ejemplo, y esto en el terreno de la moral y de los valores, la corrupción y por ende el incumplimiento de regulaciones, es indeseable por el solo hecho de no

¹²Kurer, se refiere a la administración municipal de una gran ciudad del medio oeste norteamericano, en la época de un alcalde famoso por el control político que ejercía.

cumplirse la norma. Al menos la moral sana y simple suele ser clara y precisa en sus juicios: el punto de referencia está en el cumplimiento de la ley. Podrán surgir dificultades en este campo cuando hay más de una norma y éstas se contraponen; en tal caso sería precisa la reflexión del individuo que enfrenta el dilema. Este debiera encontrar el curso de acción correcto, tarea tapizada de obstáculos. Pero esto no altera el principio básico.

En materia de evaluación económica, son dos los puntos de referencia que usualmente preocupan a los analistas normativos: los aspectos de distribución de la riqueza y, por otra parte, los efectos sobre el potencial de generación de riqueza del sistema social, o sea la eficiencia en el logro de las condiciones marginales paretianas. La corrupción, suele implicar enriquecimientos de algunos y empobrecimientos de otros (para una excepción ver Anexo 1). Los cambios en la distribución de la riqueza alejan o acercan a la sociedad a una determinada meta en esta materia, de modo que la corrupción podría resultar, tanto deseable como indeseable, dependiendo ello tanto de su incidencia como de la función objetivo en materia distributiva, o sea, del punto de referencia normativo.

Identificar tal criterio puede resultar más difícil para el investigador neutral que lo que parece a primera vista. Por ejemplo, podría recurrir para ello al dictamen implícito del aparato de decisiones públicas: si éste tolera la corrupción podría entender que la sociedad que así se expresa valoriza los recursos que habría que dedicar para delimitar el fenómeno, más en su uso alternativo que en esta tarea. Sin embargo, hay una dificultad adicional: tanto o más difícil que establecer el punto de referencia normativo puede resultar la identificación de los cambios de riqueza. Como la corrupción es parte de la economía subterránea, sus escuetos rasgos visibles bien pueden inducir a error.

Aunque se pueda llegar a un dictamen sobre si el efecto de la corrupción en la distribución de la riqueza es deseable o no lo es, ello no implicará que se deba tolerar o

fomentar el fenómeno como instrumento para lograr tal fin. La distribución de la riqueza es sólo una dimensión normativa del asunto y la corrupción puede tener otras consecuencias, más allá de las distributivas, tanto en el terreno de la moral como en el ámbito de la eficiencia como se verá a continuación. En el ámbito normativo lo que importa es el saldo correspondiente a las tres dimensiones, pero y sin desmerecer la importancia que la sociedad pueda asignar a los efectos distributivos y morales de la corrupción, en lo que resta de la sección se presta atención a las consecuencias de eficiencia que se derivan de este comportamiento.

De partida, como la corrupción implica la infracción a una regulación, las consecuencias que se derivan de tal incumplimiento serán positivas o negativas en términos de eficiencia, de acuerdo al papel que desempeñe la norma en cuestión en la asignación de recursos. De constituir ésta un instrumento que al validarse logra imponer mejoras paretianas, la corrupción se manifestará negativamente sobre la eficiencia. Por ejemplo, la corrupción que signifique infringir el Plan Regulador Comunal en materia de construcción en altura, sería inconveniente para la eficiencia en tanto esta regulación fuere el instrumento para lograr el objetivo de asignación, digamos, del acceso directo a la luz solar. La corrupción en plazas de pesaje en las carreteras sólo será indeseable en tanto ella conlleve a pesos por eje que aceleren la depreciación de la capa asfáltica por encima de la tasa óptima.

Sin embargo, también es posible imaginar regulaciones que son inútiles en la perspectiva de la eficiencia y que no logren realizar ningún aporte positivo al logro de ésta, incluso cabe el caso de un aporte negativo. Supóngase, a modo de ejemplo, una política discrecional de control de precio con el fin de combatir la inflación; a la larga tal política resulta ser incapaz de detener al fenómeno, sin perjuicio de introducir distorsiones costosas en la estructura de precios. Entonces, la absorción del exceso de demanda agregada a través de una liberación de precios por medio de la corrupción

podría ser más eficiente que proseguir limpiamente con la política. La corrupción en materia de fijaciones de precio podría así mejorar la asignación de recursos¹³. En síntesis, el resultado de la corrupción podría ser tanto positivo como negativo en cuanto a su impacto sobre eficiencia, pero en la medida que los instrumentos regulatorios tengan efectos de eficiencia benéficos al ser aplicados rigurosamente, entonces la corrupción será claramente indeseable. Es decir, el peso de la prueba recae aquí sobre la determinación de la bondad asignativa de la norma.

Conviene ahondar en este tema por un instante con el fin de despejar una duda. ¿Qué podría decirse si el análisis de la norma indica que ésta tiene un efecto positivo sobre asignación, pero también que ella en sí no es óptima por cuanto existiría otra con un potencial paretiano mayor. Por ejemplo, pensemos en el instrumento Plan Regulador Comunal, tal como éste es concebido hoy en día, en particular, en las normas de construcción referentes a la altura de edificios. La institucionalidad respectiva tiene un parecido con aquella que rige los recursos que se encuentran bajo el régimen de propiedad común con libre acceso, con los conocidos efectos de sobreexplotación del recurso. Supóngase que este Plan pudiera ser sustituido, logrando efectos positivos de eficiencia, por una institucionalidad que descansa relativamente más sobre una mayor precisión de los derechos de propiedad privada asociados al suelo urbano y ello, en combinación con mecanismos de decisión establecidos para llegar a acuerdos a niveles de cuadras o sectores respecto de la utilización de los recursos medio-ambientales¹⁴. En el mismo sentido, podría pensarse en buenos argumentos en favor de un sistema de tarificación por peso de eje y velocidad, por sobre la actual norma de peso máximo por eje en el transporte carretero.

¹³La proposición es claramente condicional, ya que aquí la solución entra al complejo campo de las situaciones "segundo mejor", además de que eventualmente no agraden las consecuencias distributivas que de ahí se derivarían, pero ello es un asunto distinto y que, al menos en el análisis, no convendría confundir.

¹⁴Para una mayor discusión del caso, véase Wagner (1994).

Pero, que una norma sea no óptima no implica necesariamente que ésta tenga consecuencias nulas o negativas en materia de eficiencia. De modo que la corrupción podrá tener efectos inconvenientes aun cuando la norma en cuestión no sea la mejor de todas. Lo importante, en este sentido, es que tenga algún beneficio en materia de asignación. Su reemplazo por una solución mejor puede ser un asunto prioritario y enriquecedor para la sociedad, pero no es necesariamente un argumento que permita un juicio favorable respecto de la corrupción¹⁵. (Ver Anexo 2 para una discusión más detallada).

Se pasa, a continuación, a un segundo aspecto de eficiencia, recurriendo para ello al escenario analítico que presentan Shleifer y Vishny (op. cit.), en que visualizan la corrupción al igual que un impuesto. Un tributo típicamente es recaudado por el estado, lo que no ocurre con la corrupción: ésta implica un impuesto que cobra el agente público. Este enfoque permite entender dos aspectos inherentes a la corrupción que resultan costosos para el desarrollo económico. Por una parte, las sucesivas cargas excesivas implícitas en la tributación a que el fenómeno da origen y, por otra, las consecuencias que se derivan del carácter secreto y subterráneo de ésta.

¹⁵Sin embargo, el asunto vuelve a salir a luz al tratarse el tema del óptimo nivel de corrupción; validar una norma subóptima, por definición, significará menos beneficios de combatir la corrupción que si se tratare de una norma óptima.

En la teoría normativa del estado, el tamaño óptimo de éste en términos de eficiencia no sólo tiene relación con los beneficios a derivar de la disponibilidad de bienes públicos a que su presencia pueda dar lugar, sino también con el costo asociado a la respectiva recaudación de impuestos. En caso de corrupción y si ésta toma la forma de un tributo adicional, deberá agregarse a la carga excesiva implícita en las leyes tributarias aquélla que se deriva del impuesto equivalente que establece el agente corrupto. Se encarecen así los bienes públicos, pudiendo entonces disminuir el bienestar que la sociedad deriva de ellos si el mayor costo se traduce en una menor disponibilidad.

El estado, para así decirlo, se ve desafiado por la burocracia, participando en una competencia por recaudación con las consecuencias de piramidación de carga excesiva que de ésta se derivan. Con esta corrupción el estado pierde la propiedad exclusiva del monopolio de extraer tributos.

Para ilustrar la idea se recurre a una regulación pública cuyo fin último es el empadronamiento, esto es, un objetivo informacional. No se trata, en consecuencia, de restringir la actividad a causa de eventuales efectos externos.

Podría ser éste el caso del carnet de identidad, de la visa, o del registro de boletas profesionales por parte del servicio de impuestos internos. La corrupción, en estos casos, condicionaría el empadronamiento a un pago por parte del interesado, pago que en sus efectos es equivalente a un impuesto, aun cuando éste no haya sido establecido por el sistema de decisiones públicas. En consecuencia y por tratarse necesariamente de un impuesto distorsionador, ya que difícilmente podrá éste tener un carácter general, se produce así una carga excesiva que inhibe el logro de eficiencia¹⁶. El caso se asemeja en sus efectos al de una acción de la mafia e ilustra la competencia

¹⁶Se excluye la posibilidad, rarísima por cierto, que la corrupción actúe en forma equivalente a un impuesto "segundo mejor".

por impuestos que implica la corrupción; el impuesto de corrupción se sobrepone al impuesto legal, cuestión importante para la dimensión de la carga excesiva.

Otro efecto de eficiencia de la corrupción se deriva de su carácter secreto y de la necesidad que enfrenta el agente corrupto de buscar vías y formas que permitan bajar la probabilidad de detección de su comportamiento. Recuérdese que al ser éste sorprendido y castigado, la recaudación del tributo de corrupción desaparece o se torna negativa, siendo precisamente esta característica la que provoca un uso ineficiente de recursos. A través de ejemplos, Shleifer and Vishny muestran cómo el riesgo implícito en la corrupción puede repercutir sobre, por ejemplo, la elección de equipo de capital o la intensidad de uso de éste. En síntesis, la corrupción podría traducirse en distorsiones que afecten tanto la rentabilidad social como el nivel de la inversión en el país.

4. CÓMO ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

La corrupción tiene consecuencias un tanto nebulosas sobre la distribución del ingreso, como también efectos de eficiencia que afectan negativamente el nivel de riqueza de la sociedad. Además, es un fenómeno que ofrece características dinámicas; el comportamiento puede ser contagioso, tanto porque unos puedan imitar a otros, como por la interdependencia intertemporal a nivel individual si la actividad implica el desarrollo de capital humano específico. Se insinúa así un potencial proceso acumulativo en materia de comportamiento corrupto, sugiriendo implícitamente que el diagnóstico y el combate en etapas tempranas del proceso tendrían sentido económico.

Es evidente que enfrentar el fenómeno requiere alterar las percepciones que los agentes tengan de los beneficios netos del comportamiento corrupto. La validación de las normas y contratos es aquí una tarea obvia, entendiendo por tal el esfuerzo de la

organización pública orientado a detectar y castigar a los agentes que incurran en la corrupción¹⁷. Asimismo, es posible que se registren comportamientos del agente que, siendo indeseables, no correspondan a desviaciones respecto de la norma establecida, ya sea porque ésta no existe o no es lo suficientemente precisa. Estos casos no constituyen corrupción de acuerdo a la definición aquí empleada. Acotar esta discrecionalidad puede resultar conveniente en un estado de derecho, pero esa es una materia distinta.

Pasando ahora a un escenario más general, son numerosas las sugerencias que cabría hacer, pero, y a modo de ejemplo, sólo se mencionarán unas pocas. Una primera recomendación de orden taxonómico consiste en el corolario práctico de no poner todo en el mismo canasto. El tema es la corrupción en las organizaciones públicas; la presencia del fenómeno en la empresa privada, aunque no debiera ser un tema ajeno al sistema de decisión pública, en especial por su interrelación con la legislación laboral y de contratos, no tendría que mezclarse con el primero, al menos para fines de análisis.

Otro corolario obvio es el de eliminar las regulaciones innecesarias. Nótese que el término innecesario de por sí requiere de una identificación por parte del aparato de decisiones públicas. La tarea del economista, en esta materia, es la de producir información y conocimiento sobre la incidencia de la norma, sobre sus consecuencias en materia de eficiencia y de distribución y sobre la disponibilidad de instrumentos alternativos. El mismo costo de generar conocimiento, como los constantes cambios a

¹⁷Se decía que la probabilidad de ser detectado y castigado y, por otra parte, el tamaño de la diferencial de ingreso entre el comportamiento lícito y el corrupto, constituyen los elementos básicos de la formalización analítica de la decisión individual.

Cabe señalar que la interrelación entre estas variables puede llegar a ser compleja. A modo de ejemplo y para ilustrar esta última afirmación, se cita el trabajo de Schenone (1993), quien construye un modelo para examinar la evasión tributaria y en el cual la probabilidad de ser sorprendido es a su vez endógena a la magnitud de la evasión. Pero, y adicionalmente, el inspector cuenta además con la posibilidad -discrecionalidad de facto-, de exigir una recompensa por ignorar la infracción. O sea, el evasor no sólo debe evaluar la posibilidad de ser sorprendido y castigado de acuerdo a la ley, sino, adicionalmente, que en tal evento podría llegar a enfrentar la posibilidad de poder comprar la aprobación de su declaración por parte del inspector.

que están expuestas las sociedades, sugieren que la regulación que ayer pudo haber sido considerada adecuada y útil por el sistema de decisiones públicas, hoy deje de serlo, de modo que la evaluación constante de normas e instituciones existentes es parte de la tarea de producir antecedentes sobre la corrupción.

Hay quienes han manifestado su temor en cuanto a que los esfuerzos contra la corrupción puedan llevar a una jibarización del estado, intuyendo que la solución a la corrupción pública es su privatización. Es un temor válido, pero sólo si el objetivo del estado fuera su tamaño, su poder. En una perspectiva normativa en que la función del estado es la de lograr las decisiones públicas óptimas, el tamaño que el aparato estatal resulte tener finalmente es una cuestión secundaria.

Sin embargo, el concepto mismo de "tamaño" del Estado se presta para confusiones. Trasladar decisiones al sector privado más bien implica cambiar el papel del estado, el tipo de actividades que éste desempeña, y no necesariamente reducir el ámbito de influencia de éste. Resulta crítico, en este sentido, distinguir entre la provisión y la producción de los bienes públicos. En muchos casos la producción del bien puede privatizarse, como lo son los casos de la previsión social, de la educación subvencionada, de las plantas de revisión técnica, de las concesiones camineras y muchas otras que se podría implantar. Sin embargo, todos estos bienes se sustentan finalmente sobre una decisión pública y tanto su oferta como las respectivas normas de calidad y las tarifas deberán ser validadas por el aparato estatal, siendo éstas las tareas que se agrupan bajo el término de provisión.

Aprovechar estas nuevas posibilidades técnicas cambia el carácter del Estado. Así, pasar de un Ministerio de Obras Públicas planificador y constructor de caminos a uno que sea capaz de interactuar con el sector privado con el fin de lograr una oferta óptima de caminos para un mismo presupuesto, requiere del desarrollo de habilidades

públicas que hoy en día no están disponibles en el estado¹⁸. Es posible que así disminuya el empleo del Ministerio medido en número de personas, pero la capacidad de influir sobre una oferta óptima de caminos, se espera, sería mayor que antes. ¿Se desestatiza o se estatiza el asunto? En este debate no entraremos.

La corrupción, tal como es definida, es un pariente cercano de otros comportamientos oportunistas que pueden florecer en organizaciones, en especial de ese conjunto conformado por robo, desfalco y estafa y algunas otras formas de engaño que conducen al bienestar de quien las practica sin ser sorprendido y castigado, pero que y a diferencia de la primera, no exigen que el infractor tenga que desarrollar un intercambio con un tercero para lograr su beneficio. Muchas de las medidas de modernización del estado, al enfatizar la distinción entre provisión pública y producción de los bienes propiamente tal, tienen consecuencias para el potencial comportamiento oportunista, la corrupción y otros. Se facilita así la divulgación de información sobre el proceso público, asunto que en formas de operar más centralizadas suele permanecer en la penumbra¹⁹. Ahora y en relación al caso particular de la corrupción, ¿cómo la afectarían las modernizaciones? La respuesta no es clara *a priori*, requiriendo, seguramente, un examen caso por caso. La delegación de funciones al sector privado, si se logra bajo condiciones más o menos competitivas, ayudaría a frenar la presencia del fenómeno; sin embargo, hay que reconocer que la obtención de este requisito no está garantizado por la sola delegación, exigiendo atención permanente.

¹⁸Charla del Ministerio de Obras Públicas Sr. Ricardo Lagos, 12 de septiembre de 1994, Seminario de Infraestructura organizado por ICARE-IEUC, Hotel Sheraton.

¹⁹La reforma previsional es un ejemplo. Nadie que conozca el sistema actual y la práctica antigua podrá decir que el estado tiene hoy en día menos atribuciones que antes en esta materia, aunque es cierto que hay ahora menor posibilidad de competencia al interior del estado por la apropiación de los respectivos beneficios.

Rose Ackerman (1994) ha sugerido que la competencia entre agencias públicas podría ser un instrumento que ponga atajo a la corrupción; al despojar al agente público del monopolio de la oferta del bien se debilita la demanda que éste enfrenta y, por ende, el incentivo que tiene para desarrollar un comportamiento corrupto. Es una idea interesante y que a nuestro entender en Chile aún no ha sido explotada en cuanto al potencial que en este sentido ofrece la descentralización espacial de decisiones públicas. El carácter altamente centralizado de nuestro sistema político, aspecto que podría tener virtudes, tiene sin embargo ésta y otras importantes limitaciones. El esquema de gobierno centralizado refuerza el poder monopólico del agente y su capacidad de cobrar una tarifa por no respetar la norma. La cuestión es compleja, por cuanto la centralización también podría tener ventajas con respecto al control de los agentes.

5. EL CONCEPTO DE CORRUPCION Y LA DISCUSION RECIENTE EN TORNO A PROBIDAD FUNCIONARIA

La discusión reciente en el país sobre el tema ha distinguido tres instancias o áreas en donde podría darse corrupción en el ámbito público:

- a) en la puesta en práctica de las normas, o sea, básicamente en las organizaciones operacionales de los poderes ejecutivo y judicial, tanto a nivel local como nacional.
- b) en materia de incentivos que enfrentan los representantes -el poder legislativo- en el propio proceso de decisión pública. Se trata aquí de la eventual influencia que puedan ejercer terceros sobre la votación de representantes ya elegidos. Un caso particular es el interés propio directo del congresal debido a su propiedad de activos cuyo valor se vería afectado por la norma que se está votando.

- c) en el proceso de generación de representantes; aquí la preocupación se centra sobre las fuentes y magnitudes del financiamiento para llevar a cabo las campañas.

Mientras (a) claramente se refiere a la corrupción tal como ésta se ha identificado en estas páginas, (b) y (c) tienen más bien relación con el proceso de generación de normas y de nombramiento de autoridades. Es cierto que las dos últimas categorías también corresponden a expresiones del problema de agencia al entender éste en forma amplia, pero se trata de cuestiones de índole distinta, al menos el escenario en que ellas se desarrollan difiere del de la corrupción en organizaciones públicas.

La intención de limitar aportes individuales y gastos totales en las campañas políticas como también la proposición orientada a establecer un subsidio estatal para el desarrollo de dichas campañas apuntan a objetivos o inquietudes en materia de representación política, por ejemplo, la composición de las cámaras, más que a la corrupción propiamente tal. Podría decirse que las preocupaciones tipo (c) son, en última instancia, reacciones y contra-reacciones que se derivan de la adopción de sistemas de decisiones públicas que son incompletos. En un régimen de decisiones públicas de consensos concebido a la Wicksell, como un intercambio voluntario que genera impuestos y gastos públicos, estas preocupaciones perderían buena parte de su interés. A su vez, las preocupaciones implícitas en (b), en última instancia se derivan también del problema recién señalado, o sea, de las limitaciones actuales en materia de tecnología de la representación²⁰. Ello no significa, de ningún modo, que la tecnología

²⁰La adopción de la regla de decisión de Wicksell bien puede resultar prohibitiva, como muestran Buchanan y Tullock (1962) al desarrollar la noción de regla de decisión o constitución óptima. Sin embargo, es precisamente el criterio de Wicksell el que da a entender, en última instancia, el punto de comparación o de referencia al evaluar un sistema de decisiones públicas tomando en consideración tan solo su dimensión asignativa, o sea, ignorando objetivos distributivos. Teniendo este criterio como punto de referencia, no de imitación, debiera entonces procederse al examen de los problemas de generación de representantes y de su comportamiento. Son también problemas de agencia, pero más que infracciones a normas como en la corrupción, se trata de una representación inadecuada o incompleta de las preferencias de los ciudadanos.

de elección de representantes y la de sus votaciones no sean cuestiones del más alto interés público, pero se trata de temas distintos. Con las regulaciones electorales se intenta evitar que existan personas o grupos con influencia sobre las decisiones públicas. Esta inquietud, sin embargo, más que una preocupación por la corrupción pareciera referirse al diseño mismo del sistema electoral y de decisiones públicas, o sea, a la regla de decisión de la mayoría ($n/2 + 1$).

Asimismo, ello tampoco debe entenderse como una imposibilidad de existencia de eventuales interrelaciones entre estas esferas. Por ejemplo, podría haber corrupción a nivel de una licitación pública obteniéndose así un pago lateral complementario, pero que éste, en vez de pasar a la cuenta del agente público quien decide la licitación, indirecta o directamente acrecienta las cuentas de algún partido que con esos fondos llega a financiar a sus empleados y las campañas de sus candidatos. Se entiende que en tal caso la corrupción corresponde al agente, quien a su vez lo gasta en aportes al partido.

Otro ejemplo, y más complejo en sus interrelaciones, corresponde a la ya mencionada corrupción endógena, en que se plantea una posibilidad -aún menos benevolente que la anterior- en la cual los representantes acuerdan una norma o una redacción específica de ésta, de modo tal que facilite la posterior obtención de ingresos a través de la corrupción. (Ver sección 2).

REFLEXIONES FINALES

El concepto de corrupción que va emergiendo a lo largo del ensayo y que por lo demás es bastante coincidente con el uso común del término, facilita la identificación y el análisis, tanto de la incidencia como de las consecuencias normativas que se derivan de su presencia.

Sin embargo, tratar de atenerse con firmeza a una determinada definición puede también llevar a dilemas cuya resolución elegante y limpia resultará difícil. Para ilustrar un caso se recurre a dos ejemplos, ambos con presencia activa de capital humano específico. Supóngase que la autoridad y ello en total secreto, ha decidido alterar el precio fijado de un activo a las seis de la tarde de un día viernes, por ejemplo, el precio del dólar en unidades de moneda local. Un funcionario al tanto de este antecedente transmite la información llamando a las 17 horas a un amigo que opera en un banco de la plaza, esperando recibir una participación en el arbitraje, cuestión que fue acordada con anterioridad.

En el segundo caso, por cierto también totalmente imaginario, el funcionario público tiene un desempeño impecable a lo largo de toda su estadía en el sector, pero, y dado el cargo que desempeña, acumula conocimientos, conoce personas influyentes y llega a entender el funcionamiento de la burocracia pública del área y su forma de reaccionar. Es un servidor público modelo. Cambia el gobierno y es despedido de facto, aun cuando en la práctica firma una renuncia, voluntaria o involuntaria. Comienza a buscar empleo en el sector privado y al hacerlo constata que hay gran interés por sus servicios. Sin duda ello se debe a que su desempeño en el cargo público fue bueno, en forma reconocida y porque cuenta además con seis años más de experiencia. Sin embargo, indagando en el asunto se constata que los contratantes potenciales de sus servicios valoran mucho su conocimiento específico, esto es, las características de funcionamiento de las reparticiones públicas a su cargo, sus normas

internas de comportamiento y no sólo las habilidades generales que este funcionario modelo pudo desarrollar en dichos seis años.

Ambos ejemplos presuponen un intercambio; sin embargo sólo el primero sería identificando como corrupción en el lenguaje corriente, mientras que en el segundo caso se diría que se trata de la valorización de experiencia y conocimientos acumulados. ¿Constituye ésta sólo una diferencia semántica? El lenguaje corriente sintetiza más que tal o cual definición; al excluir al segundo ejemplo del listado de actividades corruptas hay un reconocimiento implícito de que su identificación como tal prácticamente implicaría una contratación de por vida de los agentes. Estos, aun cuando dejen de actuar como tales por efecto de los vaivenes de la competencia por cargos públicos, deberían entonces recibir una remuneración que les permita retirarse a escribir sus memorias, las que sólo podrían publicarse *post mortem*, además de que deberían ser vigilados para evitar que tomen un empleo en el sector privado.

Antes de finalizar, una palabra sobre la corrupción óptima. Es indudable que si el combate contra la corrupción tiene costo, cabe tolerar un cierto grado de corrupción si de lo que se trata es optimizar el gasto público. Sin embargo, el punto que aquí se busca subrayar es que el descubrimiento de este nivel de optimalidad requiere, de por sí, gastar recursos para establecerlo, lo que implica que no es un concepto que permita ignorar el fenómeno. Además, cabe recordar que con el crecimiento de la riqueza, la demanda por infringir la norma también se desplaza, elevando así la posible tajada que pudiera extraer el agente corrupto. A lo cual se agrega que la corrupción, como se veía, puede dar origen a un proceso acumulativo, aspecto que podría tener complejas consecuencias para los costos futuros asociados al fenómeno. En síntesis, el concepto de corrupción óptima, sin duda válido en una perspectiva eficientista, no justifica que la sociedad se despreocupe del fenómeno.

Finalmente, digamos que la corrupción se expresa a través de la infracción a normas cuya validación es parte de la producción del estado. En consecuencia, ésta

puede entenderse como uno de los factores que frena el producto del Estado y que, en definitiva, afecta su productividad. Ciertamente es importante que ésta sea productividad social y no sólo privada de la burocracia pública. Entonces, si la modernización del estado se entiende como la propensión hacia una actividad estatal socialmente productiva, la preocupación y el combate contra la corrupción sería parte de ésta . Sin embargo, sería utópico o demagógico plantear que la modernización del estado tiene por corolario la eliminación de la corrupción; ella más bien consiste en reconocer la naturaleza, el origen y las consecuencias del fenómeno con el fin de enfrentar el asunto de manera eficiente.

REFERENCIAS

- Becker, G. (1964), Human Capital. National Bureau of Economic Research, Cap. 2,3.
- Buchanan, J.M.; Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent. The U. of Michigan Press.
- Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm". Económica.
- Chandler, A.D. (1992), "Organizational Capabilities and the economic history of the industrial enterprise". Journal of Economic Perspectives 6-3, pp. 79-100.
- Cheung, S. (1983), "The Contractual Nature of the Firm". Journal of Law and Economics. April.
- Klitgaard, R. (1988), Controlling Corruption. U. of California Press.
- Kurer, O. (1993), "Clientelism, corruption and the allocation of resources". Public Choice 77, pp. 259-273.
- Mueller, D. (1979), Public Choice. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman (1994). Conferencia sobre corrupción organizada por Instituto de Ciencias Políticas. P. Universidad Católica de Chile.
- Rose-Ackerman, S. (1978), Corruption: A Study in Political Economy. Academic Press.
- Schenone, O.H. (1993), "Evasión impositiva y corrupción endógena". Documento de Trabajo N° 2. Universidad San Andrés.
- Shleifer, A.; Vishny (1993), "Corruption". Quarterly Journal of Economics C VIII, pp. 599-617.
- Wagner, G. (1994), "Mercado, estado y descentralización: un escenario para el análisis de la regulación urbana". Documento de Trabajo N° 175, IEUC.
- Williamson, Oliver E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting. The Free Press.

ANEXO 1

CORRUPCION MARGINAL Y COMPETITIVA: UN ESCENARIO GENERAL

Con el fin de estructurar un escenario en que puedan apreciarse aspectos de la incidencia de la corrupción se presenta un modelo elemental de equilibrio general. Se trata de una sociedad que produce un bien, pescado, (X) con dos factores, trabajo (L) y un recurso natural, el banco de peces (B).

1. Modelo

La función de utilidad del consumidor representativo, $U = U(X, Y)$. incluye adicionalmente una canasta de otros bienes (Y), los que se obtienen a través del intercambio intersociedades a un precio que es totalmente independiente del volumen de comercio. El segundo bien y que ofrecido en las condiciones señaladas, en rigor no es necesario para el análisis del tema; su inclusión es meramente estética y gastronómica.

La función de producción es:

$$X = X(L, B)$$

de retornos constantes a escala y de elasticidad sustitución entre factores, σ , ($\infty > \sigma > 0$).

La disponibilidad de trabajo es $L = \bar{L}$ con elasticidad oferta, $e_L = 0$. Con respecto al recurso B, en un momento del tiempo su disponibilidad es B_t , dependiendo del stock anterior y de un stock que representa la población sustentable, B^S .

$$B_t = f(B^S - B_{t-1})$$

Existiendo una relación tecnológica -biológica- del tipo:

$$[\partial B_t / \partial (B^S - B_{t-1})] < 0$$

O sea, tanto menor el stock existente en relación a la población sustentable, tanto menor es el stock disponible en el período siguiente.

La productividad marginal del trabajo en la generación de X es función de la disponibilidad de ambos recursos en el período: $MP_{L,t}(B_t, L_t)$. En particular, existen las siguientes condiciones:

(i) $B_t = B^S$

entonces: $MP_{L,t} = MP^{S;L}$

En donde $MP^{S;L}$ es la pesca sustentable que se obtiene con B^S , dada la fuerza de trabajo, \bar{L} .

(ii) $B_t < B^S$

entonces: $MP_{L,t} < MP^{S;L}$ y ello proporcionalmente a la diferencia $(B_t - B^S)$

2. Institucionalidad

El régimen institucional establece que el trabajo está sujeto a un estricto derecho de propiedad privada, disponiendo cada consumidor -persona- de la misma cantidad y calidad del recurso. Por otra parte, el banco de peces está bajo un régimen de propiedad común regulado con un sistema de cuotas de pesca, disponiendo cada cual de una cuota de "q" toneladas/período. La cuota periódica, q_t , se determina de acuerdo a B_t (y de acuerdo a la cantidad de L, pero esta se supone constante en \bar{L}). La cuota asociada al stock B^S , es q^S .

Aunque las cuotas son al portador, las características: (i) trabajo de una misma calidad y (ii) la función de utilidad referida sólo a X e Y, específicamente excluyendo un tercer bien como lo sería el ocio, permiten que cada trabajador efectivamente emplee su tiempo en pesca.

Las cuotas son validadas -enforced- a través de un proceso productivo G que precisa sólo del recurso trabajo, siendo la respectiva función de producción:

$$G = G(L) \text{ de retornos constantes a escala.}$$

Sin embargo, en este proceso productivo la calidad -productividad- del trabajo no es necesariamente única, ya que existe un potencial comportamiento corrupto, dependiendo éste, entre otros, del esfuerzo que pone la sociedad en controlar a los contralores. El nivel de G con que opera la sociedad es exógeno y ha sido establecido en un proceso de decisiones públicas que se desarrolla sin costo alguno para la sociedad.

Partiendo de un equilibrio general sustentable, la validación de las cuotas individuales q^S , permite que la extracción total sea tal que el stock en el período siguiente siga al nivel B^S . Al no validarse dichas cuotas o validarse éstas sólo parcialmente se produce una sobrepesca, en el sentido que en períodos siguientes la productividad del trabajo caerá por debajo de MP_L^S .

Puede decirse que G tiene características de bien público. El consumo del beneficio asociado a G, esto es el nivel que alcanza la productividad del trabajo en el período siguiente, no puede ser objeto de exclusión, ya que la remuneración del factor es siempre no discriminatoria. En este mismo sentido G también es un bien de oferta conjunta. En síntesis, G es un bien público de carácter intermedio; su presencia en la función de producción de X se manifiesta a través de una constante tecnológica que depende de G. Para simplificar se supone que G constituye una cantidad única e indivisible, aún cuando su productividad social dependa del nivel de corrupción.

Como ya se decía, en el proceso G los agentes pueden, eventualmente, caer en un comportamiento corrupto, vendiendo un nivel de pesca individual por encima de la respectiva cuota.

3. Equilibrio

Se examinan tres casos, siempre partiendo de un equilibrio sustentable.

(i) No hay corrupción

Producto geográfico: $(\bar{L} - L_G) \cdot MP_L^S$

Remuneración por trabajador (independiente si este se desempeña en la actividad X o G), es: $W_L^S = MP_L^S - T_G$

en que T_G es el impuesto que paga cada trabajador para financiar el insumo intermedio, el bien público G.

(ii) Corrupción marginal; un agente permite que una cuota se exceda de q^S . Suponiendo que el agente corrupto y el pescador que se excede en su cuota comparten el botín, el consumo de cada uno en t , esto es el respectivo C_t , será mayor que W_L^S . Por otra parte, el consumo de las restantes personas de la comunidad, quienes cumplen con sus cuotas, será igual a W_L^S . En el período siguiente W_L sería inferior para todos por igual si no hay otro acto de corrupción. Sin embargo, si la reducción del stock por sobrepesca en t fuera "pequeña", la caída generalizada en $W_{L, t+1}$ podría ser casi imperceptible.

(iii) Corrupción extendida, suponiéndose además que la entrada y salida de trabajo a la actividad G es competitiva. En caso que ello ocurre en forma de shock con ajuste instantáneo y siempre que en el período inicial todos los agentes

practiquen la corrupción, de modo que todos pescan más que la cuota sustentable, se tiene que el consumo individual de los pescadores (productores de x) será:

$$W_{LX,t} = MP_{L,t} - T_G - T_C > W_L^S = MP_L^S - T_G$$

T_C representa el pago o impuesto de corrupción.

Suponiendo ahora que cada agente contralor se encarga de 25 pescadores, la remuneración de L_G sería:

$$W_{LG,t} = W_L^S + 25 T_C$$

Sin embargo y dada la indiferencia del trabajo para desempeñarse en uno u otro sector (ello equivale a decir que no hay diferencias en materia de valores morales y que todos tienen la misma diferencial compensatoria para equipar la utilidad de 1\$ lícito y de 1\$ ilícito; para simplificar se supone que ambos generan igual utilidad de modo que el equilibrio exigiría que $W_{LG,t} = W_{LX,t}$ debiendo entonces bajar el componente de la remuneración que proviene de los impuestos lícitos T_G . O sea, el equilibrio general en este período t de ajuste instantáneo, implica también una rebaja de los impuestos lícitos. Evidentemente que en los períodos siguientes la sociedad deberá pagar la cuenta por la corrupción.

4. Comentarios

- (1) En el modelo, la corrupción se traduce en una disminución de la disponibilidad del bien público y por tanto la frontera de producción de la sociedad se ve disminuida, aún cuando ello ocurra recién en el período siguiente. Pero y para que realmente disminuya dicha frontera, es preciso que el valor presente de MP_L^S exceda del valor presente de la productividad del trabajo bajo corrupción generalizada. Esto es bastante evidente si la corrupción generalizada continúa en el período siguiente y la población de peces se acerca al límite biológico en que el stock se torna irrecuperable.
- (2) El modelo presenta la corrupción como un juego de suma negativa; alternativamente, el resultado sería diverso si G no fuese un bien público y sólo un trámite innecesario sin productividad social. Por ejemplo, al establecer una inspección obligatoria de la pesca en un contexto en que cada pescador, por razones tecnológicas, sólo puede pescar un máximo de q^S y no más, G no sería un bien público. En tal escenario la corrupción sería un juego suma cero. (Se reconoce que el ejemplo está sobredeterminado puesto que la condición tecnológica elimina la demanda por infracción y con ello la posibilidad de corrupción).
- (3) El escenario de la corrupción generalizada parece totalmente irrealista si se sigue suponiendo que el costo de transacción asociado a decisiones públicas es cero, ya que, por ejemplo, se podría nombrar inspectores para los contralores y así disminuir o eliminar la corrupción.

Sin embargo, el ejemplo ilustra la importancia que tiene la actitud que adopta el sistema de decisiones colectivas; si ésta es atenta y de preocupación por el fenómeno o si de hecho se le ignora, tal vez porque los costos políticos de un

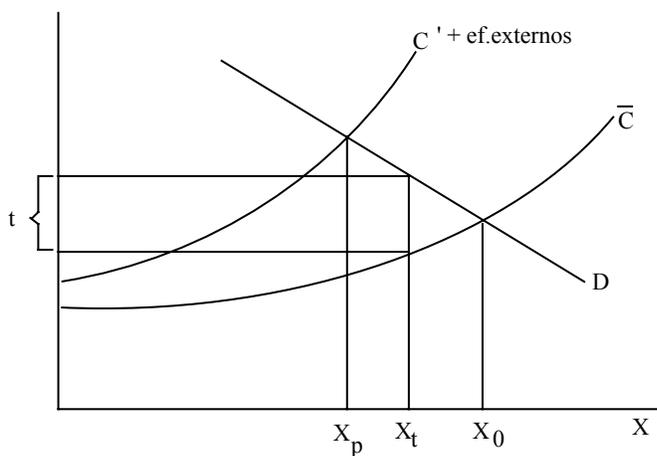
acuerdo han crecido mucho, hace bastante diferencia para el desarrollo del proceso.

- (4) Volviendo al caso (ii) de corrupción marginal, si el comportamiento corrupto desaparece por arte de magia en el período siguiente, los efectos de eficiencia podrían ser poco significativos. Sin embargo, más probable es que en el período siguiente el fenómeno se extienda si no hay un cambio en la validación de la producción de G , de modo que los efectos de eficiencia pasan a ser perceptibles y el nivel de vida de la sociedad se deteriora.
- (5) Parece evidente también que el equilibrio generalizado implícito en el caso (iii) es a la larga insostenible y algo sucederá para perturbarlo (en el ejemplo la sociedad literalmente se extingue). Los casos prácticos de corrupción difundida deben caer de alguna manera entre los extremos aquí identificados.
- (6) En el mundo real la situación es más compleja; existe una gama amplia de regulaciones y no sólo una como en este ejemplo. No todas las regulaciones ofrecen idénticas oportunidades de practicar la corrupción, factor que podrá afectar al equilibrio.

ANEXO 2
EFICIENCIA Y CORRUPCION;
NORMAS: OPTIMAS, SUBOPTIMAS E INEFICIENTES

Con el fin de ilustrar la relación entre la optimalidad de las normas, la corrupción y la eficiencia se recurre a un ejemplo en que a través de un impuesto se intenta alterar el comportamiento.

Supóngase, entonces, que al agregar los efectos externos que se derivan de la actividad X al costo privado en que incurre quien la emprende, se pone de manifiesto una diferencia entre ambos conceptos, tal como ilustra el gráfico



C' = costo marginal privado asociado a X.

D = Demanda por la actividad x.

\bar{C} = costo medio que enfrenta el agente privado.

El equilibrio de mercado sin regulación alguna corresponde a la cantidad X_0 , mientras que el óptimo paretiano es X_p . En la práctica, sin embargo, existe una norma que restringe la actividad X , se trata del impuesto " t " cuya presencia logra restringir la producción a X_t . La norma es subóptima, pero una corrupción que facilite una producción superior a X_t llevaría a un empeoramiento en la eficiencia. Pero, si el impuesto excediera del óptimo pigouviano (implícito en X_p), una corrupción que implique su disminución y siempre que el costo privado con corrupción no caiga por debajo de impuesto óptimo, tendría un impacto favorable en términos de eficiencia.

Volviendo al caso inicial del impuesto que permite un equilibrio en X_t , cabe señalar que el efecto de la corrupción sobre el grado de eficiencia, también va a depender del tipo de corrupción, esto es de la manera en que puede ejercerse la discrecionalidad. Así, en tanto el agente corrupto puede condicionar el consumo de x a un pago de corrupción adicional al pago legal " t ", entonces y dependiendo de la magnitud, la solución podría acercarse al óptimo. Sin embargo si la corrupción significa ignorar " t " a cambio de un pago de corrupción inferior al impuesto legal, el resultado sería el contrario.