

SECCION 4

LA CORRUPCION COMO ELEMENTO DE ORGANIZACION GUBERNAMENTAL

Dedicaremos esta sección, principalmente, al rol de la administración pública en el fenómeno de la corrupción, para lo cual será necesario estudiar la estructura de la burocracia pública, analizar los procesos de toma de decisiones, discutir los intrincados problemas de ética de dicha administración, e investigar la interacción y las interrelaciones que existen entre la administración pública y el aparato político. De ninguna manera trataremos de discutir, en esta sección, las formas posibles de corregir la corrupción, ya que están fuera de los objetivos de este trabajo. Tal vez en el futuro constituyan una fuente fecunda para otra investigación.

Para el estudio y análisis de la administración pública es muy importante señalar y discutir las diferencias estructurales entre el sector público y el sector privado.

1) El sector público. Al considerar las características estructurales del sistema gubernamental y, más importante aún, de la administración pública, la que más se destaca es la fragmentación de la autoridad, que de por sí se presta a la formación de numerosos poderes, sin orden, a menudo vagos y ambiguos, y con frecuencia antagónicos y contradictorios entre sí. Los servicios y bienes que el gobierno proporciona no están sujetos generalmente a los precios del mercado, aunque algunas veces, naturalmente, se les fijan precios, pero muy bajos, con el fin de beneficiar al consumidor, y si la oferta de los bienes del gobierno es inadecuada como para satisfacer la demanda, se crea un problema de racionamiento que requiere gran discreción por parte de los funcionarios gubernamentales. Como lo señala Robert C. Brooks: "tan pronto como el estado establece una regulación, se crea un motivo para violar la ley o sobor

nar a sus ejecutores."¹ Al parecer, el Código de Construcción de la ciudad de Nueva York requiere alrededor de cuarenta a cincuenta permisos para proyectos pequeños, y hasta ciento treinta para los grandes; para obtener estos permisos hay que pasar por innumerables oficinas municipales y, obviamente, todo esto da pie para el soborno, no solamente por el número de permisos que hay que sacar, sino también por las demoras para conseguirlos, lo que lleva al pago de comisiones para "acelerar" el proceso.

De acuerdo con el informe de la Comisión Knapp sobre Corrupción de la Policía, la mayoría de los constructores y compañías de este ramo no consiguen todos los permisos y licencias necesarias, sino que pagan comisiones a la policía e inspectores de las construcción para que hagan la vista gorda. No hace mucho que las dos terceras partes de los inspectores de la construcción de Manhattan fueron suspendidos de sus cargos por acusaciones de soborno.²

Casi siempre que el gobierno se involucra en la venta de bienes y servicios es en una posición monopolista, y esto da lugar a que las partes interesadas ofrezcan dinero para obtener las agencias de la venta del producto. Para la organización gubernamental, la venta del producto a precios bajos no constituye un riesgo, porque, puesto que el gobierno obtiene la mayoría de sus ingresos a través de los impuestos.

En la organización gubernamental, los principales incentivos son de naturaleza material, aunque también existen otros que no se deben descartar. En los niveles inferiores del aparato burocrático, la idea de seguridad es muy importante; un incentivo, en el nivel medio, es servir a una causa justa; aunque esta idea de servir al interés público algunas veces es aparente; y en el nivel superior existe la idea del poder y la gloria. Un ejemplo de esto lo es quizás Hoover, Director del F.B.I. (Buro Federal de Investigaciones). Es difícil encontrar un servidor público cuyo solo motivo para trabajar en la burocracia gubernamental sea el sueldo.

El control de la burocracia gubernamental se caracteriza por su laxitud, su inestabilidad y su separación de poderes. Los indi-

1: BROOKS, Robert C., Corruption in American Politics and Life, (New York, Dodd Mead, 1910), p. 166.

2: Knapp Commission, Report on Police Corruption, (New York City 1972), p. 125.

viduos que controlan la burocracia gubernamental tienen una autoridad, formal y legal, independiente sobre algunas de sus funciones. En un sistema de gobierno federal hay varios organismos independientes, y cuando comparamos el estado y el gobierno local, encontramos que la autoridad está más ampliamente distribuida. Por ejemplo, en el gobierno local un alcalde mayor de una ciudad, tamaño medio, de los Estados Unidos, no tiene control alguno sobre, por lo menos, doce importantes organismos locales de decisión, cuyo apoyo y ayuda es indispensable para la buena marcha de la ciudad.

Esta fragmentación de la autoridad en el gobierno es hasta cierto punto superada por arreglos informales, mediante los cuales los funcionarios intercambian favores, por ejemplo, trabajos, ofrecimientos de oportunidades de hacer dinero por medios legales o ilegales, y apoyo electoral.

Con mucha frecuencia, en sus labores diarias, un funcionario gubernamental tiene que confrontar y apoyar objetivos que son competitivos o mutuamente excluyentes. A causa de que la misma naturaleza de la estructura del gobierno es vaga e indefinida, es muy difícil recibir pautas u obtener la solución de un problema a través de la jerarquía. Esto se debe a que es muy raro el miembro de la jerarquía que tiene autoridad para decidir y orientar en todos los asuntos involucrados en un conflicto particular. El funcionario, por lo tanto, tiene que elegir a uno entre los directivos para que justifique su acción en una situación particular.

Generalmente, el electorado, o serie de grupos de interés, exige un estado de cosas que son mutuamente exclusivas, lo que obviamente crea graves problemas al funcionario público que debe tomar las decisiones.

Respecto a la posición legislativa de la burocracia gubernamental, de hecho, solamente puede hacer lo que la ley dice. Debe hacer lo que la ley prescribe. En ciertos casos, cuando la opinión pública sugiere que éste es el curso correcto de acción, la burocracia puede apartarse de sus deberes o implementar leyes que se prestan a la corrupción. Por ejemplo, el Departamento de Policía de Nueva York anunció, como medida contra la corrupción, que no se arrestaría a figuras de bajo nivel que participaran en juegos de azar, o violaran las leyes sabáticas (excepto en casos de quejas), o la ley referente a los sitios de construcción (a menos que cons-

tituyeran un peligro para los peatones u obstaculizaran el tráfico.¹

Es importante señalar que muchas de las acciones del gobierno están sometidas frecuentemente a audiencias y participación del público, a referenda y, por supuesto, expuestas constantemente a los medios de comunicación. Generalmente, sus miembros tienen que revelar sus relaciones comerciales, sus propiedades y, en los Estados Unidos, por ejemplo, las personalidades públicas no están protegidas por la ley contra la difamación y el libelo.

Tal vez resulte provechoso ilustrar la estructura de la burocracia pública, comparando el tipo ideal de administración pública con la realidad. El tipo ideal se caracteriza por: i, ser impersonal; ii, el aparato debe ser neutral y sus operaciones deben ser efectivas y pronosticables; iii, debe considerarse como una entidad que actúa como una sola voluntad, tanto externa como internamente; iv, debe ser monolítica en estructura y debe haber absoluta adhesión a las metas y objetivos organizacionales de servir como un instrumento para la implementación de políticas decididas en alguna otra parte; y v, debe desempeñar solamente el rol que le es propio en el campo de la implementación y ejecución de políticas.

En la realidad, de ninguna manera es monolítica, ya que existen muchas lealtades informales de grupos, que compiten y chocan en la actividad diaria de la burocracia. No es neutral: inicia políticas y lucha por su propia expansión y sobrevivencia política, y con frecuencia se puede observar el proceso de competencia política entre los servidores públicos.

El tener una meta organizacional clara implica varios elementos importantes: que todos los miembros perciban la meta claramente y que se eliminen las lealtades competitivas para poder lograr la meta. Esto es muy importante, porque si la jerarquía no puede dar instrucciones claras para el logro de la meta, entonces aparecen metas no oficiales que pueden llegar a influir sobre los modelos de conducta del administrador público.

Es muy difícil imaginar una burocracia en donde el funcionario público sea leal solamente a su superior, y sólo se dirija a él en busca de orientación y consejo para las decisiones.

1: New York Times, Aug. 19, 1972, at. 1.

Existen algunas razones para que esta monolealtad no se dé en la administración pública. Muy a menudo, los funcionarios públicos de un nivel dado tienen antecedentes sociales comunes, los cuales pueden incluir vínculos familiares, semejanzas locales o regionales, afinidades idiomáticas o dialectales, una educación común, formación religiosa similar, afiliación a los mismos clubes y asociaciones, etc. Estos diversos factores determinan que los funcionarios formen grupos con lealtades diferentes de las de sus superiores.

Además, en la práctica, los contactos entre grupos íntimos, pequeños y el superior son limitados y muy formales y, generalmente, sólo ocurren dentro de la burocracia. Esto y el hecho de que, a menudo, los burócratas viven cerca el uno del otro favorecen la formación de camarillas y lealtades que tienen miras y metas diferentes de las de sus superiores.

Tampoco es neutral en el campo de la implementación de políticas, y la burocracia, como la mayoría de las organizaciones, tiene la tendencia a mantener y expandir sus labores y, en virtud de esto, trata de obtener y administrar lo máximo que pueda del presupuesto público. El "expansionismo" de la burocracia puede tener efectos importantes en el proceso de la política. Se han agregado, a la larga lista ya existente, ministerios nuevos y muy poderosos en los últimos años. Por ejemplo, en Inglaterra, los Estados Unidos y Venezuela, el Ministerio del Ambiente; en Inglaterra, el Ministerio de los Precios; y en Venezuela se han creado muchos ministerios nuevos, tal como el Ministerio de la Juventud. Todos ellos han aumentado la rivalidad interna dentro de la administración pública.

La imitación del tipo occidental de burocracia política por parte de muchos países del Tercer Mundo, y los problemas que han surgido de esta imitación los discutiremos en la próxima sección.

2) El sector privado. Pasemos a estudiar las características del sector privado, esto es, del sector empresarial. Los principales objetivos de este sector son lograr un nivel satisfactorio de beneficios a través de sus operaciones y, además, proporcionar salarios adecuados a su personal. Los objetivos son muy claros y precisos. El dinero es el principal objetivo; y éste se logra mediante

la provisión de bienes y servicios en el sistema de mercado; por lo tanto, los funcionarios tienen poca necesidad de ejercitar su discreción. Si los beneficios de una compañía no cubren los gastos, entonces, evidentemente, se retirará de los negocios.

El incentivo más importante para la organización comercial es, sin duda, el dinero, aunque generalmente se obtiene cierta satisfacción y prestigio por ser miembro de una compañía famosa. La estructura de la autoridad de una compañía se basa en un sistema de control muy centralizado en las manos de un gerente o, algunas veces, en un grupo de altos directivos. Por este sistema de control sumamente centralizado, es posible reducir los objetivos de la compañía a objetivos o metas bien definidas. El gerente controla la selección de sus empleados, él puede establecer límites a la discreción de los mismos, puede dar o quitar recompensas y puede, también, organizar un sistema de supervisión para evaluar la eficiencia de determinados empleados que realizan determinadas tareas.

El gerente puede, a su vez, ser seleccionado y también supervisado, por ejemplo, por una junta de directivos. La supervisión del gerente no presenta problemas reales, pues los objetivos de la compañía son muy claros.

Si en algunos casos existen problemas en cuanto a procedimiento, o hay conflictos respecto a las metas, etc., entonces los empleados pueden pedir al gerente que les clarifique la situación. Si se logra el objetivo (u objetivos), entonces es posible que el gerente continúe en el cargo hasta su jubilación. En realidad, él es vulnerable solamente cuando los beneficios de la compañía disminuyen o cuando hay un cambio de dueños o fusión.

Una compañía puede hacer todo lo que quiera, siempre que no esté prohibido por la ley o regulaciones del gobierno. Puede, por lo tanto, salirse de una actividad para entrar en otra. Sus asuntos son secretos, excepto aquellos que según las regulaciones del gobierno tienen que hacerse públicos.

De estas características podemos deducir algunas implicaciones interesantes, especialmente en lo que se refiere a la corrupción. Como el objetivo principal de una compañía es el beneficio, un programa de prevención de la corrupción obviamente tendrá que ver con los costos, y estos costos solamente se considerarán con buenos ojos si producen un rendimiento adecuado. Una compañía debe tener

la seguridad de que su gerente no es un corrupto, para lo cual, naturalmente, tendrá que gastar dinero. La junta de directivos puede escoger a alguien que tenga estrecho parentesco o lazos de amistad con los principales accionistas, o a un empleado que haya ascendido gradualmente en la compañía y cuya lealtad haya sido completamente probada.

Al gerente se le ofrece un sueldo muy alto, con generosas prestaciones y posibles bonos en forma de valores y acciones. En relación con el problema de la corrupción, la labor del gerente es, realmente, optimizar la corrupción antes que minimizarla. Con ciertos tipos de corrupción menor posiblemente sea indulgente. Un ejemplo de esto es el hurto menor, y cualquier medida disciplinaria al respecto podría crear antagonismos innecesarios por parte de los empleados, quienes podrían resentirse por la vigilancia del 'padriño'. En realidad, como lo señala Dalton, estas retribuciones no oficiales son un elemento significativo del sistema de incentivos.¹

Si a nivel superior ocurre un caso de corrupción, la compañía probablemente transfiere a la parte culpable, o posiblemente la hace renunciar o retirarse, en vez de seguirle juicio, lo que llevaría a que el caso fuera divulgado ampliamente por los medios de comunicación. Esta publicidad desfavorable es perjudicial para la compañía en cuestión, pues podría estimular solicitudes de licitación, lo que en los negocios, es considerado como un signo de administración deficiente. En cambio, si a niveles inferiores ocurre un exceso de corrupción menor, el descubrirla y castigarla se considera como signo de buena administración.

Para que el sistema de vigilancia sea efectivo, la compañía tiene que mantener la corrupción en los niveles más bajos dentro de los niveles permitidos, y mantener al gerente informado sobre la corrupción en los niveles superiores, pero en una forma tal que no se vea obligado a reconocer públicamente que ésta existe.

Dentro de la estructura de una compañía, un empleado puede resolver generalmente el problema de los objetivos "mutuamente excluyentes", aunque algunas veces tenga que violentar las reglas, es decir, ignorar intencionalmente el sistema de vigilancia y, excepto en los casos más flagrantes, hacerse la vista gorda.

1: DALTON, M. Men who Manage, Chap. 6, p. 959.

Generalmente la actitud es: "bueno, eso va contra las reglas, pero realmente no es malo o inmoral". Este tipo de conducta puede llegar a ser disfuncional en el sentido de que retiene información que el gerente espera y desea conocer. Esto podría conducir a la corrupción oficial, es decir, a que la violación de las reglas en el cumplimiento del deber sea el elemento principal dentro de la estructura administrativa de la compañía, a medida que la no dependencia se convierta en la norma entre los empleados.

Posiblemente, como el objetivo principal del sector privado es la consecución de ganancias, puede ser útil corromper a los empleados de otras organizaciones, por ejemplo, sindicatos, oficinas de gobierno y compañías competitivas. Sin embargo, hay algunos elementos poderosos que frenan este tipo de corrupción. Entre éstos tenemos: uno mencionado antes, o sea la publicidad desfavorable; otro, la pérdida posible de reputación dentro del ramo en general y, finalmente, la posibilidad de multas y castigos legales.

Todo esto tiene que ser sopesado por la compañía antes de embarcarse en dicha clase de actividad corrupta.

Taft encontró que la extorsión y corrupción de los sindicatos tiende a aparecer en las industrias sumamente competitivas y que poseen una mano de obra muy movable; la existencia de estos elementos hace que la corrupción sea casi inevitable.¹ Para la Comisión Knapp, la primera fuente de corrupción de la fuerza policial de Nueva York es el crimen organizado y, en segundo lugar, los negocios legítimos que se abrían paso a través de una red de ordenanzas y regulaciones municipales. De acuerdo con esta Comisión "si la policía fuera completamente honesta, probablemente los miembros de estos grupos tratarían de corromperla, pues la mayoría de ellos piensa que pagar comisiones a la policía es más fácil y más barato que obedecer la ley, o pagar la defensa en las citaciones".²

Finalmente, existe una tendencia hacia la corrupción entre las compañías donde la maximización de las ganancias depende de: (a) un pequeño número de clientes y abastecedores; y (b) cuyos

1: Taft Commission on Corruption and Racketeering in the Labour Movement (New York, St. Schind and Labour Rel. Bull 38, 1958), p. 33.

2: Knapp Commission 68.

márgenes de ganancias sin corrupción casi no existirían o desaparecerían del todo. Así, estas compañías no podrían mantener sus cabezas fuera del agua, como se dice en el lenguaje financiero, si trataran de ser, de alguna manera, socialmente responsables.

Los negocios oligopolísticos tienden a evitar este tipo de corrupción, aunque son pródigos en entretenimientos, honorarios para los consultores y otros gastos, con el fin de crear simpatías y mantener buenas relaciones de trabajo y establecer nuevas.¹ Si este gasto genera corrupción es muy difícil o casi imposible de identificarlo claramente; nos encontramos en el umbral del "área gris" de la corrupción.

3) Consecuencias de las diferencias entre los dos sectores. Las diferencias en la estructura de la burocracia comercial y la de la administración pública tienen algunos efectos importantes sobre la corrupción. Para la administración pública, el costo de limitar y prevenir la corrupción no se considera como un método de maximización de la ganancia, sino como un fenómeno que debe ser erradicado a toda costa. La falta de un control central en la burocracia pública dificulta el establecimiento de medidas contra la corrupción; por ejemplo, enfatiza la dependencia de los empleados (es decir, les paga para que sean dependientes), antes que el mantenimiento de un sistema costoso de supervisión. Esta falta de control central dificulta también que el empleador tenga una orientación clara en una acción determinada y, así, tiene que renunciar como último recurso, o actuar corruptamente.

La naturaleza altamente fragmentada de la burocracia pública y la falta de un sistema central de supervisión, posibilitan la ocurrencia de la corrupción. Generalmente, no existe un sistema efectivo que supervise a los supervisores.

Uno de los factores más importantes es que, en la burocracia gubernamental, la escala de sueldos y las posibilidades de promoción son muy inflexibles, y el ejecutivo gubernamental es incapaz de ofrecer incentivos atractivos, monetarios o no monetarios, contrario a lo que sucede con su contrapartida en el sector privado.

1: Un estudio muy interesante de una corporación comercial se encuentra en Sampson, A. The sovereign State: The secret history of I.T.T. (Cornet Alyesbury, 1977).

Por esto, puede decirse que un funcionario gubernamental tiende a ser menos dependiente y capaz que su contrapartida en el sector privado, y el funcionario gubernamental tiene mucho menos que perder por su destitución.

Como Becker y Stigler señalan: "La confianza exige un salario mayor, no necesariamente porque así se atrae a personas más calificadas, sino porque los salarios más altos imponen un precio a la violación de la confianza."¹

En la burocracia del sector público, como dijimos anteriormente, es muy difícil definir el campo de discreción del empleado público. Muy a menudo, la decisión del empleado es de naturaleza sumamente subjetiva, lo que crea problemas para la supervisión.

Debido a la naturaleza razonablemente abierta de la mayoría de las actividades del gobierno y a la naturaleza fragmentada del control, es muy común que la burocracia gubernamental supervise más estrechamente a la gente de "afuera" involucrada en los contratos, decisiones de planificación, etc. De aquí surge una forma de realimentación no planificada cuya información proviene de los clientes, los medios de comunicación de masas, grupos cívicos, grupos de presión, etc., que son de especial importancia para la burocracia gubernamental.

En general, la burocracia gubernamental no se hace la vista gorda ante la corrupción menor y no está interesada en la maximización de la ganancia, así, paga para que la supervisión se lleve a cabo. En la burocracia gubernamental, la corrupción menor se considera como una falta de administración y no, como en el sector privado, un gasto en que hay que incurrir para evitar uno mayor.

Existen ciertas pruebas que indican que el ejecutivo gubernamental está más motivado por valores no monetarios; en otras palabras, por el poder, la participación en los asuntos de importancia nacional, el servir a una causa justa, la realización del interés público, etc.

Debido a esto, él es propenso a dejarse inducir por alicientes no monetarios, la idea de "lo bueno de la organización", y las

1: BECKER, Gary S. y STIGLER, George J. Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers in Capitalism and Freedom, Problems and Prospects. (Richard Selden ed.), 1975, p. 242.

acciones corruptas derivadas de esto son, por ejemplo, la alteración de los libros de contabilidad para dar la impresión de que un departamento particular está utilizando el dinero en una forma eficiente. Esta "alteración de los libros" es rara en el sector privado, pero muy común en el sector público.

La naturaleza fragmentada de la burocracia gubernamental, repito, posibilita "la actividad política arriesgada". En este caso, los "bienes" vienen a ser "pedazos de autoridad" comprados a través de sobornos, etc., y por medio de esta compra de autoridad es posible crear un sistema mucho más integrado de control de la burocracia gubernamental; en otras palabras, la maquinaria política. Este concepto será discutido más ampliamente en una sección posterior. Cuando la fragmentación formal de la burocracia gubernamental no es absorbida por la centralización informal, es decir, la maquinaria política, entonces la corrupción se propaga, y no existe un mecanismo para el control y regulación de los fenómenos sociales. Como observa Brooks:

una maquinaria bien organizada tal vez sienta más vivamente, las consideraciones prudentes que frenan la corrupción, que aquellos casos donde la corrupción es practicada por grupos desorganizados e individuos que buscan su propio provecho, sin tener en cuenta el interés común.¹

Con esta centralización informal se puede observar que la burocracia gubernamental se asemeja a la burocracia empresarial. El jefe ejecutivo de la empresa, y "el cabecilla" de la maquinaria política tienen las siguientes características en común. En primer lugar, ambos tienen un cargo permanente, razonablemente asegurado. Segundo, los objetivos y metas están claramente definidos; es decir, el mantenimiento y desarrollo de las organizaciones. Tercero, la capacidad para controlar las acciones de sus empleados. Cuarto, pueden confiar en una mayor dependencia de su personal a medida que ascienden a través de la maquinaria o la compañía, y demuestren su lealtad. También pueden limitar y regular la discreción de sus empleados dentro de la maquinaria política, ya que existe un sistema de incentivos poderosos que estimula y motiva a los trabajadores de la maquinaria; por ejemplo, padrinazgo político, pagos lega

1: BROOKS, Robert, Corruption in American Politics and Life (New York, Dodd/Mead, 1910), p. 107.

les, seguros, etc.; y, finalmente, es posible ejercer una supervisión más estrecha que dentro de un sistema fragmentado y, también, controlar la corrupción "no autorizada".

4) Estructura de la burocracia. Es necesario discutir aquí la extensión de las funciones del estado. Para Tekeli y Saylan "una burocracia pública típica efectúa operaciones destinadas a crear recursos y oportunidades, y a controlar su uso y distribución".¹

Es posible observar una estrecha asociación entre el aumento de la relativa importancia del estado en el manejo, control y creación de los recursos económicos y el aumento de los recursos potenciales que puede generar una posible corrupción. Este punto es muy importante en relación con los países del Tercer Mundo, en donde la intervención del estado está aumentando rápidamente en el campo de las oportunidades y recursos económicos. (Este punto lo discutiremos más detalladamente en una sección posterior).

Junto con la distribución de la autoridad burocrática es necesario investigar la dicotomía central y local. Preguntas importantes en esta área son: ¿qué tipos de decisiones se toman y dónde? En otras palabras, a qué nivel de la jerarquía, la distribución de poderes es muy importante en el desarrollo de las relaciones corruptas.

Así, si el sistema es fuertemente centralizado, quiere decir que el control estará concentrado, por lo tanto, en los escalones superiores y, así, hay una tendencia a que la corrupción ocurra en los niveles superiores. Si el sistema de autoridad se distribuye localmente, entonces hay una tendencia a que la corrupción ocurra en el nivel medio de la burocracia. Otro factor importante lo constituyen las normas culturales aceptadas por la burocracia gubernamental y el efecto que éstas tengan sobre los funcionarios públicos. La internalización de normas, tales como la ideología y otros valores sociales importantes afectarán decisivamente la evaluación de las actitudes y el control de la corrupción.

También tiene importancia el grado de especialización dentro de la estructura burocrática. En las burocracias, donde el grado

1: TEKELI, Ilhan y Saylan, *Concay, The theory of Corruption*, University of Sussex, 12-14 marzo 1975, p. 20. (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa), mimeo

de especialización es avanzado, existe más discreción y empleo de la iniciativa personal en la toma de decisiones y, así, el control burocrático sobre la toma de decisiones usualmente disminuye.

La autoridad es un elemento muy importante en la estructura de la burocracia gubernamental. Como Tekeli y Saylan observan en su trabajo:

La autoridad de un autor de decisiones, que ocupa una posición donde las decisiones son muy especiales, aumenta, no importa a qué nivel se encuentre - incluso si la estructura es fuertemente centralizada. El poder que deriva del hecho de que el funcionario público es un experto tiende a aumentar. En tales condiciones, las relaciones corruptas no ascienden como en las estructuras centralizadas, sino que se concentran en el punto donde el funcionario público experto está situado.¹

5) La institucionalización de la corrupción. Ilhan Tekeli y Gencay Saylan en su trabajo titulado "La teoría de la corrupción"² se refieren al fenómeno de la institucionalización de la corrupción. Para ellos, en una sociedad donde se considera ilegal el soborno, el sistema normativo detesta o critica fuertemente el fenómeno de la corrupción y el sistema legal es especialmente severo con respecto a esta práctica, habrá intentos por evadir el sistema legal y se formarán nuevos canales, organizaciones, sistemas, etc., que facilitan la relación entre el sobornador y el sobornado y, lo que es de suma importancia, minimizan los riesgos involucrados.

Estos nuevos canales y organizaciones desarrollan dos formas de contactos.

Primera, está el contacto a un nivel personal, cara a cara y directo, que generalmente tiene su propio lenguaje de símbolos y signos especiales. También están las situaciones donde se pueden elucidar dos interpretaciones de la información dada, el lenguaje usado y los signos dados, etc. Obviamente, en esta situación, el riesgo y el peligro de ser agarrados están minimizados considerablemente. Segundo, hay el contacto logrado a través de expertos.

1: Ibid., p. 21

2: TEKELI, Ilhan y Gencay Saylan. The Theory of Corruption, University of Sussex, 12-14 Marzo 1975, p. 20. (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa, mimeo.

Es decir, los hombres empleados en las oficinas (hommes a tout faire", como los llaman Tekeli y Saylan) que arreglan los contactos necesarios, la documentación, etc., para que el trato tenga éxito. El experto escogido para hacer el trabajo intermediario dependerá de tres factores: a) el tipo de decisión; b) el grado de importancia; y c) la clandestinidad requerida. El uso de estos intermediarios ("hombres medianeros") disminuye, obviamente, los riesgos involucrados, no importa el nivel que tengan en la administración pública. Hay también intermediarios que son políticos de alto rango que se han vuelto "expertos" en este campo. Obviamente, el intermediario gana una proporción del soborno o la renta, y la cantidad que él obtenga dependerá del poder político de la persona o el grupo involucrado en las interacciones intermedias.

Tekeli y Saylan describen cuatro patrones principales en la institucionalización de la corrupción, en la administración pública. A continuación los resumimos bajo encabezamientos apropiados.

1.- El establecimiento de un precio de mercado.

En esta situación se establece un precio de mercado para el soborno. Para establecer este precio de mercado se requieren varios requisitos:

- a) que haya mucha gente involucrada;
- b) que el bien (los bienes) o los privilegios dados sean limitados;
- c) que no haya competencia entre la gente interesada -- es decir, que la gente acepte el precio de mercado;
- d) que la entrega y recepción del soborno tengan cierto grado de simbolismo y ritual;
- e) que haya algunos intermediarios al nivel más bajo;
- f) que haya consenso con respecto a los juicios de valor contrarios a los juicios de valor legales mantenidos;
- g) que los canales de control formal que operan en este campo no sean muy efectivos ni quieran ser efectivos.

Ejemplos de este son "el gestor" en la obtención de las licencias de manejar, las licencias de vender licor, las licencias para la importación y exportación y otras licencias de esta naturaleza.

2.- La despersonalización

Aquí, el soborno no es recibido por un individuo, sino por un grupo del cual forma parte el funcionario o autor de decisiones. Esta forma de corrupción generalmente está relacionada con grupos grandes, se desarrolla alrededor de concesiones, de subvenciones. Los receptores de estas subvenciones son generalmente fundaciones, fondos de ayuda, partidos políticos u organizaciones similares. La concesión de la subvención tiene la aprobación de la sociedad y el donador de ella obtiene prestigio por esta acción. El control del soborno, por lo tanto, depende del autor de decisiones, que es la persona que obtendrá prestigio.

3.- El soborno indirecto

El uso del soborno indirecto se encuentra realmente en el "área gris" de la corrupción, y es muy difícil de controlar, observar y detener. Al autor de las decisiones, las partes interesadas le dan pasajes gratis, residencia oficial para su propio uso, viajes con fines de charlas, etc. Estos "regalos" pueden ser en forma más concreta, es decir, en términos monetarios; como, por ejemplo, una sociedad en una empresa comercial, o tierras, acciones o bonos en una compañía, siempre y cuando el funcionario tome la decisión "correcta". En muchos casos, puede que la decisión no se formule directamente, pero se espera que los "pequeños regalos" asegurarán esta decisión concreta en el futuro. Hay, en realidad, un intento por legalizar la corrupción, con lo cual se disminuyen los riesgos.

4.- Los compromisos a nivel superior

En los niveles superiores del aparato político y administrativo, existen ventajas y compromisos mutuos que requieren la clandestinidad y el protocolo. Es esto lo que se conoce como corrupción internacional. El precio y el protocolo demandados están determinados por las tradiciones y costumbres del mercado internacional. Este incluye el uso, la distribución y la obtención de los recursos y los derechos valiosos. Ejemplos de esta corrupción internacional fueron descritos ampliamente en la sección 3.

La intensidad de la competencia tendrá un efecto, generalmente preventivo, sobre el proceso de la institucionalización de esta forma de corrupción. El tamaño de los recursos en cuestión también tenderá a tener un efecto preventivo.

Estos cuatro patrones de la institucionalización son muy importantes para la comprensión del fenómeno de la corrupción en la administración pública, que es una de las áreas donde debería elaborarse un código moral, aunque seguramente resultará muy difícil, porque los límites entre lo corrupto y lo no corrupto son muy borrosos -ésta es el área gris de la corrupción.

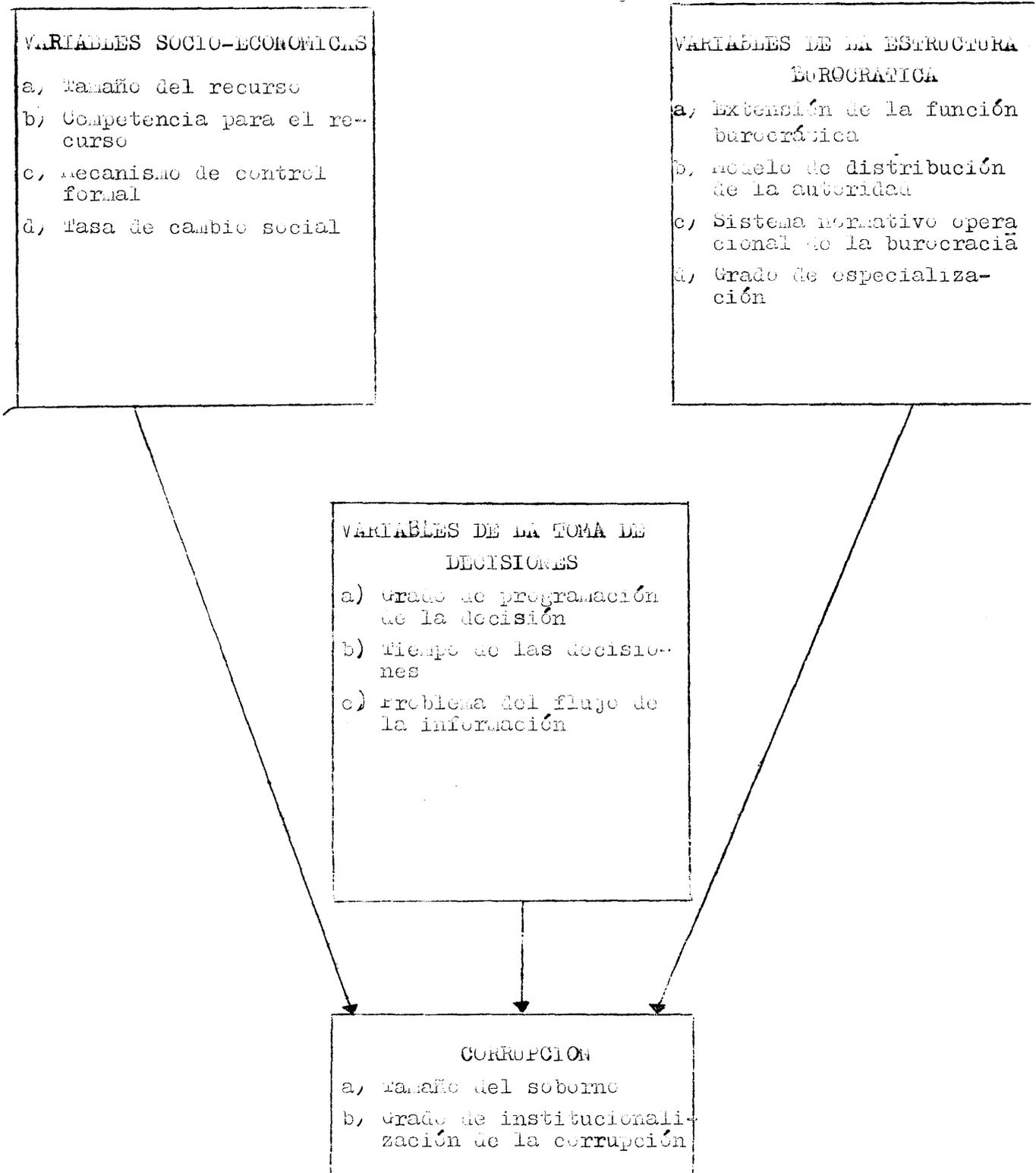
6) El proceso de toma de decisiones. Es necesario discutir varias variables que están involucradas en el proceso de toma de decisiones. Estas son las siguientes: a) El grado de programación: si el grado de programación es avanzado, entonces es válido afirmar que el grado de autoridad y discreción aumenta. En esta situación, el autor de decisiones tiene una ventaja positiva definitiva sobre el autor de decisiones cuya programación es menor. En las decisiones no programadas existe un gran potencial de recursos y oportunidades que pueden dar lugar a actividades corruptas. Si la decisión no es programada es mucho más difícil de controlar desde los niveles superiores de la burocracia.

b) El tiempo de la decisión: el tiempo de una decisión sobre una acción particular de la política puede llevar a la ocurrencia de la corrupción. Esto es especialmente válido para los contratos que el gobierno hace con compañías privadas. El temor a perder la oportunidad de consolidar el contrato conducirá a cualquier sobornador potencial a actuar rápidamente, pero esto, naturalmente, disminuirá su poder para negociar con los funcionarios públicos la cantidad del soborno, etc.

c) El problema de la información: esta variable está íntimamente relacionada con las dos anteriores. Si hay insuficiente flujo de información entre el autor de decisiones y el sobornador potencial, entonces, naturalmente, los pre-requisitos para un soborno exitoso no se desarrollarán sin problemas considerables. Por lo tanto, para que el soborno sea efectivo, debe haber considerable información proveniente del funcionario público. (Véase diagrama 3).

Se puede decir que la corrupción es una de las entradas de que dispone el funcionario público para el proceso de la toma de decisiones. Cuando este poder de decidir se institucionaliza, ocurre una posición de status. Es muy difícil que este poder se desarrolle

DIAGRAMA 4: Presentación de las variables operacionales en la burocracia gubernamental y su relación con el fenómeno de la corrupción.
(Basado en el trabajo de Tokeli/Saylan)



dentro de una burocracia bien programada. El autor de decisiones hace las elecciones asociadas con la decisión con suficiente libertad. Hay otras entradas involucradas, tales como la presión de los diversos grupos de interés, las características de la posición de status particular y el tipo de función que se desempeña.

La corrupción pasa por dos etapas distintas cuando el autor de decisiones se desvía de la decisión correcta (el abuso de poder y todos los comentarios referentes a este abuso). Esto, naturalmente, se refiere al sistema normativo prevalente en la burocracia que se describió en una de las secciones anteriores.

La corrupción como una entrada del proceso de toma de decisiones puede considerarse desde dos aspectos: a) el del autor de decisiones; y b) el de la persona que le hace tomar una decisión particular (un sobornador, por ejemplo).

Consideremos el rol del autor de decisiones en este proceso. El orden de las asunciones se ve afectado cuando el autor de decisiones evalúa las alternativas. La corrupción puede ser una de las principales cuando hay una tendencia hacia la institucionalización de la obtención de derechos, o distribución de recursos, por parte del autor de decisiones (no afectada por otros autores de decisiones, en este ejemplo). Si el poder de toma de decisiones se institucionaliza, entonces es posible la ocurrencia de la corrupción. Como Tekeli y Saylan lo demuestran, las posibilidades de ejercer juicio tienen una característica marginal

si el número de decisiones que se deja a discreción del autor de éstas sobrepasa de una cierta cantidad, y la repetición de decisiones similares aumenta, entonces aparecerán tendencias de programación, identificación e institucionalización, y el poder de discreción disminuirá.¹

La forma de la efectividad de la corrupción cambiará y la forma del "abuso de poder" se convertirá en una forma de "ilegalidad".

La corrupción puede considerarse como un móvil para la ejecución de una tarea administrativa definitiva. Podría decirse que la corrupción aumenta la eficiencia del proceso burocrático.

Un resultado de los sobornos institucionalizados es hacer que la burocracia irracional y antieconómica actúe en forma rápida y e-

1: Ibid., p. 11.

conómica. La corrupción es una relación que aumenta la eficiencia de la burocracia y el cumplimiento de los deberes por parte del autor de decisiones. Para el público en general es normal pagar para que algo se haga rápida y eficientemente. Un sobornador es un instrumento de maximización. El encuentra formas de evadir el rígido control de la sociedad, especialmente en casos de ilegalidad. El tamaño del riesgo determina el tamaño del soborno. Esto lo discutiremos más ampliamente en una sección posterior, a través de un modelo matemático, tomado de Ackermann.

La corrupción también disminuye las fricciones y facilita el cambio. Dos grupos competitivos la pueden utilizar como instrumento para persuadir a los autores de decisiones a que tomen decisiones en favor del grupo que merece nuevas oportunidades, y esto posibilita la evaluación de estas nuevas oportunidades, lo que conduce a una nueva institucionalización. Así, la corrupción juega el papel de un instrumento auxiliar preparatorio que facilita el cambio de un modelo de institucionalización a otro.

7) La ética en la administración pública. Es necesario señalar que, en ciertas circunstancias, puede presentarse al funcionario público un conflicto entre un acto inmoral, que no es necesariamente ilegal y que podría dar lugar a ganancias personales por parte del funcionario, y lo que se considera justo y correcto para mayor provecho de la sociedad. En otras palabras, un individuo que trata de conseguir un favor especial que los otros no pueden obtener o les es difícil, por ejemplo, la resolución acelerada de un caso particular, o la emisión rápida e inmediata de una licencia, hace que el funcionario gubernamental cometa desviaciones inmorales contrarias a los estándares establecidos por la administración pública.

Existen otras características que posibilitan la corrupción: a) cuando el cuerpo legislativo es ineficiente, o ha adquirido demasiado poder, y el Presidente lo utiliza en favor de sus propios intereses, los funcionarios públicos tenderán, entonces, a alterar las leyes para acomodarlas al cuerpo legislativo; b) el poder judicial y sus relaciones con el cuerpo ejecutivo, especialmente su independencia, también ejercen una influencia importante en la conducta de los funcionarios públicos; c) hay también corrupción, cuando los funcionarios gubernamentales sobornan al público para que tomen

parte en sus programas, v.g. la planificación familiar en la India; d) las leyes incomprensibles también pueden conducir a la corrupción, especialmente donde se da a los funcionarios públicos demasiada discreción. Debe señalarse que en situaciones como éstas, la culpa no es siempre de los funcionarios; e) los funcionarios públicos tienen además que soportar las presiones de los políticos y gentes influyentes. Ellos hacen que el funcionario público viole las leyes o las altere, y si no lo hacen los consideran "alborotadores"; por ejemplo, el escándalo de Watergate en los Estados Unidos fue una situación donde el Presidente y el Estado eran considerados como una misma cosa; f) en algunos países del Tercer Mundo, donde existe una estrecha relación entre el dirigente y los nuevos administradores (que tienden a considerar los recursos nacionales en términos personales), se considera a los otros burócratas del sector público que quieren seguir las normas del servicio como "obstruccionistas", "antidesarrollistas" o "retrógrados contrarrevolucionarios". Esto crea serios problemas a los funcionarios públicos en este tipo de sistema. El famoso dicho de Lord Acton resume esto así: "todo poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente"; g) el ambiente psicológico es también de gran importancia; especialmente, si existe un clima de "laissez faire", en cuanto a la ejecución de un acto corrupto. Entonces, es posible que se produzca un clima psicológico en donde no se considera la corrupción un acto inmoral. Como señala NOSER

Watergate resultó principalmente de un impulso obsesivo de algunos miembros del personal de la Casa Blanca a subordinar las restricciones morales y legales para alcanzar sus objetivos personales. El clima de la Casa Blanca se caracterizaba por el hecho de que perseguía vigorosamente el interés privado, removiendo obstáculos legales o morales del camino.¹

Si la administración pública se caracteriza por lo siguiente: (a) que se maneja como un negocio familiar y persigue las mismas metas que éste, o sigue las mismas normas de una compañía privada, o cada empleado tiene su precio, o los intereses privados de la dirigencia política se anteponen a los intereses nacionales, entonces,

1: NOSER, Frederick C. et. al. Watergate: Implication for Responsible Government (New York, 1974), p. 8.

Obviamente, el clima psicológico será de abierta tolerancia a las actividades inmorales o corruptas, y conducirá a la difusión del cinismo gubernamental y público.

3) Rol político del burócrata. Existen varias características de la burocracia pública que pueden asociarse con el fenómeno de la corrupción: a) falta de personal, lo que limita la supervisión que debería llevarse a cabo sobre los funcionarios públicos; b) el estar subpagados, lo que obviamente hace que los funcionarios públicos busquen otros medios de incrementar sus salarios; c) la vaguedad de las responsabilidades oficiales, lo que conduce a demasiada discreción en algunas actividades gubernamentales; d) la ausencia de vigilancia y control interno que, evidentemente, favorece la ejecución de actividades corruptas con un factor de riesgo bajo; e) la baja moral de los funcionarios públicos es una característica común que se debe a la interacción de los factores anteriores y, naturalmente, se asocia con e) el poco prestigio de la administración pública ante los ojos del público, que presencia la alta incidencia de corrupción en el aparato burocrático.

Es muy difícil para el administrador desempeñar un rol que sea: a) impersonal; b) especializado; y c) un instrumento racional y legalista para llevar a cabo las políticas del gobierno.

La misma existencia dentro de la burocracia de grupos con vínculos familiares, similar formación educativa, etc., implica que la naturaleza impersonal de la administración se pierde. De esta manera, el tipo burocrático ideal se ha debilitado en las naciones industriales avanzadas, así como también en las naciones no occidentales que cambian rápidamente.

De acuerdo con la teoría de los sistemas políticos que describimos en la Sección 1, la tarea del funcionario puede considerarse como la producción de salidas que consisten de actividades ejecutivas y también judiciales. Quizás este enfoque resulte demasiado estrecho, pues la preparación de la política pública tiene lugar en la burocracia pública y los burócratas están profundamente involucrados en las etapas preliminares de la elaboración de la política; esto es especialmente válido para los escalones superiores de la administración pública.

Las actividades de la administración pública pueden considerar

se más bien como un sistema político particular, como un nivel de un sistema separado dentro del contexto más amplio de la política. Este punto de vista aparece en forma diagramada para ilustrar el proceso de formación de la política dentro de la administración pública, y las entradas y salidas necesarias para que el proceso tenga lugar.

Es necesario formular una pregunta importante respecto al rol político de la burocracia pública: ¿de qué manera la implicación de la administración pública, en todos los aspectos de la elaboración de la política, arroja nueva luz sobre la corrupción administrativa?

9) La función pública como un sistema de despojos: Es muy importante estudiar detalladamente este concepto. En la Introducción consideramos brevemente tres conceptos relacionados con la noción de política y, naturalmente, podemos extenderla al campo de la actividad política. Así, la actividad política puede considerarse en función de los ideales y motivos del actor político, el deseo de lograr una sociedad justa; o, en segundo lugar, puede considerarse en función del poder y, así, el actor político es una persona que puede manejar y distribuir el poder dentro del contexto político; y tercero, puede verse en función de la política, deseo de participar en el proceso de elaboración de la política, con el fin de influir sobre este proceso para alcanzar la meta de una sociedad justa. Hay otros motivos posibles que debemos considerar: a, perfeccionamiento moral de la sociedad; b, la acumulación de riqueza material; c) la función pública; y d, el deseo de obtener una posición en la administración pública.

Es difícil descubrir si la ambición de la función pública es una meta final para un actor político, o apenas un medio instrumental e intermediario para conseguir metas superiores en una posición superior. Puede considerarse que un funcionario es corrupto cuando éste concibe su cargo público como un valor absoluto y final. La función pública puede también considerarse como un instrumento indispensable para lo siguiente: a) el logro de varias metas muy preciadas; b, un medio muy importante para influir sobre la política; c, un campo de acción importante para maniobrar con el poder; d) para luchar por una sociedad mejor; e) quizás, para producir cambios estructurales fundamentales dentro de la sociedad.

El sistema de despojos políticos puede definirse mejor como las recompensas que se dan por servicios y lealtad política. El acceso a la función pública como una recompensa depende de la sociedad, pero se puede afirmar fácilmente que ningún partido o grupo político rechaza totalmente la función pública como recompensa política.

En muchos países, el reclutamiento de los funcionarios públicos se hace en base a condiciones educacionales y no por medio de un sistema de despojos políticos. Por lo tanto, es posible afirmar que el ingreso a la administración pública ha dado un viraje del área política al área educacional. Con respecto al sistema de despojos se puede decir que si la proporción de estos trabajos de despojos en la burocracia pública aumenta, entonces la incidencia de la corrupción también aumentará. Habrá también muchas más acusaciones y denuncias de corrupción (hecho que puede verse claramente en las frecuentes denuncias de la prensa venezolana, por parte de los partidos de oposición que han sido excluidos y otros grupos no recompensados, cuando el nuevo gobierno asumió el poder.

Cuando existe una creciente sospecha de que la corrupción está presente en el reclutamiento de los funcionarios públicos y la ocurrencia de este fenómeno aumenta, la sociedad tiende entonces a aceptar la corrupción como una característica común de la vida política, o la acepta cínicamente como inevitable. Obviamente, si este clima de opinión prevalece dentro de la sociedad, éste, a su vez, dará lugar al aumento de la incidencia de la corrupción en todas sus formas.

Hay varios factores que influyen en un funcionario público para considerar su cargo como un valor absoluto. Estos pueden reducirse a problemas de privación material durante la infancia y también a experiencias individuales específicas, por ejemplo, la extensión de la pobreza y el desempleo. Herbert Morrison pensaba que los concejales locales laboristas de Gran Bretaña eran extremadamente susceptibles a la corrupción debido a sus orígenes pobres y bajos salarios, y a la amenaza siempre presente del desempleo. Así, cuando el desempleo era alto, por ejemplo, había una tendencia de los concejales y funcionarios a mantener empleados en el concejo a sus parientes y amigos. Morrison tuvo que trabajar muy duro

para limpiar la imagen del gobierno local, debido a los ruidosos casos del sistema de despojos que se presentaron en algunos distritos del este de Londres, donde no había ningún escrúpulo en violar las leyes y en donde los concejales eran nombrados por sus puntos de vista políticos.¹

Valdría la pena citar algunas observaciones que consideran que para mitigar la lucha política por los cargos públicos es necesario usar criterios objetivos respecto al reclutamiento, es decir, requisitos educacionales, juntas de selección, etc., aunque esto tiene solamente un efecto limitado cuando el sistema de despojos se ha convertido en parte integral de la vida política. La pugna se presentaría en el procedimiento de admisión a ciertas escuelas y exámenes.

La susceptibilidad de las instituciones educacionales a la corrupción es, por lo tanto, un factor decisivo para la mayor difusión o eliminación de la corrupción en la vida social.²

Y Gunnar Myrdal observa en su libro "Asian Drama", que "la corrupción se ha extendido hasta los tribunales y las universidades".³ El sistema de despojos no sólo se revela en la etapa de reclutamiento, sino también en todas las etapas de la carrera del funcionario público-promoción, transferencia y destitución.

10) La función pública como recurso político: Discutiremos aquí el concepto de poder respecto al funcionario público y sus actividades en la burocracia pública. El concepto de poder ya lo discutimos en la introducción general; ahora precisa describir algunas de sus características. El poder puede considerarse en muchos casos como fluido y cambiante, y puede obtenerse o perderse de un momento a otro, por ejemplo, la dirigencia política que, en casos extremos, muchas veces puede perderse en corto tiempo. Los gobiernos

1: JONES, G.W. "Corruption and the Public Interest", New Society, 20 September 1973.

2: HOEFTS, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption. Conference on Corruption and Administrative Reform, University of Sussex, 1975, p. 25.

3: MYRDAL, Gunnar. Asian Drama. Pelican, 1968. Chap. 20.

franceses antes de la V República constituyen un buen ejemplo. Cuando el poder se institucionaliza, adopta la forma de una posesión, especialmente cuando consideramos las funciones de la administración pública, donde hay roles bien definidos, estables e institucionalizados. Este poder oficial se obtiene en virtud de la posesión de un cargo oficial. Es importante observar que en comparación con otros poseedores de poder, el funcionario público está más seguro del suyo.

Es necesario examinar los recursos a disposición del funcionario público. Nos referimos aquí a los recursos políticos, esto es, cualquier cosa que pueda utilizarse como incentivo para realizar determinada acción. Hay muchos recursos disponibles, los cuales incluyen la riqueza y el dinero personal del funcionario público, el tiempo disponible que tiene para participar en las actividades políticas, su posición de "control" en la burocracia pública, en función de sus propias labores y de las de otros funcionarios, su situación para estimular sentimientos de lealtad, su situación en cuanto al nivel y cantidad de información disponible, etc. Otras posibilidades comprenden el respeto, la rectitud, el afecto, la habilidad y la instrucción.

En otras palabras, un funcionario público tiene una gran variedad de recursos políticos a su disposición. Si consideramos la formulación de políticas como una actividad política, entonces el funcionario público está siempre dedicado a ella. Examinemos ahora algunas de las actividades en las cuales utiliza, hasta cierto punto, su poder:

- a) Tiene control de los fondos públicos que pueden darse o negarse;
- b) está involucrado en el reclutamiento, nombramiento, promoción y destitución de otros empleados públicos;
- c) en virtud de su posición privilegiada, tiene acceso a la información sobre su campo de política particular;
- d) su reputación social o status es muy elevado;
- e) tiene control o acceso a la legalidad o ilegalidad; en otras palabras, la posibilidad de usar acciones corruptas o no para lograr sus metas;
- f) sus decisiones pueden hacerse cumplir mediante sanciones y, en última instancia, por la fuerza;

- g, tiene a su disposición numerosos especialistas, expertos, en su organización;
- h, las posiciones más elevadas de la administración han institucionalizado y legalizado la acumulación de recursos políticos y éstos juegan un papel decisivo en la agregación de las demandas de la sociedad, su selección y filtración, y su conversión en decisiones políticas y ejecutivas. Este rol decisivo depende de: a, que el rol del actor pueda reducirse por la división burocrática del trabajo; b, los modelos distorsionantes de la dirigencia informal; c, la falta de experticia y d, las regulaciones restrictivas o limitaciones puramente personales.

Es importante comprender la relación entre la acumulación del poder político y los fenómenos de la corrupción. La mayoría de los poseedores del poder agregarán, después de cierto tiempo, valores absolutos a sus posiciones y obviamente tratarán de mantenerlos unidos; siendo su posición la recompensa del sistema de despojos, se corromperá, y la política será entonces nada más que la distribución de posiciones de poder.

Otro punto de vista sostiene que la acumulación del poder conduce a la corrupción solamente cuando sirve a intereses y lealtades inconsistentes con la lealtad oficial del funcionario público. Estos intereses y lealtades impropias provienen de dos fuentes. En primer lugar, de las lealtades informales y vínculos de grupo dentro de la administración pública; y segundo, el poseedor de un cargo puede corromper sus lealtades de funcionario por su conexión con el "medio ambiente".

11) Administración y Política: La administración se define, generalmente, como el proceso de administrar y dirigir un grupo o sociedad. Según otra definición, es el aparato organizacional encargado de cualquier tarea de administración pública. La segunda definición es la que se acepta más ampliamente. Ya hemos discutido el significado que generalmente se asigna al término política; es importante indicar ahora, las semejanzas y diferencias entre administración pública y política. Podemos decir que tienen las siguientes características en común.

- a, Los valores y normas juegan un papel importante para justifi

ficar y proporcionar apoyo a la acción de los políticos y burócratas;

- b) Tanto el político como el burócrata manipulan los ideales, ideologías y regulaciones legales de la sociedad y los integran en un conjunto de normas más o menos coherentes, para evaluar las políticas y las acciones políticas;
- c) Ambos, supuestamente, subordinan sus propias acciones a metas e intereses más elevados -el bien público, el interés nacional, etc.
- d) Ambos usan diversos recursos para influir y cambiar la conducta de la gente: i) recompensas, subsidios, por ejemplo; ii) castigos, como multas; iii) penas severas, esto es, violencia;
- e) La distribución de los recursos políticos es de gran importancia, especialmente el dinero. Por ejemplo, la asignación de un presupuesto mayor a un departamento determinado; el experto especializado, la buena reputación con el público en general y grupos especiales de clientes, el prestigio dentro de la burocracia pública y las relaciones con otros administradores dentro de la dirigencia político-administrativa que es decisiva para el resultado de los conflictos con la administración pública, o dentro de ella.

Con respecto a la noción de la política como elaboración de políticas hay también algunas semejanzas importantes: a, tanto los políticos como los administradores están dedicados profesionalmente al campo de los asuntos públicos; b) no existe plena publicidad respecto a las acciones de ambos; y c) frecuentemente la política y la administración pública se confunden, aunque la administración ocupa una posición más estratégica, porque canaliza los deseos y exigencias agregadas de la sociedad y luego formula diversas alternativas para la elaboración de la política. La toma de decisiones y su implementación a cargo de la administración fue discutida con algunos detalles en la sección anterior. Las decisiones políticas están controladas significativamente por la administración; d) ambos campos son "roles relacionados". La sociedad ha separado los diversos aspectos de la conducta humana, cada uno de los cuales está comprendido dentro de diferentes roles profesionales de "político" y "administrador", y pueden

ser escogidos por un individuo como la carrera de su vida.

La distinción entre los dos es de vital importancia para la comprensión de la corrupción política. En primer lugar, existen diferencias estructurales; la administración se caracteriza por una estructura muy complicada; la acción administrativa tiene lugar dentro del contexto burocrático y las relaciones están fijadas en una "forma escrita", explícita, y la conducta individual está regulada por numerosas leyes formales. La estructura burocrática se caracteriza por principios racionales que determinan su funcionamiento interno.

Hay una jerarquía con un orden más o menos piramidal de subordinados y superiores. Hay diferenciación, donde cada miembro tiene su propia tarea especial; y hay competencia, donde se espera que cada funcionario realice un trabajo en base a su capacidad y preparación. Generalmente, las tareas, los derechos y las responsabilidades de una determinada posición están establecidas en forma escrita.

La política tiene una estructura menos elaborada en forma escrita o formal. Aunque es necesario señalar que muchos partidos políticos están organizados internamente en una forma burocrática y tienen cierto aparato a su disposición. La política se caracteriza por la incertidumbre y la imposibilidad de hacer predicciones. Existe la abrumadora necesidad de recoger e interpretar nuevos problemas, deseos, exigencias, etc. Frecuentemente, las decisiones y elecciones que hay que hacer, en una situación dada, se hacen con urgencia y bajo presión. Siempre hay la omnipresencia de los rivales y competidores. Estos factores conducen a un alto grado de flexibilidad y capacidad para manipular y jugar con las necesidades y exigencias de la gente con el fin de lograr apoyo para su punto de vista en un problema particular. El político puede usar, también, la publicidad y su red de relaciones, sus cualidades personales, etc., para reforzar el apoyo en determinado asunto. Estos factores son muy difíciles de medir empíricamente, pero juegan un papel vital en el proceso político.

Existe una diferencia muy importante entre política y administración pública en lo que respecta a la "cultura", esto es, el sistema normativo y de valores, creencias y expectativas a que se ad-

hieren las dos.

El burócrata que trabaja en una forma racional tiende a buscar las normas y los valores primeramente en la ley -en términos de las acciones que él puede realizar y también, naturalmente, las regulaciones oficiales actuales. El burócrata tiene que trabajar en forma impersonal cuando se ocupa del público, principalmente por la naturaleza anónima y de gran alcance de la administración pública. El aplica estas leyes en una forma impersonal y, según su manera de pensar, en forma justa.

Mientras que el político se orienta hacia el cambio. El, en virtud de su posición, debe estar a tono con las nuevas exigencias e ideas de la sociedad, si es que quiere desempeñar un rol verdaderamente efectivo. Cuando se ocupa del sistema normativo y de valores los considera en relación con la utilidad que le proporcionan para maximizar el apoyo que necesita para sus puntos de vista e intereses. La incertidumbre de su trabajo no amerita un sistema de reglas formales y explícitas, excepto, naturalmente, aquellos políticos que ocupan cargos ministeriales, donde opera un conjunto de reglas.

Podemos ahora colocar los conceptos de política y administración, políticos y administradores dentro de un concepto más amplio de sistema político. La teoría de los sistemas políticos sostiene que en cada sociedad las necesidades, deseos y demandas, apoyados por diversos grupos, son agregados, seleccionados y convertidos en decisiones políticas para la sociedad y por ella, y son implementadas en respuesta a cada demanda inicial, la que puede eventualmente satisfacerse por medio de un mecanismo de realimentación, y en caso de no ser satisfecha, se presenta un ciclo de entradas (demandas), que se convierten en salidas (políticas), con lo cual se ha producido el proceso de realimentación.

El rol del político se encuentra en la parte de la entrada del sistema político; y el rol del administrador público, en el lado de la salida del sistema. La desviación de este modelo origina un solapamiento entre el político y el administrador en términos del rol jugado por el individuo y surgen, entonces, tensiones entre la "cultura de entrada" de los políticos y la "cultura de salida" de los administradores. El impacto desviador y distorsionante del medio ambiente sobre el proceso político proporcionará una base para el estudio de la corrupción en la vida pública.

"La eficacia de la corrupción"

Por supuesto, el dinero ha sido, y es, a veces usado en el proceso de la toma de decisiones políticas. Las dificultades insuperables y el desequilibrio son indeseables y se deben conseguir métodos para obtener una solución. Pero el uso del dinero para la compra de votos se mira con malos ojos, porque no se debería permitir que la distribución del ingreso y la riqueza dictara las pautas de una democracia.

Paradójicamente, puede ser el uso del dinero por debajo de la mesa lo que da la estabilidad política. El soborno y la corrupción pueden ser medios eficaces para lograr los fines -aunque los fines no sean siempre respetables para alguna gente.

McCormick, B.J., Kitchin, P.P., Marshall,
G.P., Sampson, A.A., Sedgewicki, R.
"Introducing Economics", Penguin,
Harmondsworth 1974, p. 754

SECCION 5

LA ECONOMIA DE LA CORRUPCIÓN

En esta sección discutiremos algunos de los factores económicos involucrados en el fenómeno de la corrupción. Después veremos cómo los modelos matemáticos pueden mostrar el mecanismo de la corrupción en situaciones específicas.

Pero antes de seguir adelante, es conveniente dar una definición económica de corrupción. Tekeli y Saylan dicen que

la corrupción es una renta que surge de la posición ocupada por una persona en el proceso de la toma de decisiones. Es una renta que no crea un valor, sino que opera como un instrumento en la transferencia del ingreso.¹

La posición dentro de la estructura burocrática define la fuente de la renta. Para la creación de la renta es necesario que el recurso sea escaso en relación con la demanda y, entonces, la demanda marginal decidirá el nivel de la renta. La posición burocrática por sí misma no crea la posibilidad de corrupción, sino los poderes de la toma de decisiones que conlleva dicha posición. El número de decisiones disponibles para un burócrata en particular es limitado y la decisión, por ejemplo, para ubicar a una cierta familia en el plan de vivienda gubernamental, o para ingresar a un paciente al hospital, etc., no se relaciona con el número de decisiones disponibles, o con el poder de decisiones que el burócrata tiene, sino que se basan en la disponibilidad del recurso. Si existe escasez, entonces, se asocia con la cantidad de los recursos societarios disponibles, y no con el número de las decisiones disponibles.

Hay dos formas principales a través de las cuales puede surgir la corrupción. Primero, si la demanda es más grande que la oferta, entonces, la renta en función de la posición burocrática continuará y aumentará en la misma proporción en que la oferta sea

1: TEKELI, S. y SAYLAN, G. The Theory of Corruption. Conference on Corruption and Administrative Reform, (University of Sussex, 1975), p. 13

más pequeña que la demanda.

Naturalmente, parte de la renta dada a un funcionario público está determinada por la cantidad de dinero que el sobornador potencial esté dispuesto a dar. Esta cantidad o suma es una función de la cantidad de ingreso o de la riqueza del sobornador potencial, y de su efectividad en el uso de la oportunidad. Como Tekeli y Saylan señalan, "la presencia de la corrupción en un sistema social es un canal a través del cual los grupos de poder pueden desviar las normas sociales".¹

La segunda situación en la cual puede ocurrir la corrupción, aunque la demanda no sea más grande que la oferta, es cuando el autor de decisiones retiene una cantidad de oferta disponible y, así, crea una situación donde se ofrecerá un soborno para obtener la oferta retenida.

En esta situación, es el funcionario público quien ha creado el ambiente para la corrupción, y no las condiciones económicas per se. De este modo, si aceptamos que la posición burocrática es una fuente potencial de corrupción, entonces los niveles más altos de la estructura administrativa, donde raramente se da la corrupción serán obviamente una fuente de rentas más altas.

En muchos países, no se satisface la demanda de recursos y servicios públicos. La gente paga una suma pequeña a un funcionario menor para: a) obtener un asiento en el transporte público; b) conseguir rápidamente una licencia para manejar, cuando hay una lista larga de espera. Así, como O.P. Dwivedi sugiere

en este caso, la escasez de estos recursos públicos y casi todas las demandas de la comunidad dan lugar a dichas prácticas corruptas. Mientras más se desee obtener bienes y beneficios, los precios de esos bienes y servicios están sujetos a subir. Los funcionarios públicos encargados de proporcionar o regular tales servicios, continuarán siendo víctimas de la tentación. Bajo estas circunstancias, algunos funcionarios podrían tratar de aprovecharse de cualquier oportunidad que les ofrezca su posición. Esas acciones tienden a confirmar la opinión pública predominante de que los funcionarios generalmente son corruptos. Y por supuesto, nada es tan corrupto como la sospecha de corrupción.²

1: Ibid., p. 14.

2: DWIVEDI, O.P. *Ética en el Servicio Público*. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), (Costa Rica, Julio 1977), p. 25-26.

Ahora, pasaremos al uso del modelo matemático para demostrar la incidencia de la corrupción en la interacción común entre el gobierno y la industria privada. Esto involucra los procesos de contratos y el estudio al cual nos referimos analiza tres casos: a, donde las preferencias gubernamentales de bienes y servicios están bien definidas y hay muchas compañías presentes que compiten por el contrato gubernamental; b, donde la preferencia gubernamental es muy vaga y confusa y c, donde existe monopolio bilateral.¹

Ackerman considera cada caso, usando un modelo matemático, para ver en qué medida una variedad de sanciones criminales disuadirían las actividades corruptas (aquí el soborno, y hasta qué punto se pueden disminuir los incentivos criminales mediante la modificación y revisión del proceso de contratos.

En este trabajo nos interesa la descripción de la primera situación, para lo cual seguiremos estrechamente el modelo de Ackerman. De ninguna manera tratamos de sugerir aquí que se pueda proponer una teoría general de la corrupción basada en modelos matemáticos, pues como hemos visto en las secciones anteriores, el fenómeno de la corrupción es muy complejo y diseñar un modelo que cubra todas las diversas características de la corrupción es cuando menos impracticable, por no decir imposible.

Pero los modelos matemáticos se pueden usar para comprobar algunas de las hipótesis sociológicas referentes al fenómeno de la corrupción que aparecen frecuentemente en las publicaciones. En realidad, es probable que en el futuro tengamos disponible un número respetable de estos modelos matemáticos. Según la bibliografía disponible para este momento o, por lo menos, la que hemos consultado, Ackerman parece ser el primero en usar los modelos matemáticos para probar varias hipótesis, por lo que resulta interesante. En la primera situación, muchas compañías compiten por un contrato gubernamental y las preferencias gubernamentales están bien definidas y claras. Ackerman describe primero la situación donde no hay diferenciación de productos. Aquí nos encontramos con muchas compañías que compiten en un soborno que puede tener un efecto en dos variables importantes: la de la identidad de la compañía y la de

1: ACKERMAN, Susan Rose. 'The Economics of Corruption'. Journal of Public Economics Vol. 4 No. 2, Feb. 1975, p. 187-203.

los términos en los cuales se hace el contrato. El rol del gobierno, en cuanto al interés que toma en la ejecución del contrato, afectará profundamente la ocurrencia de la corrupción. Por ejemplo, si el gobierno sabe exactamente el producto que desea y encuentra que existe un gran número de compañías, se puede evitar fácilmente la corrupción. Ahora bien, si existe un mercado privado para el bien o producto que el gobierno quiere comprar, y no hay beneficios de costo en la venta de una gran cantidad a un solo comprador, el gobierno, entonces, comprará el producto al precio del mercado privado. Pero, y esto es un punto importante, si la venta de grandes cantidades del bien al gobierno es significativamente más barato que la venta del producto en el sector privado, entonces puede ocurrir la corrupción, porque hay competencia entre las compañías por el contrato del gobierno que, aunque limitado, es mucho más provechoso.

Cuando se presenta la competencia perfecta, las compañías no tienen incentivo o necesidad de sobornar a los funcionarios gubernamentales para conseguir el contrato, porque pueden vender todo lo que quieran en el sector privado. Sin embargo, si no hay un mercado privado para los bienes, todavía hay una probabilidad de eliminar los sobornos mediante el uso de licitaciones cerradas, y una vez seleccionada la licitación más baja, publicar todas las licitaciones.

Cuando hay diferenciación del producto entre muchas compañías competitivas, es decir, cuando cada una ofrece un producto un poco diferente, se presenta otra situación. Si existe un mercado privado, entonces no hay incentivo para sobornar al gobierno, a menos que haya un beneficio distinto de costo en la venta del bien al gobierno. Así, el soborno puede ocurrir: a, cuando el ahorro en el costo de la venta del bien al gobierno es grande; y b, cuando los bienes no se venden nunca en el mercado privado.

Veamos ahora brevemente el mecanismo involucrado en la ejecución de un contrato gubernamental. Más adelante se presenta este mecanismo en forma diagramática para hacer el proceso más claro.

Esencialmente, el proceso consiste en lo siguiente: un autor de política, de alto nivel, decide, en virtud de una política en particular, qué bienes o productos es necesario comprar. De esta manera, él define la preferencia del gobierno entre las otras alternativas disponibles, y especifica también los precios relativos que

BUROCRACIA GOBERNAMENTAL

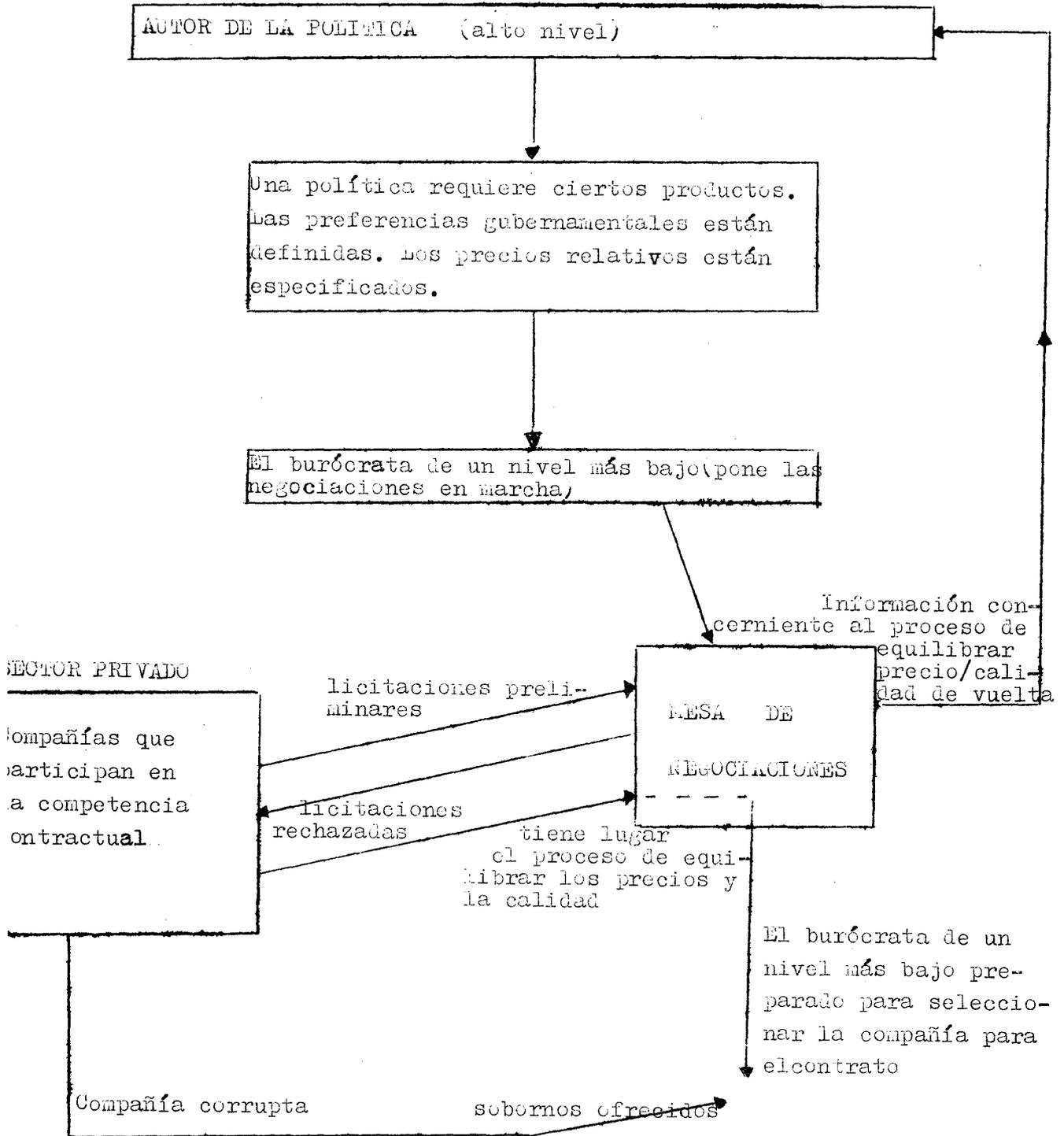


DIAGRAMA 6: El proceso de las negociaciones contractuales y la corrupción

no perjudican al gobierno. Luego, se encarga del proceso un burócrata, de nivel más bajo, quien negocia el contrato, el cual será revisado después por el autor de la política. Si las compañías saben las preferencias gubernamentales, entonces, obviamente, proveerán un amplio rango de precios y calidad. No obstante, si una compañía surge a la cabeza desde el principio de la negociación, entonces las otras compañías, a su vez, disminuirán sus precios, o subirán la calidad del producto. De esta manera, cuando ocurre una situación de equilibrio respecto al precio y la calidad, que obviamente satisface al autor más alto de la política, entonces el funcionario negociante hará un trato con cualquiera de ellas. Aquí, las compañías empezarán a sobornar para obtener el contrato, y como Ackerman señala:

se supone que el funcionario contratante, a su vez, organiza el mercado de soborno, informando verdaderamente a cada compañía corrupta sobre el tamaño de las ofertas de soborno que él ha recibido.¹

Veamos ahora el modelo matemático propuesto por Ackerman, para demostrar cómo ocurre la corrupción en el proceso contractual.

1. El modelo: Para demostrar: a, las contrataciones bajo las cuales ocurrirá el soborno; y b, la manera en que se establecerá el nivel de los sobornos. Aquí, Ackerman sigue muy estrechamente el modelo de Becker sobre el crimen.²

Es necesario enfatizar en este punto que no se establece una distinción entre las ganancias y las pérdidas del representante de la compañía en el trato con el gobierno.

Entonces, supongamos que G = ganancia en dólares de un funcionario público.

n_i = ganancia en dólares de la compañía

$$G(X^i) = X^i - \int_0^{X^i} D^i(X^i) - R(X^i) \quad (i)$$

$$n_i(X^i) = p^i q^i - T^i - X^i - D^i(X^i) - R^i(X^i) \quad (ii)$$

donde

X^i = tamaño del soborno total pagado por la compañía i .

1: Ibid., p. 189.

2: BECKER, G. "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy, 164, 1976, pp. 169-217.

p^i = precio por unidad del producto de la compañía (i).
 q = cantidad del bien requerido por el gobierno (supuestamente dado)
 $J(X^i)$ = castigo esperado por el funcionario público $J^i \geq 0$.
 $R(X^i)$ = costo moral en términos de dólares para el funcionario público que aceptó el soborno de X^i , $R^i \geq 0$
 T^i = costo total de las unidades del producto q para la compañía (i).
 $D^i(X^i)$ = castigo esperado para la compañía $D^i \geq 0$
 $N^i(X^i)$ = costo moral en términos de dólares para el vendedor (i) por dar un soborno de X^i dólares, $N^i \geq 0$.

Es necesario señalar aquí, que si los castigos incluyen prisión, entonces éstos se consideran como costos morales y se expresan como una pérdida en utilidad y no en dólares.

La variable $J(X^i)$ está determinada: a, por el castigo promedio X medido por el fallo condenatorio. Un procedimiento similar se puede aplicar para definir el castigo esperado para la compañía $D^i(X^i)$.

Consideremos ahora el conjunto de sobornos aceptables para el funcionario gubernamental. Este incluye todos aquellos sobornos, tal que $X = J(X) + R(X)$. Cuatro casos se pueden considerar: i) donde ningún soborno es aceptable; ii) todos los sobornos son aceptables, porque, por ejemplo, $J^i + R^i < 1$ y $J(0) + R(0) = 0$; iii) donde todos los sobornos menores que un soborno máximo serán aceptados por un funcionario, pero un soborno más grande no tendrá éxito, por: a) los costos morales y marginales; y b) los castigos marginales esperados aumentan cuando X aumenta. Y, finalmente, iv) donde los sobornos mayores que uno mínimo o iguales a éste se consideran aceptables porque e.j.

$$(J_{xx} + R_{xx}) \leq 0, \text{ y } J(0) + R(0) \geq 0$$

Observemos el caso (iv), donde cualquier soborno mayor que uno mínimo es aceptable.

La suposición es que:

Varias compañías quieren sobornar y cada venta de la compañía es p^i (las características de la producción las suponemos como fijas), entonces a cada compañía le corresponde un conjunto factible de sobornos. El conjunto incluye todas las X^i , tal que:

$$X^i \leq p^i q - T^i - D^i(X^i) - N^i(X^i), \quad (\text{iii})$$

Para que el soborno funcione es necesario que $p' q - T' > 0$. Esto sugiere que la compañía potencialmente corrupta debe estar acumulando ganancias excesivas porque es más eficiente que las otras, a menos que todas las compañías del mercado sean corruptas.

Ahora, estamos en condición de encontrar para cada compañía (i) el soborno máximo factible: X_0^i , donde la igualdad se mantiene como en la ecuación (iii).

Así, si $\max_i [X_0^i] = X_0^m \geq X \min$, entonces una compañía m conseguirá el contrato. Es posible que la compañía m no tenga que pagar realmente X_0^m . Lo que ocurrirá probablemente, será un proceso de licitación, donde el verdadero soborno que se paga cae entre X_0^m y X_0^{m-1} .

Ahora, supongamos que el castigo esperado no es diferente entre las compañías. La compañía que gana el contrato será aquella con una diferencia grande entre el ingreso y la suma de los costos de producción y morales en X_0^i , porque los costos morales y de producción se consideran en forma paralela. La magnitud del soborno máximo que una compañía está dispuesta a pagar puede disminuir, porque: a) los costos de la producción aumenten; o b) una depuración del personal permite la promoción de los ejecutivos menos propensos a la corrupción.

En el caso (iii), se puede observar que los sobornos más grandes son más fáciles de observar que los sobornos más pequeños, y que el castigo medido por el fallo condenatorio es una función incrementada de X , tal que la comisión \bar{X} , que maximiza la ganancia del funcionario público, se dice que ocurre cuando

$$1 = J x + R x$$

Entonces, como Ackerman afirma

si varios abastecedores (compañías) están dispuestos a ofrecer sobornos por lo menos tan grandes como \bar{X} , entonces la corrupción resolverá el proceso de la toma de decisiones del funcionario. El debe determinar cuál de las compañías que compiten deberá recibir el contrato.¹

De esta manera, se puede observar que los modelos matemáticos se pueden usar para mostrar los fenómenos de la corrupción que o-

1: ACKERMAN, Susan Rose. "The Economics of Corruption." Journal of Public Economics Vol. 4 No 2, Feb. 1975, p. 191.

curren en circunstancias específicas. Trabajar con modelos matemáticos es importante, porque ellos permiten probar algunas hipótesis de naturaleza sociológica, las que alcanzan mayor credibilidad en virtud de la naturaleza científica de estos modelos; además, el modelo matemático puede usarse para demostrar si los cambios en los planes de prevención de la corrupción dan resultado o son un fracaso.

Esta es un área nueva y virtualmente inexplorada en lo que se refiere al fenómeno de la corrupción y será de mucha importancia en los estudios del futuro.

El tradicionalismo, enfrentado al cambio y a la modernización, con la multiplicidad de requerimientos y urgencias que demanda la sociedad contemporánea. Las tendencias psicológicas presentes en el entorno socio-cultural y particularmente el efecto demostración, que empuja a la clase de recursos medios al ascenso a posiciones de poder, cuando tal poder está dado por la ostentación de riqueza y afluencia. La escalada que quienes aspiran a controlar el poder político por vía de la concesión de favores recíprocos. El hiato existente entre las lealtades propias del ser social y los que se le enfrentan como servidor público, que arranca de la fractura educativa de un sistema incapaz de instalar en el individuo formas de moralidad públicas elementales, y lleva a la existencia de un estado de anomia, de corrupción social latente, a la espera de medios concretos de expresarse.

Legórburu, Federico Díaz.

"Corrupción Administrativa", El Nacional, Cuerpo n. Sept. 1977, p. 5.