

El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica

Miguel Ángel Vértiz Galván*

Para comprender la naturaleza propia de los trámites administrativos y las condiciones que potencializan la corrupción en ellos, es preciso definir el marco general de instituciones que enmarcan su surgimiento e implementación, partiendo del hecho de que los trámites administrativos son regulaciones del Estado. Con ello será posible obtener una definición de corrupción administrativa que brinde, de manera operativa, la base para analizar las fuentes institucionales del fenómeno, a fin de desarrollar un estudio de la corrupción que permita inferir las condiciones que potencializan su aparición.

El Estado y las instituciones

El Estado, desde una perspectiva pluralista, es una arena de negociación neutral donde los diversos actores y grupos pugnan por introducir sus intereses en las políticas públicas (Garson, 1996, pp. 63-22). Desde la perspectiva neoinstitucional, el Estado lleva a la conformación no sólo de instituciones que regulan la interacción de los diferentes actores en la sociedad, sino también de las organizaciones gubernamentales y privadas, las cuales no pueden verse con una actuación neutral, sino que ellas y los individuos que las integran interactúan

* Profesor del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, tel.: 5533-0132, fax: 5533-0133.

Artículo recibido: 07/1999. Artículo aceptado: 10/1999.

con el resto de la sociedad con base en intereses propios y de percepciones autónomas, formadas desde el seno de estas organizaciones y sobre su propia actuación. El Estado, por tanto, debe ser visto como un actor autónomo (Skocpol, 1985, pp. 1-37), donde las organizaciones y los actores de la sociedad presionan de diferentes maneras a las organizaciones del Estado para introducir sus demandas en las acciones del gobierno, por lo que es fácil inferir que las demandas de aquellos actores más fuertes y mejor organizados sean las que más tomen en cuenta los decisores gubernamentales que, aunque responden a sus propios intereses y concepciones de la realidad social, siempre otorgan prerrogativas a las demandas más fuertes.

Debe también señalarse que las organizaciones del Estado no son homogéneas, ni en sus funciones ni en la magnitud y forma en que pueden afectar al resto de la sociedad. Se deben identificar tres tipos de organizaciones del gobierno que interactúan entre ellas mismas y con las organizaciones no gubernamentales, particulares de un Estado con diseño institucional formal de tipo democrático,¹ de acuerdo con su tipo de injerencia en la sociedad; éstas son: las legislativas, las judiciales y las administrativas.

Para el caso de los trámites administrativos, por la forma en que se gestan e implementan, las relaciones que resultan relevantes son las que se establecen entre las organizaciones legislativas y las administrativas.

Particularmente, las relaciones entre las diferentes organizaciones de la sociedad se configuran en esquemas formales de agente-principal, consecuencia básicamente del diseño en la división de funciones que cada organización desempeña en específico y de su conexión con las demás; sin embargo, estas relaciones, aunque definidas en términos de las organizaciones, se establecen *de facto* entre sus miembros (Przerowski, 1997, pp. 113-147).

Dentro de estas relaciones, resulta importante el tipo de racionalidad de los actores que toman las decisiones en cada tipo de organización. En general, las organizaciones legislativas, como el Congreso, están formadas por actores con una racionalidad definida a partir de criterios electorales. Por otro lado, las organizaciones administrativas están formadas por grupos de burócratas, quienes actuarán, por lo general, con una racionalidad más técnica (Behn, 1986, pp. 33-59).

¹ El diseño institucional formal de tipo democrático no implica, necesariamente, la existencia de una democracia plena, independientemente de lo que se entienda por ésta, ya que el grado de la misma dependerá del total de las instituciones formales e informales del conjunto de la sociedad y no sólo de las que constituyen el arreglo de los poderes del Estado.

En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones legislativas y las administrativas son entre políticos y burócratas.

Los trámites administrativos como instituciones

Las instituciones son el producto de la interacción de las organizaciones que, en busca de una oportunidad, utilizan sus recursos para orientar el cambio institucional, el cual siempre es incremental (North, 1995, pp. 37-52). En principio, los trámites administrativos son instituciones, ya que se refieren a reglas que enmarcan las actividades que el Estado considera necesario regular, de acuerdo con las percepciones de sus organizaciones, que generalmente son negociadas con las de la sociedad.

El origen de todo trámite administrativo, en cuanto a regulación, se da en las organizaciones legislativas a través de la emisión formal de la norma que regula alguna actividad o faculta a una organización para regularla. El proceso que da origen a este tipo particular de instituciones está en la interacción entre las manifestaciones de diferentes grupos y organizaciones de la sociedad sobre las necesidades que ellos perciben o el interés que tienen por regular a los individuos en diversas actividades, y los intereses de los miembros de las organizaciones legislativas, vinculados unos con otros a través de los mecanismos políticos de la sociedad. Es por ello que el propio proceso legislativo y las instituciones que lo enmarcan validan los trámites administrativos como instituciones y determinan las restricciones de cada actor así como los costos de transacción que se generan.

Por otro lado, la implementación del trámite queda a cargo de las organizaciones administrativas, con lo que la interacción final entre los individuos afectados en el desempeño de las actividades reguladas y las organizaciones gubernamentales queda definida por sus miembros, los cuales tendrán una interpretación de la aplicación en la que se incluye el impacto de las fuerzas políticas (Bates, 1998, pp. 221-256) y por tanto de las oportunidades que se pueden aprovechar de esa institución que no obedece a la lógica de creación del trámite; por el contrario, para los miembros de las organizaciones administrativas lo relevante es la lógica que la aplicación de la norma implica en la relación entre ellos y los regulados.

En toda regulación existirán consecuencias distributivas (Baron, 1995, pp. 10-63), por lo que los actores regulados tienen incentivos

para negociar la regulación de acuerdo con sus intereses, y los reguladores a su vez se pueden beneficiar de algún arreglo (Przerworski, 1997, pp. 113-147) derivado del espacio de discrecionalidad que la propia norma les otorga (March y Olsen, 1997, pp. 9-40), creando un mercado en el que los individuos negocian el grado de aplicación de la misma (Crozier, 1974, p. 127); esta potencial circunstancia, que deriva de la naturaleza misma del trámite administrativo, es la condición inherente de la corrupción.

La permanencia de dicho mercado se perpetúa porque en la relación agente-principal entre las organizaciones legislativas y administrativas no pueden observarse directamente todas las acciones debido a la ineludible flexibilidad de la regulación que pueda permitir la adecuación a todas las contingencias posibles, donde el “problema del principal es la dificultad de proveer incentivos y obtener información, cuando el resultado depende de las acciones conjuntas de múltiples agentes” (Przerworski, 1997, pp. 113-147).

En toda relación agente-principal existe limitación de la información para el principal sobre lo que el agente realiza, por lo que no son evitables las acciones oportunistas de los agentes, ya que este tipo de acciones aparecen cuando además de la limitación de información también existe la posibilidad de que el agente distorsione u oculte (Williamson, 1986, pp. 171-202), haciendo que el oportunismo se vuelva una importante fuente de incertidumbre para las relaciones entre las organizaciones que supervisan y las que implementan el trámite administrativo, generando al agente un espacio de discrecionalidad en el que pueden manipular la información relevante para otros, y con ello una fuente de incertidumbre (Crozier *et al.*, 1990, pp. 54-105).

Naturaleza de la corrupción en los trámites administrativos

La corrupción es resultado de la forma en que es diseñada la relación entre las organizaciones del Estado y los espacios de incertidumbre que los actores que implementan obtienen a partir del propio diseño de las reglas, tanto del trámite como del proceso de implementación. En este marco de reglas, lo que potencializa las acciones corruptas es el grado de control y manipulación de la información que los miembros de las organizaciones que implementan pueden lograr, y el grado de incertidumbre que para el regulado representa el trámite asociado al costo adicional de la propia regulación.

El oportunismo que caracteriza a la corrupción se desprende de la naturaleza de la relación entre los participantes del acto corrupto. De las diversas definiciones de corrupción, la perspectiva de mercado resulta la más operativa (Lee, 1981, pp. 2-4); en ésta “la corrupción supone un análisis costo-beneficio: el funcionario determina el precio de su servicio con base en la demanda, es decir, si hay gran demanda por transgredir la norma, el precio de la transgresión podría ser más alto que el costo que tendría que pagar el funcionario por ella, *la sanción*”² (Mosqueira, 1995, p. 107). Si el cumplimiento de la norma es costoso, el funcionario puede ejercer su discrecionalidad de manera arbitraria, aplicando la norma a unos y a otros no (Mosqueira, 1995, p. 123). *Definida, por tanto, la corrupción como el intercambio de la disminución de un costo, real o artificialmente creado, en la que intermedia el soborno* (Vértiz, 1999, p. 19), el análisis de la corrupción debe centrarse en los costos y beneficios de los participantes que hacen posible la existencia de este mercado. Con una perspectiva así, se deben entender las estrategias de los participantes, las evaluaciones que realizan a cada acto (corruptos o no), como alternativas de acción, y en la comprensión de los incentivos que tienen para participar en un mercado de este tipo, la estrategia para su abatimiento será modificar los costos y beneficios de cada acción en la búsqueda por reorientar sus estrategias y evitar que se incurra en actos corruptos.

Además, la corrupción es también una cuestión de grado; puede ser referida para una transacción aislada entre dos individuos, o ser más organizada (López, 1998, pp. 169-184) y participar, en complicidad, un amplio número de actores en una serie de intercambios de espacios de discrecionalidad por sobornos. En este último caso, el análisis debe centrarse en la estrategia conjunta que el grupo de funcionarios lleva a cabo para obtener el beneficio del soborno, agregando las estrategias que particularmente realizan entre ellos para fortalecer su coalición y las que pueden realizar para afectar la estrategia del contrario de tal forma que lo orienten hacia el resultado que más les beneficie.

² Las cursivas son mías.

La hipótesis del equilibrio de Nash

Los que intervienen en la relación del trámite hacen su cálculo estratégico con referencia a las restricciones que las propias instituciones generan, en la búsqueda de maximizar su beneficio.³

Existen dos grandes grupos de estrategias que pueden seguir los actores: la corrupta y la no corrupta. En este sentido, la estrategia del individuo que es regulado implica la elección de una acción individualizada, ya que su interacción con las organizaciones administrativas del Estado se da de manera privada, siempre que se reconozca que la relación se establece con los miembros de la organización y no con la organización en sí. Por otra parte, la estrategia de los actores dentro de las organizaciones administrativas del Estado es la elección de una acción organizada, ya que la acción particular de cada uno de los miembros se realiza a través de una parte del proceso de la relación con el individuo regulado, lo cual implica que una estrategia pensada en términos de oportunismo, en la cual cada uno entra a la relación con el espacio de discrecionalidad que posee, supone un acuerdo entre ellos y por tanto una estrategia conjunta en la relación con el regulado.

Para que se presente una solución de corrupción en la interacción de los actores, ésta debe ser la mejor estrategia para ambos, sea cual fuere la fuente de los incentivos que para cada uno define su estructura de beneficios. La corrupción, entonces, puede ser entendida como un equilibrio de Nash,⁴ donde participan dos actores: 1) el regulado (ciudadano en adelante), y quien realiza el trámite administrativo y en presencia de corrupción, encuentra como mejor estrategia el ofrecer y pagar un soborno por la obtención de un acto administrativo determinado, independientemente de que quien otorga el trámite sea o no corrupto; 2) el regulador (funcionario en adelante), para quien su mejor estrategia en presencia de corrupción es recibir un soborno, independientemente de que el solicitante del trámite cumpla o no con los requisitos para obtenerlo. Si ambos jugadores se encuentran con tal estrategia, el soborno se realizará, ya que el juego tiene un equilibrio de Nash (Manion, 1996, pp. 167-195).

³ Beneficios que incluyen la valoración de la honestidad y cualquier otro valor que el individuo interiorice social o subjetivamente.

⁴ Se entiende por equilibrio de Nash la definición estricta en teoría de juegos; esto es, aquel equilibrio donde todos los jugadores tienen una estrategia dominante independientemente de lo que los demás hagan.

La hipótesis es la siguiente:

Los participantes en el juego de la corrupción planteado tienen incentivos para permanecer en un equilibrio de Nash con corrupción, se derivan principalmente de tres elementos que definen la estructura de beneficios: la definición de los derechos de propiedad; los costos de transacción, y la información asimétrica. Consecuentemente, al cambiar las instituciones que definen cada uno de estos elementos se abre la posibilidad de cambiar los incentivos de los actores modificando el equilibrio del juego, lo que implica la posibilidad de un diseño institucional tal que genere un equilibrio de Nash de no corrupción.

Los derechos de propiedad sobre el otorgamiento de los trámites administrativos, sin importar el que originalmente se encuentren definidos a favor del Estado, en algún arreglo institucional, pueden ser transferidos a favor del funcionario. Cuando esto sucede, éste puede tomar la decisión de negar la expedición u otorgarla, independientemente de que existan requisitos formales para la evaluación sobre la obtención del trámite, ya que se considera al funcionario en una lógica de acción organizada con el resto de los actores de la organización administrativa.

El costo de transacción, en el caso de los trámites administrativos, se refiere por una parte al costo monetario establecido como pago de derechos; este costo generalmente no es evitable, pero existe otro que puede ser evitable por el funcionario: el costo en tiempo y/o el costo de los requisitos. La definición formal de los requisitos, en cuanto a reglas, impone el costo que implica tenerlos; en algún caso, este costo puede ser muy alto y con ello el costo de transacción de la estrategia de no corrupción puede ser tan alto que el costo de la corrupción sea lo suficientemente bajo para que el ciudadano tome la estrategia corrupta.

La información asimétrica se refiere al acceso desigual a la información relevante por parte de los actores involucrados. Esta situación resulta más importante cuando, para una de las partes, el costo de igualar la información es muy alto. En el caso de los trámites administrativos, la posibilidad de corrupción aumenta cuando el funcionario puede manipular información sobre los costos del trámite para el ciudadano, o de la interpretación o conocimiento de las especificidades de las reglas formales que implican el trámite; con ello, el funcionario puede contar con la discrecionalidad de incrementar artificialmente los costos con tal de modificar los incentivos del ciudadano y con ello su estrategia, lo cual es posible cuando los costos para el ciudadano por obtener información completa son altos y el funcionario puede ocultar

dicha información y con ello encarecerla más (Williamson, 1986, pp. 171-202), asociada con la propensión de las partes a comportarse de manera oportunista (Williamson, 1991, p. 49). El manejo de información "tiene una influencia sobre todo derivada de la incertidumbre y el oportunismo, aunque también está involucrada la racionalidad limitada" (*Ibid.*, p. 48).

El juego con equilibrio de corrupción estable

Cuando los derechos de propiedad se encuentran definidos a favor del funcionario, existen altos costos de transacción para el ciudadano (reales o artificiales) y hay un alto grado de asimetría en la información, la corrupción se presenta con un equilibrio estable.

En un juego con estas características, cuando los funcionarios reciben la solicitud, proponen dos alternativas al ciudadano, explícita o implícitamente: A) que el ciudadano pague un soborno para evitar algún requisito o disminuir los costos evitables, sean éstos reales o artificiales; B) que el ciudadano presente los requisitos y proceda de acuerdo con las reglas formales. Si el ciudadano toma la alternativa A el juego termina, si toma la B existen dos posibles resultados: que el ciudadano cumpla con los requisitos conforme a las especificidades o que no los cumpla; si no se cumplen existen dos alternativas más: A'') que el ciudadano se retire sin su trámite y vuelva a intentarlo, y B'') acceder al soborno para obtenerlo en ese momento. Si se cumplen los requisitos existen nuevamente dos comportamientos alternativos por parte de los funcionarios: A'') otorgar el trámite, y B'') incrementar los costos y desprender las acciones A' y B'. Habiendo colusión entre los funcionarios, la estrategia que maximiza su beneficio es incrementar los costos, ya que al existir información asimétrica respecto al proceso existen incentivos por parte de los funcionarios para incrementar lo más posible los costos y buscar otorgar el trámite sólo con soborno.

En este juego, el beneficio neto del funcionario es:

$$B_f = Pr A (S) + Pr B'(S) - Pr A'(S) - Pr B''(C)$$

donde Pr es la probabilidad respectiva de cada acción, S es el monto del soborno y C , el costo de incrementar los costos de transacción y ocultar la información, el elemento $Pr B''(S)$ no se incluye porque esta acción finalmente se remite a las acciones B' o A'.

El soborno será la mejor estrategia para los funcionarios siempre que la probabilidad de la acción B ($Pr B$) por la probabilidad de la acción B' ($Pr B'$)⁵ multiplicadas por el monto del soborno respectivo, sea mayor a la probabilidad de la acción A' ($Pr A'$)⁶ multiplicada por el monto del soborno que se deja de percibir más la probabilidad de la acción (A'/B''), multiplicado por el costo de esta acción. *Lo anterior se resume en que esta estrategia será la mejor para los funcionarios si los ciudadanos que acceden al soborno son más que los que se retiran sin el trámite.*

Por el lado del ciudadano, cuando se enfrenta a las alternativas A y B, tomará la alternativa A si su valoración del tiempo y los otros costos evitables es mayor al valor del soborno ($T > S$), y tomará la B en caso contrario ($T < S$); si toma la A el juego termina, pero si toma la B, al existir información asimétrica y teniendo el funcionario incentivos para mentir, el resultado será siempre que el funcionario trate de elevar los costos al ciudadano, entonces la alternativa será A' si la valoración por el trámite es menor que el valor del soborno ($V < S$) y B' cuando suceda lo contrario ($V > S$); sin embargo, es fácil deducir que la alternativa A' tiene una probabilidad menor a B', ya que para un individuo que no adquiere su trámite puede dejar de realizar la actividad regulada o pagar sobornos posteriores y multas frecuentes por no contar con el requisito. Normalmente ambos costos son valorados más que el costo del soborno, por lo que podemos suponer que el costo del soborno es menor que el de no obtener el trámite y por tanto $Pr (B') > Pr (A')$. Para el ciudadano el beneficio neto será:

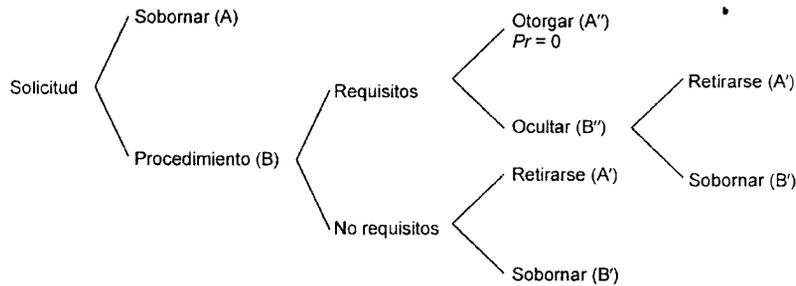
$$B_c = B(V) - S - C_o$$

donde $B(V)$ es el beneficio generado al ciudadano por obtener el trámite, S es el soborno y C_o es la cuota legal por los derechos.

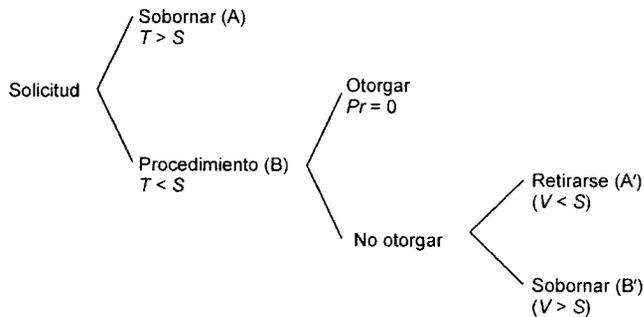
⁵ Se multiplican debido a que el evento B' está condicionado a que se presenten los eventos B y B'/B.

⁶ Considerando que es una probabilidad que se obtiene de la suma de la condicionada al evento B más la condicionada al evento B'.

Proceso del juego desde las decisiones del funcionario



Proceso del juego desde las decisiones del ciudadano



Conjuntando los dos procesos en términos de la mejor estrategia y asumiendo pagos ordinales para cada acción, en el caso del ciudadano cuando el funcionario pide soborno, dado que la probabilidad de obtener el trámite sin soborno es cero, su pago por no ofrecer el soborno debe ser negativo, ya que implica el costo del tiempo ocupado sin obtener lo buscado (-5), y el pago por ofrecer soborno es positivo siempre que su valoración por el trámite sea mayor que el soborno, pero de no serlo optaría por la estrategia de retirarse, con ello el pago será (5). Por otro lado, asumiendo la incertidumbre del ciudadano sobre la estrategia del funcionario, si el funcionario se negara a recibir el soborno y el ciudadano lo ofreciera, obtendría el mismo beneficio más el beneficio del soborno que dejaría de pagar, con lo que el pago sería superior a la misma estrategia frente a un funcionario corrupto, es decir (10). La alternativa restante para el ciudadano es la de no ofre-

Cuadro 1. Pagos del equilibrio con corrupción

		Ciudadano	
		Ofrecer soborno	No ofrecer soborno
Funcionario	Recibir soborno	(5, 5)	(0, -5)
	No recibir soborno	(0, 10)	(0, 10)

cer soborno y enfrentarse a un funcionario que no lo acepte; el pago de esta acción es el mismo que el anterior (10), porque obtiene el mismo beneficio evitando el costo del soborno.

Por parte del funcionario, el pago por recibir soborno es el valor del soborno menos lo que le cuesta incrementar el costo del trámite cuando sea necesario, lo cual siempre debe dar un valor positivo (5); sólo será cero cuando el ciudadano decida retirarse sin sobornar. En caso de que decidiera no recibir el soborno obtendría un pago de cero ante cualquier estrategia que tomara el ciudadano.

Con los pagos definidos, se puede observar cómo para ambos jugadores existe una estrategia dominante que es la del soborno, con ello ambos buscarán establecer su relación a través de la intermediación del soborno, ya que es la estrategia con la que obtienen mayor beneficio independientemente de la que adopte el jugador contrario, lo cual produce un equilibrio estable para el soborno en las estrategias (Vértiz, 1999, p. 32). Lo anterior se ilustra en el cuadro 1.

Para comprender el fenómeno en su total amplitud, se requiere comprender las estrategias de cada actor en particular y con ello poder determinar el origen de los incentivos que determinan la decisión de cada posible acción.

La estrategia del ciudadano

Primera decisión: aseguramiento por soborno

Todo individuo realiza simultáneamente muchas actividades que están reguladas; sus acciones pueden tomar diferentes estrategias, dependiendo de la valuación que para cada uno de ellos resulte mejor desde el punto de vista de su beneficio, por lo cual no es extraño que en ciertos trámites se tome la estrategia con corrupción mientras que en otros no. Lo más común es que una actividad sea susceptible de re-

querir más de un trámite administrativo, pero para el individuo es una sola actividad, la actividad subyacente (Vértiz, 1999, pp. 36-37), que mientras para el Estado puede representar varios trámites aislados, para el individuo es una unidad de acción, en términos de que los beneficios de la actividad en sí misma sólo se obtienen al completarla. Cuando el caso es de múltiples trámites para una misma actividad subyacente, el individuo enfrentará cada uno con una estrategia independiente, con referencia a la naturaleza del trámite pero a la luz de una estrategia general para la actividad subyacente, lo cual puede hacer, y normalmente sucede, que la estrategia tomada para cada uno de los trámites afecte a otros que se refieran a la misma actividad. Lo importante es no perder, dentro de la independencia de cada trámite, la lógica general de la actividad subyacente.

El ciudadano comienza con la decisión entre ejercer la actividad subyacente dentro o fuera de la formalidad, entendiéndola por informalidad las actividades que se realizan al margen de la regulación. Ésta es una decisión que el individuo evalúa entre “los costos de la formalidad, que condicionan las decisiones de incorporarse, mantenerse o colocarse al margen de ella; y [...] los costos de la informalidad que derivan de la falta de protección y facilidades resultantes de ponerse fuera del marco de las instituciones legales” (De Soto, 1986, p. 172). De acuerdo con De Soto, los costos innecesarios de la formalidad se derivan fundamentalmente de una mala ley, la que perturba o impide la eficiencia de las actividades económicas, y los costos de la informalidad resultan de la falta de una buena ley. Aunque la visión completa del problema debe evaluar que lo más importante es cómo el mecanismo que adopta la corrupción, a través de un esquema de aseguramiento, disminuye los costos de la informalidad influyendo en la evaluación que el individuo realiza (Vértiz, 1999, p. 38).

Los costos de la formalidad se dividen en costos de acceso y costos de permanencia; los primeros “constituyen los requerimientos establecidos por las normas y que deben satisfacer los individuos para obtener el derecho a realizar legalmente determinada actividad [...] los segundos son los requerimientos que deben cumplir posteriormente los individuos para conservar esa legalidad” (Mosqueira, 1995, p. 109). Éstos se incrementan como consecuencia de las malas leyes, aquellas que en vez de garantizar la eficiencia en las actividades subyacentes incrementan los costos de transacción en éstas, que es donde se abre la corrupción como estrategia, y “cuanto mayores trabas se ponga a la posibilidad de alcanzar las metas por los caminos legales, más alto

tenderá a ser el precio del soborno. También será mayor la posibilidad de que la gente decida abandonar el sistema formal y buscar sus metas por medios no legales” (Rojas, 1992, p. 182). Aun cuando los costos de acceso sean tales que el individuo en su evaluación decida tomar la ruta de la formalidad, lo que no implica que no haya incurrido en corrupción, los costos de permanencia pueden ser tales que se prefiera utilizar el soborno para refrendar su trámite.

Por otro lado, los costos de la informalidad se distinguen entre los costos de ser ilegales y los costos de no tener buena ley. Los primeros se refieren a los que se incurren para evitar las sanciones, costos por transferencias netas,⁷ y los derivados de evitar impuestos y leyes laborales; y los segundos se refieren a la falta de un derecho que les garantice y facilite la eficiencia de sus actividades económicas, es decir, no tienen derechos de propiedad ni contratos seguros. En este argumento, la función del soborno es similar a la de las primas de seguros, pues trata de eliminar la incertidumbre de los informales, o de los formales que buscan evitar los costos de permanencia en relación con las pérdidas que podría ocasionarles la sanción de las autoridades; sin embargo, no es probable la posibilidad de un equilibrio eficiente en este mercado de seguros, ya que existe un desconocimiento del riesgo efectivo de persecución (De Soto, 1986, pp. 195-220); “además, por dos razones adicionales: 1) porque los funcionarios actúan amparados por un monopolio artificial que elimina la competencia, y 2) porque ese ‘contrato’ entre el sobornador y el sobornado es imposible de exigir en un tribunal” (Rojas, 1992, p. 186).

El individuo evalúa los beneficios netos esperados en la formalidad y los beneficios netos esperados de la informalidad, y al hacerlo incorpora los costos de la formalidad y los de la informalidad respectivamente al tomar su estrategia.

En esta opción, la corrupción toma la característica de ser funcional, ya que permite al informal desenvolverse en una actividad que de otra forma no podría realizar, o al formal que refrenda le permite evitar los costos de permanencia, pero es condición que el funcionario goce de un espacio de discrecionalidad suficiente para tomar la decisión de no aplicar la ley.

⁷ De Soto afirma que existen por lo menos tres canales en los que la actividad informal transfiere recursos hacia el gobierno y otras instituciones formales: los impuestos indirectos, la inflación y las diferencias de tasas de interés. Ampliando este argumento, cuando los recursos del Estado son insuficientes para satisfacer todas las demandas de la formalidad, la informalidad resulta funcional, ya que se autofinancia en aquellas funciones que corresponderían al gobierno si todos fueran formales.

La condición para la existencia de un mercado de seguros es la existencia de algún riesgo. En la informalidad existe un riesgo importante: que se aplique la ley y perder el beneficio de ejercer la actividad regulada, y para el formal que se adscribe a este mecanismo, el no evitar el costo de permanencia, o en su caso el costo de la sanción; con ello el individuo debe tomar elecciones con incertidumbre, ya que no puede predecir el resultado.

Partimos de que existe una probabilidad δ de ser sancionado (el resultado X) y una probabilidad $1 - \delta$ de no ser sancionado (el resultado Y). Esto permite asociar a los posibles resultados una probabilidad $(\delta X + (1 - \delta)Y)$. Para que el planteamiento del aseguramiento sea viable, el individuo debe tener una función de utilidad respecto a los posibles resultados; para demostrar que existe dicha función, basta que el individuo pueda ordenar sus preferencias (Varian, 1992, pp. 202-208). Utilizando la propiedad de la utilidad esperada (Varian, 1992, pp. 204-205), se puede expresar:

$$u[\delta X + (1 - \delta)Y] = \delta u(X) + (1 - \delta) u(Y)$$

donde:

$u[\delta X + (1 - \delta)Y]$ = la utilidad esperada de realizar una actividad de manera informal.

$\delta u(X)$ = la utilidad del resultado X multiplicada por la probabilidad δ de ser sancionado.

$(1 - \delta) u(Y)$ = la utilidad del resultado Y multiplicada por la probabilidad $(1 - \delta)$ de no ser sancionado.

Puesto que existe una probabilidad δ de ser sancionado, se debe asociar a algún valor el resultado, es decir, el costo de la sanción (L). En este caso el individuo, asumiendo adversidad al riesgo, estará dispuesto a pagar una prima para asegurar que no ocurra el resultado X y asumir con ello el costo L , ya que éste es su peor resultado. La tasa de la prima (π) es la tasa del soborno, por lo que el soborno será πL , donde $0 < \pi \leq 1$. En un mercado de seguros competitivo, el valor de $\pi = \delta$; sin embargo, en el caso de la corrupción no es posible garantizar este resultado. Si se conoce L , el soborno estará entre un rango $0 < \pi L \leq L$, para el caso de los informales; para el caso de los que refrendan dependerá del valor que resulte mayor entre L y el costo de permanencia (CP).

El funcionario debe tener la capacidad efectiva de garantizar una probabilidad positiva de evitar la sanción, ya que al ser juegos repe-

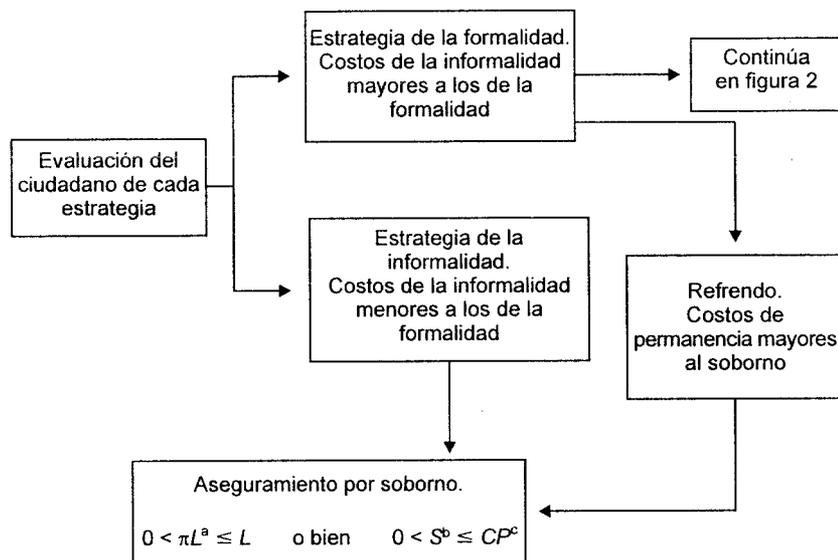
titivos tiene incentivos que cumplir con el "contrato" de asegurar que no se pague el costo de la sanción. Lo que le otorga el carácter de sistemático a este arreglo es precisamente lo que genera incentivos al cumplimiento.

Si el aseguramiento fuera por una sola vez, el funcionario no tendría incentivos para garantizar efectivamente que no se aplique la sanción, lo que hace poco efectivo este arreglo en trámites que se realizan una sola vez, a menos que sea posible la emisión efectiva del trámite, es decir, que se pague por la emisión legal. Pero en trámites que requieren ser refrendados periódicamente, o aun que hayan sido emitidos legalmente, se requiere el cumplimiento periódico de ciertas condiciones para no ser suspendidos. El funcionario tendrá incentivos que cumplir, ya que de otra forma, en los futuros refrendos, el individuo no tendrá incentivos para un nuevo aseguramiento. Cuando ambos individuos buscan maximizar sus beneficios, la mejor estrategia será cooperar. Esto es plausible ya que se cumple con el planteamiento de información de cada uno respecto a los resultados anteriores, y el número de involucrados es pequeño, siempre y cuando se presente un equilibrio de Nash, lo cual es el caso (North, 1991, pp. 24-25).

Como se sintetiza en la figura 1, el aseguramiento por soborno es una opción para el ciudadano cuando los costos de la formalidad o de permanencia, según sea el caso, son demasiado altos (De Soto, 1986, pp. 171-274), lo cual no significa que aumentando los costos de la informalidad con mecanismos formales como las sanciones o las multas se logre cambiar la estrategia, ya que es precisamente el mecanismo del soborno el que se encarga de disminuir los costos de la informalidad y lo más probable es que sólo se logre aumentar la cuota del soborno. Por otro lado, también puede plantearse una disminución de los costos de la formalidad y los de permanencia, lo cual no siempre es posible como en el caso de las condiciones sanitarias, que impone un mínimo de inversión para garantizarlas; de cualquier forma, esto sólo lograría disminuir el costo del soborno y sólo se logrará llevarlo a cero si aumenta el costo del funcionario, lo cual implica modificaciones en la estrategia del propio funcionario.

La funcionalidad de este mecanismo radica precisamente en que al permitir una disminución de costos en el ejercicio de alguna actividad, permite que muchos individuos que no lo ejercerían en las instituciones formales, puedan ejercerlo (De Soto, 1986, pp. 171-274).

Analizando el mecanismo desde sus condiciones de existencia, para que exista el soborno es condición necesaria y suficiente que el funcio-

Figura 1. Decisión entre formalidad e informalidad

^a π es la prima de aseguramiento por soborno y L el costo de la sanción.

^b El valor monetario del soborno.

^c El costo de permanencia en la formalidad.

nario cuente con la posibilidad efectiva de evitar L o CP , según sea el caso; por lo tanto, si L y CP son inevitables, no puede haber asegurador. Por ello, la eliminación del soborno debe incluir acciones que logren afectar la capacidad del funcionario de evitar efectivamente L y CP .

Segunda decisión: formalidad con soborno

Una vez que el ciudadano elige la opción de la formalidad, el desempeño de la actividad subyacente, si cuenta con el trámite correspondiente, hace la evaluación sobre obtener el trámite con o sin soborno, donde la valoración del ciudadano es la confrontación entre el costo del soborno y el costo evitable. En el caso del soborno serán el valor del mismo más el costo o valor de los derechos. La decisión se orientará a la estrategia que le brinde los menores costos de transacción, dado que esta decisión no afecta la valoración de la actividad subyacente (Vértiz, 1999, p. 47).

Para que la alternativa de soborno exista, es necesario que el funcionario cuente con un espacio de decisión que le permita o disminuir los costos de la estrategia sin soborno o aumentarlos artificialmente, de tal manera que para el ciudadano la mejor estrategia sea la del soborno. Con la estrategia del soborno, el beneficio del ciudadano, como ya sabemos, será:

$$B_C = B(V) - S - C_O$$

En caso de no incurrir en soborno, su beneficio será:

$$B_C = B(V) - C_O - C_A$$

donde C_A es el costo adicional por no incurrir en soborno, es decir, el costo evitable por el soborno. La decisión de incurrir en la estrategia sin soborno se hará efectiva cuando:

$$B(V) - S - C_O < B(V) - C_O - C_A$$

y se encontrará en indiferencia si:

$$B(V) - S - C_O = B(V) - C_O - C_A$$

Reduciendo la expresión:

$$S = C_A$$

de donde se desprende que la decisión del ciudadano dependerá de cuál sea el valor mayor entre S y C_A , de lo cual no se concluye que disminuyendo C_A se logre evitar la corrupción, porque lo más probable es que solamente disminuya S , a menos que C_A sea valorado por el ciudadano menos de lo que el funcionario valora el costo en que incurrir para hacerlo.

El costo evitable por el soborno implica la posibilidad de que el funcionario tenga la facultad discrecional para disminuir C_A . Los funcionarios siempre gozarán de algún espacio de discrecionalidad, y para que éste sea convertido en fuente de ingreso para ellos, a través de la corrupción, debe satisfacer que el beneficio obtenido por el soborno sea mayor al valor esperado de la sanción si es descubierto. La sanción también es una parte de la estructura institucional; ésta puede valorarse como un costo K ; sin embargo, el valor esperado dependerá también de la probabilidad de ser efectivamente sancionado; digamos que existe una probabilidad τ de ser sancionado, donde se debe cumplir que $0 \leq \tau \leq 1$. De ello se puede inferir que el valor esperado de la sanción es:

$$E(K) = \tau K$$

Para que el funcionario esté dispuesto a aceptar un soborno por evitar algún costo al ciudadano, éste debería ser mayor a τK , es decir:

$$\tau K < S$$

Como sabemos, también que:

$$C_A > S$$

Podemos decir que:

$$C_A > S > \tau K$$

Haciendo una inferencia más completa, al disminuir el costo evitable se disminuye S , y si se logra hacerlo a un nivel inferior a τK , el soborno dejará de ser alternativa, por lo menos para uno de los actores. De otra forma, si es posible aumentar el valor de τK , sea aumentando la sanción o la probabilidad de ser efectivamente sancionado hasta el punto que lleve a S a ser mayor que C_A , dejará de ser alternativa para el ciudadano.

Sin embargo, ambas formas de eliminar S suponen, por una parte, un valor positivo de τ , además de la posibilidad real de afectarla efectivamente, y, por otra, la imposibilidad del funcionario de incrementar más, real o artificialmente, los costos evitables.

Partiendo de que la valoración del individuo por la actividad subyacente comprende más de un trámite, deberá evaluar la suma de los costos individuales de cada trámite con el beneficio de la actividad subyacente.

Lo primero que se desprende es que, cuando este conjunto de costos es superior al beneficio de la actividad subyacente, son dos las estrategias posibles: la informalidad o la corrupción directa que disminuya los costos con el propósito de hacer rentable la actividad; de ello se puede inferir que, en tales circunstancias, tanto la informalidad, con su correspondiente mecanismo de aseguramiento por soborno, como la corrupción directa, son funcionales a las actividades de los individuos, ya que de otra forma no realizarían la actividad. Es por ello que el análisis debe partir de la evaluación de los costos, no de cada trámite sino del conjunto de trámites requeridos para una sola activi-

ad, lo cual, en sí, implica una forma más eficiente de diseño institucional para la regulación de las actividades de los individuos por parte del Estado.

Para destacar la importancia de lo anterior, haré un supuesto simplificador: si el ciudadano sólo está dispuesto a pagar un único soborno para un solo trámite por reducir el costo, éste lo hará en aquel que disminuya más el costo total. El supuesto sólo sirve para ejemplificar, ya que, como se ha señalado, el soborno dependerá del costo evitable, que entre mayor sea, mayor será el valor del soborno.

Cuando el ciudadano enfrenta un grupo de trámites, a partir de cierto punto, que puede ser o no el comienzo, uno de los trámites se vuelve requisito de los posteriores, el tiempo de éste se vuelve determinante en el tiempo total: es un *costo de espera* (Vértiz, 1999, p. 57); por otro lado, también puede suceder que un grupo de trámites se realice simultáneamente, pero alguno tarde más que otros en obtenerse, esto es el *costo de culminación* (Vértiz, 1999, p. 58). Los trámites que incluyan estos costos evitables influyen de manera más que proporcional en el costo total, por lo que tendrá una valoración mayor.

El principal generador de costos que enfrenta el individuo es el tiempo, ya que de éste se desprende el costo de oportunidad de realizar el trámite, debido a que tomar determinado tiempo para realizar un trámite implica dejar de realizar otras actividades que representan para los individuos ingresos o valoraciones subjetivas. Por otra parte, otro factor de costos es el de conseguir los requisitos necesarios para realizar el trámite; de ahí se desprende un factor importante de la estrategia cuando un requisito de algún trámite del conjunto es otro trámite. Por ello, en la mayoría de los casos el tiempo total no es la suma de los tiempos de cada trámite, ya que si bien algunos se pueden realizar simultáneamente, lo cual disminuye el tiempo necesario, otros sólo se pueden realizar luego de haber terminado uno anterior.

La estrategia del funcionario

La estrategia del funcionario, aunque puede ser desarrollada desde la estrategia de un actor aislado, generalmente está integrada por un grupo o una coalición dentro de la burocracia pública, ya que de esta forma los mecanismos para afectar la estrategia del ciudadano se incrementan a la vez que disminuye la posibilidad de ser sorprendidos y se dispersa el riesgo. Esto es así porque los funcionarios se desa-

rrollan, a diferencia de los ciudadanos, en un marco organizacional y no solamente en un marco de imposiciones institucionales. Dicho marco organizacional constituye un marco de instituciones de otro nivel y que envuelve y afecta el comportamiento de los individuos de diferentes formas.

Partiré, para el análisis organizacional, de la existencia de dos tipos de instituciones: las que enmarcan la interacción entre individuos, que pueden ser formales o informales y que por tanto implican al individuo en un cálculo racional de sus actos en cuanto a que los resultados dependen no sólo de sus decisiones sino también de las decisiones de los individuos con que interactúa. Por otro lado, siempre existen instituciones estructuradas como conjunto de reglas por decidir (Klitgaard, 1991, pp. 4-88), donde no existe interacción entre individuos sino que se realizan por un solo actor; éstas son también formales o informales; las primeras son procedimientos mientras que las segundas son hábitos de trabajo; en ellas, los individuos siguen estas normas porque hacerlo es una estrategia de simplificación de la realidad que les permite tomar decisiones (Vergara, 1997, p. 27), y porque en presencia de oportunismo el apego a las reglas es el mecanismo con que cuenta el principal para evaluar al agente ante la asimetría de la información (Williamson, 1986, pp. 172-181), por lo que en estos casos el agente aplica una racionalidad de tipo procedimental, no porque sus actos los realice de forma irreflexiva sino porque sustenta su estrategia en la premisa de la acción pertinente, es decir, en lo que el principal espera del agente. Este comportamiento, el cual se apega a reglas, es racional en cuanto a que la conformidad con estas instituciones puede verse como un arreglo contractual del agente a fin de actuar adecuadamente a cambio de ser tratado de manera apropiada (March y Olsen, 1997, p. 69) por el principal y de obtener los beneficios que busca.

Ambos mecanismos, aunque puedan ser antagónicos en principio, pueden ser validados si se asume que el punto de partida de la decisión se basa en la consideración del individuo sobre la probabilidad de obtener el resultado más satisfactorio. Ante tal consideración,⁸ resulta totalmente plausible que el mismo individuo actúe conforme a reglas si el propio procedimiento le garantiza una alta probabilidad de obtener el resultado satisfactorio que espera. Esto hace que dicho procedimiento sea sencillamente lo más racional siempre que implique

⁸ Asumiendo los riesgos metodológicos que tal hipótesis implica.

una acción en la que el resultado no pueda ser alterado de manera relevante por otros actores, sea porque la acción se realiza por el individuo de manera aislada o porque las instituciones propias del procedimiento restringen la capacidad de otros de alterar el resultado. Sin embargo, cuando el resultado puede ser alterado por la interacción de las decisiones o de los actos de otros, éstos modificarán la probabilidad de obtener el resultado satisfactorio buscado, con lo cual el individuo, en su búsqueda del resultado, se va a ver en la necesidad de realizar el cálculo del resultado de cada acción alternativa, lo cual también es lo más racional.

Las propias instituciones que enmarcan la organización y en las que se mueven los actores que participan en ella disminuyen las incertidumbres naturales por un lado, pero por el otro crean incertidumbres artificiales (Crezier y Friedberg, 1990, p. 21), de las que los individuos buscan asirse para mantener espacios de libertad que les permitan el control de algún espacio de incertidumbre con el que puedan obtener el poder de negociar con otros.

El poder de A sobre B depende de la previsibilidad de la conducta de B para A, y de la incertidumbre en que B se halla sobre A. Mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los individuos que deban encararlas tendrán en sus manos poder sobre aquellos a quienes afecten los resultados de las decisiones de los primeros (Crozier, 1974, p. 32).

Utilizaré el concepto de rentismo, definido como un proceso mediante el cual se busca ejercer, a través del proceso político o burocrático, influencia individual o colectiva con el propósito de introducir cambios en los derechos de propiedad (Pritzl, 1995, pp. 140-150), a fin de explicar cómo el funcionario modifica la estructura de costos del ciudadano.

Las discrecionalidades con las que el ciudadano se enfrenta para realizar sus trámites por lo común no están definidas en el marco de libertad de un solo individuo. Normalmente será posible, para el funcionario, disminuir los costos del trámite, de manera artificial o real, sólo a través de la cooperación de otros individuos que permita la integración de diversos espacios de discrecionalidad entre ellos, que conjuntamente permitan la creación de un espacio de incertidumbre pertinente para el ciudadano y que al mismo tiempo, al dispersar los costos de la sanción y disminuir la probabilidad de ser sancionados, puedan disminuir los costos para el funcionario. La relación entonces entre indivi-

duos dentro de la organización gubernamental es necesariamente contractual, donde deben existir conductas o hábitos informales que se sustenten en la pertinencia de la acción para los participantes de dicha relación, resolviendo con ello el dilema del prisionero. Estas instituciones informales, entre los que forman parte de una coalición de corrupción, les permite tener la capacidad de confiar el uno en el otro y con ello la certeza de que el otro no lo denunciará.

La parte de la corrupción que se cubre desde la estrategia del funcionario se hace a través de una coalición de individuos que, utilizando sus espacios de incertidumbre, crean un espacio de rentismo en el que distribuyen sus beneficios de acuerdo con el grado de poder que cada uno tiene en la coalición formada; es decir, el grado de pertinencia de la incertidumbre que controla, para la obtención del objetivo corrupto, donde la capacidad de flexibilizar u omitir el apego a la norma resulta imprescindible para la estrategia.

Plantearé que una organización es una cadena de agentes-principales en diversos grados, donde existe un arreglo formal agente-principal definido por el arreglo jerárquico y por las tareas que los individuos desempeñan de acuerdo con el diseño organizacional formal. En este arreglo, todo principal es a la vez agente de otro actor que se encuentra en un nivel superior. Plantearé también que existe un agente al que llamaré agente-principal de doble contrato, el cual es, jerárquicamente, el individuo que maneja un importante espacio de incertidumbre hacia arriba de ella, con la colaboración de otros actores que se ubican abajo o a un lado de él.⁹ Este actor, en su papel de agente, traicionará el contrato con su principal, ya que orientará la acción para obtener beneficios de espacios rentistas a través de la corrupción. Por otro lado, este actor, en su papel de principal, establecerá un contrato con los actores jerárquicamente debajo de él o en posiciones laterales, para maximizar los beneficios del espacio de rentismo que él puede dirigir; ésta es la conformación de la coalición de corrupción. Dicho contrato establece las formas y montos sobre los cuales los agentes de este principal se distribuyen los beneficios entre los miembros de la coalición a la vez que establecen un pacto en el que cada uno utiliza su espacio de incertidumbre para crear o utilizar algún tipo de rentismo.

En este sentido, el agente principal de doble contrato mantiene,

⁹ El nivel jerárquico que ocupe este actor es referencial o, mejor dicho, una simplificación para el método expositivo. Lo realmente relevante es la capacidad de concentrar, con la coalición corrupta, los espacios de incertidumbre para orientar la acción corrupta.

en los términos del diseño organizacional, un contrato de agente principal hacia abajo, o varios de *fachada*, los cuales deben parecer cumplidos; pero en realidad busca maximizar los contratos alternos de la coalición corrupta. Esto implica que existe un doble papel en los miembros de la coalición dentro de los arreglos en las organizaciones; el primero de ellos es cumplir los contratos de la coalición corrupta, ya que es la forma de maximizar los beneficios del rentismo, pero a la vez, dado que la existencia de rentismo depende de la posición de los individuos en la organización, de que se mantenga y no se vea disminuido su espacio de control de incertidumbre; debe crear resultados o mantener los procedimientos que justifican su papel dentro del contrato formal de agente-principal del diseño organizacional original.

Siendo así, el ciudadano, al entrar en contacto con el funcionario, se enfrenta en realidad a una coalición donde el funcionario, que tiene relación directa con el ciudadano, desempeña una función que es establecida en el contrato alterno; este individuo operará, por tanto, de acuerdo con los procedimientos que quedan establecidos en el contrato alterno, el cual es siempre implícito y con reglas informales; el control de la información asimétrica y el incremento artificial de costos no son manejados por ese solo individuo, sino por la coalición en su conjunto.

La forma como esta coalición se distribuye los beneficios obtenidos depende del control de la discrecionalidad de cada cual y por tanto del poder que éste tenga en el proceso corrupto. Se establece así un intercambio entre todos los participantes, el cual es parte del contrato y funciona como el mecanismo de distribución de beneficios. El pago hecho por el ciudadano puede ser en una sola presentación o en varias, dependiendo del grado de cohesión de la coalición; lo relevante es la forma en que los beneficios son distribuidos. Supongamos una coalición muy cohesionada; en este caso, los intercambios son claros y el pago del soborno puede hacerse en una sola presentación; asimismo, el ciudadano pagará a aquel individuo que entre en contacto directo con él; éste retendrá una parte del pago como el beneficio personal que obtendrá, y puesto que el control del proceso completo no depende solamente de él, deberá intercambiar la liberación de la siguiente parte del proceso con otro actor que goce de ese espacio de incertidumbre; los términos del contrato pueden ser rígidos o flexibles, es decir, el pago puede fijarse como una cuota fija por trámite o ser regateado en cada caso, lo importante es que estas transacciones no deben exceder el monto total del soborno, y no sólo eso, sino que deben ser, como

máximo, del monto del soborno S menos el valor del beneficio mínimo del primer cobrador, es decir:

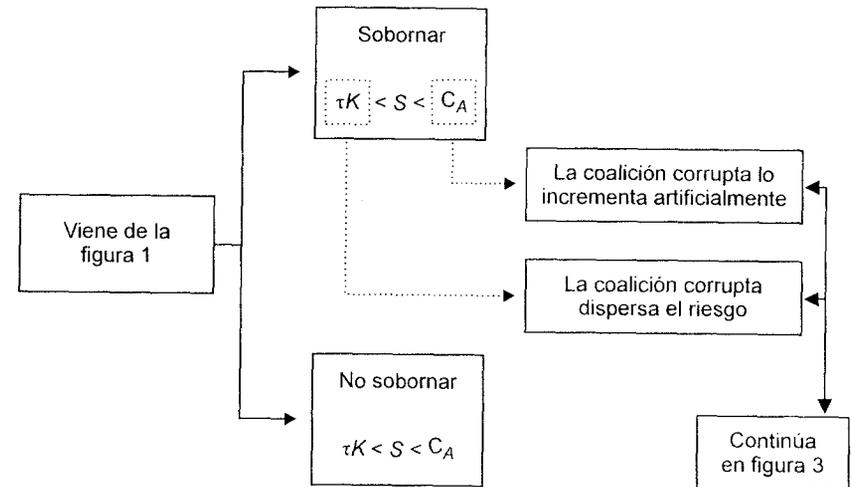
$$S_1 \leq [S_0 - \lambda Pr(\lambda)]$$

donde S_1 es el pago al segundo cobrador; S_0 el pago al primer cobrador, que es idéntico al total del soborno; λ es el costo de la sanción por incurrir en corrupción para el primer cobrador, y $Pr(\lambda)$ es la probabilidad de ser sancionado. Es decir, el primer cobrador debe recibir una cantidad tal que compense por lo menos la valoración del riesgo que asume. El mismo arreglo puede contener más cobradores, dependiendo del proceso y del número de actores que deban ser introducidos en la coalición.

En esta estrategia, queda más claro que los mecanismos para abatir la corrupción deben centrarse, ante todo, en el diseño de las instituciones organizacionales en las que se mueven los miembros de las organizaciones administrativas encargadas de la implementación del trámite, lo que posibilita al agente-principal de doble contrato establecer los contratos de corrupción hacia arriba y hacia abajo, y el establecimiento de los mecanismos de distribución de incentivos es su posición dentro de la organización; generalmente este actor es importante porque cumple la función de vincular a aquellos individuos que entran en contacto con el ciudadano con los que controlan las partes formales de la aprobación o expedición, es decir, es el gestor de la corrupción dentro del arreglo organizacional.

Cuando existe un arreglo organizacional que permite la corrupción, y es posible identificar al agente-principal de doble contrato, deben modificarse las reglas que definen la relación de este actor con el resto de los miembros de la organización, si bien existe una función que desempeña dentro de la organización; su acción corrupta básicamente se basa en la existencia de la posibilidad de establecer mecanismos que permitan el intercambio corrupto y la existencia de incentivos para hacerlo. "Para que la corrupción se produzca, la fuerza del sistema de incentivos del corruptor tiene que ser superior a la del corrupto" (Alonzo, 1995, pp. 71-83); la posición del agente-principal de doble contrato puede ser regulada con fuertes desincentivos a la corrupción que le generen mayores costos que los beneficios que obtiene. Como este actor es fundamental para establecer los contratos entre actores que no se conocen, las posibilidades de corrupción sin su participación son sustancialmente disminuidas.

Figura 2. Decisión de sobornar o no sobornar

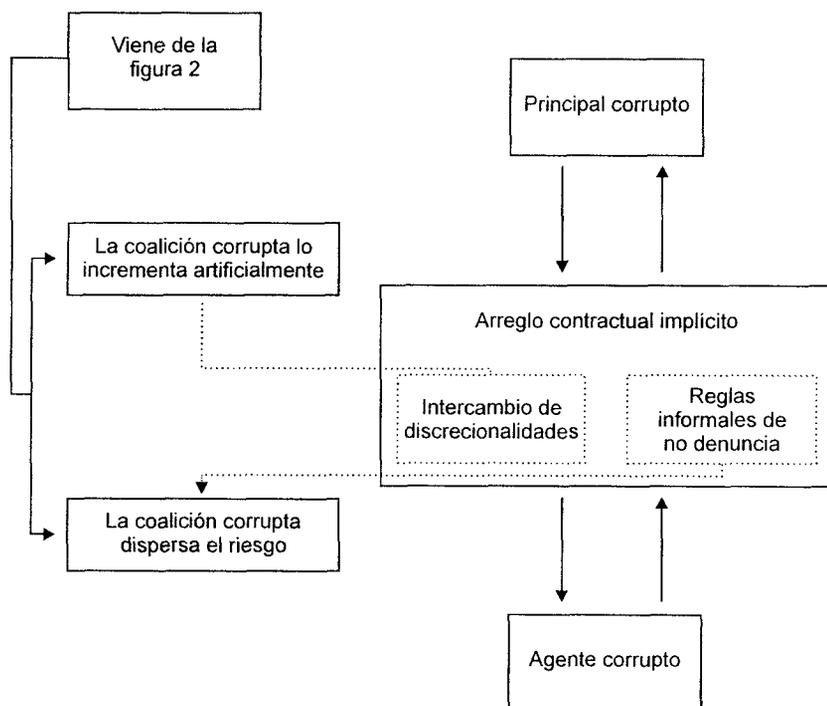


En esta relación, el ciudadano elegirá la alternativa del soborno siempre que los costos evitables sean mayores al soborno, ya que esto aumentará su beneficio neto obtenido por la actividad subyacente. *Le será más rentable al ciudadano la estrategia de no soborno sólo si el costo evitable es menor al soborno solicitado por el funcionario; dicho de otra manera, que el soborno que el ciudadano esté dispuesto a pagar sea menor a la valoración del riesgo del funcionario, siendo así no habría posibilidad de arreglo.* De esto se podría desprender que el soborno es evitable disminuyendo C_A ,¹⁰ incrementando τK ,¹¹ o ambos; sin embargo, como también se muestra en la figura 2, la coalición corrupta puede contrarrestar estas acciones modificando la elección del ciudadano siempre hacia la estrategia con soborno, con lo que también en este nivel de acción la eliminación de soborno debe incluir la afectación de la capacidad de los funcionarios de dispersar el riesgo y de incrementar C_A .

Así entonces, los cambios institucionales que podrían afectar las decisiones del ciudadano pueden ser contrarrestados por las acciones de los funcionarios para reorientar la acción hacia la solución con corrupción; se desprende que estas acciones son eficaces siempre y cuando se

¹⁰ El costo evitable, que puede ser real o artificial.

¹¹ El valor esperado del costo de la sanción del funcionario por incurrir en un acto corrupto.

Figura 3. Mecanismos de la coalición corrupta

acompañen de acciones que nulifiquen la posibilidad del funcionario de contrarrestarlas, lo cual implica orientar las acciones contra la corrupción también desde la estrategia del funcionario, básicamente hacia los mecanismos que la coalición corrupta puede utilizar para aumentar C_A y dispersar τK .

Como se muestra en la figura 3, la coalición corrupta puede, a través del intercambio de discrecionalidades entre los miembros, incrementar real o artificialmente los costos evitables, dependiendo del tipo de rentismo que la coalición tenga y, por otra parte, a través de las reglas informales de la relación, producto de la complicidad (López, 1998, p. 176), la coalición logra dispersar el riesgo de la sanción. Con lo anterior resulta evidente que es indispensable orientar las acciones contra la corrupción hacia el rompimiento de las relaciones contractuales paralelas de agente-principal.

Por lo tanto, resultará siempre más efectivo disminuir sustancialmente la probabilidad de que el soborno, como mecanismo de aseguramiento y como pago por la obtención del trámite, resulte eficaz para la no aplicación de la sanción o para la obtención del trámite, lo cual implica una serie de acciones que modifiquen tanto la estrategia del ciudadano como la del funcionario. El primer paso será identificar los momentos en que se realizan los contratos de corrupción.

El combate a la corrupción

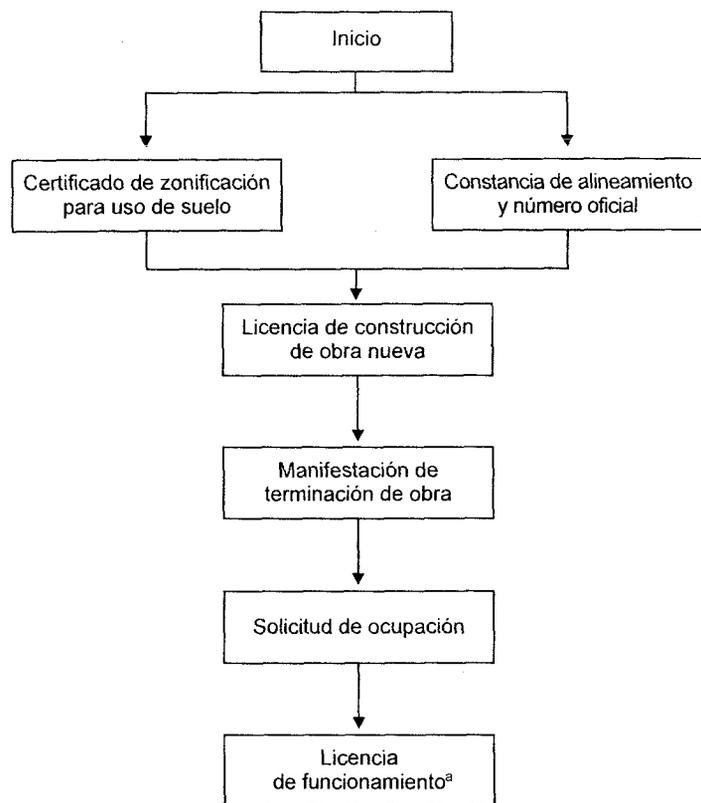
Proceso para identificar los momentos en que el ciudadano establece la relación con corrupción

El centro del análisis debe ser el proceso que sigue el ciudadano en términos de los requisitos que debe cubrir para ejercer la actividad subyacente, por lo que deben agruparse los trámites en paquetes que definan, cada uno, una actividad subyacente específica. En cada paquete, un trámite representa uno o varios momentos de contacto del ciudadano con funcionarios públicos, los cuales deben quedar señalados identificando el tipo de costos que el ciudadano enfrenta en cada uno de estos contactos, incluidos los costos de espera, de culminación, de requisitos y monetarios. Con ello se pueden hacer inferencias sobre los momentos relevantes en la estrategia del ciudadano; lo principal es identificar los costos que el ciudadano puede estar evitando a través del soborno.

Como ejemplo de una actividad subyacente se tomó la construcción, con fines habitacionales o de negocios, en la delegación Cuajimalpa. El conjunto de trámites que el ciudadano realiza para la actividad subyacente elegida se presenta en la figura 4, de acuerdo con los trámites que se deben obtener como requisitos previos.

Como se muestra en la figura 4, el ciudadano debe realizar cinco trámites para construir una vivienda y seis para un negocio; de éstos, sólo los dos primeros pueden realizarse simultáneamente, ya que los siguientes requieren de los anteriores como requisito; con ello podemos ver que en los dos primeros se presenta tanto el costo de espera como el de culminación, y en los siguientes sólo existe el costo de espera. Como primer paso se detallan, para cada trámite de la actividad subyacente, los costos en tiempo y requisitos que el ciudadano enfrenta, suponiendo primero que el ciudadano tiene acceso a toda la infor-

Figura 4. Trámites que deben realizarse para ejercer la actividad subyacente dentro de la formalidad



^a Sólo para la construcción que tenga como objetivo establecer un negocio. Si la actividad que se pretende es de vivienda, el proceso termina en el trámite anterior a éste.

mación. Con ello será posible inferir cuáles son los momentos en que el ciudadano puede encontrar suficientes incentivos, artificiales o reales, para establecer un contrato de corrupción (véase el cuadro 2).

De los dos primeros trámites que se muestran en el cuadro 2, el de constancia de alineamiento y número oficial es el que presenta el costo de culminación, ya que para obtenerlo se requieren seis días más que el de certificado de zonificación para uso de suelo. Del resto, el que presenta mayor costo de espera es el de licencia de funcionamiento,

Cuadro 2. Momentos en que el ciudadano entra en contacto con el funcionario

Actividad subyacente	Trámite	Tiempo ^a	Requisitos
Ambas	Certificado de zonificación para uso de suelo	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud • Boleta predial, original y copia • Comprobante de pago de derechos, original y copia • Identificación oficial y copia
Ambas	Constancia de alineamiento y número oficial	Ocho ^b	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud con tres copias • Escrituras^c
Ambas	Licencia de construcción de obra nueva	Uno ^d	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Pago de contribución de mejora de agua potable • Cuatro copias de planos
Ambas	Manifestación de terminación de obra	Inmediata	<ul style="list-style-type: none"> • El anterior
Ambas	Solicitud de ocupación	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • El anterior
Construcción de negocio	Licencia de funcionamiento	Siete ^e	Además de los dos primeros y el último: <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud • Ubicación • Razón social

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del *Manual de Trámites Administrativos del Distrito Federal*.

^a En días hábiles.

^b Este trámite concentra el costo de culminación.

^c Este requisito no es oficial, ya que no está estipulado en el *Manual de Trámites Administrativos del Distrito Federal*. En la entrevista, el coordinador de Ventanilla Única Delegacional (VUD) de Cuajimalpa afirmó que este requisito se pide al ciudadano para facilitar su tramitación en general, porque posteriormente lo solicitará la subdelegación de obras. Sin embargo, tal subdelegación no lo requiere, por lo menos oficialmente.

^d Presenta afirmativa ficta, es decir, que si no se da respuesta en el tiempo estipulado se asumirá la aprobación.

^e Cuenta con afirmativa ficta.

con lo que se puede inferir que, tanto para constancia de alineamiento y número oficial como para licencia de funcionamiento, el ciudadano estará dispuesto a aportar mayores recursos con tal de reducir los costos, lo cual hace de estos dos trámites los más susceptibles de presentar un intercambio corrupto entre el funcionario y el ciudadano.

Proceso para identificar las relaciones agente-principal paralelas de la coalición corrupta

La base radica en identificar los espacios de discrecionalidad de los funcionarios en cada etapa que cubre a un trámite en particular. Para ello debe realizarse la reproducción del proceso que el trámite sigue dentro de la organización, o en su caso, también las interrelaciones institucionales y personales entre las diferentes organizaciones que toman parte en el proceso, definiendo en cada paso los individuos que participan y las facultades que tienen. De éstos, se debe desprender, a partir del análisis de las tareas que cada individuo realiza, la información que cada uno puede manipular de manera oportunista, de acuerdo con las facultades que la propia organización le asigna. Esto resulta relevante porque lo que se busca no son las facultades formales que tienen los individuos, sino los espacios de control de incertidumbre que generan oportunismo, los cuales, si bien no se encuentran especificados en los procesos formales, sí se desprenden de ellos.

Identificando las discrecionalidades de cada actor, se deben clasificar las que son relevantes para el logro de la disminución de C_A , definiendo los espacios de relación entre los actores, tanto físicos como de comunicación, a través de los cuales se puede establecer el intercambio de discrecionalidades. Con ello es posible identificar los puntos donde se establecen los contratos de la coalición corrupta.

El primer paso es, por tanto, describir el proceso de cada trámite. Por proceso debe entenderse “un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto” (Hammer, 1994, p. 37); en este caso, la emisión de un trámite administrativo. Existen varias formas de definir un proceso, la que aquí interesa es la definición del proceso de tareas (Harbour, 1995, pp. 55-73), señalando claramente los actores que participan y el tipo de comunicación que se establece con los otros.

La definición del proceso de tareas servirá como insumo para inferir las discrecionalidades con que cuenta cada actor dentro del proceso. Dicha inferencia debe hacerse a partir de la clara definición de los

Cuadro 3. Relación de discrecionalidades y posibles contratos de corrupción

Actor	Discrecionalidad	Posible acción	Contrato con
Operador de VUD	Revelar información sobre requisitos y recibirlos	Incrementar los costos artificialmente	Coordinador de VUD, quien debe avalar ante el ciudadano dicho incremento de trámites
Coordinador de VUD	Turnar o no los expedientes a las subdelegaciones	Incrementar el costo de espera	Operador de VUD, quien puede ingresar al sistema o no una solicitud
Subdelegaciones	Decidir si la documentación es incorrecta o no, si está incompleta o no, y resolver favorablemente o no	Incrementar costo en tiempo a través de prevención; vender el trámite independiente de que cumpla los requisitos, u omitir requisitos	Coordinador de VUD, quien es el gestor entre el ciudadano y la subdelegación

Fuente: *Elaboración propia con base en el Manual Administrativo de VUD.*

espacios de decisión de cada actor y de la pertinencia de éstos para poder afectar C_A .

El objetivo principal del análisis hasta ahora expuesto es determinar dónde se establecen, potencial o efectivamente, los contratos de la coalición corrupta y su naturaleza. Esto es posible cuando se han identificado los espacios de discrecionalidad pertinentes para afectar C_A y las relaciones y formas de comunicación entre los actores que les permiten dispersar τK .

La definición clara del proceso permite contar con una valiosa base de datos que definen dónde se establecen los contratos, quiénes los realizan y la naturaleza de los mismos, logrando con ello identificar a los miembros de la coalición corrupta y la lógica en que se desenvuelven. Ello implica un gran avance en el proceso, por lo que, aun sin representar la solución, constituye la etapa más importante, ya que sólo se puede enfrentar con éxito el combate a la corrupción si se conoce a los actores que participan en ella.

La estrategia consistirá entonces en romper con las condiciones que permiten el establecimiento de dichos contratos, introduciendo mecanismos de control en aquellos espacios identificados y rompiendo, en su caso, los mecanismos de comunicación o separando a los actores de los espacios físicos en los que se desempeñan.

Para seguir el ejemplo se tomó el caso del trámite de alineamiento y número oficial. El contacto directo con el ciudadano se establece en las oficinas de Ventanilla Única Delegacional (VUD). Una vez que se definen las discrecionalidades de cada actor en el proceso del trámite, se sintetizan las discrecionalidades por actor. En el cuadro 3 se muestran los resultados sintetizados a partir de las discrecionalidades más importantes.

Desde este esquema simplificado es posible plantear las hipótesis sobre los contratos entre los actores que intervienen:

1. *Entre el coordinador de VUD y el operador de VUD.* El operador de VUD incrementa artificialmente los costos en requisitos. Como el operador trabaja en un área abierta, la recepción del soborno sería visible. Remite al ciudadano que no cuenta con los requisitos artificialmente creados con el coordinador de VUD, quien labora en una oficina cerrada, donde se concreta el soborno, y posteriormente el coordinador paga al operador por el incremento de costos. Además de que siendo el coordinador jefe del operador, ambos dispersan el riesgo ampliamente.
2. *Entre el coordinador de VUD y el operador de VUD.* El coordinador de VUD retiene el trámite atrasando su envío a la subdelegación para incrementar artificialmente el costo en tiempo, apoyándose en el operador, quien deberá retrasar el registro en el sistema de cómputo e informar al ciudadano de un tiempo de resolución artificialmente incrementado y remitiéndolo con el coordinador para concretar el soborno. En esta hipótesis también se dispersa el riesgo ampliamente.
3. *Entre el coordinador de VUD y la subdelegación.* Cuando en los casos anteriores el ciudadano se resiste a pagar el soborno y decide pagar el costo de los requisitos o tiempo adicional, el coordinador de VUD solicita a la subdelegación prevención de documentación incorrecta para incrementar aún más los costos en tiempo y requisitos, imponiéndole además un riesgo de no obtener el trámite. El coordinador cobra el soborno y paga a la subdelegación para obtener la resolución de precedente.
4. *Entre el coordinador de VUD, la subdelegación y el operador de VUD.* Cuando el ciudadano no cuenta con algún requisito definido por la normatividad, el operador de VUD lo remite con el coordinador, quien solicita a la subdelegación la liberación del trámite. El coordinador cobra el soborno y paga a la subdelegación

por la liberación de éste y al operador por ingresar al sistema el trámite como uno con requisitos completos.

5. *Entre el coordinador de VUD y la subdelegación.* La subdelegación vende al coordinador de VUD la resolución favorable del trámite, independientemente de que sea incorrecto o no, quien a su vez lo vende al ciudadano.

Las primeras dos hipótesis son las mejor sustentadas a partir de la base de datos que se construyó. En cuanto a las tres siguientes, es necesario verificar la posibilidad de que se realicen efectivamente los contratos, ya que no se han señalado los actores que intervienen en la subdelegación. A las dos primeras se les puede aumentar su sustentación a partir de las declaraciones hechas por los actores cuando fueron entrevistados para obtener la información del ejemplo. En las entrevistas, a ningún actor se le dio a conocer el objetivo de ésta; la información que recibieron fue que se estaba realizando un estudio para simplificar los procesos administrativos de la delegación. Cuando se le preguntó al coordinador de VUD la razón por la que se les pedía a los ciudadanos las escrituras de su propiedad para tramitarles el alineamiento y número oficial —lo cual fue conocido por entrevistas de salida a los usuarios—, respondió que lo hacían para evitar al usuario problemas posteriores, ya que para liberar el trámite, en algún momento que no definió, la subdelegación de obras les pediría las escrituras; sin embargo, en ningún momento del trámite la subdelegación solicitó las escrituras. Lo anterior aumenta el sustento de la primera hipótesis. En cuanto a la segunda, en entrevista realizada al director de la subdelegación jurídica, éste insistió en que el coordinador de VUD presionaba a los encargados para liberar alguna licencia, especialmente las de construcción, con el argumento de requerirse con urgencia, cuando en realidad la resolución de dichos trámites se especifica legalmente; esto sustenta la hipótesis de que el coordinador de VUD puede estar manipulando el costo en tiempo de los trámites.

Del análisis de los procesos de tareas en detalle (Vértiz, 1999, pp. 112-113) se desprende que las hipótesis tres, cuatro y cinco son poco probables, ya que se necesitaría el involucramiento de tres actores más en la subdelegación: el subdirector de Licencias de Construcción, el jefe de unidad de Licencias de Construcción y el jefe de oficina de Alineamientos y Números Oficiales, lo cual generaría una de estas dos situaciones: 1) si esto incrementa el costo del soborno a un nivel que exceda el costo que el ciudadano estaría dispuesto a pagar, estos con-

tratos no podrían verificarse; 2) al involucrar a esos tres actores, el riesgo se dispersa aún más y con ello el valor de los pagos a cada actor puede ser también muy bajo y empatar el precio del soborno a lo que el ciudadano esté dispuesto a pagar. Como no es posible conocer la valoración del individuo por el trámite ni el grado de adversidad al riesgo de los funcionarios, estas últimas hipótesis quedan indeterminadas, ya que los elementos de inferencia no dan suficiente sustento.

Por otra parte, es posible afirmar que de existir corrupción, independientemente de la hipótesis que se verifique, el coordinador de VUD es el agente-principal de doble contrato, ya que sólo a través de él es posible distribuir los pagos del soborno y es él quien concreta los contratos de corrupción entre los diferentes participantes de la posible coalición.

Estrategias para eliminar la corrupción

Partiendo de una base de datos que nos permite conocer tanto los momentos en que el ciudadano potencialmente puede entrar en una relación de corrupción como los contratos de la coalición corrupta, la estrategia debe centrarse en los cambios organizacionales que permitan modificar las dos variables fundamentales C_A y τK , es decir, disminuir las capacidades de la coalición corrupta para ofrecer una disminución del costo en el trámite al ciudadano, real o artificial, y aumentar el valor de la sanción tanto para el funcionario como para el ciudadano, principalmente incrementando la probabilidad de ser sancionado.

Para lograr lo anterior, es recomendable remover de sus cargos a aquellos funcionarios que, de acuerdo con el análisis ahora realizado, presenten una alta potencialidad de pertenecer a la coalición corrupta, no porque el cuerpo de valores de los individuos sea determinante y se espere que al separar a los individuos corruptos e introducir otros con valores morales más elevados se resuelva el problema, ya que en las mismas condiciones el comportamiento racionalmente esperado de los nuevos miembros será conformar nuevamente una coalición corrupta.¹²

¹² A menos de que se lograra integrar un cuerpo de funcionarios cuya valoración de la honestidad sea sustancialmente superior al valor del soborno o el beneficio que obtendrían por conformar otra vez la coalición corrupta, lo cual resulta poco probable. En cuanto a la sanción social por deshonestidad, es altamente evitable si se ocultan las acciones deshonestas, lo cual es parte fundamental de la estrategia corrupta. Por otro lado, la selección de tales individuos puede resultar más costosa que soportar la corrupción, ya que ninguno tendrá incentivos para revelar su verdadera valoración de la honestidad, manifestando siempre una sobrevaloración de la misma.

La intención es evitar el conflicto que se desprende por la resistencia al cambio que los miembros de la coalición presentarán, y lo harán por ver amenazados los espacios de rentismo de los que obtienen beneficios privados. Por tanto, esta sustitución de actores debe acompañarse de modificaciones dentro de las instituciones de la organización que cambien los incentivos que tienen para conformar la coalición.

Ahora el análisis debe pasar a las transacciones que se realizan entre las posiciones de la coalición; el objetivo es evitar la transacción, ya que sin ésta no hay contrato, es decir, el análisis se centrará en la variable C_A . La base de datos de la que se obtuvo la información sobre los contratos también debe aportar información sobre las transacciones de acuerdo con los espacios de discrecionalidad de la posición en cuestión; con ello debe poder identificarse el tipo de rentismo que se explota en las diferentes posiciones.

Las acciones concretas deberán ser diferentes en cada caso, pero en general resulta inevitable hacer modificaciones en la estructura organizacional, poniendo principal atención en los derechos de propiedad que determinan la posibilidad de intercambio en los contratos de la coalición corrupta, además de buscar minimizar la capacidad de los actores de manipular la información para utilizarla como fuente de incertidumbre dentro del proceso de trámite. En consecuencia, las acciones más eficaces en el corto plazo son los cambios en las instituciones de la organización, en los procedimientos y en las relaciones entre los actores que participan; con ello se pretende disminuir la capacidad de afectar C_A . Por otra parte, deben crearse los mecanismos de control y prevención para evitar la dispersión de τK desde aquellos puntos en que se realiza la relación contractual corrupta.

Por otro lado, existen también instrumentos que pueden ser efectivos en el mediano plazo. Los instrumentos de gestión pública que pueden modificar los incentivos de las posiciones en las coaliciones corruptas son: la implementación de un servicio civil de carrera y el control de la gestión por comportamiento. El primero establece un mecanismo que permite la introducción de incentivos a la no corrupción, y el segundo de desincentivos a la corrupción.

El servicio civil de carrera debe ser un sistema que comprenda como mínimo mecanismos de selección, de ingreso, de evaluación, de estímulos y sanciones, y de separación. Para que el sistema de servicio civil resulte eficaz, no sólo en los beneficios de profesionalización de los servidores públicos sino como esquema de incentivos a la no corrupción, se deben diseñar salvaguardas que eviten que los indivi-

duos que evalúan se relacionen con los que son evaluados, y formar mecanismos que faciliten la separación de individuos corruptos.

Los mecanismos de selección e ingreso deben garantizar una adecuada revisión de los antecedentes de los individuos para evitar a aquellos que cuenten con experiencia en corrupción, ya que esto no sólo aumenta las probabilidades de que tales individuos incurran en actos corruptos, sino que puede facilitar el aprendizaje de otros individuos con poca experiencia en actos corruptos dentro de la misma organización.

El mecanismo de evaluación resulta de los más relevantes en el combate a la corrupción; éste debe realizarse por alguna unidad externa e independiente de las actividades de la organización, como salvaguarda del involucramiento de los individuos que evalúan con los evaluados. La evaluación se debe diseñar no sólo para medir resultados, sino también para detectar irregularidades, las cuales pueden ser indicadores de presencia de corrupción. Por otro lado, el análisis previo de la base de datos para detectar los contratos potenciales de una coalición corrupta revela las posiciones en la organización que deben ser sometidas en una evaluación más intensa.

Los mecanismos de estímulos y sanciones resultan los más importantes por ser la fuente de incentivos; sin embargo, para que sean eficaces, debe existir un adecuado mecanismo de evaluación. Para generar incentivos a la no corrupción, es necesario también que existan sanciones a la corrupción. El servicio civil puede implementar incentivos que dependan del desempeño de los individuos en su trabajo, pero también del tiempo que permanecen en la institución. Al colocar incentivos importantes que se otorguen ponderando el criterio de la temporalidad, como créditos flexibles, prestaciones especiales, etc., el valor presente del costo de la corrupción se incrementa, siempre y cuando la corrupción se sancione con la separación, lo cual no implica que deba ser el único elemento de la sanción por corrupción, aunque este componente resulta indispensable para hacer que los incentivos que dependan de la temporalidad en el trabajo sean eficaces como incentivos a la no corrupción.

Por tanto, el mecanismo de separación resulta relevante para aumentar los costos de la corrupción a los funcionarios públicos, para lo cual es importante el diseño de salvaguardas a fin de evitar que el propio sistema imponga restricciones a la separación de funcionarios corruptos consolidados en la organización. Ello debe sustentarse en reglas formales, en las cuales se faculte a la unidad de evaluación para

sugerir la separación de algún funcionario por sospecha de irregularidades que pudieran ser causa de corrupción; por otro lado, también se debe proteger a los funcionarios de abuso de poder, con lo que la separación, de hacerse efectiva, deberá ser temporal mientras se realiza una auditoría o investigación, pero definitiva cuando, al final, se presenten pruebas claras.

El segundo instrumento, el control por comportamiento, resulta eficaz y complementario al anterior como mecanismo anticorrupción, cuando se sustenta también en sanciones importantes como la separación. La intención es restablecer el juego de dilema de prisionero entre los actores y con ello evitar la dispersión de riesgo de los contratos de las coaliciones corruptas; se trata de establecer procedimientos que orienten la acción de los individuos hacia el reporte de irregularidades ante la unidad de evaluación. Esto se puede lograr responsabilizando a los agentes no sólo por la irregularidad cometida sino también por no reportarla, estableciendo en las reglas formales que se presumirá la complicidad. Con esta regla formal se modifican los incentivos donde los individuos, para evitar la imputación de complicidad, se esmerarán en un comportamiento en el que toda irregularidad sea reportada.

Con lo expuesto, es posible diseñar una estrategia adecuada, la cual debe corresponder a las condiciones específicas que el diagnóstico previo describa. De cualquier forma, lo que es claro es que toda estrategia de acción debe contener: 1) una estrategia que modifique la estructura de costos del ciudadano para reorientar su acción hacia la no corrupción; 2) una estrategia de cambio en la estructura organizacional para modificar las relaciones contractuales, que permite al funcionario afectar C_A y τK ; 3) una estrategia que mantenga incentivos permanentes a la no corrupción y desincentivos permanentes a la corrupción. Algunas de las acciones concretas más relevantes que se pueden sugerir se presentan en el cuadro 4.

Conclusiones

1) Los trámites administrativos son, en sí mismos, instituciones cuyos procesos de creación y de implementación obedecen a lógicas diferentes, una vez comprendido que el Estado es un actor autónomo integrado por un conjunto de organizaciones donde los individuos que pertenecen a ellas interactúan entre sí y con la sociedad, dentro del conjunto de

Cuadro 4. Acciones de la estrategia

<i>Acciones de la estrategia</i>	<i>Temporalidad del efecto</i>	<i>Efecto de la acción</i>
<i>Estrategia 1</i>		
Transferir ampliamente derechos de propiedad al ciudadano (convertir los trámites en avisos)	Corto plazo	Evitar el monopolio del funcionario en la venta del trámite
Transferir parcialmente derechos de propiedad al ciudadano (afirmativa ficta)	Corto plazo	Limitar el costo de espera y el costo de culminación
Simplificación de requisitos	Corto plazo	Disminución de costos de la formalidad
Incrementar el costo de la corrupción (multas o anulación para trámites con irregularidades)	Mediano plazo	Desincentivos a la corrupción
Campaña publicitaria de no corrupción	Largo plazo	Incrementar la valoración de la no corrupción
<i>Estrategia 2</i>		
Retirar a los funcionarios que potencial o realmente pertenezcan a la coalición corrupta	Corto plazo	Evitar que se dé la resistencia al cambio
Eliminar las discrecionalidades que los actores intercambian	Corto plazo	Evitar que se dé el intercambio corrupto
<i>Estrategia 3</i>		
Servicio civil de carrera	Mediano plazo	Generar incentivos a la no corrupción
Controles por resultados	Mediano plazo	Desincentivos a la corrupción

instituciones que los enmarcan y definen relaciones de tipo agente-principal. Se puede entender que los trámites administrativos son el producto de la interacción de las diferentes organizaciones de la sociedad. El proceso de creación de los trámites administrativos se da a través de las organizaciones legislativas del Estado; en cambio, su implementación se da a través de las organizaciones administrativas, las cuales actuarán de acuerdo con la interacción entre ellas y los actores afectados por la regulación que el trámite les impone, donde la

burocracia encargada de su aplicación goza necesariamente de algún grado de discrecionalidad para la aplicación de la institución, además de que el alto costo de las organizaciones encargadas de vigilar la implementación para obtener información sobre los que implementan el trámite y la capacidad que tienen para ocultarla o distorsionarla, provoca la aparición de oportunismo. De este modo, se crean condiciones para que los regulados negocien con los reguladores las condiciones del trámite, siendo esto la condición inherente a la corrupción, por lo que ésta tiene su origen en la naturaleza de los procesos de creación e implementación de los trámites administrativos.

Como consecuencia, la corrupción es resultado de la forma en que es diseñada la relación entre las organizaciones del Estado y los espacios de incertidumbre que los actores que implementan obtienen a partir del propio diseño de las reglas, tanto del trámite como del proceso en que se implementa; definida, la corrupción, por tanto, como el intercambio de la disminución de un costo, real o artificialmente creado, en la que intermedia un soborno.

2) Cuando se presenta corrupción, ésta debe entenderse como un equilibrio de Nash, lo que implica que ninguno de los participantes tienen incentivos para actuar de forma diferente a la solución corrupta, ya que siendo un intercambio, los participantes deben obtener beneficios superiores en esta acción a los que obtendrían con la acción alternativa, la de no corrupción. Los elementos que generan un equilibrio estable de esta naturaleza son: *a)* que los derechos de propiedad del trámite estén definidos a favor del funcionario, lo que implica que éste tenga algo que intercambiar; *b)* que los costos de transacción del ciudadano para obtener el trámite, reales o artificialmente creados, sean altos; *c)* la presencia de información asimétrica hacia el ciudadano, donde el funcionario tiene la posibilidad de ocultar o falsear la información, generando un espacio de oportunismo.

3) Dentro de la estrategia que lleva al ciudadano a tomar la acción de corrupción debe considerarse, ante todo, que lo relevante para él no es el trámite en sí mismo, sino la actividad subyacente, por lo que en su evaluación considerará al grupo de trámites que regulan su actividad, dentro de la lógica de una misma estrategia.

4) Las discrecionalidades con las que el ciudadano se enfrenta para realizar sus trámites generalmente no estarán definidas en el marco de libertad de un solo individuo. Normalmente será posible, para el funcionario, disminuir los costos del trámite de manera artificial o real, a través de la cooperación de otros individuos que permita la integra-

ción de diversos espacios de discrecionalidad entre ellos, que conjuntamente permita la creación de un espacio de incertidumbre pertinente para el ciudadano y que al mismo tiempo, al dispersar los costos de la sanción y disminuir la probabilidad de ser sancionados, puedan disminuir los costos para el funcionario. Lo anterior es consecuencia, principalmente, de que los funcionarios desarrollan su estrategia dentro de marcos organizacionales, por lo que es necesario el intercambio de discrecionalidades dentro de la organización, para ofrecer al ciudadano una disminución, real o artificial, del costo evitable.

5) Los funcionarios, al intercambiar discrecionalidades, conforman coaliciones de corrupción dentro de la organización que les permite, por un lado, dispersar el riesgo y con ello disminuir el valor presente de la sanción, y por el otro, incrementar artificialmente el costo evitable para el ciudadano, incidiendo en su estrategia para lograr que oriente su decisión hacia la solución con corrupción.

6) La acción aislada hacia los incentivos del ciudadano no resultará efectiva dado que el funcionario puede nulificar las acciones incrementando costos al ciudadano y con ello reorientar su estrategia.

La eliminación del soborno, sea como mecanismo de aseguramiento o para la obtención formal del trámite, requiere una estrategia que modifique los incentivos no sólo del ciudadano sino también del funcionario, con la condición de que el soborno debe ser inferior al costo evitable pero superior al valor esperado del riesgo del funcionario. La coalición corrupta, a través de los contratos de corrupción, puede dispersar el riesgo e incrementar artificialmente el costo evitable, con lo cual podrán modificar los incentivos del ciudadano para orientar su acción a la solución con soborno.

Con objeto de establecer una estrategia que logre abatir la corrupción en los trámites administrativos, se deben identificar los contratos de corrupción, tanto entre el ciudadano y el funcionario como entre los miembros de la coalición corrupta. La metodología, propuesta en dos etapas, permite identificar los potenciales intercambios de discrecionalidades que pueden dar lugar al establecimiento de contratos de corrupción. La propuesta de un servicio civil de carrera y la evaluación por resultados son mecanismos muy útiles para cambiar los incentivos que llevan a los actores a la celebración de dichos contratos. Por otra parte, las soluciones pueden ser más amplias.

Referencias bibliográficas

- Alonzo González, Luis Alberto (1995), "Ideas para una teoría de la corrupción", ICE, núm. 741, mayo, pp. 71-83.
- Álvarez, Ángel Eduardo (1995), "El dinero de las campañas y la corrupción política en Venezuela", en *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 69-103.
- Arce, M. y Daniel G. (1997), "Correlated Strategies as Institutions", *Theory and Decision*, vol. 42, mayo, pp. 271-285.
- Barley, Stephen R. y Pamela S. Tolbert (1997), "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution", *Organization Studies*, vol. 18, febrero, pp. 93-117.
- Baron, David T. (1995), "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda, and Approaches", en Jeffrey S. Banks y Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 10-63.
- Bates, Robert H. (1989), *Beyond The Miracle of The Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bates, Robert H. y Barry R. Weingast (1995), "A New Comparative Politics: Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives", *Center for International Affairs: Working papers*, núm. 95-3, abril.
- Bates, Robert H., Rui J. P. de Figueiredo y Barry R. Weingast (1998), "The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition", *Politics & Society*, vol. 26, núm. 2, junio, pp. 221-256.
- Behn, Robert D. (1986), "Policy Analysis and Policy Politics", *Policy Sciences*, núm. 19, pp. 33-59.
- Benoît, Jean Pierre y Martin J. Osborne (1995), "Crime, Punishment, and Social Expenditure", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 151, núm. 2, pp. 326-347.
- Borea Odría, Alberto (1995), "Corrupción y justicia en América Latina", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 163-180.
- Castillo, Arturo del (1996), "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos", México, CIDE, documentos de trabajo, núm. 44.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law & Economics*, vol. 3, octubre, pp. 1-44.
- Crawford, Sue E. S. y Elionor Ostrom (1995), "A Grammar of Institu-

- tions", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre, pp. 582-598.
- Crozier, Michel (1974), *El fenómeno burocrático 2*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu.
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edgell, Stephen (1996), "Rescuing Veblen from Valhalla: Deconstruction and Reconstruction of a sociological legend", *The British Journal of Sociology*, vol. 47, diciembre, pp. 627-642.
- Eigen, Peter (1995), "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los noventa", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 7-47.
- Escobar Herrán, Guillermo L. (1995), "Educación y corrupción", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 181-192.
- Fraga, Rosendo (1998), "El fenómeno de la corrupción", *Contribuciones*, vol. 57, núm. 1, enero-marzo, pp. 181-200.
- Furubotn, E. G. y R. Richter (eds.) (1991), *The New Institutional Economics*, Texas, Texas A&M University Press.
- Garson, G. David (1986), "From Policy Science to Policy Analysis", en William N. Dunn (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich, Jai Press, pp. 3-22.
- Geddes, Barbara y Artur Ribeiro Neto (1999), "Institutional Sources of Corruption in Brazil", en Keith S. Rosenn y Richard Downes (eds.), *Corruption and Political Reform in Brazil: The impact of Collor's Impeachment*, Miami, North South Center Press University of Miami.
- Gould, David J. y José A. Amaro-Reyes (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance", *World Bank Staff Working Papers*, núm. 580, Washington.
- Hammer, Michael y James Champy (1994), *Reingeniería*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Harbour, Jerry L. (1995), *Manual de trabajo de reingeniería de procesos*, México, Panorama.
- Klitgaard, Robert (1998), "Informe final: ¿Qué hemos aprendido? Una perspectiva práctica", *Foro iberoamericano sobre el combate a la corrupción* (junio, 15-16: Santa Cruz de la Sierra), CLAD/Agencia Española de Cooperación Internacional, serie documentos Reuniones Internacionales núm. 2: <http://www.clad.org.ve/corrupt.html>.
- Klitgaard, Robert (1993), "Gifts and Bribes", en Richard Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, Londres/MIT, pp. 211-239.
- (1991), "Political Corruption. Strategies for Reform", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 4.
- Kreps, David M. (1994), *Teoría de juegos y modelación económica*, México, FCE.
- Langlois, Richard N. (ed.) (1986), *Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lee, Rance P. L. (1981), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong, The Chinese University Press.
- López Presa, José Octavio (coord.) (1998), *Corrupción y cambio*, México, FCE/Secodam.
- Luke, Timothy W. (1985), "Reason and Rationality in Rational Choice Theory", *Social Research*, vol. 52, núm. 1, primavera, pp. 65-98.
- Manion, Melanie (1996), "Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing", *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 12, pp. 167-195.
- (1997), "Correction to 'Corruption by Design'", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, pp. 180-182.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1, primer semestre, pp. 41-73.
- (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, CNCPyAP/UAS/FCE, pp. 9-40.
- Mény, Yves (1996), "Las políticas del mimetismo institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 1, primer semestre, pp. 5-28.
- Moe, Terry M. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, noviembre, pp. 739-777.
- Mojica Martínez, Claudia del Pilar (1995), "La corrupción en el sistema político colombiano", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 49-68.
- Mosqueira Medina, Edgardo (1995), "El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 105-125.
- North, Douglas (1991), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Park, Seung Ho (1996), "Managing an Interorganizational Network: A Framework of the Institutional Mechanism for Network Control", *Organization Studies*, vol. 17, agosto, pp. 795-824.
- Pritzl, Rupert F. J. (1996), "Instituciones, incertidumbre y desarrollo.

- La nueva economía institucional y su aplicación a problemas económicos”, *Contribuciones*, vol. 50, núm. 2, abril-junio, pp. 221-250.
- Pritzl, Rupert F. J. (1995), “La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent-seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados”, *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 127-162.
- Przerworski, Adam (1997), “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agente-principal”, *Economía informa*, núm. 3, pp. 113-147.
- Rojas, Ricardo M. (1992), “Orden institucional, derecho de propiedad y corrupción”, *Contribuciones*, vol. 34, núm. 2, abril-junio, pp. 177-186.
- Rosenn, Keith S. y Richard Downes (eds.) (1999), *Corruption and Political Reform in Brazil: The impact of Collor’s impeachment*, Miami, North South Center Press University of Miami.
- Seckler, David (1975), *Thorstein Veblen y el institucionalismo*, México, FCE.
- Selznick, Philip (1996), “Institutionalism ‘Old’ and ‘New’”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, diciembre, pp. 270-277.
- Shenkar, Oded (1996), “The Firm as a Total Institution: Reflections on the Chinese State Enterprise”, *Organization Studies*, vol. 17, diciembre, pp. 885-907.
- Simmon, Herbert (1988), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- Skocpol, Theda (1985), “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans Skocpol y Dietrich (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Soto Hernando de (1986), *El otro sendero. La revolución informal*, Bogotá, Oveja Negra.
- Tiller, Emerson H. (1998), “Controlling Policy by Controlling Process: Judicial Influence on Regulatory Decision Making”, *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, abril, pp. 115-135.
- Tollison, Robert D. (1982), “Rent Seeking: A Survey”, *Kyklos*, vol. 35, pp. 389-396.
- Townley, Barbara (1997), “The Institutional Logic of Performance Appraisal”, *Organization Studies*, vol. 18, abril, pp. 261-285.
- Varian, Hal R. (1992), *Análisis microeconómico*, 3a. ed., Barcelona, Antoni Bosch.
- Vergara, Rodolfo (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, CNCPyAP/UAS/FCE, pp. 9-40.
- Vértiz Galván, Miguel Ángel (1999), *La corrupción en los trámites administrativos. Cómo entenderla y cómo abatirla*, tesis de maestría, México, Departamento de Administración Pública, CIDE.
- Wilkinson, Barry (1995), “Culture, Institutions and Business in East Asia”, *Organization Studies*, vol. 17, junio, pp. 421-447.
- Williamson, Oliver E. (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.
- (1986), “The Economics of Governance: Framework and Implications”, en Richard N. Langlois (ed.), *Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yavaš, Cemile (1997), “A Comment on ‘Corruption by Desing’”, *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, pp. 174-182.
- Zeckhauser, Richard (ed.) (1993), *Strategy and Choice*, 2a. de., Cambridge, Londres/MIT.