

Arturo del Castillo*

El soborno: un marco conceptual para su análisis

La corrupción, que puede definirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas, parece existir en todas las sociedades de una forma u otra.¹ En tanto que hoy día la corrupción es reconocida como un problema económico importante, en todo el mundo existe un interés creciente en el análisis empírico de sus causas y consecuencias. En años recientes, se ha hecho un avance significativo en el estudio de este problema mediante el análisis estadístico. Por ejemplo, Mauro (1995) encontró evidencia estadística sobre los efectos negativos que tiene la corrupción en el desarrollo nacional. Long y Rao (1995) demostraron que el valor de las empresas cae de manera significativa después de que se descubren conductas corruptas de sus directivos. Van Rijckeghem y Weder

* El autor es profesor del CIDE y actualmente se encuentra estudiando su doctorado en la Universidad de Bergen (Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen, Christiesgt. 17 N-5007, Bergen, Norway). El presente trabajo se realizó con el apoyo del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y las Fundaciones Ford, MacArthur y Hewlett. Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: soborno/organización/burocracia.

¹ En la literatura científica se han propuesto diferentes definiciones de corrupción. Algunas buscan dar una definición formal y amplia, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta *per se*, pero se desarrollan para aislar aquellas actividades que son el tema de interés del autor. Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este fenómeno. La tarea es engañosa, dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación. "Corrupción" denota en esencia desviación o perversión de un estado ideal o condición natural, pero los investigadores del tema tienen diferentes nociones de lo que es esta condición. Para una discusión sobre las diferentes definiciones de corrupción y sus implicaciones empíricas y teóricas, véanse Amundsen (1999) y Del Castillo (inédito).

(1997) encontraron que la corrupción disminuye significativamente cuando los salarios de los funcionarios públicos están fuertemente correlacionados con los sueldos del sector industrial. Gupta *et al.* (1998) analizaron el efecto de la corrupción sobre la distribución del ingreso y encontraron pruebas de que la corrupción aumenta la pobreza.

Mientras que el análisis estadístico ha servido para identificar factores socioeconómicos y algunas consecuencias de la corrupción, querer estudiar la conducta corrupta en sí misma es en extremo difícil.² La corrupción no se puede observar con facilidad, ya que los implicados en estos actos tienen buenas razones para permanecer callados. Sin embargo, la falta de un marco conceptual en el que la investigación empírica se pueda basar, hace el estudio de este fenómeno aún más complicado.

Este artículo intenta desarrollar un marco conceptual para el estudio del soborno, que es una forma específica pero común de corrupción.³ El soborno implica el uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados.⁴ En cierto sentido, el soborno es un intercambio entre dos actores (Klitgaard, 1988). Un actor, el sobornador, ofrece incentivos o recompensas ilegales, como dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario públi-

² El problema preliminar que se debe enfrentar en una discusión sobre corrupción, y que tampoco puede resolverse con facilidad, es el de la evidencia empírica. Los argumentos y afirmaciones sobre corrupción no pueden apoyarse en el mismo tipo de evidencia que se utiliza en la discusión de otros fenómenos o problemas sociales. Existen muchos informes, historias y estudios que ejemplifican la corrupción en diferentes países, pero éste no es un tema que pueda investigarse de manera abierta por medio de cuestionarios y entrevistas. Las cosas se complican aún más, porque no se ha formulado una teoría de la corrupción ampliamente aceptada. También es un tema difícil de estudiar, ya que a menudo es clandestino y siempre es sensible desde el punto de vista político. En su ensayo editorial inaugural, *Corruption and Reform* (1986) afirma que el estudio de la corrupción padece el problema de tener datos verificables y confiables, más que la mayoría de las demás áreas de investigación social. A diferencia de muchas otras clases de actividad social, los testigos de un acto de corrupción con frecuencia también se interesan en que éste permanezca en secreto. Más aún, a menudo no hay una "víctima" inmediata que desee llamar la atención de las autoridades. Aun cuando éstas son notificadas, a menudo guardan la información para sí mismas. Por ejemplo, los departamentos de policía suelen conservar los asuntos de corrupción como un "asunto interno". Y en algunas naciones, el poder de la autoridad para ocultar la corrupción es casi ilimitado.

³ Otras formas de corrupción son el desfalco, el nepotismo, el padrinazgo y el fraude. Para una reflexión sobre algunos de los conceptos relacionados con la corrupción, véase Amundsen (1999).

⁴ Algunas referencias estándar sobre el fenómeno del soborno son Nye (1967), Nooman (1984) y Klitgaard (1988).

co en favor de su propio interés. El funcionario, a cambio, actúa en concordancia con la petición del sobornador, que le proporciona el beneficio.

Para que una decisión o proceso sea sujeto de soborno debe tener un "valor económico" para el cliente potencial. Por ejemplo, si las personas o empresas necesitan obtener certificados o licencias para participar y promover una actividad económica, la decisión del funcionario público relacionado con dicha licitación cobra un valor económico para el cliente (Rose-Ackerman, 1975). De manera similar, las decisiones relativas a la compra de bienes y servicios por organizaciones públicas tienen un valor económico para el vendedor (Rose-Ackerman, 1975). También, si la demanda de servicios públicos, como salud y educación, excede a la oferta, la decisión de asignación de recursos obtiene un valor económico para los clientes o ciudadanos interesados en dichos servicios (Banfield, 1975). Puesto que es prácticamente imposible programar todas esas decisiones (es decir, reglamentar cada caso o situación con reglas generales y abstractas), resulta inevitable y necesario delegar autoridad y discreción en ciertos niveles de la burocracia. Así, las decisiones de oficinas públicas y funcionarios pueden volverse un recurso con mucha demanda y ganar un valor económico. De esta manera, surge la posibilidad de un intercambio ilegal entre funcionarios públicos y clientes. En este sentido, se puede afirmar que toda administración pública tiene de manera consustancial la posibilidad de incurrir en sobornos.⁵

El objetivo principal de este artículo es identificar algunos de los factores que afectan (aumentan o disminuyen) la probabilidad del soborno. Los factores que aquí se identifican y examinan se presentan relacionados con cuatro dimensiones de análisis, a saber:

⁵ Es pertinente establecer una distinción entre corrupción política y corrupción administrativa. El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burocratas), que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción política, y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas. Este artículo se centra en la corrupción administrativa, es decir, la corrupción en el proceso de llevar a la práctica las políticas y reglas públicas de la burocracia. Algunas referencias relevantes sobre este tipo de corrupción son Ouma (1991), Klitgaard (1988) y Rose-Ackerman (1978; 1999). Para un análisis de la distinción teórica entre la corrupción política y administrativa, véase Della Porta y Vannucci (1999), en especial el capítulo 5.

- los individuos (sobornador y sobornado),
- el acto o la decisión corrupta,
- la organización (en donde se realiza el soborno), y
- el medio ambiente o contexto (en el que se encuentran la organización y los individuos).

Debe observarse que, aunque estas dimensiones de análisis se discuten por separado, están íntimamente relacionadas. Esto es, los factores individuales que afectan la probabilidad del soborno también dependen de los factores de la organización y del medio ambiente. Por ejemplo, alguien que puede inclinarse de manera personal a participar en la corrupción, quizás en los hechos no lo lleve a cabo si se encuentra en una organización donde las prácticas corruptas se pueden descubrir con facilidad. Por lo tanto, las propuestas de análisis que aquí se exponen deben considerarse en un contexto más amplio.

Este artículo se divide en seis partes. La primera presenta los factores relacionados con los individuos. La segunda analiza el proceso del acto corrupto. La tercera explica algunos elementos relacionados con la organización dentro de la cual puede ocurrir el soborno. La cuarta parte explora algunos factores del medio ambiente que pueden modificar la probabilidad y el tipo de soborno. La quinta presenta algunas implicaciones para el diseño de políticas públicas anticorrupción y, por último, en la sexta parte, se presentan algunas conclusiones.

FACTORES RELACIONADOS CON LOS INDIVIDUOS

En una situación de soborno, los principales actores son quien soborna (el sobornador) y quien acepta el soborno (el sobornado). A final de cuentas, los individuos son los que toman las decisiones para dar y recibir un soborno.⁶ En la decisión de participar en la corrupción, los individuos están influidos tanto por sus caracterís-

⁶ Es importante señalar que, aunque la corrupción se analiza por lo general como un fenómeno social, en especial en aquellos estudios de carácter comparativo, la corrupción se concreta en la decisión de los individuos. Esta afirmación de individualismo es de naturaleza metodológica, y no debe entenderse como una negación de la importancia que tienen las estructuras sociales de las que los individuos forman parte.

ticas personales como por sus valores, expectativas, ambiciones y sus propias percepciones del riesgo de ser sorprendidos. Por ejemplo, un funcionario que piensa que no se le paga lo suficiente puede ser más propenso a la corrupción. Por otra parte, si percibe que el riesgo implícito es alto, la probabilidad de corrupción disminuirá. En otras palabras, las personas tienen diferentes valores y percepciones y, por ende, en condiciones similares pueden hacer cálculos de riesgo y ganancia diferentes y así tomar distintas decisiones con respecto al soborno.⁷

Un modelo conceptual útil para analizar la corrupción es el modelo del agente y el principal.⁸ Una autoridad o un principal, como la Secretaría de Ecología, emplea a un agente, como el inspector del medio ambiente. La agente —a la que nos referiremos en femenino por motivos de claridad— interactúa en representación del principal con un cliente —a quien nos referiremos en masculino—, como por ejemplo una empresa que solicita una licencia para desempeñar alguna actividad perjudicial para el medio ambiente. El modelo del agente-principal-cliente nos impulsa a estudiar la corrupción desde un punto de vista económico.⁹ Una agente se-

⁷ Abbink *et al.* (1999) demostraron, con un juego experimental de soborno, que las decisiones de los individuos de incurrir en corrupción tienen una alta correlación con su percepción del riesgo. En su experimento, los autores encontraron que la posibilidad de ser sorprendidos reduce de manera significativa los niveles de corrupción. Esta reducción se pudo observar tanto en el total de los sobornos ofrecidos como en el número de sobornos aceptados.

⁸ El modelo del agente y el principal ha sido un instrumento de análisis económico muy importante, especialmente en la última década. Para situaciones relativamente sencillas, los economistas han analizado la manera en que el principal debería pagar y castigar al agente (por ejemplo, Shavell, 1979) y qué estrategia debe seguir para recolectar información (por ejemplo, Gjesdal, 1982). El marco teórico del agente y el principal se ha utilizado para estudiar diferentes tipos de fenómenos sociales que van desde contratos de seguros hasta la organización jerárquica de mercados. Cercano al tema de este artículo, el politólogo Banfield (1975) utilizó un modelo de agente y principal para demostrar por qué la corrupción suele ser más grave en el gobierno que en el sector privado. Otro trabajo importante en la materia es el libro de Rose-Ackerman (1978), quien profundizó aún más en el modelo del agente y el principal para entender el comportamiento corrupto. Finalmente, especial mención requiere el trabajo de Klitgaard (1988), que es reconocido como uno de los trabajos seminales en este campo.

⁹ El enfoque económico de la corrupción afirma que, en un mundo de competencia pura y de libre mercado, no habría oportunidades para incurrir en la corrupción. La corrupción administrativa existe, porque la asignación de recursos está sujeta a consideraciones de carácter político. Así pues, de acuerdo con Rose-Ackerman (1978, pp. 1-2), la corrupción no existiría en un escenario de libre mercado ideal. Este punto de vista es útil para estudiar especialmente casos de corrupción en países en vías de desarrollo o casos que impliquen una comparación histórica, pues permite a los investigadores comparar la incidencia de un comportamiento específico en diferentes casos, independientemente de que las normas o leyes que rigen el servicio público fueran o no similares. Sin embargo, la debilidad de este enfoque es que se puede utilizar sólo en los casos que impli-

rá corrupta cuando, a su juicio, los beneficios de corromperse superen los posibles riesgos. De igual manera, un cliente participará en el soborno u otras formas de comportamiento ilícito cuando los beneficios para él sean mayores que los costos (Groenendijk, 1997).

Supongamos que la agente tiene dos opciones: ser o no ser corrupta. Si no lo es, obtiene una recompensa (*payoff*), que es la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral de no ser una persona deshonesto. Si lo es, recibe un soborno. Pero, en tal caso, también sufre lo que podría llamarse el “costo moral” de ser corrupto. Este costo depende de sus propias normas éticas y culturales; también podría depender de lo que sus compañeros y colegas hacen, así como de la magnitud del soborno que va a obtener y de la desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser deshonesto puede aproximarse a cero.

Podría sucederle algo más a la agente corrupta: podría ser sorprendida y sancionada. Ella tiene que valorar esta posibilidad cuando tome una decisión. El castigo puede incluir la pérdida de su salario y de su empleo, una sanción penal, deshonra para su nombre, etcétera. Por lo tanto, ésta es la decisión de la agente: “si no soy corrupta, obtendré mi salario y la satisfacción moral de no ser una persona deshonesto. Si lo soy, obtendré el soborno pero ‘pagaré’ un costo moral. También existe la probabilidad de que sea descubierta y castigada, en ese caso, también pagaré una sanción. Por tanto, seré corrupta si el soborno menos el costo moral (la probabilidad de ser sorprendida y castigada) multiplicado por la sanción de ser corrupta es mayor que mi sueldo más la satisfacción que obtengo de no ser corrupta”. La gráfica 1 explica un árbol de decisión simple para una agente que enfrenta una situación de soborno.

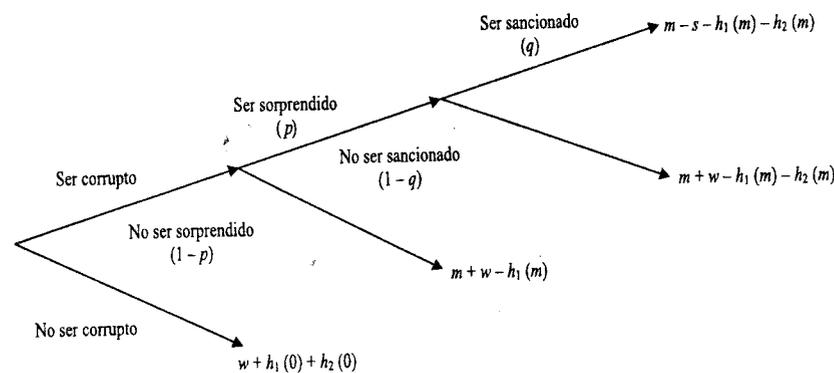
Cuando la agente no es honrada, recibe beneficios privados pero genera costos —o *externalidades negativas*— para el principal. Por tanto, el principal deseará inducir a la agente a obtener el grado óptimo de la actividad productiva y de la acti-

quien a funcionarios públicos o a burócratas, de quienes se espera que se comporten de manera ideal y se ciñan a ciertas normas y regulaciones. No es un enfoque muy útil para analizar casos donde los actores principales sean políticos o representantes populares, pues su comportamiento no está regulado por el mismo tipo de reglas de los funcionarios públicos, sino que están sujetos a procesos de elección democrática.

GRÁFICA 1. ÁRBOL DE DECISIÓN SIMPLE PARA UN AGENTE QUE ENFRENTA UNA SITUACIÓN DE SOBORNO

Sea *w* el salario de la agente; *m* el soborno o cuota ilegal pagada por el cliente; *s* la multa por el delito del cliente; *b*₁ el costo moral individual por ser corrupto; y *b*₂ el costo moral colectivo por la conducta corrupta del funcionario público. Por otro lado, *p* es la probabilidad de que el agente sea sorprendido, y *q* la probabilidad de ser sancionado de acuerdo con *s*. Entonces, el árbol de decisión que la agente enfrenta es:

La utilidad esperada de la agente por ser corrupta es:



$$E(B) = (pq) [m - s - b_1(m) - b_2(m)] + (p)(1-p) [m + w - b_1(m) - b_2(m)] + (1-p) [m + w - b_1(m)]$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupta, esto significa, $m + b_1(0) + b_2(0)$, ella aceptará el soborno. Es importante observar que si la agente decide no aceptar ninguna gratificación ilegal, es decir $m = 0$, entonces $b_1(0)$ representa la satisfacción personal por haber sido honesta, mientras que $b_2(0)$ representa su reconocimiento social por haber sido recta. Para mayores detalles de este modelo, véase Klitgaard (1988).

vidad corrupta. Si el principal tiene información perfecta acerca de la productividad de la agente y de sus actividades corruptas, puede persuadirla con facilidad para que actúe según su deseo. En el caso de sus actividades productivas, el principal sólo pagará a la agente el valor de su producto marginal; y en el caso de las actividades corruptas, gravará ese comportamiento como lo haría con cualquier actividad generadora de externalidades negativas.

El problema del principal se hace mayor cuando, como suele suceder en el sector público, tiene poca información acerca de las actividades de la agente, ya sean éstas productivas o corruptas. En la realidad, el principal no puede decir cuánto de los resultados que observa se deben a las actividades de la agente en representa-

ción de él. Además, para el principal es costoso averiguar detalladamente acerca de lo que la agente realiza. Ella sabe lo que hace, pero el principal no puede creer lo que ella le dice. Después de todo, la agente tiene incentivos para engañar al principal, a fin de que éste piense que ella sólo trabaja en actividades productivas, y nunca en corruptas. El principal sabe de esta *asimetría de información*. El fondo del problema de la agente y el principal es que existen incentivos divergentes e información asimétrica, lo cual pone en graves aprietos al principal. Él tiene que establecer el salario y las sanciones para la agente sin un conocimiento absoluto de la productividad marginal de ella y del comportamiento generador de externalidades negativas. El principal podría optar por establecer sistemas de control y recolección de información acerca de las actividades de la agente, pero estos sistemas serían costosos en sí mismos.

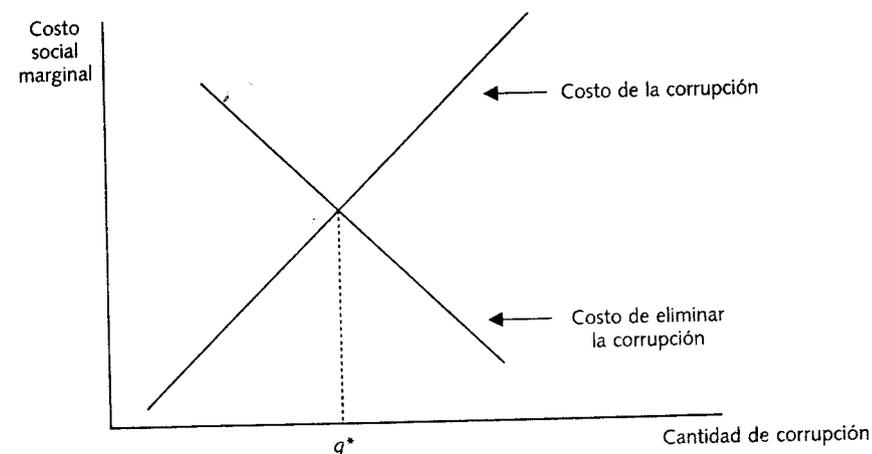
Podría hacerse un análisis similar del problema que enfrenta el principal con el cliente. En esta relación, el principal también desearía estructurar las recompensas y sanciones para el comportamiento corrupto y, así, influir en las actividades del cliente. Sin embargo, aquí también el principal se enfrenta con información imperfecta y asimétrica.

El modelo agente-principal-cliente sugiere varias conclusiones con respecto a la corrupción. Las actividades ilícitas serán mayores cuando los agentes tengan un monopolio de poder sobre los clientes, tengan un mayor margen de discreción y no existan mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Por su parte, los clientes serán más propensos a pagar sobornos cuando los beneficios que obtengan por medio del acto ilícito sean mayores que si siguen los procedimientos legales. Beneficios que pueden verse en términos de tiempo, dinero, esfuerzo, calidad de servicio, etcétera. El principal —es decir el *policymaker*— debe analizar el alcance de los diferentes tipos de corrupción, valorar sus costos y posibles beneficios, y luego emprender medidas correctivas (que siempre implicarán un costo), hasta el punto en que los beneficios marginales de reducción de la corrupción sean iguales a los costos marginales de las medidas correctivas. En la gráfica 2 se explica con mayor detalle el argumento económico sobre la cantidad óptima de corrupción.

Con el modelo agente-principal-cliente es posible identificar algunos factores que podrían modificar la decisión de incurrir en el soborno tanto en el agente (el

GRÁFICA 2. UNA DESCRIPCIÓN ESQUEMÁTICA DE LA CANTIDAD ÓPTIMA DE CORRUPCIÓN

Imagine una función de utilidad que relaciona el costo marginal social de una unidad de actividad corrupta con el total de la actividad corrupta presente en la sociedad u organización. La primera unidad de corrupción puede tener un costo social bajo. Pero al empeorar la corrupción —cuando la cantidad total de actividad corrupta crece— cada unidad adicional puede tener un costo social mayor. Por ejemplo, los costos podrían crecer en términos de quebrantar las normas de conducta, crear mayores deficiencias, empeorar la distribución del ingreso y del poder, y así sucesivamente. El resultado podría captarse en la línea con pendiente positiva de la figura siguiente:



Ahora imagine el costo marginal social de reducir la corrupción. Si hubiera sólo algunos casos de conducta corrupta, sería muy costoso detectarlos. Por otro lado, si la corrupción se hubiera difundido, la detección sería más fácil y sería relativamente económico tomar medidas para reducir la corrupción por unidad. Esta curva también se muestra en la figura 2. La intersección de estas dos curvas indica la combinación menos costosa de las actividades corruptas y los esfuerzos para reducir la corrupción. Este punto identifica la cantidad óptima de corrupción (q^* en la gráfica 2). La forma que adquieran las curvas no es importante para el punto de vista cualitativo. La corrupción puede exponer costos sociales marginales constantes, y podría presentarse una curva diferente para el costo marginal social de la reducción de la corrupción. Para la mayoría de las combinaciones de estas curvas, la cantidad óptima de esfuerzos anticorrupción no será infinita, y la cantidad óptima de corrupción no será cero. Para una explicación más detallada, véanse Klitgaard (1988) y Rose-Ackerman (1975; 1978).

que acepta el soborno) como en el cliente (el que ofrece el soborno). A continuación se listan algunos de estos factores.

FACTORES RELACIONADOS CON EL QUE ACEPTA EL SOBORNO

Con base en el modelo antes descrito, puede decirse que la decisión del funcionario público de aceptar el soborno depende del análisis costo-beneficio que haga de la práctica corrupta (Rose-Ackerman, 1975). Los costos del soborno —en el caso de que sea sorprendido y sancionado— son: condena en prisión y multa; las ganancias se pierden mientras se está en la cárcel; posible destitución del servicio público, y pérdida de otros privilegios. Los beneficios del soborno —si se asume que el funcionario no es sorprendido— son: ganancia material como dinero, propiedades, mercancías y otros bienes y servicios.

Sin embargo, como se mencionó antes, el cálculo de los costos y beneficios y, en particular, del riesgo de ser atrapado, difiere de persona a persona. Por ejemplo, un empleado que enfrenta problemas económicos valorará los beneficios del soborno más que cualquier otra persona. Es probable que un funcionario recién nombrado espere a aprender acerca de la organización, sus mecanismos de control y del personal antes de comprometerse en un acto corrupto. Es posible también que un funcionario con una concepción ética del servicio público y valores morales fuertes ni siquiera llegue al punto de hacer una comparación del costo-beneficio del soborno.

Por lo anterior, se puede señalar que los factores que pueden influir en la decisión del funcionario de incurrir en un soborno son:

- los valores y normas de comportamiento del funcionario,
- el cálculo que haga del riesgo implicado,
- la importancia relativa de los beneficios que conseguiría,
- la función que desempeña en la organización, es decir, si tiene amplios márgenes de discrecionalidad y deficientes mecanismos de rendición de cuentas.

FACTORES RELACIONADOS CON EL SOBORNADOR

Desde el punto de vista del sobornador, el costo del soborno —si es atrapado y sancionado— son: posible multa (y en algunos casos, prisión), pérdida del material que se dio como soborno y, a veces, dificultades para volver a ganar prestigio en la comunidad. Los beneficios del soborno —si suponemos que no es descubierto— consisten en la ganancia o valor de la ventaja ilegal conferida. Como en el caso de los funcionarios públicos, los sobornadores también pueden calcular los costos y beneficios de manera diferente. Por ejemplo, obtener un contrato puede ser más importante para una compañía que para otra y, por lo tanto, podría estar dispuesta a pagar sobornos más altos y a asumir mayores riesgos.

Así pues, los principales factores que pueden afectar la decisión del cliente para ofrecer o no un soborno son:

- sus valores y normas de comportamiento,
- la importancia relativa de los beneficios que obtendría,
- la situación financiera que enfrenta,
- su cálculo de los riesgos implicados.

En conclusión, los individuos suelen calcular los costos y beneficios de incurrir en soborno. Dicho cálculo se basa, en parte, en los factores antes señalados. Si deciden que los beneficios son mayores que los costos, aumenta la probabilidad de que se comprometan en un acto corrupto.

FACTORES RELACIONADOS CON EL ACTO CORRUPTO

Básicamente existen dos tipos de soborno: los sobornos que pretenden apresurar una decisión o un proceso mediante su alteración (*speed payments*); y los sobornos que intentan cambiar una decisión, violando leyes, reglas y reglamentos (*distortive payments*).¹⁰ Por ejemplo, sobornar a un empleado para que expida una licencia para con-

¹⁰ Transparencia Internacional (1997a) sugiere una clasificación más compleja. Para esta organización hay cuatro categorías principales de soborno, a saber: Categoría 1: pueden pagarse sobornos para: a) acceder a un

ducir o un pasaporte con rapidez es un pago del tipo *speed payment*, mientras que pagarle a alguien que no tiene autoridad legal para emitirlos implica un pago del tipo *distortive payment*. En el primer caso, el sobornador compra “prioridad” para obtener un servicio, mientras que en el último el sobornador compra “una decisión”, pues cambia el proceso normal del reglamento.

Se puede decir que los pagos que pretenden comprar rapidez por lo general se dan en los niveles administrativos más bajos, mientras que los pagos que distorsionan los procesos se dan en mandos medios y altos. Asimismo, se puede esperar que el “precio” de los sobornos que intentan distorsionar un proceso sea más elevado que el que pretende comprar rapidez, pues el “riesgo” implícito en la alteración de una decisión establecida formalmente es mayor que el simple hecho de acelerarla. Más aún, es probable que el “precio” de los sobornos que buscan rapidez sea una cuota fija o estándar, ya que el riesgo implicado y el costo y los beneficios para los actores son claros y están delimitados con mayor precisión. No pasa lo mismo con los sobornos que intentan distorsionar un proceso. Puesto que este tipo de soborno depende del alcance que se pretende, del riesgo implícito y de la ventaja o privilegio adquirido por el sobornador, difiere de un caso a otro.

En ambos tipos de soborno el precio por pagar está en función de la “oferta” de los puestos con autorización para decidir en la organización y de la intensidad de la “demanda” de los que buscan decisiones favorables. En otras palabras, si el número de personas con capacidad de decisión es limitado y existe una gran cantidad

recurso escaso; o b) evitar un costo. Esta categoría incluye cualquier decisión burocrática en la que la ganancia del sobornador es pérdida para alguien más (por ejemplo, acceso a los permisos de importación o exportación o acceso a un contrato con el gobierno). Categoría 2: los sobornos pueden pagarse para recibir un beneficio (o evitar un costo), y en este caso, los funcionarios públicos deben ejercitar su discreción. Esta categoría incluye, por ejemplo, la reducción en el pago de impuestos; renuncia a los derechos y reglamentos de aduana o evitar el control de precios. Categoría 3: los sobornos se pueden pagar, no por un servicio público específico, sino por los servicios relacionados con la obtención del beneficio, tal como un servicio rápido o información interna. Esta categoría se relaciona con las dos primeras en la obtención de un mejor servicio en vez de un beneficio *per se*. Por ejemplo, información interna sobre especificaciones de un contrato, servicio más rápido, reducción del papeleo, etcétera. Categoría 4: los sobornos se pueden pagar para: a) prevenir que otros compartan un beneficio; o b) imponer un costo a alguien más. Esta categoría, como la primera, también incluye ganadores y perdedores. Algunos ejemplos son los casos en los que el operador de un negocio ilegal le paga a los organismos encargados de ejecutar la ley para atacar a sus competidores. Los propietarios de una empresa legal pueden buscar la imposición de restricciones reglamentarias excesivas sobre los competidores o intentar inducir a los funcionarios a que rechacen la licencia a un competidor potencial.

de clientes que buscan el mismo servicio, entonces el precio del soborno será más elevado. Por otra parte, si el número de funcionarios públicos autorizados para tomar una decisión en particular es alto, y la intensidad de la demanda de quienes buscan una decisión favorable es limitada, el precio del soborno será relativamente bajo.

El número de empleados cuya cooperación debe comprarse también afecta el precio y la probabilidad del soborno. Al aumentar el número, el precio del soborno también se incrementa. Pero al mismo tiempo, puesto que reunir varias colaboraciones es más difícil y arriesgado (porque se vuelve más difícil guardar el “secreto”, la principal preocupación tanto del sobornador como del sobornado) la probabilidad de soborno disminuirá. Por el contrario, entre menos colaboradores haya, la probabilidad de soborno es mayor.

Por lo anterior, se puede decir que los factores involucrados en un acto de soborno son los siguientes:

- la naturaleza del proceso o decisión que se desea sobornar,
- la demanda por el acto corrupto,
- el número de clientes que se pueden beneficiar por el acto corrupto (intensidad de la demanda),
- la oferta de puestos con capacidad de decisión,
- el número de colaboradores que es necesario comprar para realizar el acto corrupto,
- la naturaleza y alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario y el sobornador.

En este punto es necesario aclarar que algunos analistas (por ejemplo, Scott, 1962; McMullan, 1961) afirman que el soborno representa tan sólo la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas del Estado, y que, dada la eficiencia del mercado, las gratificaciones deberían ser toleradas. Puede suceder que existan tales casos; sin embargo, esta afirmación debe ser tomada con escepticismo.

En primer lugar, los programas públicos podrían debilitarse si los funcionarios públicos asignaran al mejor postor los recursos escasos. Por ejemplo, un programa

público para construir viviendas está diseñado para las familias más pobres, no para los que pueden pagar más. Además, la aceptación de gratificaciones puede llevar a los empleados del gobierno a crear escasez artificial de los servicios y trámites burocráticos. Más aún, cuando se pagan sobornos, el postor más fuerte no siempre es la organización más eficiente en el mercado; en vez de esto, puede ser la empresa con el mayor monopolio sobre las ganancias, lo que causaría la eliminación de los posibles competidores.

En segundo lugar, una manera de reducir el riesgo de ser sorprendido sobornando es tratar sólo con personas conocidas o de confianza. Situaciones que nada tienen que ver con circunstancias reales de mercado y libre competencia. Tercero, dada la ilegalidad de los sobornos, los contratos que se establezcan por medio de una práctica corrupta no pueden hacerse valer. Así, el riesgo de que alguna de las partes no cumpla limitará el número y tipo de contratos, lo que hace más probable que este tipo de transacción sólo ocurra entre personas que se conocen bien. Entonces, como regla general, puede descartarse la afirmación de que la corrupción distribuye los recursos con eficiencia.

FACTORES RELACIONADOS CON LA ORGANIZACIÓN

Weber advirtió que una sociedad dominada por organizaciones formales, revestidas con autoridad racional-legal, sufriría consecuencias negativas. Al investigar esa transformación histórica, Coleman (1974) confirmó el pesimismo de Weber. Observó que el cambio hacia la modernidad alteró las relaciones sociales, pues los individuos no sólo interactuaban como antes, sino que también lo hacían con organizaciones, y éstas, a su vez, con otras organizaciones. El discernimiento principal de Coleman fue que esta transformación estructural producía una pérdida de poder para los individuos. Y que, además, la aparición de organizaciones formales también producía nuevas consecuencias sociales adversas como resultado del error y de patologías organizacionales.

Por consiguiente, el soborno, como un tipo de patología burocrática, debe analizarse no sólo con base en el intercambio de los individuos, sino también incrustada en el contexto organizacional en el que ese intercambio se lleva a cabo. En 1968, Mer-

ton observó que cualquier sistema de acción genera de manera inevitable consecuencias secundarias que se oponen a sus objetivos. Este hallazgo es congruente con la tesis de Durkheim, que sostenía que la patología es una parte inextricable de cualquier sistema social, porque las condiciones de lo normal son las condiciones previas de lo patológico ([1895]1966, pp. 47-75). En otras palabras, las mismas características de un sistema que producen su lado brillante generarán también su lado oscuro. De manera análoga, el soborno puede observarse como una patología burocrática en cuanto que se trata de una violación a los procesos de trabajo legales para obtener ganancias privadas. El soborno es, en efecto, una creación de la burocracia.

El soborno dentro de una organización supone la existencia de prácticas internas y ocultas que contravienen un código ético externo. Estas prácticas representan, en suma, violaciones a dicho código ético y a las reglas y normas que regulan el comportamiento de los participantes de la organización. Sin embargo, no todos los casos de soborno son iguales. El "tipo" o "grado" de soborno en una organización puede cambiar con el tiempo y en las diferentes partes de la estructura organizacional. Es posible distinguir tres tipos de soborno de acuerdo con su extensión dentro de una organización. Primero, el soborno eventual y simple, que incluye casos en los que sólo unos cuantos servidores públicos están implicados en el delito y no representa una patología sistémica. En tales casos, basta con establecer medidas de prevención. Segundo, el soborno eventual pero más organizado, en el que todo un departamento o sección de la organización está "infectado". Este tipo de patología es más frecuente entre los departamentos que tratan con el público de manera directa, como el que proporciona un servicio público u otorga licencias. En estos casos, es necesario llevar a la práctica no sólo medidas de prevención, sino también la reorganización departamental, así como establecer controles burocráticos más estrictos. Tercero, el soborno sistémico, que incluye casos en los que toda la organización opera con base en redes mafiosas y relaciones de carácter patrimonial. En tales ocasiones, es imperativo actuar penalmente en contra de las redes de trabajo ilegal y redefinir el propósito de la organización en su totalidad.

El soborno —como muchas otras formas de corrupción— empieza con casos muy eventuales y progresa hasta convertirse en una patología sistémica. De hecho, el soborno sistémico comienza como una serie de incidentes aislados —acciden-

tales o intencionales— que prueban su valor y efectividad. Así, la organización repite y copia el mismo patrón de comportamiento hasta que se establezca algún tipo de control que incremente el costo de la práctica deshonestas. Cuando el soborno se vuelve sistémico dentro de una organización, se expande y afecta a una porción cada vez mayor de la estructura. De tal manera que un código de conducta ilícita reemplazará al código legal, y la institucionalización del soborno se volverá un *modus operandi* para las subsecuentes metas de la organización.¹¹ Algunos ejemplos de este grado crónico de corrupción son los casos de los departamentos de policía de México, en los que se han reportado casos alarmantes de casi todo tipo de corrupción (“Reforma 2001”, *El País*, 2000); y las oficinas que regulan la construcción de inmuebles en la ciudad de Nueva York (*New York Times*, 2000).

Una situación todavía más desafortunada es aquella donde los funcionarios corruptos son retirados de la organización, pero reemplazados por otros igualmente deshonestos, que se beneficiarán del error de sus predecesores. Esta situación tal vez sea el colmo de la patología del soborno. Si asumimos que todo sistema organizacional es vulnerable al soborno, estamos obligados a asumir que no siempre los sistemas organizacionales reflejan el verdadero actuar de la gente. En otras palabras, la corrupción puede convertirse en el orden administrativo no oficial pero real. Tal situación requiere de una reforma a fondo que atenúe la frustración del ciudadano. En las reformas anticorrupción, la moralidad y la lealtad de las personas que determinan las políticas de reforma son un elemento clave para cualquier solución exitosa.

Diferentes teorías sociológicas (Vaughan, 1999) sostienen que los elementos responsables de producir patologías burocráticas —como errores, desastres y conductas deshonestas— son: *a)* el clima de la organización; *b)* las características de ésta (estructura, proceso, tareas); y *c)* las prácticas cognoscitivas de los individuos dentro de ella. Aunque estos tres niveles de análisis suelen estudiarse de manera

¹¹ Inspirados en el llamado nuevo institucionalismo sociológico, Tolbert y Zucker (1999) identificaron la institucionalización como el proceso clave en la creación y perpetuación de patrones sociales de comportamiento. De acuerdo con ellos, el proceso de institucionalización se lleva a cabo en tres fases: 1) habitualización (o creación de un hábito nuevo); 2) objetivación (o la repetición constante de ese hábito); 3) sedimentación (o perpetuación de dicho hábito) (Tolbert y Zucker, 1999, pp. 175-178).

separada, la literatura especializada también demuestra que, en cualquier patología organizacional, estos tres elementos están íntimamente relacionados. En el caso concreto del soborno, es posible identificar al menos cuatro factores que afectan su extensión y tipo.

LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN

Cuando debido a las funciones o tareas de la dependencia pública su decisión gana un valor económico o crea oportunidades económicas, surge el potencial para el soborno. Especialmente en los países en vías de desarrollo, donde el proceso de políticas públicas está sumergido en una red de complejas (y en ocasiones contradictorias) costumbres, reglas, reglamentos y formalidades (Grindle y Thomas, 1991).

Según Transparencia Internacional (1997b), el soborno se encuentra con mayor frecuencia en las siguientes áreas del servicio público: adquisiciones públicas, aduanas, sistemas tributarios, policía (en particular la de tráfico), inmigración, licencias y permisos (incluidas las licencias para conducir), suministro de servicios en los que exista un monopolio propiedad del Estado (por ejemplo, servicios telefónicos) y permisos para construcción y zonificación de la tierra.¹²

Un factor determinante en la frecuencia de la corrupción es la complejidad de la estructura gubernamental —procedimientos burocráticos que el público en general percibe como “poco amigables”. Esto es más común en el área de gravamen y cobro de impuestos. En un clima en el que la población más afectada percibe el sistema tributario como injusto, el impulso por engañar al sistema será irresistible si el riesgo de detección y prosecución no es claro. Esto llevó a muchos países a considerar como una prioridad fundamental el desarrollo de un sistema impositivo claro y racional —uno al que el populismo económico o político no pueda subvertir y que no deje espacio a la evasión disfrazada.

¹² Un estudio reciente de TI revela que las áreas más susceptibles de presentar problemas de corrupción suelen ser las mismas en todas partes, sin importar el nivel de desarrollo del país del que se trate. La única diferencia significativa que se encontró es que, en los países desarrollados, la incidencia de corrupción es mayor en los gobiernos locales (Transparencia Internacional, 1997b, p. 9).

Algunos miembros del público pueden sentirse intimidados por la complejidad de la burocracia y pensar que son incapaces de realizar el proceso sin la colaboración de terceras partes. Como resultado, pueden surgir sistemas de soborno para cubrir esta "necesidad" específica. Tal vez el ejemplo más notable sea el *gestor* de América Latina que ayuda al "cliente" a llevar a cabo la transacción (De Soto, 1989). Un gestor es una persona a quien se le paga para que tramite un procedimiento en una dependencia oficial. En general se trata de una persona externa a la organización, aunque también pueden ser miembros de la misma dependencia. No es necesariamente ilegal, es sólo que el gestor tiene más conocimientos que el cliente —por ejemplo, para arreglar el papeleo de un permiso de importación—, sin que se necesite recurrir a la corrupción o al soborno. Sin embargo, a menudo existe un vínculo obvio con la corrupción, ya que puede pagarse a los funcionarios públicos para acelerar el proceso (el llamado *speed payment*). Con la existencia de estas terceras partes, los servidores públicos pueden estar menos dispuestos a proporcionar el servicio al público; ya sea porque compartan el pago hecho al gestor o porque se nieguen a atender a un ciudadano sin ayuda, pues consume más tiempo del necesario dada su ignorancia.¹³

En la complejidad de los procedimientos administrativos, siempre habrá un límite a partir del cual las personas comunes necesiten un poco de ayuda para tramitar sus asuntos. El punto es que el umbral no debe ser bajo en exceso. Una cosa es que una persona requiera ayuda para una transacción de transferencia de tierras y otra muy diferente que la necesite para obtener una simple licencia para conducir o adquirir una línea telefónica. Este límite debe estar en constante revisión. Para ello, se pueden poner en marcha desde soluciones relativamente fáciles, como proporcionar procedimientos no complicados y amigables para el usuario, apoyados con carteles sencillos que expliquen a los individuos los procedimientos por seguir, hasta la reorganización de departamentos y capacitación de empleados de

¹³ En Ecuador, por ejemplo, a una persona promedio puede tomarle varios días obtener una simple licencia para conducir. Esto se debe a las largas filas y, a menudo, a la sospecha de que los funcionarios públicos se benefician con las comisiones pagadas a los gestores, que pueden ir al inicio de la fila y apresurar el servicio para los que paguen. Quienes no pueden pagar, tienen que esperar. Con la ayuda de un gestor, que podría incluso evitar toda la fila y, en ocasiones, ir detrás del escritorio del funcionario público y procesar él mismo la licencia, sería cuestión de esperar sólo algunos minutos (Husted, 1999, p. 21).

mostrador. Por ejemplo, en años recientes, Gran Bretaña hizo accesible el sistema de transferencia de tierras a personas que no son abogados y, en consecuencia, las cuotas que los gestores cobraban disminuyeron de manera drástica (Transparencia Internacional, 1997b).

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, TOMA DE DECISIONES Y GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

Si la autoridad de la organización está relativamente centralizada, se tenderá a tomar las decisiones y ejercer el control sobre la organización desde los niveles superiores de la jerarquía. En este caso, es probable que las prácticas corruptas tengan mayor repercusión y se presenten con mayor frecuencia en los mandos medios y superiores. Además, el precio del soborno será relativamente más alto, ya que la "oferta" de autoridad es más reducida en contraste con las organizaciones menos centralizadas.

El proceso de toma de decisiones en la organización está íntimamente relacionado con este tema.¹⁴ En principio, los procesos decisorios programados no deberían dejar espacio a la discrecionalidad de los funcionarios, por lo que el control burocrático del proceso debería llevarse a cabo con relativa facilidad. Sin embargo, sabemos que, en la práctica, es terriblemente complicado no dejar espacios de discrecionalidad o incertidumbre. Es imposible programar todos y cada uno de los procesos organizacionales, así que siempre existirán "lagunas" administrativas que bien pueden ser utilizadas por los funcionarios públicos para obtener un beneficio personal. No obstante, también es cierto que, con procedimientos programados y estrictos controles burocráticos, aumenta el riesgo de incurrir en un soborno y, en consecuencia, se tenderá a reducir la probabilidad de que éste ocurra. El problema que puede presentarse es que, con un exceso de procedimientos programados, se incentive el "burocratismo" —otra forma de patología organizacional— que lleve a una situación de parálisis administrativa (Anechiarico y Jacobs, 1996). Por otra par-

¹⁴ Simon (1965, pp. 45-49) sugirió distinguir entre decisiones programadas y decisiones no programadas. Las primeras son las que implican una especie de rutina o una manera sistemática de hacer las cosas. Las segundas tienen que ver con las decisiones que se toman en escenarios estratégicos y, en general, las tendientes a resolver problemas.

te, las decisiones no programadas implican la existencia de cursos de acción alternativos para la toma de decisiones. Por ejemplo, el empleado puede ejercer su juicio y discreción para tomar una decisión determinada. Dichos casos suelen escapar de los controles burocráticos normales, pues se basan más en los valores, experiencia y conocimientos de quien toma la decisión que en un mecanismo de vigilancia y rendición de cuentas externos. Por consiguiente, puede especularse que las decisiones no programadas llevan consigo un mayor potencial de corrupción que las programadas. Sin embargo, hoy día no existe ninguna evidencia empírica que nos permita confirmar esta suposición.

En este contexto, la naturaleza y el grado de la especialización de la organización se vuelven importantes. La especialización, la experiencia, el conocimiento y las habilidades profesionales dan no sólo autoridad, sino también poder a quien las posee. En las organizaciones públicas altamente especializadas y con un sistema de personal de expertos y profesionales, el control administrativo y político de la toma de decisiones es relativamente pobre. Tal es el caso, por ejemplo, de plantas nucleares generadoras de electricidad, los hospitales y universidades públicas. En otras palabras, la experiencia y el profesionalismo amplían los márgenes de discrecionalidad de quienes toman las decisiones y de la organización en su conjunto. En tales casos, aumenta el potencial para incurrir en corrupción, aunque también es cierto que este tipo de organizaciones difícilmente pueden trabajar sin amplios márgenes de flexibilidad laboral. Además, debe recordarse que el soborno sólo se presentará cuando la decisión o servicio en cuestión adquiera un valor económico para la contraparte.

En resumen, la estructura organizacional (centralizada o descentralizada), el proceso de toma de decisiones (programadas o no programadas) y el grado de especialización (bajo o alto) de la organización puede afectar la naturaleza y probabilidad de soborno.

LA IMAGEN DE LA ORGANIZACIÓN

Los casos de corrupción o soborno “descubiertos” tienen un efecto positivo en la imagen de la organización. Hacia fuera, muestran una imagen de honestidad y cla-

ridad en los procedimientos de trabajo. Hacia adentro, envían un mensaje del riesgo en el que se incurre en caso de aceptar o demandar un soborno. Ahora bien, si el descubrir y hacer pública la deshonestidad de funcionarios públicos no van acompañados de castigos o sanciones administrativas o penales realmente costosas, puede suceder que se mande el mensaje contrario: que el costo de la corrupción es tan bajo que no hay nada que perder. En dicha situación, entonces, es probable que el descubrimiento tenga un efecto “instructivo”, por así decirlo, para los posibles sobornadores y para quienes aceptan los sobornos, pues pueden desarrollar métodos y formas más novedosas de corrupción como el uso de valores difíciles de rastrear.

La imagen de la organización es importante, ya que los clientes, sean estos individuos o empresas, pueden estar más inclinados a sobornar a los funcionarios públicos si creen que la organización es corrupta y el soborno es una manera de hacer que sucedan las cosas. Si éste es el caso, entonces, los funcionarios enfrentarán a menudo situaciones comprometedoras y es de esperarse que en algún momento algún funcionario incurra en el ilícito. Por el contrario, si la imagen proyectada por la organización es de cero corrupción o que los empleados son muy estrictos en su proceder, entonces el público en general tenderá a mantenerse al margen de las prácticas corruptas. Ante la incertidumbre o el miedo, los individuos suelen actuar apegados a las reglas formales. Para que ocurra un soborno, el cliente y el funcionario deben establecer una relación de confianza. Esta relación bien puede ser bloqueada desde un inicio, enviando una imagen de transparencia y no corrupción organizacional. Ahora bien, si la imagen negativa es inmerecida, los administradores pueden ser sensibles al tema y, en un intento de erradicarla, pedirán que todo se haga según las reglas. En tal caso, es probable que se afecte la eficiencia organizacional, es decir, que se hagan más lentos los procedimientos administrativos. Esta situación puede llevar a pensar a los clientes que el soborno es necesario para lograr que las cosas se muevan, e iniciar así nuevamente un círculo vicioso. En conclusión, puede decirse que una imagen organizacional negativa, merecida o no, tenderá a aumentar la probabilidad de soborno.

NORMAS Y CULTURA ORGANIZACIONAL

Las normas y cultura organizacional también influyen en la manera en que los servidores públicos perciben y calculan los costos y beneficios de participar en un soborno, así como el riesgo implícito. Las normas de comportamiento reales de la organización pueden diferir de las normas burocráticas formales. Puede haber dependencias en las que el soborno sea habitual y hasta sistemático. En tales casos los objetivos, las tareas y la noción del servicio público pierden su validez y la organización se vuelve el medio para proporcionar beneficios ilegales a sus miembros. En una organización de este tipo, la cultura organizacional desempeña un papel importante, pues promueve, e incluso alienta, las prácticas corruptas. En efecto, en la decisión de participar o no en un soborno no sólo interviene un cálculo racional de los beneficios y costos implicados, también existe un componente cultural y valorativo. La cultura organizacional se expresa en forma de símbolos, ceremonias y rituales que bien pueden solapar una subcultura de la ilegalidad. Cuando el soborno se institucionaliza en una organización, se crea todo un lenguaje y maneras de actuar entre sus participantes, a fin de socializar dicha práctica. Así, es común que el soborno sea referido con nombres neutros como “el entre” o “los honorarios”, a fin de quitarle su connotación negativa. Una cultura organizacional que, por el contrario, condene las prácticas ilegales mediante rituales y símbolos —por ejemplo, otorgando distinciones o menciones honoríficas a servidores públicos honestos— puede generar también sus mitos y héroes que coadyuven al combate a la corrupción. En ocasiones, el lenguaje simbólico de la organización tiene mayor efecto en la psicología de sus participantes que el establecimiento de meros controles externos.

FACTORES RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

En este artículo se ha argumentado que toda administración pública es susceptible de incurrir en sobornos. Sin embargo, la naturaleza específica y la probabilidad de que ocurra un soborno dependen de las personas involucradas, del proceso o acto decisorio involucrado, de la organización en la que se registra el hecho y, por último, del medio ambiente social, económico, político y cultural en el que opera di-

cha organización. Esta sección examina algunos factores relacionados con el medio ambiente.

EL GRADO DE CAMBIO SOCIAL

Al parecer, existe una relación entre el grado de cambio social y la corrupción (Huntington, 1968, pp. 59-71). Las normas de la sociedad determinan lo que es bueno y malo, aceptable e inaceptable, adecuado e inadecuado a lo largo del tiempo. Las normas adquieren formas específicas en términos de costumbre, moral y ley, que son modificadas por los desarrollos tecnológicos, los conflictos sociopolíticos y las disputas por el poder. Con el tiempo, las normas sufren ciertos cambios y se crean nuevas. Sin embargo, por lo general, transcurre un lapso entre el momento en que terminan por desaparecer las normas antiguas y el momento en que se institucionalizan las nuevas. Así, hay un periodo de tiempo en el que las normas se vuelven confusas y, por ende, se amplían los límites de tolerancia de la ilegalidad. Ese medio ambiente proporciona un escenario adecuado para la corrupción y el soborno, que son formas de comportamiento ilegal. Por tanto, se puede afirmar que en periodos de cambio social —una revolución o una transición a la democracia— existe una mayor probabilidad de que la corrupción se incremente, como un efecto perverso en el cambio social de las normas de comportamiento.

Algunos autores señalan que el grado de cambio social, esto es, el cambio en las normas sociales, explica en buena medida por qué la corrupción se da con mayor frecuencia en países menos desarrollados que en sociedades más avanzadas (por ejemplo, Abueva, 1970, pp. 534-539). Se señala que los países desarrollados tuvieron transformaciones y experiencias similares en los siglos XIX y XX, durante los cuales se reformaron los valores, normas y conceptos relativos al Estado, los ciudadanos y los servicios públicos. Durante ese proceso surgieron nuevas normas, pero fue inevitable que durante un tiempo la corrupción no encontrara resistencia social o política. Más tarde, cuando se institucionalizaron las normas nuevas y se difundieron por medio del sistema sociopolítico, el uso del servicio público para fines privados se volvió un comportamiento desviado o ilícito (Morris, 1991).

COHERENCIA ENTRE NORMAS SOCIALES Y NORMAS BUROCRÁTICAS

Otra consecuencia importante del cambio social es que pueden generarse brechas entre las normas sociales (no escritas) y las normas burocráticas (formales y legales). Las normas sociales suelen cambiar mucho más rápido que las normas legales. Aun cuando las leyes por lo general tienen sus raíces en las normas sociales, pueden tener un carácter ajeno al estado real de las cosas de la vida social. En esos casos, "Estado" y "sociedad" pueden tener códigos de comportamiento diferentes, lo que tiene como consecuencia que las leyes pierdan su validez y se cumplan sólo ocasionalmente. Por ejemplo, en una sociedad en la que dar regalos y pequeños sobornos a los funcionarios no va en contra de las normas culturales, puede ser que las normas y reglas legales y burocráticas no sean eficaces. Esto suele suceder en países donde las estructuras son modernas, pero los valores sociales y los patrones de conducta aún son de carácter tradicional (Von Roy, 1970, pp. 86-110).

Así pues, mientras exista una mayor coherencia entre las normas sociales y las normas legales, el problema de la corrupción podrá ser controlado con mayor facilidad. Cuando las normas legales dejen de tener correspondencia con las normas sociales, se generan vacíos en la ley que pueden ser llenados con prácticas corruptas. Si los dos tipos de normas se complementan, el Estado de derecho puede establecer mecanismos de control burocrático más eficaces.

MECANISMOS DE CONTROL EXTRABUROCRÁTICOS

La prensa y los medios de comunicación, los sindicatos, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los órganos legislativos y judiciales pueden supervisar y controlar el desempeño burocrático. En ausencia de ese control efectivo que hacen las instituciones civiles, la burocracia y los burócratas pueden volverse más autónomos e irresponsables y, en consecuencia, tenderán a la conservación de sus espacios de poder (Morris, 1991; Klitgaard, 1988). En otras palabras, sin los controles extraburocráticos para prevenir que la burocracia busque su propio interés, los funcionarios serán más propensos a aceptar, e incluso exigir, sobornos. En la medida en que dichos controles sean efectivos, el soborno se vol-

verá más arriesgado y costoso y, por consiguiente, la probabilidad de que ocurra disminuirá.¹⁵

ALGUNAS IMPLICACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Con base en este marco conceptual, es posible señalar algunas medidas orientadas hacia el diseño de políticas públicas anticorrupción. En síntesis, es posible mencionar cinco áreas principales de reforma: 1) programas públicos, 2) reorganización del gobierno, 3) cumplimiento de la ley, 4) concientización pública, y 5) creación de instituciones de combate a la corrupción.¹⁶

El poder discrecional de los funcionarios públicos se puede reducir mediante un amplio conjunto de modificaciones enfocadas hacia la reorganización y reforma de los programas públicos. Esto no sólo disminuirá el incentivo para pagar sobornos, sino que también modernizará el aparato público y mejorará el sistema de reclutamiento del gobierno. Las reformas pueden ir desde la eliminación de programas que no tienen una justificación clara hasta la simplificación de programas y procedimientos para hacerlos más claros y transparentes.

¿Qué otras opciones de reforma existen? Cuando los pagos realizados por los clientes realmente ayuden a mejorar la eficiencia de los programas públicos y no sean ilegales —por ejemplo, las concesiones para suministrar servicios—, lo que procede es minimizar las áreas de discreción burocrática. Cuando esta discreción deba permanecer, se pueden dar a los funcionarios lineamientos claros para el ejercicio de sus deberes. En otras palabras: hacer explícita la cartografía de las premisas de decisión con base en la cual el funcionario debe ejercer su juicio. La privatización de empresas estatales también puede reducir las oportunidades de corrupción dentro del gobierno. Disminuir el "monopolio de poder" de los burócratas

¹⁵ Por ejemplo, se ha documentado que la ausencia de controles extraburocráticos en Tailandia, Paquistán y Uganda explica en parte la persistencia de la corrupción y el soborno en sus administraciones públicas, a pesar de varios intentos de reforma. Véanse, respectivamente, Riggs (1966), Goodnow (1964) y Ouma (1991).

¹⁶ Estas cinco estrategias antisoborno se basan en informes de la OCDE sobre medidas preventivas para atacar la corrupción. Todas estas recomendaciones se han instrumentado en varios países con diferentes resultados. Sin embargo, en general, la experiencia de la OCDE muestra que estas medidas son eficaces en el combate a la corrupción. Véase, OCDE (1996; 1999).

mediante fuentes de abastecimiento rivales puede incentivar la competencia entre burócratas, lo que hará más costoso el ilícito. Por ejemplo, si los trámites para obtener una licencia de conducir sólo se pueden hacer en ciertas ventanillas y a ciertas horas, el monopolio del funcionario responsable es muy alto y, por consiguiente, también lo es la probabilidad de incurrir en sobornos. Por el contrario, si para gestionar el mismo servicio se disponen varias oficinas en distintos puntos, con horarios más flexibles y con lineamientos claros, sencillos y del dominio público, el monopolio del funcionario será menor. Generar escenarios de competencia interna dentro del gobierno ha demostrado ser un mecanismo eficaz de combate a la corrupción (OCDE, 1999).

Más que implicar la reforma de programas específicos, prevenir la corrupción mediante la reorganización del gobierno implica cambiar la manera en que éste ejerce sus funciones. ¿Cómo puede lograrse esto? Existen varias opciones. Una de ellas, sin duda, es mediante la profesionalización del servicio público. La profesionalización implica, entre otras cosas, capacitación, sistemas meritocráticos de reclutamiento y promoción y salarios justos y competitivos. Mediante el pago de salarios justos y competitivos, los funcionarios tienen mayores incentivos para seguir una carrera honesta y, más aún, se abre la puerta para que personas mejor calificadas ingresen en el servicio público. Otra opción es mediante la apertura de información a los ciudadanos y clientes en general. El gobierno debe proveer información clara y precisa, es decir, informar a los ciudadanos sobre sus derechos legales al tratar con el gobierno, publicar manuales de apoyo de fácil acceso para los usuarios y contratistas. Asimismo, es posible establecer mecanismos de rotación de personal en puestos de contacto directo con el público, como una medida para bloquear la “confianza” que siempre es necesaria en toda relación de soborno. Con la rotación de personal, los usuarios no podrán predecir el comportamiento del funcionario con el que tratan y, por tanto, aumenta el riesgo al ofrecer un soborno. En suma, el rango de opciones para cambiar el *modus operandi* del gobierno es extenso. Algunas sugerencias incluyen:

- crear sistemas internos de administración financiera que aseguren controles adecuados y efectivos sobre el uso de recursos;

- establecer mecanismos internos de rendición de cuentas que permitan revisar de manera rápida y eficiente las decisiones tomadas;
- responsabilizar a los administradores sobre las actividades de sus subordinados;
- llevar a cabo, de manera sorpresiva, revisiones al trabajo de los funcionarios públicos;
- auditar y purgar la nómina de las dependencias públicas para eliminar a los “aviadores” y dificultar su reaparición;
- proporcionar los medios para recibir quejas de abusos por parte de funcionarios hacia ciudadanos. Pero también proveer canales de comunicación que permitan a los funcionarios subalternos denunciar la corrupción de sus superiores, sin riesgo de represalias;
- establecer mecanismos para que la sociedad civil se involucre en un proceso continuo de revisión gubernamental;
- entrevistar a los ciudadanos de manera periódica acerca de sus percepciones sobre los servicios públicos;
- forzar la toma de decisiones rápida para eliminar la demora durante la cual se puede producir la corrupción;
- solicitar que se informen y registren todos los regalos, hospitalidad, etcétera, recibidos por los funcionarios públicos;
- construir con el sector privado y la sociedad civil coaliciones de apoyo para la prevención de la corrupción;
- apoyar y alentar organizaciones no gubernamentales que ayuden en la fiscalización y denuncia de actos ilícitos;
- publicar y hacer del dominio público los procedimientos por seguir para tramitar, solicitar o gestionar cualquier servicio público.

Sin importar las opciones, la reforma dentro de los programas y procedimientos públicos no puede producirse en el aislamiento. Debe existir coerción legal creíble para apoyar estas reformas administrativas. Sin embargo, en muchos países no se respeta ni a los fiscales ni al poder judicial, y las leyes implícitas son débiles e ineficaces. Es necesario considerar varios tipos de reformas para fortalecer el cumplimiento de los incentivos anticorrupción.

Una medida recurrente en el combate a la corrupción es el establecimiento de investigadores y fiscales independientes con capacidad de investigación y prosecución. Incluso, en algunos países —como Noruega, Suecia y Hong Kong—, dichos investigadores tienen acceso a todo tipo de documentación gubernamental y del sector privado. De tal manera que tanto el sector público como el privado están sujetos a investigaciones legales. Este tipo de medidas deben fortalecerse con acuerdos y tratados internacionales para la asistencia legal mutua entre países y la actualización de leyes y reglamentos anticorrupción.

También pueden considerarse reformas tendientes a revocar cualquier tipo de inmunidad de la que disfrute algún funcionario público de alto nivel por razón de su trabajo. También deben considerarse procedimientos para castigar a los implicados en la corrupción fuera de la jurisdicción del Estado. Por ejemplo, son disuasivos poderosos para los posibles corruptos las listas negras de las empresas más corruptas, el arreglo de extradiciones y otras disposiciones legales que permitan incautar y decomisar las ganancias de los corruptos, dentro o fuera del país.

Todos los esfuerzos anticorrupción —ya sea que se trate de reformar programas públicos, reorganizar el gobierno o fortalecer el cumplimiento de la ley— deben contar con el apoyo de la población. Las campañas en contra de la corrupción no pueden tener éxito a menos que el público las respalde. Si las personas y empresas comunes en todos los niveles de la sociedad están acostumbradas a tratar con el Estado por medio de sobornos o “mordidas”, será difícil cambiar las actitudes. Sin embargo, ese cambio en la actitud y mentalidad de la población es esencial si se desea que el cambio fundamental se produzca. Es necesario que la gente entienda la seriedad del problema de la corrupción y que reciba información sobre las medidas concretas con las que pueden coadyuvar en el combate a la corrupción. Las organizaciones civiles (como organizaciones empresariales, asociaciones de profesionales, sindicatos y grupos *ad hoc*), en sociedad con el gobierno y el sector privado, tienen una función importante en la creación de la conciencia pública del daño que produce el soborno y todo tipo de corrupción. La tarea es, pues, crear una cultura de la legalidad en la que las prácticas cotidianas de soborno sean descalificadas, denunciadas y perseguidas.

A este respecto, pueden seguirse varios pasos. Uno de los primeros sería averi-

guar cuál es la percepción del público respecto a los niveles de corrupción existentes y dónde se produce ésta, para tener un diagnóstico con el cual se pueda comparar el progreso de las reformas anticorrupción. Segundo, el medio legal y administrativo debe proporcionar un campo propicio para la libertad de prensa. A esta libertad le serán útiles varias medidas, como aprobar leyes de Libertad de Información, que les den a los ciudadanos, incluso a los periodistas, acceso a la información del gobierno; revocar o revisar las leyes en contra de la difamación y del “agravio”, para asegurar que estas leyes no se utilicen para amenazar y obstaculizar a la prensa; terminar con la censura a los medios de información; y asegurar que los empleados de los medios de comunicación, propiedad del gobierno, puedan mantener estándares profesionales de independencia y responsabilidad.

Además, el medio en el que opera la sociedad civil debe ser apropiado para una sociedad libre y democrática. Las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones civiles deben ser fáciles de establecer, sus cláusulas de registro deben ser simples y económicas, y el registro debe ser un derecho y no un privilegio.

Un gobierno que es serio en su lucha contra la corrupción puede también necesitar instituciones nuevas o fortalecer las existentes para hacer del combate a la corrupción una acción permanente e independiente. En la experiencia internacional existen varios modelos de comisiones o departamentos anticorrupción que actúan de manera independiente. En general, se trata de instituciones de creación nueva que siguen el modelo exitoso de la Independent Commission Anti-Corruption de Hong Kong. Esta comisión es una institución con amplios poderes para investigar y procesar casos de corrupción y un mandato de educación pública (De Speville, 1997). Las instituciones que se instrumenten siguiendo el modelo de la ICAC de Hong Kong deben ser genuinamente independientes, pero estar sujetas al imperio de la ley, pues corren el riesgo de volverse una fuerza de represión con derecho propio.

Otra opción es fortalecer las instituciones existentes de contraloría o ampliar las responsabilidades de la oficina del Ombudsman. Las resoluciones de dichos organismos deberían tener carácter obligatorio y sus informes deben ser del dominio público, de tal manera que la sociedad civil coadyuve en la rendición de cuentas de funcionarios públicos.

Al llevar a cabo la reforma anticorrupción —con todos sus procesos y procedimientos, elecciones y opciones— es importante recordar que se trata de un proceso de largo plazo que debe estar respaldado desde la cima del poder público. Ninguna acción anticorrupción será eficaz sin una educación cívica que fomente la cultura de la legalidad y refuerce actitudes y conductas en todos los niveles sociales. Al inicio, los esfuerzos de reforma deben atacar aquellos asuntos en los que el éxito sea más seguro o en los que exista un valor agregado, teniendo en cuenta la importancia de los tiempos y la secuencia, lo cual ayudará a construir confianza entre el público de la transparencia y responsabilidad del Estado.

CONCLUSIONES

En este artículo se afirmó que las burocracias públicas tienen un potencial para incurrir en el soborno. Así, se identificaron y examinaron factores que pueden modificar este potencial o la probabilidad de que ocurra y se formularon algunas proposiciones dentro de un marco conceptual que involucra factores relacionados con: 1) los individuos, 2) el acto corrupto, 3) la organización, y 4) el medio ambiente. Estos factores se alteran unos a otros y asumen diferentes pesos o importancia de acuerdo con los contextos temporal, espacial y social en cuestión, dando como resultado que la probabilidad, naturaleza, frecuencia, alcance y precio del soborno tomen sus formas específicas y concretas.

El soborno se encuentra, hasta cierto punto, en todas las sociedades. Como un signo de que algo funciona mal en la relación entre la sociedad y el Estado, el soborno es un fenómeno penetrante. Sin embargo, los reformadores deberían preocuparse no sólo por oponerse al soborno *per se*, sino por revertir su efecto negativo en la eficiencia y transparencia del sector público como un todo. El reformador bien informado sabe que jamás se podrán eliminar por completo las fuentes del soborno. De hecho, en la realidad sería muy costoso intentar hacerlo. Centrarse en un solo aspecto del combate a la corrupción también puede tener un efecto negativo en las libertades personales y la eficiencia organizacional (Anechiarico y Jacobs, 1996). Por ejemplo, los programas y servicios públicos altamente discrecionales y, por ende, con una mayor propensión a la corrupción pueden ser difíciles de elimi-

nar por completo, pues la discreción burocrática puede todavía ser necesaria para la administración efectiva; y el cumplimiento de la ley y la educación cívica son cualquier cosa menos económicos. De esta manera, el objetivo no es lograr una rectitud completa, sino conseguir un aumento fundamental en la honestidad, eficiencia e imparcialidad del gobierno.

Entonces, ¿por dónde deben iniciarse los esfuerzos antisoborno? El punto de entrada obvio es entender las causas fundamentales, las excusas e incentivos que alimentan la práctica del soborno en cualquier nivel. Este artículo es un esfuerzo en esa dirección. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbink, K., B. Irlenbush y E. Renner (1999), *An Experimental Bribery Game*, SFB Discussion Paper B-459, University of Bonn.
- Abueva, J. (1970), "The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development", en A. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Nueva York, Rinehart and Winston.
- Amundsen, I. (1999), "Political Corruption: An Introduction to the Issues", Working Paper 1999: 7, Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- Anechiarico, F. y J. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Banfield, E. (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, núm. 3, pp. 599-605.
- Coleman, J. (1974), *Power and the Structure of Society*, Filadelfia, University of Philadelphia Press.
- Corruption and Reform (1986), *An International Journal*, The Netherlands, Martinus Nijhoff.
- Della Porta, D. y A. Vannucci (1999), *Corruption Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- De Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper and Row.

- De Speville, B. (1997), *Hong Kong. Policy Initiatives Against Corruption*, París, Development Center Studies, OCDE.
- Del Castillo, A. (inédito), "On Corruption: A Bibliographic Review", Tesis de Doctorado, cap. 1, Bergen, University of Bergen.
- Durkheim, E. (1966), *The Rules of Sociological Method*, Nueva York, Free Press.
- Gardiner, J. (1970), *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Gjesdal, F. (1982), "Information and Incentives: the Agency Information Problem", *Review of Economic Studies*, vol. 49, núm. 2, pp. 373-390.
- Goodnow, H. (1964), *The Civil Service of Pakistan: Bureaucracy in a New Nation*, New Haven, Yale University Press.
- Grindle, M. y J. Thomas (1991), "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1163-1181.
- Groenendijk, N. (1997), "A Principal-Agent Model of Corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, núms. 3-4, pp. 207-229.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alons-Terne (1998), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty", IMF Working Paper, 98/76.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Husted, B. (1999), "Honor Among Thieves", *Business Ethics Quarterly*, vol. 1, núm. 1, pp. 19-28.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Long, M. y S. Rao (1995), "The Wealth Effects of Unethical Business Behaviour", *Journal of Economics and Finance*, vol. 19, núm. 2, pp. 65-73.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CX, núm. 3, pp. 681-712.
- McMullan, M. (1961), "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*, vol. 9, núm. 3, pp. 181-200.
- Merton, R. (1968), *Social Structure and Social Theory*, Nueva York, Free Press.
- Morris, S. (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Nooman, J. (1984), *Bribes*, Nueva York, Macmillan.
- Nye, J. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 417-427.
- OCDE (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, París, OCDE.
- (1999), *Public Sector Corruption. An International Survey of Prevention Measures*, París, OCDE.
- Ouma, S. (1991), "Corruption in Public Policy and its Impact on Development —The Case of Uganda since 1979", *Public Administration and Development*, vol. 11, núm. 5, pp. 473-490.
- Riggs, F. (1966), *Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Policy*, Honolulu, East-West Center Press.
- Rose-Ackerman, S. (1975), "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, núm. 4, pp. 187-203.
- (1978), *The Political Economy of Corruption*, Nueva York, Academic Press.
- (1999), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scott, J. (1972), *Comparative Political Corruption*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Shavell, S. (1979), "Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship", *Bell Journal of Economics*, vol. 10, núm. 1, pp. 55-73.
- Simon, H. (1965), *The New Science of Management Decision*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Tolbert, P. y L. Zucker (1999), "The Institutionalization of Institutional Theory", en S. Clegg y C. Hardy (eds.), *Studying Organization. Theory and Method*, Londres, Sage.
- Transparency International (1997a), "Where does Corruption Flourish?", en *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Washington, Transparency International & EDI/World Bank.
- (1997b), "Administrative Reforms", en *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Washington, Transparency International & EDI/World Bank.
- Van Rijckeghem, C. y B. Weder (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", IMF Working Paper, WP/97/73.
- Van Roy, E. (1970), "On the Theory of Corruption", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, núm. 1, pp. 85-113.
- Vaughan, D. (1999), "The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster", *Annual Reviews Sociology*, vol. 25, núm. 1, pp. 271-305.