

Reflexiones sobre la corrupción del Estado, el desarrollo económico y la renta de los recursos naturales en América Latina: una respuesta a Calderón y Castells

Jorge Hernández

Economista. Máster en Economía Matemática.
Profesor asociado (UNIMET) y profesor invitado (IESA)

Resumen

Este artículo es una reflexión en torno al origen de la corrupción del Estado en América Latina. Se discute que la corrupción del Estado no es intrínseca a la ideología neoliberal. De hecho, se argumenta que el desarrollismo, como modelo de gestión económica para el desarrollo, es proclive a la corrupción del Estado como consecuencia del *rent-seeking* y el problema del principal y el agente. Más aún, la corrupción del Estado en países ricos en recursos naturales tiene como explicación el manejo centralizado de la renta económica derivada de activos no producidos.

Palabras clave: Corrupción, Estado, teoría de juegos, rent-seeking, problema del principal y el agente.

Reflections on State Corruption, Economic Development and Natural Resource Rents in Latin America: A Response to Calderón and Castells

Abstract

This paper tackles the secular problem of corruption of the State in Latin American countries. It is argued that corruption of the State is not consubstantial to the neoliberal ideology. Moreover, it is claimed that developmentalism is prone to rent-seeking and the principal-agent problem, and makes the State more susceptible to corruption, particularly in countries rich in natural resources where the economic rent derived from movable non-produced assets is managed by the central public administration.

Keywords: Corruption, State, game theory, rent-seeking, the principal-agent problem.

I. INTRODUCCIÓN: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA*

El ensayo que se presenta es un producto de las discusiones sostenidas en el seminario Cambios Históricos en la Sociedad Latinoamericana Contemporánea, CENDES-UCV (Prof. Isabel Licha y Prof. Fernando Calderón. Agosto, 2020). Aunque este ensayo está enmarcado como respuesta al trabajo de Calderón y Castells, 2019: “La corrupción del Estado”, en Fernando Calderón y Manuel Castells (2019). *La nueva América Latina*, (pp. 291-300), se intenta abordar la corrupción como un problema general que afecta las posibilidades de alcanzar el desarrollo económico, pero cuya explicación no reside en los incentivos de mercado. Así, se aprovecha la oportunidad para poner sobre el tapete reflexiones en torno a temas de economía política relativos al manejo y la asignación de la renta de los recursos naturales, aspectos que se consideran nodales en las posturas teóricas de fondo sobre el desarrollo económico y la administración del Estado en Latinoamérica.

En América Latina, el ciudadano promedio no considera la corrupción como un flagelo que afecta la propia viabilidad sociopolítica del Estado y, por consiguiente, de los proyectos nacionales (Berniell, 2019). En general, se percibe la corrupción del Estado como parte de la cultura e idiosincrasia de los países. Es común escuchar en cualquier país latinoamericano la justificación de que cualquier funcionario público “acomode primero a su familia” y deje después espacio para que acólitos y allegados también se beneficien de acciones dolosas. Se concibe, entonces, en todos los estratos socioeconómicos, que la corrupción del Estado no es, *per se*, una conducta individual con severas repercusiones sociopolíticas adversas. Al final de cuentas, es el grado, y no la corrupción misma, lo que la hace aceptable o inaceptable¹. Pero: ¿por qué es la corrupción del Estado un problema? ¿Es cierta la percepción de la corrupción del Estado como parte de la cultura? Considérese primero, de manera muy sucinta, la corrupción como problema a manera de justificar esta reflexión. Déjese para la sección IV la discusión relativa a la “cultura de la corrupción”.

Una respuesta a la pregunta de la corrupción del Estado como problema yace en la teoría liberal del Estado. El Estado surge como un contrato social; es decir, como un arreglo societal entre ciudadanos (agentes) para evitar el estado de la naturaleza (Hobbes, 1651): conceptualmente, el Estado deviene de acciones de grupos sociales antagónicos que

* Agradezco los comentarios de Francisco Sáez, Isabel Licha, María A. Moreno, Rafael Mac Quae y Vladimir López. Todo lo expresado en este trabajo es de mi entera responsabilidad.

¹ Conjeturalmente, la raíz de esta percepción quizás proviene de la dependencia fiscal respecto de los flujos de ingresos generados por activos no producidos (recursos naturales) en la región. Al no ser ingresos provenientes de los contribuyentes, su asignación pareciera no constituir un costo de oportunidad directo para estos: “...Then the cost of waiting for a small windfall may be perceived to be foregone consumption, while in contrast, the opportunity cost of waiting for a large windfall is perceived as simply foregone interest...”, (Loewenstein y Thaler, 1989). El antropólogo político Fernando Coronil da una explicación de la influencia de los recursos naturales en la percepción de los agentes venezolanos en cuanto al Estado como un agente ajeno al resto de la sociedad, la cual se considera extrapolable al resto de América Latina. *Cfr.* (Coronil, 2016). Más sobre esta discusión en la sección 0.

JORGE HERNÁNDEZ

acuerdan y coordinan un arreglo societal. Dicho arreglo conforma un set institucional: reglas de juego y organismos gubernamentales; estos últimos capaces de hacer cumplir los contratos y de ejecutar políticas públicas. La corrupción del Estado mina esta concepción porque es el privilegio del “más fuerte” el que prevalece, irrestrictamente. Por consiguiente, la corrupción del Estado destruye al propio ente y hace desvanecer la cohesión social, poniendo en riesgo los proyectos nacionales. Otra respuesta relacionada a la corrupción como problema reside en el impacto sustractivo de esta en el crecimiento económico. Sin embargo, no hay evidencia econométrica definitiva en este sentido –ver, por ejemplo, Nguyen, Nguyen y Tran-Nam, 2014, para una revisión extensa de la literatura–.

Los ámbitos arriba mencionados constituyen una justificación para el análisis, mas no son de la atención de este trabajo. Es parte de la premisa de que la corrupción es una acción individual con ingentes repercusiones indeseables para la sociedad en diferentes dimensiones, siendo la económica una de ellas. Por tanto, el enfoque de la reflexión es el origen de la corrupción, con particular énfasis en los países ricos en recursos naturales. En otras palabras, la preocupación gira en torno a las razones, económicas y no económicas, en un país con dotaciones de activos no producidos, que explican por qué un servidor público comete actos de peculado. Entre la explicación no económica se aborda el *poder situacional* desde la perspectiva de la psicología social. El pie de página once, (11), resume esta visión y plantea un campo de investigación posterior. De hecho, lo expresado en este pie de página sugiere, incluso, más que una explicación de la corrupción, la casi imposibilidad de la administración eficiente de la renta de los recursos naturales por parte del Estado en las naciones económicamente atrasadas² (el subrayado delimita claramente el espacio de la aseveración). Por otra parte, la justificación económica se concibe desde la dimensión individual de una situación (juego) repetido que enfrenta todo funcionario público.

El orden de discusión del presente opúsculo es el siguiente. En la sección II, siguiendo a Calderón y Castells (2019), se plantea la explicación de la corrupción en América Latina partiendo de los modelos de gestión económica para el desarrollo. La elucidación de estos autores es rebatida en algunos de sus argumentos. En la sección 0, se aborda la visión neoinstitucionalista de la corrupción, haciéndose énfasis en la existencia y manejo de la renta de los recursos naturales. En la sección IV se presenta un modelo sencillo, desde la perspectiva de la teoría de juegos (juegos no cooperativos repetidos), sobre los (des)incentivos de los funcionarios públicos para el manejo probo de recursos públicos. La sección V culmina el ensayo con algunos comentarios de cierre.

² Existe un contraejemplo en relación a esta afirmación: Terminada la Segunda Guerra Mundial, Finlandia, nación primaria exportadora con dotación maderera ingente, fue obligada a realizar pagos por reparaciones de guerra a la Unión Soviética, lo cual implicó, por necesidad, conducir el ahorro de su sector externo a favor del desarrollo económico inclusivo, capaz de producir el suficiente *output* que le permitiese su autodeterminación como nación y cumplir con sus obligaciones de posguerra [ver Hjerppe (2021) y Alestalo y Kuhnle (1986-1987) para una revisión del caso finlandés].

II. MODELOS POLÍTICOS DE GESTIÓN ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO Y LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

El análisis de la corrupción en la América Latina de Calderón y Castells (*op. cit.*) considera que ninguno de los modelos políticos de gestión económica para el desarrollo (*i. e.*, el neoliberalismo, *sic*, y el desarrollismo) es causa de corrupción, pero esta se manifiesta distintivamente en cada modelo: “La corrupción trasciende la especificidad de los modelos de desarrollo”. De acuerdo a esta premisa, dado que el Estado es el núcleo estructurante en América Latina, si hay corrupción del Estado, esta se convierte en un rasgo estructural.

El mercado como fuente de corrupción

En los círculos de pensamiento marxistas, el mercado es considerado la fuente primaria de corrupción del Estado. Se puede discurrir que Calderón y Castells (2019, p. 292) es una exégesis de esta postura, en la cual se afirma que el modelo neoliberal, y su expresión máxima, el mercado, está consustanciado con la corrupción: “La principal contribución del modelo neoliberal al incremento de la corrupción fue su legitimación”; el mercado por encima de los “valores humanos prioritarios..., acumulación primitiva de patrimonio, para personas y empresas, cualesquiera sean los medios utilizados”. Se argumenta que el *extractivismo informacional*³ (dentro del modelo neoliberal) ha establecido grandes influencias en el funcionamiento y toma de decisiones del Estado: la influencia de las corporaciones, nacionales e internacionales, mediante la inversión y el acceso a los mercados a través de las redes globales (*i. e.*, cadenas globales de valor) es difícil de contener.

Con una postura que se considera axiológica, los argumentos expuestos apuntan a establecer un nexo causal entre neoliberalismo (la maximización de bienestar del individuo) y la corrupción del Estado (en particular en América Latina).

Hay una digresión a lugar útil para establecer el hilo (contra)argumental que sigue: desde una perspectiva teórica, *in stricto sensu*, el neoliberalismo no es un modelo de desarrollo⁴. A lo sumo, a través del constructo de la teoría económica neoclásica, la preocupación del neoliberalismo es el crecimiento y el bienestar social se define como el consumo de un flujo de bienes bajo la premisa de la no saciedad de los agentes, los cuales deciden intertemporalmente

³ Esta categoría creada por los autores de marras se refiere a las actividades extractivas tradicionales dentro de la globalización de los procesos productivos.

⁴ La inferencia del *efecto social derrame* proveniente del crecimiento económico no tiene una sustentación teórica desde la perspectiva de la eficiencia Paretiana. En Adelman (2001) se presentan estos argumentos en cuanto a la “economía neoclásica del desarrollo” (*sic*): al confundirse desarrollo con crecimiento se cree que las relaciones de mercado son suficientes para alterar la trayectoria impuesta por las condiciones socioeconómicas iniciales, lo cual va contrapelo respecto de la evidencia histórica de Alemania y Japón, y el surgimiento tardío de algunos países del sudeste asiático (Corea del Sur, Singapur y Taiwán, fundamentalmente).

JORGE HERNÁNDEZ

entre consumo presente o el consumo futuro (ahorro). Los conflictos distributivos generan ganadores y perdedores (darwinismo social). Por tanto, ni el desarrollo económico ni la desigualdad socioeconómica, esta última como falla de mercado, son parte de la preocupación de esta corriente de pensamiento político y económico.

En el modelo político neoliberal de gestión económica, el ciudadano es un agente maximizador sujeto a restricciones presupuestarias y legales. La violación de las restricciones legales está sujeta a riesgos de penalización (la corrupción es el reflejo de actos delincuenciales dentro de esta concepción). Por consiguiente, para la consecución de equilibrios societales, los agentes (*i. e.*, actores sociales en disputa) construyen un árbitro imparcial (el Estado) que minimiza la infracción de las pautas legales establecidas mediante la minimización de la asimetría de información y las acciones punitivas por parte del Estado.

De hecho, el mercado, como institución social, fue creado por la sociedad (*i. e.* los agentes en acciones descentralizadas) para minimizar el espacio de arbitraje. Por contraposición, la corrupción es un espacio de arbitraje máximo. Por consiguiente, el mercado, como institución social, no es fuente ni está consustanciado con la corrupción⁵. Al contrario, desde un plano teórico, entre el neoliberalismo y la corrupción del Estado hay una relación inversa: el neoliberalismo promueve menos Estado y más transparencia, no por ética, sino por la demanda de los mercados políticos y de los contribuyentes⁶.

La corrupción en los modelos políticos dirigistas de gestión económica

El dirigismo estatal (desarrollismo) tiene como fin el crecimiento acelerado y sostenido con inclusión social. Está llamado a solucionar (o por lo menos mitigar) las fallas de mercado (conflictos distributivos y provisión de bienes públicos, esencialmente) al tiempo que se transforman las relaciones productivas y sociales (*i. e.*, desarrollo). Este modelo sociopolítico, habría que afirmarlo, ha sido exitoso en ciertos casos. La evidencia histórica así lo atestigua para las experiencias de algunos países del sudeste asiático (p. ej., Corea del Sur, Singapur y Taiwán). Estos países difícilmente se hubiesen industrializado y desarrollado siguiendo un modelo de gestión neoliberal. Para empezar, la

⁵ Existen actividades ilícitas en las que se transan productos y servicios considerados prohibidos: p. ej., narcóticos, órganos humanos, personas, etc. Estas actividades ilegales generan grandes ganancias por arbitraje; por eso existen y funcionan como mercados no regulados como consecuencia de las fallas de gobierno; así lo afirma el expresidente del Uruguay, José Mujica, en relación al narcotráfico: “peor que la droga es el narcotráfico”. El trabajo magistral de William Baumol (1990) ilustra históricamente cómo la estructura retributiva (*structure of payoffs*) afecta la decisión de las actividades empresariales, y cómo invariablemente a lo largo de la historia, el arreglo institucional perfila dicha estructura. El análisis de Baumol es extensible al *rent-seeking*.

⁶ Hay una advertencia a lugar: las fallas de mercado por la asimetría de información (incompletitud de mercado) invalidan algunos postulados de la teoría neoclásica. La teoría de juegos (juegos no cooperativos) es una respuesta a estas debilidades y es la elaboración teórica más avanzada de la escuela neoclásica. De hecho, la teoría de juegos explica la corrupción como la incapacidad de un árbitro (el Estado) de ejercer acciones punitivas, o por la imposibilidad de los agentes de ejercer retaliaciones y coordinar acciones colectivas correctivas.

competencia derivada de la organización industrial de los países centro nunca lo hubiese permitido. Solo la presencia de un Estado con acciones programadas para impulsar la industrialización y la provisión masiva de bienes públicos hace posible la consecución de la modernidad y el desarrollo de países atrasados (*cf.* Amsden, 2004).

El modelo desarrollista, confronta, sin embargo, retos significativos en la gestión y asignación de recursos públicos: *el rent-seeking* y el problema del principal y el agente. Tanto el uno como el otro ocasionan graves fallas de gobierno. Más aún, en presencia de renta económica generada por activos no producidos (recursos naturales), tanto el *rent-seeking* como el problema del principal y el agente son fuentes importantes de corrupción del Estado. Particularmente, el *rent-seeking* conforma y retroalimenta la distribución asimétrica de la renta económica pública derivada de los recursos naturales, cuando esta se destina al gasto público de inversión o al gasto corriente procíclicos de acuerdo al signo y magnitud de choques en los términos de intercambio, de tal forma que se conforman reglas de acciones (juegos bayesianos) a favor de destinar recursos privados en búsqueda de captura de renta pública⁷.

Por otra parte, el problema del principal y del agente, o de múltiples principales y múltiples agentes, se despliega plenamente ante el poder *de facto* que le otorga al agente la administración de cuantiosos recursos económicos públicos provenientes de activos no producidos, los cuales no tienen un origen fiscal-impositivo de parte de los ciudadanos contribuyentes (los principales). (Más información sobre este asunto en la próxima sección).

Desde la perspectiva axiológica de Calderón y Castells (*ibidem*), la corrupción del Estado en el modelo desarrollista es propia de la visión peyorativa del neoliberalismo: los intereses del individuo por encima de los intereses colectivos. Es importante destacar que la apología que hacen los autores de desviar recursos de las empresas públicas para la financiación de políticas redistributivas (el financiamiento del gasto público social desde las empresas públicas, p. 294) es contraria al bienestar social⁸; es decir, estas acciones generan intertemporalmente pérdidas importantes para la sociedad en términos de:

- Descapitalización de las empresas públicas, no solo de capital físico y financiero, sino de capital humano.

⁷ La prociclicidad del gasto público genera efectos devastadores en la sociedad: esta política de gasto público no solo es fiscalmente insostenible, sino sociopolíticamente explosiva al causar grandes pérdidas de bienestar desde una perspectiva intergeneracional. Las formulaciones y diseños de reglas fiscales (RF), están llamadas a superar este rasgo típico (aunque no exclusivo) de las economías atrasadas, pero ricas en recursos naturales; incluso en la evolución del diseño de RF se incluyen “cláusulas de escape” (*cf.* Moreno, Sosa y Zambrano, 2021). En el caso de los países atrasados ricos en recursos naturales, la implementación de reglas fiscales es sumamente ardua, sin embargo. La gestión pública se enfrenta a mercados políticos en los cuales el votante medio tiene una elevada tasa de impaciencia como consecuencia de sus bajos ingresos. Por tanto, las reglas fiscales son extremadamente difíciles de cumplir, tanto en periodos de auge de precios de los *commodities* de exportación (*boom times* o *windfall*) como en los tiempos de bajos precios (*bust times*). Lo expuesto sugiere una discusión de las reglas de asignación de la renta económica de los recursos naturales como telón de fondo al diseño de reglas fiscales (*cf.* Sala-i-Martin y Subramanian, 2012) para una discusión del caso nigeriano.

⁸ La experiencia venezolana desde 1999 a la fecha es emblemática (para una medición de los impactos económicos del manejo de Petróleos de Venezuela, S. A.-PDVSA durante este periodo (ver Hernández y Leone, 2019).

- Pérdida de bienestar por provisión ineficiente de bienes y servicios.
- Corrupción. La financiación de gastos sociales por parte de empresas públicas es fuente frecuente de malversación de fondos.
- Dislocación de las funciones del Estado como proveedor de bienes públicos y agente corrector de fallas de mercado (p. ej., inequidad distributiva).

III. RENTA DE LOS RECURSOS NATURALES Y CORRUPCIÓN: EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Un aspecto clave en el análisis de la corrupción en América Latina es el manejo de la *renta económica proveniente de los recursos naturales* (REPRN)⁹. Es decir, un “factor estructural”, omnipresente, es la renta económica derivada de activos no producidos (recursos naturales, minerales o no minerales). Esta renta económica tiene un impacto fiscal porque ella es recaudada impositivamente mediante regímenes fiscales *ad hoc* (en el caso de recursos naturales de propiedad pública, en especial minerales) o mediante impuestos a las exportaciones (en el caso de recursos naturales de propiedad privada, en especial, pero no exclusivamente, de recursos no minerales, p. ej., la tierra agrícolamente fértil)¹⁰.

La existencia y el manejo de la REPRN en América Latina es transversal al régimen político, y no ha cambiado en democracia: los administradores del Estado manejan la renta y, este hecho, desde la perspectiva del análisis de la corrupción del Estado, es fuente para acciones ilícitas (se mencionó en la sección anterior el problema del principal y el agente y el *rent-seeking* como graves óbices para la administración de los recursos públicos en presencia de REPRN: el grado de poder y discrecionalidad que otorgan los recursos económicos cuantiosos derivados de activos no producidos hace “inmonitoreable” la gestión pública de quienes administran el Estado por parte de la ciudadanía¹¹).

⁹ En general, la renta económica se deriva de la ruptura de la *condición de cero-beneficio*. La consideración de los recursos naturales (activos no producidos) como factor de producción fijo implica que este factor devenga un ingreso; es decir, renta (cfr. Varian, 1992).

¹⁰ El tratamiento de la existencia e influencia de la renta económica fue un tema de interés del Prof. Asdrúbal Baptista quien se dio a la tarea, entre muchas contribuciones, a reformular el Sistema de Cuentas Nacionales para dar cabida a la remuneración de los recursos naturales como un factor específico. El título de su obra prima, *Teoría económica del capitalismo rentístico* (2010) es un oxímoron que refleja la especificidad de las economías latinoamericanas.

¹¹ Lo afirmado tiene una sustentación robusta desde la perspectiva de la psicología social. La *transformación del carácter* de los agentes encargados de administrar, sin restricción, la REPRN, (como consecuencia de la asimetría de información y de la ausencia de sensación de los principales en cuanto a un costo de oportunidad directo (Loewenstein y Thaler, *op. cit.*) presenta una contrapartida en el *efecto Zimbardo*, también conocido como el *efecto Lucifer* (Zimbardo, 2008). Es decir, el manejo de cuantiosos recursos económicos provenientes de activos no producidos ejerce una influencia transformadora en la psicología del agente (administrador del Estado) debido al *poder situacional*, elemento que los modelos económicos no toman en consideración. Lo anterior significa que, en el plano subjetivo, cuando el agente está imbuido en la administración inmonitoreada de cuantiosos recursos, un impacto transformativo en la psicología de él y de todos aquellos que cercanamente le rodean, ocurre. El político que “de buena fe” promete una administración proba y eficiente de la REPRN, cambia completamente cuando

JORGE HERNÁNDEZ

En el caso de Venezuela, la democracia liberal instituida entre 1958 y 1998 no fue tal. Es decir, se asentó durante un periodo de cuarenta años un régimen democrático pseudoliberal, en el cual existió *libertas a coacción* (se emancipa a la población de la tiranía que le impide participar igualitariamente, como ciudadanos, en la escogencia de las autoridades públicas rectoras de la gestión del Estado), pero no hubo *libertas a miseria* (que permita a la población recibir y asignar los ingresos provenientes de recursos naturales que por derecho le pertenecen, originándose así fuertes disparidades distributivas y malversación frecuente de recursos públicos). Se asistió, entonces, a una “tiranía democrática” (Savater, 2015), impuesta por quienes administraron la REPRN. Por tanto, se heredaron, intergeneracionalmente, deficiencias de base en el diseño institucional que dieron espacio a acciones privadas y grupales, las cuales socavaron la propia existencia del régimen democrático, y del Estado, con consecuencias adversas al crecimiento y desarrollo económico (cfr. Acemoğlu, Johnson y Robinson, 2005).

IV. UN MODELO SENCILLO DE JUEGOS REPETIDOS SOBRE LOS INCENTIVOS PARA ACCIONES ILÍCITAS POR PARTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS¹²

La frase célebre del político venezolano Gonzalo Barrios con relación a las razones para el peculado en los cargos públicos¹³ muestra la dimensión del agente individual a cargo de la administración del Estado: en un país con ingentes REPRN, asociado al *rent-seeking* y al problema del principal y el agente, surge la dimensión individual del agente administrador del Estado. Desde esta perspectiva, la explicación de la corrupción del Estado yace en la matriz de incentivos (matriz de pagos o matriz de *payoffs*) que enfrenta el agente, la cual obedece al diseño institucional (Baumol, 1990)¹⁴. Esta explicación invalida la concepción de la corrupción del Estado como rasgo cultural. De hecho, como

obtiene el poder: por un lado, la REPRN, al invertir la relación Estado-ciudadano, le permite ejercer control social a través de políticas redistributivas que garantizan su sobrevivencia política; por otro, el *rent-seeking* y las acciones de los hogares dirigidas a capturar ingresos públicos retroalimentan y refuerzan el poder situacional, promoviendo la gestión dolosa del presupuesto y la asignación contraproducente de recursos económicos, en términos de crecimiento y bienestar. Como si fuese tan fácil “sembrar el petróleo”, *i. e.*, transformar la REPRN en capital físico o financiero, por ejemplo, de acuerdo al modelo de Solow-Hartwick, o al modelo de la hipótesis de la renta permanente de Friedman... Tal visión ingenua, preferida por la mayoría de los economistas (de la cual se hacen eco los políticos de profesión), en ausencia del análisis de los problemas de agencia derivados del poder situacional, ha sido catastrófica en términos de crecimiento económico sostenido e incluso (*i. e.*, desarrollo o el alcance de la modernidad), y ha constituido la fuente primaria de la corrupción del Estado. Esta aseveración posee una correspondencia histórica inobjetable en Venezuela.

¹² Los resultados presentados están teóricamente enmarcados dentro de la discusión que hace Williamson (1993) sobre el oportunismo de los agentes en diferentes contextos. Claramente, nos referimos a la situación que enfrenta un empleado público con cargos relacionados a la administración de recursos financieros del Estado, dentro de un panorama personal de ingresos propios futuros ciertos o inciertos. La situación hipotética (juego) ayuda entender el fenómeno de la corrupción del Estado fuera de las consideraciones éticas.

¹³ “Yo creo, en efecto, que en Venezuela los funcionarios y sus allegados en general roban para hablar de robo en un sentido popular y no el que tendría en la técnica jurídica, porque no tienen razones para no robar. En una sociedad donde el dinero es la clave de todos los ascensos y donde hay abundancia de oportunidades para meter la mano, solo una minoría con sentido moral, en cierto modo excepcional, no se siente atraída por la tentación de aprovecharse, cuando no hay en realidad fuerzas que se lo impidan” (Declaraciones del presidente de Acción Democrática, Gonzalo Barrios, diario *El Nacional*, Venezuela, 10 de diciembre de 1977 [Polar, 2021]).

¹⁴ La endogeneidad institucional no es un argumento a favor de la explicación cultural de la corrupción. La endogeneidad, más bien, pone énfasis en el rol del liderazgo intelectual para advertir los riesgos concomitantes a las condiciones sociopolíticas

bien lo demuestra Baumol, la corrupción del Estado (“political moneymaking”) es cultural e históricamente transversal a las sociedades en diferentes periodos históricos.

Esta sección aborda la corrupción tanto desde la dimensión individual, en términos del valor presente de una matriz de pago, como desde la interacción estratégica del agente administrador del Estado; en el caso de la segunda, se hace uso de la representación hipotética de una situación (juego) simultánea, y otra repetida, al cual se enfrenta un funcionario público respecto del resto de funcionarios. (Nótese que se hace omisión de los aspectos deontológicos, los cuales ofrecen “muy pocas salidas”, desde las perspectivas del diseño institucional).

Dimensión individual

Supóngase que un agente es elegido para un alto cargo público dentro de un régimen político electoral (la alternabilidad en el poder de las diferentes organizaciones, *i. e.*, partidos políticos que compiten por el poder es un rasgo definitorio, aunque no único, de los regímenes democráticos). Asíumase que dicho agente estará encargado de administrar parte de la renta económica de activos no producidos del país (p. ej., ingresos petroleros), y tiene certeza de que después de su gestión no podrá optar de nuevo al cargo presente; sin embargo, sus acciones tendrán una repercusión permanente para sí y para la sociedad. Presúmase que:

- 1) El agente sabe que tiene un límite temporal máximo en el cargo y tiene una certeza contractual de que, después del término de su gestión, sería compensado por un flujo constante de ingresos equivalente a su remuneración actual;
- 2) tiene la posibilidad de apropiarse en tiempo presente de una cantidad de recursos públicos, M ;
- 3) en caso de un manejo ilícito de recursos públicos, corre el riesgo de ser penalizado con años de cárcel y daños reputacionales equivalente a una cantidad fija de dinero, P , que tuviese que erogar, la cual se mantiene en el tiempo, y cuya ocurrencia está afectada por la transparencia y operatividad de la administración pública y del sistema de justicia –por ejemplo, una elasticidad γ con valores entre cero y uno–;
- 4) como contraparte, un manejo probado de recursos, le daría en el tiempo corriente una cantidad de recursos I , el cual se mantiene constante en el tiempo.

Desde el punto del valor presente de las compensaciones y penalizaciones, las acciones a favor de la sociedad (deontológicamente, el manejo probado de recursos) de este agente dependerán de su tasa subjetiva futura de descuento, r , teniendo también en consideración, en tiempo presente: la compensación por la gestión probada de recursos; la cantidad de recursos públicos susceptibles de apropiación privada; el monto monetario equivalente de la penalización;

iniciales y las especificidades económicas de una nación, y su influencia en la gestión pública (*cf.* Acemoğlu, Johnson y Robinson, 2005). Por tanto, los diseños de mecanismo son imperativos en presencia de la REPRN.

y la transparencia de la administración pública y la efectividad del sistema administrativo y judicial, (parámetro γ). Algebraicamente:

$$1. \quad I + \frac{I}{r} > M - \left(P\gamma + \frac{P\gamma}{r} \right) \Leftrightarrow r < \frac{I+P\gamma}{(M-P\gamma)-I}$$

La interpretación de este resultado es notable: en la medida que los recursos a administrar son cuantiosos (M es grande), menores son los incentivos para un manejo alineado con los intereses de la sociedad¹⁵. (La tasa de descuento sería exigentemente baja para el buen comportamiento del funcionario público: una excepción, de acuerdo a Gonzalo Barrios). De hecho, todo lo demás constante, la tasa de variación de r respecto de M es decreciente¹⁶ (ver Simulación 1 en el APÉNDICE), lo cual significa que la remuneración del funcionario, I , el grado de penalización, P , y de transparencia y eficacia, γ , deberían aumentar en la medida que el volumen de recursos públicos se incrementa para así desincentivar actos ilícitos.

Desde una perspectiva histórica, lo expuesto tiene capacidad explicativa en cuánto al surgimiento de casos de corrupción, por ejemplo, en la administración pública en Venezuela a partir la década de los setenta del siglo pasado: la prociclicidad fiscal heredada de periodos previos significó que los choques positivos en los términos de intercambio, *terms of trade* (ToT), se tradujeron en aumentos ingentes del gasto público, y por consiguiente, de la cantidad de recursos fiscales sujeta a apropiación privada (i. e., M), lo cual, en ausencia de diseños de mecanismos o arreglos institucionales adecuados (i. e., I , P y γ) constituyeron incentivos a favor de los intereses privados de los administradores del Estado en detrimento del bienestar público¹⁷. Por supuesto, cuando cambia el signo del choque en ToT a negativo (p. ej., décadas de los ochenta y noventa en Venezuela), se contrae M en términos reales, pero I , en términos reales, decrece mucho más rápido porque el ajuste fiscal generalmente no se hace reduciendo el tamaño del sector público (lo cual es políticamente muy costoso¹⁸), sino disminuyendo los ingresos de los funcionarios públicos.

¹⁵ Si el lado derecho de la inecuación 1 es muy bajo, ¿es muy difícil encontrar una tasa de descuento lo suficientemente pequeña que permita cumplir con la restricción de la desigualdad! En efecto, en el lado izquierdo de la inecuación intervienen aspectos subjetivos, i.e., valores normativos, sobre los cuales los hacedores de políticas públicas no pueden influir.

¹⁶ Trivialmente, $r_M = \frac{-(I+P\gamma)}{[(M-P\gamma)-I]^2} < 0$.

¹⁷ Es evidente que los diseños de mecanismos deben formularse e implementarse *ex ante* a la ocurrencia de incrementos ingentes en los ingresos fiscales provenientes de activos no producidos. De lo contrario, los hacedores de políticas públicas no tendrían incentivos para llevar a cabo tales arreglos institucionales. Sin embargo, la sociedad puede decidir neutralizar los efectos del aumento de los ingresos fiscales proveniente de los recursos naturales mediante reglas de asignación, por ejemplo, mediante el modelo “Ave en Mano” (p. ej., Noruega), el modelo de la hipótesis de la renta permanente, (PIH), de Friedman o mediante la adjudicación directa de los ingresos fiscales extraordinarios a sus ciudadanos (p. ej. Alaska). Para la regla PIH, *cfr.* Ghura *et al.* (2012). En Venezuela, en la década de los setenta, el economista Juan Pablo Pérez Alfonso argumentó a favor de neutralizar el aumento súbito de ingresos fiscales, sin éxito. Se enfrentó a unos hacedores de política que heredaron una institucionalidad procíclica del gasto, a una población con una alta tasa de impaciencia, y a una intelectualidad imbuida de pensamientos estructuralistas antimercado.

¹⁸ Para una discusión relativa a los costos y viabilidad política del redimensionamiento del Estado, (*cfr.* Hernández, 2020).

Lo anterior se traduce en una disminución del lado derecho de inequación 1 y mayores incentivos para la malversación de fondos. (Ver Simulación 5 en el APÉNDICE).

Análogamente, la tasa de variación de r respecto de I , P y γ es positiva¹⁹ (ver Simulaciones 2-4 en el APÉNDICE): esto es, en términos de la tasa de descuento del agente administrador del Estado, una mejor compensación, aumentos en la penalización e incrementos en la transparencia de la administración pública y eficacia de la administración de justicia representan mayores incentivos para gestión pública a favor de la sociedad. Por tanto, los hacedores de políticas públicas deben centrar su actuación en lado derecho de la inequación 1, *i. e.*, en la matriz de pagos. Como corolario, los argumentos éticos o normativos de la corrupción, aunque son los favoritos de la opinión pública y de algunos pensadores, nada ayudan a mitigar este comportamiento; los hacedores de políticas públicas (y los académicos) que insisten en argumentos axiológicos hacen un mal trabajo: la sociedad les encarga la tarea de administrar los asuntos del Estado o el diseño de mecanismos apropiados a las condiciones socioeconómicas (más aún, en un país con dotaciones abundantes de recursos naturales) para maximizar, dinámicamente, (*i. e.*, intertemporalmente) el bienestar social.

En el caso de que los ingresos por manejo probro no se mantuviesen en el tiempo (situación común en los nuevos contratos de la administración pública para aliviar la carga de pasivos laborales), habría más incentivos para la corrupción, pues “solo se contaría con el garrote”²⁰:

$$2. \quad r < \frac{P\gamma}{(M-P\gamma)-I}$$

Como consecuencia del análisis no normativo (no axiológico) anterior, la actuación probra de los agentes públicos constituye un *equilibrio de Nash*, si, y solo si, la tasa subjetiva de descuento de los agentes es suficientemente baja respecto de la relación ingresos, penalidad y recursos públicos disponibles para la apropiación privada; es decir, si la penalidad es alta, la transparencia (información) de las cuentas públicas es elevada, y si los ingresos después de ejercer un cargo público de responsabilidad garantizan un estándar de vida al exfuncionario cónsono con el estatus y valoración social de su profesión.

$$^{19} r_I = \frac{1}{[(M-P\gamma)-I]} + \frac{I+P\gamma}{[(M-P\gamma)-I]^2} > 0 \quad \forall (M-P\gamma)-I > 0; \quad r_P = \frac{\gamma P^{\gamma-1}[(M-P\gamma)-I] + \gamma P^{\gamma-1}(I+P\gamma)}{[(M-P\gamma)-I]^2} > 0;$$

$$r_\gamma = \frac{(P^\gamma \ln P)M}{[(M-P\gamma)-I]^2} > 0.$$

²⁰ Una percepción posible del empleado público es que sea probable que sus ingresos reales futuros disminuyan significativamente, en cuyo caso: $r < \frac{\delta I + P\gamma}{(M-P\gamma)-I} \quad \forall \delta = 1 - \rho$, donde ρ es la percepción (probabilidad subjetiva) que los ingresos reales futuros disminuyan.

¿Cuándo la corrupción del Estado es un fenómeno prevalente?

Es importante contextualizar la actuación de funcionario público (p. ej., *funcionario A*) respecto del resto de funcionarios. En general, las acciones de un individuo están condicionadas al conjunto de acciones del resto de agentes que intervienen en una situación determinada. A tal fin, se presenta el siguiente juego simultáneo hipotético:

Actuación de un funcionario público respecto del resto

		Resto de funcionarios	
		Lícitos	Ilícitos
Funcionario A	Lícitos	I, I	$I, M - P^Y$
	Ilícitos	$M - P^Y, I$	m, m

El pago (*payoff*) derivado de actuaciones lícitas es I , mientras que el pago neto por actuaciones ilícitas, cuando el resto de funcionarios ejecutan actuaciones lícitas, es $M - P^Y$. Cuando los actos ilícitos son prevalentes (situación típica de fallas de Estado), el pago es m, m . Análcese la situación (juego) bajo tres premisas, considerando solo los equilibrios de Nash en estrategias puras²¹:

a) $m < I < (M - P^Y)$

Esta es la situación más común en la administración pública para funcionarios con cargos de mediano y alto rango de responsabilidad: los recursos que manejan los funcionarios públicos sobrepasan sus ingresos, pero existe un riesgo de penalización que algún funcionario público no necesariamente estaría dispuesto a correr o existe la percepción de que la situación catastrófica del desmantelamiento del Estado (m, m) debe evitarse porque perjudicaría a todos. Ocurren, por tanto, actos lícitos e ilícitos; es decir, dos equilibrios de Nash en estrategias puras: $(M - P^Y, I)$ e $(I, M - P^Y)$, respectivamente.

Siguiendo el razonamiento de la subsección anterior; es decir, partiendo de una visión repetida de la situación (juego) por parte del funcionario público, la decisión del agente de acometer actos lícitos dependerá de su tasa subjetiva de descuento respecto de la matriz de pago en valor presente:

$$3. \quad I + \frac{I}{r} > (M - P^Y) + \frac{m}{r} \Leftrightarrow r < \frac{I - m}{(M - P^Y) - I}$$

²¹ Para el análisis, los equilibrios de Nash en estrategias mixtas solo pueden aportar el *componente de indiferencia* basado en un rango continuo de decisiones probables de los agentes, lo cual agrega poco al objetivo que se persigue: indagar en cuáles circunstancias el equilibrio de Nash pudiese coincidir con el resultado Pareto eficiente.

JORGE HERNÁNDEZ

En este caso, en la medida que aumenta M y m , más difícil son las actuaciones a favor de la sociedad, mientras que aumentos en los ingresos en valor presente incentivan actuaciones lícitas²².

b) $I < m < (M - P^V)$

Esta premisa manifiesta situaciones de fallas de Estado: el Estado rompe el contrato que los empleados públicos, siendo incapaz de cumplir con los compromisos de contratación colectiva. En tales circunstancias, la corrupción es prevalente. En términos del juego simultáneo, tanto el *funcionario A* como el *resto de funcionarios* muestran acciones (estrategias) estrictamente dominantes a favor de acometer actos ilícitos, siendo el equilibrio de Nash (m, m) . Este equilibrio es tan inexorable que ni siquiera la percepción de situaciones repetidas futuras pudiesen alterar el equilibrio. (¡En términos de la inecuación 3, el lado derecho de la desigualdad es negativo!)²³.

c) $(M - P^V) < m < I$

En esta situación (ideal), el equilibrio de Nash coincide con el óptimo paretiano. Las acciones de los funcionarios públicos son estrictamente dominantes a favor de actuaciones lícitas, reflejando ello arreglos institucionales avanzados: las circunstancias son construidas a partir de diseño de mecanismos mediante los cuales los agentes no tienen incentivos a desviarse a favor de actuaciones ilícitas.

V. COMENTARIOS DE CIERRE

La concepción del neoliberalismo como un modelo de desarrollo consustanciado con la corrupción (Calderón y Castells, *sic*) es una postura ideológica y axiológica, la cual es insustentable teóricamente y contrasta con algunas evidencias históricas en América Latina. Si fuese ese el caso, los Estados latinoamericanos con mayores vestigios liberales fuesen más corruptos respecto de los Estados no liberales: Chile vs. Venezuela, por ejemplo.

La corrupción en los modelos políticos dirigistas de la gestión económica para el desarrollo (*i. e.*, desarrollismo) tiene como explicación fundamental el *rent-seeking* y el problema del principal y el agente. El primero surge a partir de reglas de acciones privadas destinadas a la captura del gasto público procíclico, las cuales generan comportamientos estratégicos bayesianos de los agentes privados en detrimento del Estado. El segundo es principalmente consecuencia de la asimetría de información y el conflicto de intereses entre quienes administran el Estado (agentes) y los ciudadanos

²² $r_M < 0$ y $r_m \leq 0$; $r_I > 0$. Si r lo suficientemente baja, el equilibrio (I, I) constituiría un equilibrio de Nash perfecto del subjuego, (SPNE).

²³ El equilibrio (m, m) es un *superattractor*: no hay ámbitos de la administración pública que escape a actos ilícitos. (Tomando prestado los conceptos de la astrofísica, refleja una *singularidad*.) El lector familiarizado con aspectos básicos de la teoría de juegos ha de identificar esta situación como *el dilema del prisionero*. En estas circunstancias, la sociedad experimenta un grado extremo de malestar.

JORGE HERNÁNDEZ

(principales). La renta económica derivada de la extracción y comercialización de recursos naturales exacerba tanto el uno como el otro, y es una elucidación de la corrupción, de las fallas de Estado y del fracaso de los modelos neodesarrollistas en América Latina.

Desde la perspectiva de la matriz de pago individual, aumentos de los recursos públicos a administrar, como consecuencia de incrementos en los términos de intercambio y de políticas fiscales procíclicas, hace más proclives acciones ilícitas de los funcionarios públicos, si no se llevan a cabo diseño de mecanismos destinados a acrecentar: los ingresos de los administradores del Estado, la transparencia de la gestión de la administración pública y la penalización por dolo. Debido a lo complejo y lento que son los arreglos institucionales, la neutralización de los ingresos fiscales súbitos en los países ricos en recursos naturales, mediante reglas de asignación que impidan el manejo de renta económica por parte de los hacedores de políticas públicas, es imperativa para impedir el exacerbamiento de la apropiación privada de recursos públicos.

Desde el punto de vista de interacción estratégica, las fallas de Estado, que se traducen en el deterioro de los ingresos reales de los funcionarios públicos, generan un equilibrio superatractor caracterizado por acciones ilícitas generalizadas en la administración pública.

Es importante destacar que los funcionarios públicos de alto rango enfrentan el poder situacional derivado de la renta económica proveniente de los recursos naturales; este poder situacional ejerce una transformación del carácter del agente administrador del Estado. Si los agentes encargados de tal misión afrontan situaciones de incertidumbre de ingresos propios futuros y condiciones institucionales de opacidad o escasa transparencia relativa de actuación e información, así como de penalización y riesgos, es muy probable la ocurrencia de peculado, sobre todo, si la tasa subjetiva de descuento del funcionario público es alta. El oportunismo para la corrupción ocurre en este contexto personal e institucional, lo cual se hace más complejo cuando no hay claridad en relación a la proveniencia de los ingresos fiscales (*windfall*).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoğlu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2005). Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth. En P. Aghion y S. Durlauf, *Handbook of Economic Growth. Vol. 1A*. (pp. 386-472). Cambridge, Massachusetts: Elsevier B. V.
- Adelman, I. (2001). Falacias en las teorías del desarrollo y sus implicaciones políticas. En G. Meier, & J. Stiglitz, *Fronteras de la economía del desarrollo*. (pp. 91-137). México: Banco Mundial y Alfaomega.
- Alestalo, M. y Kuhnle, S. (1986-1987). The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. *International Journal of Sociology*, 16(3/4), 3-38.
- Amsden, A. (2004). *The Rise of the Rest*. Oxford: Oxford University Press.
- Baptista, A. (2010). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico* (2da ed.). Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Baumol, W. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- Berniell, L. (17 de 12 de 2019). CAF. Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/12/porque-los-ciudadanos-no-siempre-penalizan-a-los-politicos-corruptos/>
- Calderón, F. y Castells, M. (2019). La Corrupción del Estado. En F. Calderón y M. Castells, *La nueva América Latina* (pág. 292). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Coronil, F. (2016). *El Estado mágico*. Caracas: Editorial Alfa.
- Ghura, D., et al. (2012). *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries*. Washington D.C.: IMF.
- Hernández, J. (2020). Rightsizing the Public Sector: A Challenging Step Forward in Economic Reforms. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XXVI(1), 23-39.
- Hernández, J. y Leone, F. (2019). Embargo y producción petrolera en la Venezuela del 2018: evaluación de impactos y aspectos distintivos. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura Vol 25 No 1*, 167-208.
- Hjerpe, R. (22 de April de 2021). *An Economic History of Finland*. Obtenido de EH.net: <https://www.eh.net/page/2/?s=modern+economic+growth%3A+rate>

- Hobbes, T. (1651). *Leviathan, or the Matter, Forme, and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil*. Oxford: <https://quod.lib.umich.edu/e/eebo/A43998.0001.001/1:7?rgn=div1;view=fulltext>.
- Loewenstein, G. y Thaler, R. H. (1989). Anomalies: Intertemporal Choice. *The Journal of Economic Perspectives*, 3, 181-93.
- Moreno, M., Sosa, S. y Zambrano, L. (2021). *Reglas Fiscales para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad, y sostenibilidad en las finanzas públicas*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Nguyen, N. A., Nguyen, N.-M. y Tran-Nam, B. (2014). Corruption and economic growth, with a focus on Vietnam. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, 1-26.
- Polar, F. E. (24 de abril de 2021). *bibliofep.fundacionempresas polar*. Obtenido de Fundación Empresas Polar: https://bibliofep.fundacionempresas polar.org/_custom/static/cronologia_hv/zoom/s20-10/1977-13.html
- Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2012). Addressing the Natural Resource Curse: an illustration from Nigeria. *Journal of African Economies*, 22(4), 570-615. doi:doi:10.1093/jae/ejs033
- Savater, F. (2015). *El Valor de elegir*. Barcelona, España: Planeta.
- Varian, H. R. (1992). *Microeconomic Analysis* (Third edition ed.). NY: W. W. Norton & Co.
- Williamson, O. (1993). Opportunism and its Critics. *Managerial and Decision Economics*, 14, 97-107.
- Zimbardo, P. (2008). *The Lucifer Effect*. New York: Random House Paperbacks.

APÉNDICE



