

## Corrupción

La condena moral a los actos corruptos tiene una larga tradición. Por ejemplo, la Biblia habla del caso del rey David y Bathsheba (I Samuel 11:1-28). Durante el sitio de la ciudad de Rabbah por los israelitas, David –rey de Israel– se enamora de Bathsheba, una mujer casada. Su esposo, Uriah el Hitita, es un miembro confiable del ejército. David envía a Uriah al general con una carta sellada para que Uriah sea usado en la línea del frente de batalla donde se lucha más fuertemente. Uriah finalmente muere. Luego de que su viuda llora a su esposo, David hace que venga a su hogar para convertirla en su esposa. La historia bíblica continúa con una parábola que deja en claro cómo se disgustó Dios con el abuso de poder de David, y dice que el niño nacido de la unión entre Bathsheba y David murió. David abusó de sus poderes como soberano y sus acciones encajan en una definición moderna de corrupción: “abuso del poder para beneficio propio”. La corrupción - de la grande - se compone de actos cometidos en el alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público.<sup>1</sup>

### 1. ¿Por qué la Corrupción es un problema del Estado?

**La corrupción es un crimen organizado porque un agente utiliza los recursos de un tercer agente en beneficio propio** (Alfredo Canavese).<sup>2</sup> En años recientes, el análisis de la corrupción ha pasado a primer plano en la teoría económica, porque se trata de un típico problema de información asimétrica que implica colusión entre agentes y un “desconocido” o *outsider* en contra de uno o varios principales, o entre supervisores y agentes en contra de los principales. Si bien el énfasis fue puesto en el pasado en temas esencialmente estáticos, recientemente se ha mostrado que el desarrollo de modelos dinámicos puede explicar la persistencia de la corrupción.<sup>3</sup>



Vito Tanzi  
*Government vs Markets* 6m

Por supuesto, existen otros motivos de concreta entidad para el creciente interés en los temas de corrupción. Repasemos los factores señalados por Vito Tanzi:<sup>4</sup>

Primero, **el fin de la Guerra Fría puso término a la hipocresía política** que condujo a los líderes de algunos países industriales a ignorar la corrupción política existente en países como Zaire (ahora República Democrática del Congo). En tanto estos últimos estaban ubicados en

<sup>1</sup> [Transparency International. The Global Anti-Corruption Coalition](#). Citado por Lorenzo Pellegrini, [Corruption, Development and the Environment](#).

<sup>2</sup> Alfredo Canavese, [The Effects of Corruption Organization and Punishment on the Allocation of Resources](#), Berkeley Program in Law and Economics, 2005.

<sup>3</sup> Roger Bowles, Corruption, Encyclopedia of Law and Economics, Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (Eds.), 1996-2000.

<sup>4</sup> Vito Tanzi, [Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures](#), IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December 1998) Estos factores también son señalados por George T. Abed and Sanjeev Gupta, [The Economics of Corruption: An Overview](#), in Governance, Corruption & Economic Performance, ed. George T. Abed and Sanjeev Gupta, International Monetary Fund, 2002.

el campo político “correcto”, había una tendencia a pasar por alto casos obvios de corrupción de alto nivel.

Segundo, *tal vez por falta de información, o por la renuencia a hablar de corrupción de los familiarizados con esos países, también había una tendencia a no tratar hechos de corrupción en países de economía de planificación central*. Ahora es sabido que estas economías, p.ej. la Unión Soviética, o las que buscaban imitarla mediante actividades económicas muy regimentadas – como Nicaragua y Tanzania – experimentaron una enorme cantidad de prácticas corruptas. Sin embargo, estas prácticas eran ignoradas o mal informadas por entonces. Los países que practican ayuda internacional también tendían a minimizar este problema en los países a los que asistían financieramente, aún en presencia de mal uso o de malversación de la ayuda externa.

Tercero, el *aumento reciente de países con gobiernos democráticos y medios libres y activos de comunicación creó un entorno dentro del cual la discusión de la corrupción dejó de ser tabú*. En algunos, como Rusia, los medios de comunicación respondieron con creces a esta nueva condición de libertad. En otros países, los cambios políticos trajeron consigo un crecimiento del reporte de casos de corrupción.

Cuarto, en todas sus ramificaciones, *la globalización ha puesto a personas de países con poca corrupción en contacto frecuente con las de países donde la corrupción es endémica*. Estos contactos han aumentado la atención internacional sobre la corrupción, especialmente si *algunas empresas creen que fueron excluidas de algunos contratos* porque la empresa ganadora pagó un soborno.

Quinto, *un papel cada vez más importante ha sido desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, como Transparency International*, en la *difusión* de problemas de corrupción y en buscar crear movimientos de luchar contra la corrupción en muchos países. Recientemente, instituciones financieras internacionales como el *IMF, el World Bank* y otras organizaciones internacionales han desempeñado un papel creciente en el movimiento contra la corrupción. Además, los estudios empíricos sobre la corrupción han contribuido a una mayor conciencia de la situación económica sobre los costos de este problema.

Sexto, la *mayor confianza en el mercado para las decisiones económicas y la creciente necesidad de ser competitivo* han dado lugar a un ambiente en el que la búsqueda de la eficiencia ha adquirido mayor importancia y las distorsiones atribuidas a la corrupción atraen más atención.

Por último, el papel desempeñado por *Estados Unidos*, especialmente a través de su influencia en algunas instituciones internacionales, ha sido importante. Sus políticos han sostenido que los exportadores estadounidenses han perdido ofertas en el extranjero, porque no están legalmente autorizados a pagar sobornos a funcionarios extranjeros.<sup>5</sup> *Para las empresas*

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones formuladas por el entonces secretario de Comercio, Michael Kantor, en el Club Económico de Detroit (25 de julio de 1996) donde afirmó que desde 1994 las empresas estadounidenses habían perdido contratos internacionales por *45 mil millones dólares debido a los sobornos pagados por contratistas extranjeros a funcionarios de países extranjeros*. Reproducido en Kimberly Ann Elliott, *Chapter 10 Corruption as an International Policy Problem: Overview and Rec-*

estadounidenses, el pago de sobornos a funcionarios extranjeros es un acto criminal, y, por supuesto, los sobornos pagados no pueden ser deducidos como gastos a efectos impositivos. Éste no ha sido el caso en otros países de la OECD, aunque recientemente, bajo el patrocinio de esta organización, la situación ha empezado a cambiar. En varios otros países, sobornar a un funcionario extranjero no es ilegal y los sobornos pagados podrían ser considerados como un costo comercial deducible.

Andrei Shleifer y Robert Vishny definen corrupción como el **uso de propiedad pública para obtener beneficios privados**.<sup>6</sup> Esta definición excluye la corrupción entre agentes privados. Osvaldo Schenone comenta que es “**la realización de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes (el agente y su cliente) en perjuicio de una tercera parte (el principal), a la cual se supone que uno de ellos debería servir desde el punto de vista legal**”.<sup>7</sup>

Un agente corrupto ejerce poder recibido de su principal de un modo diferente a lo comprometido con su principal. De esta manera, el agente dispone de la riqueza del principal en beneficio propio. Una persona puede ser agente en una relación y principal en otra. Por ejemplo, el director ejecutivo de una compañía es agente de sus accionistas, pero principal de los gerentes de la misma. Un gerente es agente del director ejecutivo pero el principal de su secretaria. En otros términos, la corrupción es la **ejecución de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes (el mandatario o sobornador y su cliente o sobornado) con un efecto perjudicial para un tercero (el mandante), a quien una de las partes debe servir conforme a la ley.**

Hay dos elementos esenciales en la corrupción: *una transacción voluntaria ilegal* entre dos partes (el agente y alguien más) e *infidelidad hacia una tercera* (el principal). Sin infidelidad, un crimen no constituye corrupción, por ejemplo el robo o el asesinato. Hay un culpable y una víctima, pero falta una tercera parte traicionada. Tampoco es corrupción robar dinero de la caja fuerte de una empresa, pues es un robo puro y simple dado que no hay transacción entre el empleado deshonesto y alguien más. Por otra parte, si un empleado encargado de las compras pacta un precio distinto con un proveedor de materias primas a un precio superior al que corresponde y luego se divide con él el resultado, éste es un crimen que es conforme a la definición de corrupción.



Steven Ng-Sheong Cheung (1935)  
*Private property rights and share-cropping* (1968)

La evasión de impuestos es un crimen, pero no es corrupción. Por otro lado, sí lo es el soborno al auditor de impuestos porque hay una transacción voluntaria (entre el **evasor y el auditor**) y se traiciona a un tercero (el gobierno). Luego, podemos concluir, la corrupción es un crimen, pero no todos los crímenes deben ser calificados corrupción.

*ommendations*. Corruption and the global economy, Institute for International Economics (U.S.), Peterson Institute, 1997, p. 203.

<sup>6</sup> A. Shleifer and R.W. Vishny, *Corruption*, 1993, Quarterly Journal of Economics 108, 599-617.

<sup>7</sup> Osvaldo H. Schenone, *An Economic Approach to Corruption*, Universidad de San Andrés, extraído de Osvaldo H. Schenone and Samuel Gregg, *The Scourge of Corruption*, Michigan, 2002.

La corrupción puede aparecer en cualquier lado, **pero el terreno más fértil es el sector público** dado que el sector público casi no tiene costos de imponer restricciones a las actividades privadas y los incentivos a luchar en su contra son mucho más débiles que en el sector privado donde la corrupción detrae de los beneficios y por consiguiente es más fácilmente rechazada. **S. N. S. Cheung argumentó que no sólo la mayoría de las regulaciones y controles está pensada con el fin de generar oportunidades de corrupción, sino que las no diseñadas con ese fin específico terminan siendo refinadas para contribuir al objetivo de facilitar la corrupción.** “En otros términos, regulaciones y controles están sujetos al test de supervivencia del más fuerte, en el sentido de servir a la gente que tiene el poder, sujeto a la restricción de que pueden engañar a mucha gente por mucho tiempo.”<sup>8</sup> “No me diga que tiene manera de justificar cierta regulación o cierto control. Con suficiente “filosofía”, podrá justificar cualquier cosa. Puede justificar un control de precios arriba del precio de mercado, y también por debajo del mismo. Podrá justificar el control de las exportaciones o el de las importaciones. **Los economistas y los políticos son buenos en eso de dar justificaciones muy buenas.** Puedo escribir un libro diciendo cuán bueno y cuán importante es el objetivo de cualquier regulación o control. Pero todo eso es basura. No comparto del todo el punto de vista de Adam Smith o de Friedrich Hayek de que el camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones. En lugar de ello, creo que la mayoría de las buenas “intenciones” que se afirman no son más que buenas “justificaciones”. ... ¿Saben por qué China prohíbe la exportación de antigüedades? No porque sea necesario preservar la herencia cultural de China, tal como dicen, sino porque las antigüedades no están sujetas a competencia internacional en su producción. ¿Saben por qué cada tanto los contrabandistas de antigüedades son apresados al cruzar la frontera entre China y Hong Kong? Porque el contrabandista es codicioso y trata de no pagar. ¿Y por qué hay más apresados del lado de Hong Kong que del lado de China? Porque la coima no está bien vista del lado de Hong Kong, donde funciona la *Independent Commission Against Corruption* (ICAC). ¿Se dieron cuenta de que clasificar huevos de dinosaurios como antigüedades para que se prohíba su importación es muy divertido? ¿Qué tienen que ver los huevos de dinosaurio con la cultura china? **Si los dinosaurios pudieran ser criados como en Jurassic Park y estar sujetos a la competencia internacional en la producción, estoy seguro de que sus huevos no serían excluidos de la lista de exportaciones de China.**”

Schenone, citando a Tullock, comparte este punto de vista: **“La gente dice que la corrupción actúa, no por su razón aparente, sino por la razón secreta del beneficio privado, es decir, uno pretende favorecer el interés público, pero en realidad favorece a su propio bolsillo.”**<sup>9</sup>

Es posible que el motivo principal – si no el único – de estos permisos y regulaciones sea conceder a los funcionarios corruptos el poder de denegarlos y así cobrar coimas por otorgarlos. En ese caso, el gobierno no es el principal traicionado, sino más bien un socio de los funcionarios corruptos que traicionan al electorado, su principal de última instancia.”

En *The Political Economy of Corruption*, Susan Rose-Ackerman sostiene que la corrupción se presenta en la *interface* entre los sectores público y privado. “La corrupción puede afectar significativamente la eficiencia, la equidad, y la legitimidad de las funciones del gobierno... La demanda de corrupción – la oferta de sobornos – depende del tamaño y de la estructura de

<sup>8</sup> S.N.S. Cheung, *A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption*, Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, Number 3 (July 1996).

<sup>9</sup> G. Tullock, *Corruption Theory and Practice*, Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, Number 3, (July 1996).

un país. Un soborno es pagado por uno de dos motivos: ya sea para obtener beneficios del gobierno o para evitar costos. Una estrategia anticorrupción efectiva debería reducir tanto los beneficios y costos controlados por los agentes públicos como limitar su capacidad discrecional de asignar ganancias e imponer daños.”<sup>10</sup>

¿Cuáles son los canales de corrupción? Primero, si el gobierno actúa como comprador o contratista, una empresa puede pagar a terceros a efectos de ser incluida en la lista de oferentes o postores calificados. Segundo, puede pagar a autoridades corruptas para que el llamado a licitación determine que esa empresa resulte la única calificada. Tercero, puede pagar para ser seleccionada como el contratista ganador. Finalmente, puede pagar para obtener un precio inflado o escatimar en términos de calidad. *La privatización tiene sus ventajas, pero también puede traer defectos aparejados. La observación clave es que puede haber corrupción cuando existen rentas, típicamente como resultado de la regulación gubernamental, y los funcionarios públicos ejercen discrecionalidad* para asignarlas. Sugiero, como resumen de estos puntos, leer un breve documento clásico de **Paulo Mauro**.<sup>11</sup> En otro documento que preparó para el IMF<sup>12</sup> Mauro presentó una síntesis de estudios recientes con análisis empíricos del fenómeno, y los resultados perversos que tiene la corrupción sobre el crecimiento y la inversión, así como nueva evidencia de diversos países acerca de la relación entre corrupción y composición del gasto público. Así, *la corrupción tiende a reducir los incentivos a invertir*; si a un empresario se le pide una *coima* para poner en marcha un emprendimiento, o si los funcionarios corruptos piden más tarde participar en las ganancias de sus inversiones, la corrupción actúa como si fuera un impuesto, si bien de naturaleza muy perniciosa, ya que se supone que debe haber secreto. La corrupción también puede reducir el crecimiento mediante la *baja calidad de la infraestructura pública y los servicios*, disminuyendo los ingresos, ocasionando que gente con talento emprenda actividades de búsqueda de rentas en lugar de actividades productivas, etc. Hay quienes, por el contrario, sostienen que cobrar coimas por los empleados públicos puede inducirlos a trabajar más duro y que la corrupción puede ayudar a los empresarios a destrabar los impedimentos de la burocracia.

*Sin embargo, no hay evidencia de que la corrupción termine beneficiando al país que la pone en práctica, sino al contrario.* Un análisis de regresión demuestra que un país que mejore su posición en el índice de corrupción, p.ej., desde 6 a 8 (donde 0 corresponde al más corrupto y 10 al que tiene menor corrupción) experimentará un aumento de 4 puntos porcentuales de su tasa de inversión y de 1/2 punto porcentual de la tasa de crecimiento del PIB. La instancia más importante por medio de la cual la corrupción tiene incidencia sobre el crecimiento económico es mediante el nivel de la inversión privada. Otras conclusiones importantes del análisis empírico son que hay una tendencia a que haya menor corrupción a menores restricciones comerciales; a menor trato en políticas industriales de favorecimiento; y tal vez cuando los recursos naturales son más abundantes; y que tiende a haber menor corrupción si

<sup>10</sup> Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, en *Corruption and the global economy* ed. Kimberly Ann Elliott, Institute for International Economics, 1997.

<sup>11</sup> Paolo Mauro, *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research*, Finance & Development / March 1998, Vol. 35, No. 1.

<sup>12</sup> Paolo Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, IMF Working Paper No. 96/98, September 1996.



se paga mejor a los empleados públicos, en comparación con trabajadores de similar calificación del sector privado.<sup>13</sup>

*Dos puntos de vista sobre la corrupción* En un artículo cuyo título hemos tomado en préstamo para esta sección, *Otáhal analiza la sugerencia de que el Estado pueda vender privilegios de monopolio a un empleado y motivarlo así al agente a no aceptar coimas*.<sup>14</sup> Ello depende de la *tradability* del privilegio vendido. Si se pierden ganancias futuras derivadas de la venta del privilegio de revelación del agente se motiva al agente a que actúe con arreglo al interés del principal. *Otáhal explica cómo se puede dar cuenta de la dificultad del Estado en administrar un sistema de monitoreo y control de sus agentes, esencial para que funcione un sistema de incentivos monetarios, ya que permite que el agente sienta incertidumbre sobre sus futuras ganancias*. No es razonable esperar que un agente actúe a favor de los intereses del principal sin ser controlado, aún si recibe un salario elevado. *Por tal razón se requiere un sistema de control funcional para toda propuesta que use incentivos monetarios*. Pero aquí aparece el problema del Estado, con su incapacidad de *conectar de modo efectivo el sistema de control con el de incentivos, porque el Estado carece de cálculo monetario*. Es tradicional suponer que el Estado democrático es un agente que actúa en nombre de sus ciudadanos. Usualmente suponemos que la fluctuación democrática de los partidos políticos elegidos lleva a que los líderes políticos se sientan **inseguros** de su posición privilegiada y que, de esta forma, actúen siguiendo el interés de los ciudadanos. *Sin embargo, esta competencia política no puede sustituir la carencia de competencia en un mercado libre, ya que se supone que los agentes burocráticos no toman parte en el incentivo monetario esencial de la organización mercantil, el beneficio, sino en las aspiraciones comunes de todos los ciudadanos. Como resultante de la carencia de un cálculo monetario, la libre competencia no sólo es practicable en la organización burocrática, sino además la competencia libre también proporciona más incentivos para alcanzar resultados alineados con los intereses de los consumidores que un sistema de votación democrático, que supuestamente proporciona incentivos para actuar en el interés de los ciudadanos. Esto responde a la pregunta de por qué la corrupción es un problema del Estado*. En la práctica, este razonamiento se conecta con el enfoque de **Gordon Tullock**, cuando la corrupción aparece como un fenómeno muy difundido y con una mayoría de gobiernos en el mundo que la experimentan en algún grado. Es cierto que en general existe desaprobación con respecto a la corrupción, mas Tullock menciona algunas características positivas: permite pagar salarios más bajos o ninguno a funcionarios que, de ser supervisados en forma cuidadosa, cumplirían sus funciones mediante un pago por servicios. Añade Tullock que la compra de puestos en el gobierno siempre ha sido considerada corrupta, *“pero que, en algunos casos, funcionó muy bien”*.

**Samuel Gregg y Osvaldo H. Schenone** han ofrecido una original visión de la corrupción desde el punto de vista de lo que llaman la *economía del pecado*:<sup>15</sup> *“Otro aspecto de la corrupción, que la teología no muestra de forma directa, es hasta qué punto se la puede considerar asociada a un sector público expansivo. Los economistas son virtualmente unánimes al considerar que, aunque la corrupción puede surgir en cualquier circunstancia, su*

<sup>13</sup> Caroline Van Rijckeghem and Beatrice Weder, *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, 1997, IMF Working Paper 97/73 (Washington: International Monetary Fund).

<sup>14</sup> Tomáš Otáhal, *Why is Corruption a Problem of the State?* Prague Economic Papers, Vol. 16, No. 2, pp. 165-179, 2007; SSRN.

<sup>15</sup> Samuel Gregg y Osvaldo H. Schenone, *Una Teoría de la Corrupción: La Teología y la Economía del Pecado*, Hasperué.

*suelo más fértil es el sector público. Las corporaciones privadas, por ejemplo, no pueden crear barreras tarifarias o recolectar impuestos aduaneros. A pesar de que pueden presionar a los políticos en tales sentidos, sólo el Estado tiene la potestad legal de crear esas oportunidades para un enconamiento de la corrupción. Dicho en otras palabras, el Estado facilita algunas de las condiciones para la corrupción, legislando que se deben hacer ciertas cosas de ciertos modos o que se deben pagar varias cargas o que se deben obtener determinados permisos. Algunos tratarán de eludir estas barreras pagando un soborno, pero, si esas obligaciones y permisos no hubieran existido, los incentivos para la corrupción hubieran disminuido significativamente... La corrupción puede, ciertamente, surgir también en el sector privado. Es completamente posible que dos agentes de una compañía privada defrauden a un principal confiado (es decir, a los accionistas). Pero las empresas privadas tienen un incentivo —la amenaza de reducción de los beneficios— para esforzarse especialmente por evitar que los empleados deshonestos hagan acuerdos con clientes o proveedores, que los beneficien personalmente, contra los intereses de la empresa. Un empleado puede aprovecharse de un procedimiento defectuoso en su propio beneficio, pero una empresa privada tiene fuertes incentivos para prohibir y evitar esta conducta.*

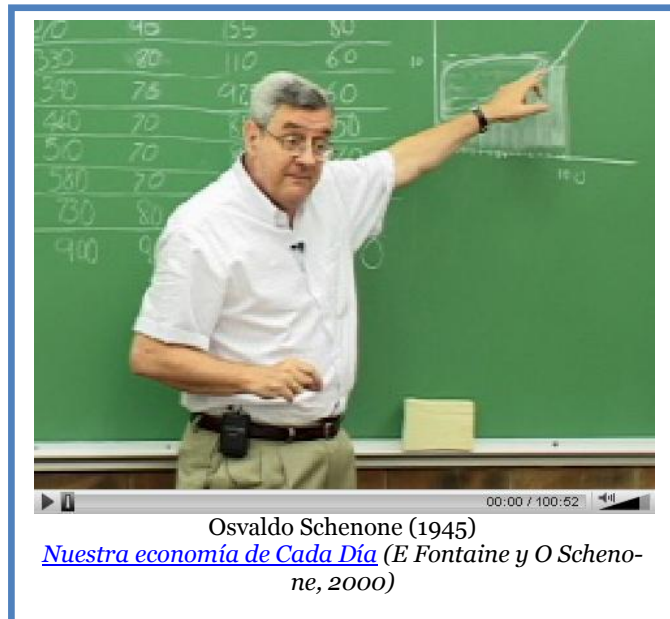
“Nuestro breve análisis económico de la naturaleza y las causas de la corrupción muestra cómo los acuerdos sociales, políticos y económicos pueden dar lugar a situaciones que los cristianos llaman *ocasiones de pecado*; pero esto no significa que los actos de corrupción no sean, en último término, el resultado de una decisión individual. El hombre siempre es libre de elegir, aunque siempre, como hemos observado, está inclinado al pecado. Por esto, no tiene sentido generar incentivos que debiliten su resistencia a emprender comportamientos corruptos... No debería dudarse que un acto corrupto, en tanto es pecado, tiene profundas consecuencias morales para la persona que lo comete libremente. *Cualquier pecado contribuye a la desintegración moral de la persona, puesto que la aleja de una vida conforme a su propia dignidad personal.* El pecado como tal no sólo separa de Dios, sino que también aborta la realización del debido destino personal. Los cristianos no deben entender la justicia sólo en términos de corrección procesal o de Estado de Derecho. Por más que éstos sean importantes, los cristianos entienden a la justicia, primera y fundamentalmente, como una virtud moral. *Tomás de Aquino escribió que la justicia supone “la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho”.* La conciencia de que la justicia es finalmente una virtud, resalta la importancia de actuar justamente con los demás, cuando tomamos decisiones...

“*La corrupción viola muchas categorías de justicia.* Supone, por ejemplo, la decisión de actuar contra la virtud de la justicia. La corrupción también abarca una infracción clara a la justicia conmutativa en tanto que un acto corrupto supone la transgresión deliberada de obligaciones asumidas libremente por un agente en relación con el “principal”. En el caso de los funcionarios públicos corruptos, un acto de corrupción también supone violaciones a la justicia legal, porque el acto corrupto del funcionario afecta directamente la capacidad del Estado para asistir a los ciudadanos en la realización del bien común. *A la luz de los muchos modos en que la corrupción infringe diferentes especies de justicia, llama la atención que sean tan pocos los expertos cristianos que se refieran a la corrupción en este sentido.* Desde la perspectiva de una comprensión auténticamente cristiana de la justicia, podemos percibir cómo los efectos de la corrupción pueden ser tan dañinos para una sociedad. *La corrupción no sólo socava los vínculos básicos de confianza entre los individuos, sino que también destruye esos vínculos entre los individuos, la comunidad política y aquellos investidos de autoridad*

*legal por la misma comunidad política. Sustrae los mecanismos legales, como los contratos, del poder de la autoridad legal.*

**“No hay soluciones fáciles al problema de la corrupción.**

Como hemos visto, depende de una variedad de causas, una de las cuales no menor es la pecaminosidad humana. Muchos de los incentivos a cometer una acción corrupta ya identificados son muy difíciles de superar. Sin embargo, deben superarse. Dejando de lado las ineficiencias económicas generadas por la corrupción, su misma ilegalidad plantea graves cuestiones morales. La Iglesia siempre ha enseñado que debe presumirse la justicia de las leyes y que, por tanto, deben obedecerse. La desobediencia a las autoridades civiles para el cristiano es un último recurso que sólo



debe adoptarse en situaciones extremas en las que no hay otra opción razonable. No debemos prescribir soluciones específicas, particularmente teniendo en cuenta que las formas concretas de corrupción pueden variar de un país a otro —especialmente en los países desarrollados y en vías de desarrollo—. Debemos limitarnos a señalar algunos principios razonables y cristianos aplicables a cualquier situación...

*“Un contrato es un buen ejemplo de cómo minimizar la corrupción.* Solemos conceptualizar los contratos en términos bastante abstractos —como simples mecanismos o procesos legalmente obligatorios—, pero esto supone subestimar su significado moral. Los contratos nos dicen algo muy profundo acerca de los seres humanos: nos recuerdan que *de facto* somos libres. Si aceptamos que la persona humana debe ser libre, sin duda, los contratos y un orden económico libre son parte del orden de la libertad humana. Como observa el filósofo Rocco Buttiglione: **“El elemento más pequeño del libre mercado es el contrato, el encuentro de la libre voluntad de dos seres humanos. Ambos deben ser libres, pues, en caso contrario, no puede haber contrato y tampoco libre mercado.** De este modo, la ley de los contratos que yace en la base de una economía de libre mercado es una ley que presupone la libertad humana.” *Buttiglione justifica el mercado no porque sea el método más eficiente para la asignación de recursos escasos, sino más bien porque es un requisito moral del orden social que otorga responsabilidad propia a los individuos en la esfera económica.* A través de los contratos, somos autores de obligaciones particulares y asumimos responsabilidades. Además, ponemos límites a nuestra tendencia a actuar caprichosamente.

“En una sociedad en la que prevalece la corrupción, *el costo de legitimar los bienes básicos que cimientan la institución del contrato puede ser alto.*<sup>16</sup> Este costo resultará muy exigente y muchos no estarán dispuestos a pagarlo. Sin embargo, puede pagarse. Durante el período

<sup>16</sup> Un bien básico, según la teoría del derecho natural contemporáneo, es aquel que es intrínseca y universalmente bueno.



de dominación comunista en la Europa Oriental, personajes como **Václav Havel** reconocieron que un modo primario de combatir el sistema era elegir vivir en la verdad cualesquiera fueran las consecuencias. También nos encontramos con la revolución de la conciencia que dio origen al movimiento Solidaridad en Polonia, el cual resaltó el fracaso moral del experimento comunista. Esta atención a la importancia fundamental del poder de la razón humana y de la libertad nos recuerda que existen límites a lo que cabe esperar de las campañas oficiales contra la corrupción. Nuevamente, la economía nos ofrece algunas visiones contra intuitivas sobre la eficacia de diferentes propuestas de lucha contra la corrupción. Aunque pueda sonar extraño, desde un punto de vista económico, la cantidad óptima de corrupción en una sociedad es distinta de cero. Susan Rose-Ackerman señala que, si queremos alcanzar una reforma realista es importante advertir que, como toda actividad ilegal, el nivel eficiente de sobornos no es cero. El control de la práctica de sobornos es costoso.<sup>17</sup> Por ejemplo, el reclutamiento de inspectores anticorrupción puede requerir la creación de un cuerpo de funcionarios que controle a los anteriores.<sup>18</sup> **Este crecimiento burocrático es costoso.** El costo de controlar la corrupción no es sólo el pago de los gastos administrativos necesarios para detectar y castigar a los funcionarios que cobran comisiones. El costo completo incluye también la valuación de la actividad económica que no se ha desarrollado o se ha desarrollado de un modo arduo y más costoso debido a la necesidad de controlar y prevenir la corrupción. Del mismo modo que una cirugía para extirpar un tumor interfiere en el funcionamiento normal del órgano afectado, los procedimientos de control y prevención de la corrupción interfieren en la actividad económica habitual. Este puede ser un costo aún más importante que los gastos administrativos incurridos para la detección y castigo de funcionarios que cobran sobornos.

Schenone y Gregg establecen las pautas que su juicio deberían emplearse para terminar con el flagelo de la corrupción: “un acuerdo institucional que se apoye en normas más que en la discrecionalidad arbitraria de los funcionarios públicos involucrados profundamente en la vida económica. Dicho de otro modo, *cuantas menos ocasiones de pecado existan, menor será la posibilidad de que las personas se comprometan en actos pecaminosos como la corrupción.* Estos cambios suponen que los Gobiernos y legisladores repiensen las políticas públicas y económicas. **Supone un apartamiento del Estado de considerables partes de la economía y una definición clara y delimitada de los poderes discrecionales de los funcionarios públicos en lo que concierne a lo económico.**”

## 2. Aspectos generales del problema de la economía de la corrupción

La corrupción debe distinguirse del **fraude**, la **malversación** y la **extorsión**.<sup>19</sup> Corrupción siempre implica que hay dos individuos o grupos actuando de concierto para alcanzar mejores resultados a expensas de una tercera parte, como ya se dijo. En contraste, el fraude o la extorsión involucran *un individuo o grupo que actúa en forma unilateral para lograr un mejor resultado a expensas de otros.* Usando el lenguaje de la teoría del principal-agente, la corrupción implica colusión entre el agente y el supervisor en contra del principal. Sin embargo, hay casos que merecen un tratamiento más específico, como cuando un *paciente y el doctor entran en colusión en contra del asegurador (seguro médico) responsable de los costos del tratamiento, cuando aceptan que el paciente acceda a una medicina más costosa que*

<sup>17</sup> V. Susan Rose-Ackerman, “The Political Economy of Corruption”, nota 9.

<sup>18</sup> Éste es el tema abordado por Leonid Hurwicz en *But Who Will Guard the Guardians?*, American Economic Review, June 1998.

<sup>19</sup> Roger Bowles, *Corruption*, en Encyclopedia of Law and Economics, op. cit.

la necesaria. *Éste podría ser considerado un caso de corrupción si el profesional tiene intereses en que esa medicina sea proporcionada, pero muchos se inclinarían por considerarlo como un típico “costo de agencia”.*

Como a la corrupción se la considera habitualmente una perversidad, su mera existencia a menudo es causa de preocupación. Por su lado, un economista puede arribar a esa conclusión luego de comprender el impacto de la corrupción sobre la eficiencia y la equidad del sistema económico. Si su impacto es benigno, en tal caso el economista sostendrá la necesidad de una reforma legal, porque hay costos – tanto psicológicos como financieros – en etiquetar como ilegal a una práctica que en realidad es funcional.

La economía se concentra en dos tipos de problemas: la *eficiencia* y la *equidad*. En la *producción*, una decisión es eficiente cuando con los recursos dados se obtiene la cantidad máxima de un producto, o en forma similar, cuando una cantidad dada de un producto se obtiene con el uso mínimo de recursos. De la misma forma, la donación de dinero resulta más eficiente que la donación en especie del mismo valor. *¿Por qué? Porque si hago una donación de 100 pesos le daré al destinatario más satisfacción que si le diera un libro que vale 100 pesos, porque el destinatario de los 100 pesos tendrá la opción de comprarse el libro o cualquier otra cosa que le guste más que el libro.*

El análisis económico identifica cuáles son las decisiones más eficientes, e identifica y cuantifica las consecuencias de cada acción en términos de equidad. Por ejemplo, el análisis económico puede evaluar que un proyecto de riego en áreas rurales es menos eficiente que proveer agua potable y saneamiento en áreas urbanas, y determinar quién se beneficia con cada proyecto y por cuánto. P.ej., podría estimarse que el proyecto de riego, pese a que tiene beneficios relativamente bajos, aumentará el ingreso de los campesinos pobres en 10% en tanto que el proyecto de agua potable y saneamiento beneficiará a miembros de la clase media urbana en una cantidad igual al 5% de sus ingresos.

Lo que el análisis económico no puede hacer es sopesar si el aumento del 10% del ingreso de los campesinos pobres es preferible o no al aumento del 5% del ingreso de la clase media urbana, pero está claro que un primer paso importante ha sido dado por medio del análisis económico. La comparación de ambas cifras dependerá del uso de alguna *función de bienestar social* provista exógenamente.

*Ingredientes de la corrupción* El primer ingrediente es que transacciones voluntarias alienan a ser eficientes; pero ello puede no ocurrir con las transacciones voluntarias ilegales. Que la corrupción implique una transacción voluntaria da lugar a pensar que la misma promueve una asignación más eficiente de los bienes, como en un mercado en el que todas las transacciones son voluntarias: supongan que hay un funcionario del gobierno que otorga un beneficio escaso (p.ej. permisos para exportar como los vigentes en Argentina)<sup>20</sup> a diversas empre-

<sup>20</sup> Según [La Nación del 1º/6/2011](#), “con la eliminación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (Oncca), los poderes del secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, se volvieron casi ilimitados. Es que, según confiaron varios empresarios a LA NACION, el control de la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (Ucesci), creada para reemplazar a la Oncca, está totalmente controlada por el funcionario, que de esta manera se asegura el manejo del comercio agropecuario y las exportaciones. El hombre que está formalmente al frente de la Ucesci es un allegado a Moreno, Lisandro Tanzi. Este funcionario distribuye los permisos de exportación en la Secretaría de Comercio Interior. El secretario de Comercio Interior le prohibió al responsa-

sas usando un criterio distinto del costo marginal (p.ej., FCFS – first come, first served – donde se entrega el registro al primero que llega, hasta que la oferta de permisos se agota). La primera empresa de la cola obtendrá el permiso aunque no sea la que puede operar a costo más bajo. Si hay corrupción, todas las empresas que están haciendo la cola que puedan operar a costo más reducido ofrecerán pagar una coima igual, a lo sumo, al diferencial de costos a fin de conseguir el permiso. Si hay otra empresa en la cola que puede exportar a un costo menor, estará dispuesta a pagar una coima para obtener el permiso. Si hay corrupción, en tal caso el permiso será automáticamente asignado al productor de menor costo (porque será capaz de pagar la coima más elevada) esté o no en el primer lugar de la cola. ¿Pero qué hay de malo en pagar por lo que se necesita? Después de todo, éste es el principio con el que funciona un sistema de libre mercado. *La corrupción transforma la regla FCFS (o “se entrega al primero que llega”) en una subasta, y una asignación ineficiente de permisos en una eficiente.* Con respecto a las consecuencias sobre la equidad: supongan que el permiso fue asignado según la regla FCFS y que después el receptor del permiso pudo venderlo al cotizante más alto. En ese caso el permiso iría a parar a las mismas manos que con corrupción, preservando la eficiencia. Sin embargo, cambiaría la distribución de la riqueza: con la regla FCFS el valor del permiso es para el que está primero en la cola, *mientras que con corrupción va a parar a manos del funcionario que hizo la distribución.* Hasta ahora, vimos que la eficiencia ha sido atendida por la corrupción: la sociedad ahorra recursos valiosos cuando el permiso lo obtiene la empresa de menor costo. En economía también es identificado un efecto de equidad cuyo valor trasciende los límites estrechos de la economía.

Pero aún no ha concluido el análisis económico. Hay que poner a la luz el carácter ilegal de la transacción. Lo cual puede significar que el funcionario encargado de asignar los permisos sea renuente a tratar con empresas desconocidas por temor a exponerse. *Sólo los que ya han tenido una relación estrecha con funcionarios del gobierno y políticos pueden entrar en la*

---

ble de la Ucesci hablar con los ejecutivos. "Moreno dijo que si ve a Tanzi conversando con uno de nosotros, lo echa", explicó un empresario de la carne que asiste puntualmente a la reunión de los viernes de Moreno y que pidió reserva de su nombre. Sin posibilidades de tratar en forma directa con el hombre que en teoría maneja las antiguas atribuciones de la Oncca, los empresarios no tienen otra alternativa que recurrir a Moreno por permisos demorados y temas comerciales. "Ahora tiene más poder que nunca. Ahora, además de sus atribuciones, tiene las antiguas de la Oncca, y como no tiene que compartir el cetro con nadie, puede exigir a los empresarios lo que quiera, y lo está haciendo", dijo el empresario frigorífico Miguel Schiariti, que padeció en otras ocasiones la ira del polémico funcionario. "De hecho, Moreno ya no trata tan bien a los empresarios amigos porque como ahora todo depende de él, directamente los amenaza con no darles ni un solo ROE o Registro de Operaciones de Exportaciones si no le dan toda la carne barata que necesita", acotó Schiariti. Otros hombres de negocios de la agroindustria creen que Moreno concentra todo el poder en lo relativo al comercio agropecuario desde mucho antes del fin de la Oncca. "Desde que se instauró el pre-ROE en 2010, Moreno es el dueño del mercado. Los que dicen que recién ahora tiene todo el poder no saben lo que dicen, hace mucho tiempo que la batuta la tiene él", dijo un empresario. Más allá de estas diferencias, todos coinciden en que tanta concentración de poder en manos de un solo funcionario sólo puede generar más demoras en el ya trabado comercio agropecuario. "La Secretaría de Comercio es un megaorganismo, muy dependiente del trabajo de Moreno, lo que nos hace temer sobre la rapidez en la toma de decisiones", explicó un empresario. Como si esto fuera poco, al decidir disolver la Oncca, la Presidenta le hizo un regalo inesperado al funcionario: el control de las millonarias compensaciones. Es que, según los consultados, si bien en los papeles figura que Tanzi debe manejar este tema, en lo concreto el que tiene en sus manos la decisión de empezar a pagar los subsidios adeudados por meses a industriales avícolas, feedloteros y molinos harineros no es otro que Moreno. "La ventaja es que ahora, sin la Oncca y su reglamento, no hay obligación de publicar a quiénes y cuánto se pagó. Esto, a futuro, le da el poder a Moreno de pagar los montos de compensaciones que quiera y a los empresarios que quiera, sin necesidad de publicarlo ni explicarlo en ningún lado", explicó Schiariti.

**subasta.**<sup>21</sup> La ilegalidad de la transacción hace recomendable que se mantenga en secreto, lo cual entrañará en forma inevitable que se inviertan recursos. Más aún, el carácter secreto puede implicar que el operador de menor costo ignore la posibilidad de coimear al funcionario que tiene autoridad para asignar el permiso. **Será muy difícil hacer cumplir el acuerdo entre el sobornador y el sobornado, ya que es ilegal y secreto.** La empresa de menor costo podría no llegar a saber a quién debe pagar y aún si lo supiera y pagara, ignorará cuántos más sobornadores podrían aparecer demandando más pagos después del primer pago. Schenone ejemplifica: un importador que puede necesitar varios permisos de agencias diferentes para tener acceso a divisas para trasladar al país, descargar, desembalar, transportar y vender productos importados. Algunas de estas agencias pueden ser corruptas y el importador puede ignorar cuáles son. Cada una puede paralizar, o retrasar, todo el proceso hasta que las otras agencias del gobierno cobren sus coimas. Si no cumple con cada pago subsiguiente, todos los pagos anteriores serán inútiles. **La arbitrariedad es casi con seguridad inevitable y la incertidumbre creciente debilitará la eficiencia.**

Este problema dio origen a intermediarios que reciben comisiones para juntar a todos los funcionarios y obtener su apoyo en forma simultánea. Este tipo de acuerdos tuvo lugar en **China**, pero estos intermediarios están muy limitados por el carácter secreto que tiene la corrupción. De este modo, la ilegalidad de la transacción afecta gravemente –o prácticamente destruye– la presunción de eficiencia en la corrupción: al final, el que gana la subasta puede no ser el operador que ofrece el costo más bajo.

Shleifer y Vishny se preguntan: **¿Por qué el soborno puede ser más costoso que su actividad melliza, el pago de impuestos?**, y plantean que el imperativo de la confidencialidad hace que el soborno sea más distorsionado que los impuestos. (En la jerga económica, *distorsionado* significa perjudicial para la eficiencia). Pero no todas las actividades se pueden mantener en secreto. Ante la presencia de corrupción, habrá discriminación a favor de aquellos con mayor capacidad de mantener secretos frente a los más eficientes. P. ej., la provisión de almuerzos para niños pobres en escuelas del Estado. El pan y la leche tienen precios conocidos por todos, luego proporcionar estos alimentos a los niños apenas le daría al director la oportunidad de obtener un porcentaje. En cambio, si se les diera a los niños una única comida preparada (normalmente más costosa y de un contenido nutricional más pobre), sería más sencillo esconder el costo. El proveedor, a su vez, no tendría inconveniente en sobrefacturar los almuerzos y sobornar con algún porcentaje de las ganancias al director (y al funcionario de turno). Aparte de los temas de equidad que surgen de la transferencia de dinero de los proveedores a los funcionarios corruptos, cuando se utilizan más recursos para proporcionar menos nutrición, se daña la eficiencia.

***La deslealtad desalienta la eficiencia*** El segundo ingrediente de la corrupción, la deslealtad del mandatario hacia el mandante al que supuestamente debe servir, desalienta la eficiencia de modo rotundo. **A fin de evitar una conducta desleal de parte de su mandatario, el mandante debe adoptar procedimientos precautorios muy costosos.** No se trata de la deslealtad del mandatario *per se*, sino del temor del mandante a ser víctima de ella, lo cual genera procedimientos de alto costo. El temor del mandante de que su mandatario sea desleal con él crea un incentivo para que incurra en costos que, de otro modo, no serían necesarios. Ejemplo: *la autorización para exagerar los requisitos, con el fin de tomar en consideración va-*

<sup>21</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption and the global economy*, UNDP, 1998.

rias propuestas de diferentes proveedores antes de una compra. Aunque se trata de una buena práctica, a veces su aplicación es desproporcionada, y conlleva demoras innecesarias y otros costos por temor a los sobornos. La honesta toma de riesgos de un mandatario se ve obstaculizada en un entorno de desconfianza. Se podría malinterpretar como una falta de lealtad o como un intento de cometer un acto de corrupción con consecuencias terribles para su carrera. Un ambiente de desconfianza generalizada desalienta la toma de decisiones y la asunción de riesgos, y tiene efectos sociales perjudiciales.

**Los daños generados por la menor eficiencia son mayores que los del soborno** El costo de la corrupción para la sociedad no se mide en forma precisa por los montos de los sobornos, ya que éstos son cobrados por negocios realizados, permisos vendidos y los almuerzos consumidos por los niños. Pero el monto de los sobornos cobrados no tiene en cuenta todos los negocios que nunca se materializaron, debido a restricciones innecesarias impuestas por los que buscan los sobornos, todos los permisos que se dejaron de otorgar y todos los almuerzos escolares que no se entregaron por falta de presupuesto. Esto representa pérdidas significativas, independientemente del monto del dinero que haya pasado por manos corruptas.

Luego, del análisis de Schenone y Gregg pueden extraerse los siguientes efectos del soborno:

- 1.- Eficiencia de una transacción voluntaria e ilegal entre el funcionario corrupto y su cliente: *El efecto neto es ambiguo: Las transacciones voluntarias aumentan la eficiencia, pero su ilegalidad es perjudicial para la misma.*
- 2.- Equidad de una transacción voluntaria e ilegal entre el funcionario corrupto y su cliente: *El dinero se transfiere desde el Gobierno/cliente al funcionario corrupto.*
- 3.- Eficiencia de la traición del funcionario corrupto a su mandante: *se reduce la eficiencia porque se deben aplicar costosos procedimientos precautorios.* Además, se generaliza la desconfianza y se desalienta la asunción de riesgos y de decisiones.
- 4.- Equidad de la traición del funcionario corrupto a su mandante: *El dinero se transfiere desde el Gobierno/cliente al funcionario corrupto.*

No todo acto de corrupción contiene ambos ingredientes en similar proporción. En algunos casos, prevalece el primero: p.ej., la venta de permisos o la distribución de bienes a precios más bajos que los del mercado, a cambio de sobornos. En dichos casos, los sobornos son pagos esenciales que equilibran el mercado y cumplen la función de ayudar a los precios a llevar a cabo la obligación que el Gobierno no permite que realicen los precios. En otras palabras, los sobornos no deberían surgir si el Gobierno permitiera a los precios hacer lo suyo: equilibrar el mercado. Sin ignorar la confidencialidad que requiere la ilegalidad de la transacción o el temor a la deslealtad que sufre el mandante, la característica dominante del acto de corrupción es equilibrar el mercado.<sup>22</sup> En otros casos, como en el de obtener un porcentaje en la

<sup>22</sup> Esta propiedad se verifica siempre que existan obstáculos para la comercialización de un bien. En este caso el soborno es igual al *precio sombra* de la restricción de oferta, tal que *soborno=precio de demanda menos precio de oferta*. Sin embargo, imaginen que en lugar de una venta de permisos la oferta estuviera restringida por la obligación de *hacer una cola para adquirir el bien*. En tal caso, el *precio sombra* puede ser identificado como el valor de escasez del bien, y aproximado por el costo del **tiempo** que los consumidores usan para estar en la cola de venta del producto.



compra de mercadería o pagar un soborno para ocultar la evasión impositiva, el pago corrupto no es un dispositivo para equilibrar el mercado principalmente: no facilita la distribución de bienes o servicios que escasean por la decisión del Gobierno.

### 3. Corrupción en Argentina<sup>23</sup>

La corrupción en Argentina, así como su denuncia y la lucha contra los actos de corrupción, tienen larga data en la Argentina. En 1890, el presidente *Miguel Juárez Celman*, cuñado de Julio Argentino Roca, fue desplazado en medio de graves denuncias de corrupción. El período conocido como la Década Infame (1930-1943), fue denominado así por los actos generalizados de corrupción que involucraron a los partidos oficialistas y opositores. Por entonces el senador Lisandro de la Torre se hizo célebre por denunciar los negociados de los frigoríficos ingleses y a funcionarios del gobierno, ganándose el apodo del *Fiscal de la Patria*.

En 2000 se denunció un soborno generalizado de senadores por parte de empresarios y funcionarios, con el fin de modificar las leyes laborales, siendo procesado por la maniobra el ex presidente Fernando de la Rúa, entre otros altos funcionarios de su gobierno. En muchos actos de corrupción en Argentina han sido denunciadas empresas multinacionales estadounidenses y europeas.

Entre los escándalos más resonantes se encuentran los que involucraron a las empresas Baring Brothers, los ferrocarriles ingleses, la Compañía Hispanoamericana de Electricidad (CHADE) y la Compañía Ítalo Americana de Electricidad (Ítalo), los frigoríficos ingleses y las empresas Swift y Deltec, Suchard, IBM, Siemens, y Skanska. En otros casos, como en el escándalo de la deuda externa, existe la presunción de que las empresas multinacionales habrían aprovechado la existencia de dictaduras militares, incrementando los actos de corrupción, muchas veces con la tolerancia de los países desarrollados.

Las principales **instituciones** para la lucha contra la corrupción en el Estado nacional son la **Auditoría General de la Nación y la Oficina Anticorrupción**. Cada provincia y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires tienen entidades similares. Asimismo, en el Código Penal está tipificado el delito de *enriquecimiento ilícito*, que considera culpable al funcionario que no puede probar el aumento de su patrimonio.

Entre los hechos de corrupción conocidos recientemente, cabe mencionar los siguientes:

1) El *affaire de la valija*, un escándalo que involucra a argentinos, estadounidenses y venezolanos. El escándalo comenzó cuando Guido Alejandro Antonini Wilson, un empresario venezolano-estadounidense, llegó a Argentina junto a otros varios empresarios en un vuelo chárter contratado por funcionarios públicos argentinos, en agosto de 2007. Los agentes de la aduana y la Policía de Seguridad Aeroportuaria descubrieron en la maleta de Antonini 790.550 dólares que no había declarado al llegar y fueron decomisados. En diciembre de 2007, el FBI arrestó a tres ciudadanos venezolanos y uno uruguayo en Florida, y los acusó de ser agentes del gobierno venezolano, y de haber presionado a Antonini, quien se encontraba colaborando con el FBI en Miami a partir del escándalo, para que no revelara el origen y el destino del dinero decomisado en Argentina. **Según el FBI, el dinero decomisado fue enviado por el presidente venezolano, Hugo Chávez, para apoyar la fórmula Cristina Fernández-**

<sup>23</sup> Tomado de Wikipedia.

**Julio Cobos, elegidos luego Presidenta y Vicepresidente de Argentina.** Ambos presidentes negaron las acusaciones y acusaron a Estados Unidos de intentar dañar las relaciones entre Argentina y Venezuela.

2) Se conoce como *Caso Skanska* a la presunción de una serie de actos delictivos en Argentina (2005), involucrando a la empresa sueca Skanska y a otras empresas privadas. Partidos de oposición sostienen que están involucrados también algunos funcionarios de la administración del ex presidente Néstor Kirchner, lo que fue negado por la misma. El proyecto era administrado por la empresa Transportadora Gas del Norte, que informó al Ente Nacional Regulador del Gas que Skanska pagaba un 152% de sobreprecios. Esta cantidad representaba unos 17 millones de pesos. La maniobra fue descubierta y perseguida por el juez del fuero en lo Penal Tributario López Biscayart, quien comenzó a estudiar la hipótesis de que existiera delito penal. El juez consideró probado que Skanska pagó dos años atrás 118 facturas apócrifas al menos a 23 empresas fantasma o irregulares. Una de esas empresas fantasma es Calibán, luego denominada Infiniti Group, cuyos operadores se encuentran procesados por asociación ilícita y otros delitos. Skanska envió a un auditor interno a Tribunales, quien confesó que algunos ejecutivos habían pagado comisiones indebidas. Siete fueron despedidos e indemnizados por la empresa, procesados, y recibieron prisión preventiva. Se pagaron multas en la AFIP por diez millones de pesos. Los diputados Pérez, Bullrich y Jerez solicitaron que la investigación se extienda a funcionarios del gobierno kirchnerista, como *José López (secretario de Obras Públicas)* y *Fulvio Madaro (director del Enargas)*. El juez Guillermo Montenegro pidió dividir la causa y hacerse cargo de la investigación de los sobornos. A esto le siguió el allanamiento de oficinas del Ministerio de Planificación, manejado por Julio de Vido, y la sede del Ente Nacional de Regulación del Gas. El 15 de abril Aníbal Fernández, ministro del interior, presentó un pedido de remoción ante el Consejo de la Magistratura contra el juez de la causa López Biscayart. Dicho pedido se basaba en que el juez había intentado enviar a Adrián Félix López -- detenido que había imputado al ministro de Planificación al ser el supuesto destinatario del dinero salido de Skanska -- a una cárcel de la Policía Federal ante sospechas de que su integridad física corría peligro, lo cual fue impedido por Fernández. El Consejo desestimó la denuncia días después. El jefe de gabinete Alberto Fernández se presentó en el Congreso para realizar su informe periódico, y fue consultado por el tema. Desestimó que el gobierno pudiera estar implicado, afirmando que "si hubo coimas fue entre privados", e intentó implicar al jefe de gobierno Jorge Telerman en negociados con una de las empresas fantasma descubiertas (Sol Group S.A.). *Hay documentos en los cuales se aprecia que el Enargas ordenó a TGN Techint que contratara a Skanska para la construcción del gasoducto, a pesar de los fuertes sobreprecios denunciados.* Enargas argumentó haber forzado la contratación de dicha empresa por TGN Techint planteando que éstos demorarían la concreción de un contrato para la construcción del gasoducto para mantener alto el precio del gas. Clarín también publicó conversaciones secretas entre dos gerentes de Skanska en la que se reconoce el pago de sobornos a funcionarios argentinos y también en otras obras como Pluspetrol en Perú. Por este escándalo se abrieron 2 causas. En la primera, por sobreprecios en la construcción de un gasoducto, el juez Norberto Oyarbide procesó a tres funcionarios pero, en noviembre de 2011, la Sala I de la Cámara Federal terminó dictando los sobreseñamientos. Varios meses antes del fallo, el ministro de Planificación, Julio De Vido, ya había pronosticado ese resultado en cuanto conoció un peritaje. La segunda causa, por el uso de facturas truchas, fue la investigada por el juez Javier López Biscayart. Este magistrado encontró una grabación entre dos ejecutivos de la empresa -con sede a pocas cuadras de la Casa Rosada-, en la que se escuchaba a uno de ellos hablar sobre "las valijas que llevó" y sobre "el

pingüino de aquí al lado". Sin embargo, la Sala I de la Cámara Federal, en 2008, anuló como prueba esa grabación incriminatoria. Cabe agregar a estos hechos la reciente detención del ex Secretario José López cuando ingresaba a un convento de la localidad de Gral. Rodríguez con bolsos con más de nueve millones de dólares de procedencia *dudosa*.

3) La controversia por el caso *Meldorek/Schoklender*.<sup>24</sup> En 2011 hubo una controversia cuando el entonces apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, Sergio Schoklender, fue acusado de acumular bienes de lujo. El diario Perfil, en su edición del 27/5/2011, informó que "en medio del escándalo por la salida de Sergio Schoklender de Madres de Plaza de Mayo, la oposición le apuntó al gobierno de Cristina Fernández por las denuncias que salpican a la Fundación que preside Hebe de Bonafini, por presuntas irregularidades en el manejo de fondos públicos a través de la construcción de viviendas populares. El jefe del Gobierno porteño, Mauricio Macri, destacó que su gestión también detectó irregularidades en las viviendas construidas por la Fundación en la Ciudad, y apuntó al Gobierno nacional de salir "espontáneamente a dar garantías ante los incumplimientos de Schoklender y las Madres de Plaza de Mayo". En tanto, el jefe del bloque de diputados radicales, Ricardo Gil Lavedra, también solicitó que se avance con la investigación de posibles delitos para ofrecer "a la sociedad toda la información de que disponga en torno a los hechos". Y agregó: "Las fundaciones son entidades privadas, pero cuando, como en este caso, manejan cuantiosos recursos públicos, resulta imperioso conocer detalladamente el destino que les dan" a los subsidios otorgados por el Gobierno nacional. Al mismo tiempo, Mauricio Macri denunció que de las 1.000 viviendas otorgadas por el Gobierno nacional a la Ciudad, "pocas" comparadas con las miles que recibió Santa Cruz, en el distrito porteño "todas fueron (construidas) vía (la Fundación de las) Madres de Plaza de Mayo". Agregó que tras asumir en la Ciudad "encontré contratos firmados con Madres de Plaza de Mayo sin garantías contractuales, todo muy informal, para hacer viviendas que habían cobrado en un 70 por ciento y habían hecho menos de un 30". El mandatario porteño recordó que cuando su administración "entró en un conflicto" por este tema, el "Gobierno nacional espontáneamente acudió a dar garantías ante los incumplimientos de (Sergio) Schoklender y las Madres de Plaza de Mayo. (Las autoridades) se hicieron responsables, dijeron que iban a cumplir y les dieron más viviendas" para gestionar. El escándalo en torno a esta cuestión estalló públicamente esta semana al conocerse la intempestiva salida de Sergio Schoklender de su cargo de apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, sospechado de presuntas irregularidades en operaciones con dinero público para hacer viviendas sociales. En las últimas horas, el candidato a jefe de Gobierno por el kirchnerismo, Daniel Filmus, aseguró haber visto a la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, "muy afligida" por el caso y el alejamiento de Sergio Schoklender de sus funciones en la Fundación. *Muchos medios de comunicación, periodistas y políticos afirmaron que Hebe de Bonafini no podría haber dejado de advertir sus manejos corruptos, si existieron*. En cambio, periodistas, artistas, políticos y personas públicas defendieron a la Fundación Madres de Plaza de Mayo."

4) Si nos remontamos a causas anteriores, el diario Clarín del 17 de mayo de 2005, con el título "Podría prescribir la causa por el escándalo IBM-Banco Nación", informa: "El que

<sup>24</sup> En la madrugada del 30 de mayo de 1981, Sergio Mauricio Schoklender y Pablo Guillermo Schoklender, asesinaron a sus padres en su elegante piso del barrio de Belgrano en la ciudad de Buenos Aires. Este caso de parricidio conmocionó a la opinión pública argentina. Tras 14 años preso, Sergio obtuvo la libertad condicional el 28 de noviembre de 1995, después de cumplir las dos terceras partes de su condena

quizás sea el mayor caso de corrupción en el gobierno menemista, el escándalo IBM—Banco Nación, podría llegar a ser cerrado sin condenas. Así lo advirtieron fuentes judiciales. Las razones son el largo tiempo que tomó la investigación —más de una década— y la vigencia de la nueva ley sobre prescripción de causas penales. La causa fue elevada a juicio a fines del año pasado por el juez federal Guillermo Montenegro, que había asumido ese cargo pocas semanas antes. Este magistrado heredó el juzgado que estuvo a cargo de Adolfo Bagnasco, quien encabezó la lenta investigación hasta que renunció a su cargo poco después de concluir el mandato del presidente que lo había nombrado, Carlos Menem. En medio, el juzgado estuvo vacante casi cuatro años. El asunto está en manos del Tribunal Oral Federal N° 3, donde se analizan los planteos de prescripción formulados por las defensas de los imputados. La causa se inició en 1994 y ocho años después, en octubre de 2002, el fiscal Carlos Cearras pidió su elevación a juicio. Montenegro lo hizo el 21 de diciembre del año pasado, pocas semanas después de ser nombrado juez, y el expediente recién llegó al tribunal oral a mediados de febrero. Los abogados defensores de ocho de los imputados plantearon que el delito estaría prescripto porque entre que ellos fueron indagados y que la causa se elevó a juicio pasaron más de los seis años previstos como pena máxima ante una eventual condena. En Tribunales se analiza si corresponde aplicar la ley de ética pública (de 1997), que permite impedir la prescripción de un delito cuando hay un funcionario público acusado. Pero ahora está en vigencia la polémica ley 25.990, aprobada sin gran difusión a fines del año pasado. Esta ley establece claramente las causales que interrumpen los plazos de prescripción, lo que antes quedaba a criterio de los jueces. Fuentes judiciales aclararon que el nuevo proyecto del Gobierno, que agrega otras causales de interrupción de la prescripción, no modificaría en este caso la situación. El proyecto espera turno en la comisión de Legislación Penal de Diputados. En la elevación a juicio se descartó el delito más comprometedor, el de asociación ilícita —por el que todos fueron sobreseídos—, y se pidió juzgar a cinco ex directores del Banco Nación por administración infiel, uno de los cuales (Aldo Dadone) falleció recientemente. Los otros son Mario Dadone, Hugo Gaggero, Genaro Contartese y Alfredo Aldaco. Mientras analizan el planteo de prescripción, los miembros del tribunal, el mismo que anuló la causa AMIA (Gerardo Larrambebere, Miguel Pons y Carlos Andina Allende), abrieron el expediente a prueba, a pedido del fiscal Enrique Lotero. Pero hay otra cosa que llama la atención del caso: el Banco Nación jamás se presentó como parte querellante en el expediente, pese a que se supone fue el principal damnificado. El escándalo IBM—Banco Nación implicó el presunto pago de unos 21 millones de dólares en coimas para la firma del contrato del denominado Proyecto Centenario. *Así fue como IBM se comprometió a informatizar las 525 sucursales del Banco Nación a cambio de 249 millones de dólares. El contrato fue anulado luego de conocerse el escándalo por denuncia de la DGI.*

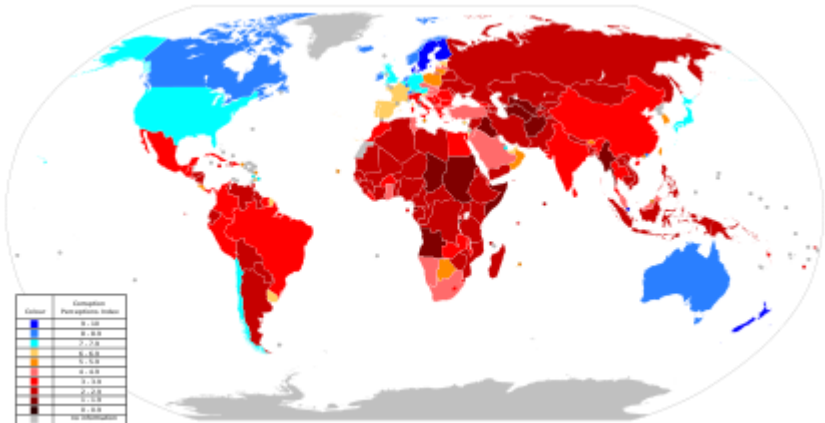
Sara Hernández<sup>25</sup> ha trabajado para Poder Ciudadano, una organización vinculada con Transparency International (ver más adelante), “en la reforma contra la corrupción en el sistema político (mediante *lobbying*) para sacar una ley que disponga más acceso a la información pública (ley de Acceso a la Información Nacional), la reforma de los partidos políticos, de las leyes eleccionarias, y la creación de una base de datos de todos los representantes en el gobierno... *Si bien todos se lamentarán de que en Argentina hay una horrible corrupción en el gobierno, muchos argentinos no se ponen a pensar que la corrupción gubernamental es un reflejo de sus propias normas culturales.* Una reforma política no hará mella en el problema global si la corrupción en Argentina continúa siendo parte de la vida cotidiana.... Uno

<sup>25</sup> V. Sara Hernández, [Combating Corruption in Argentina](#).

de los aspectos en que trabajamos en Poder Ciudadano fue ir a las escuelas y hablarles a los chicos sobre la diferencia entre la corrupción en el gobierno y la corrupción en la escuela (como copiarse en las pruebas y otros test)... Argentinos de todas las edades conocen muy bien las deficiencias y defectos de su sistema político. Había muchos chicos que querían saber por qué tendrían problemas cuando hacían trampa si los políticos no los tenían. “¿Por qué yo estoy equivocado en copiarme en una prueba insignificante, cuando un político roba millones y nunca es perseguido?” Buena pregunta. “¿Por qué no le puedo pagar a otro para que haga las tareas para el hogar si es normal que mi padre le pague al policía cuando lo detiene luego de una infracción de tráfico?” A mí me resultaba difícil tener buenas respuestas a tales preguntas. Un día, caminando por Palermo, un patinador en roller le dijo: “La corrupción está aquí muy afianzada; yo la tengo que engañar a usted con algo si supongo que es probable que usted me engañe. Nunca hay que creer en lo que pasa en la superficie porque allí hay un anzuelo. Si alguien trata de venderme un celular por 10 pesos, sé que es barato porque probablemente ha sido robado y por lo tanto no funciona. Luego, le daré un billete de 10 pesos falso, no porque yo sea malo sino porque sé que él me engaña, con lo cual yo también puedo engañarlo. Bueno, es Argentina.”

4. [Transparency International](#)

TI, una coalición no-gubernamental, elabora uno de los Índices más utilizados por los países. En 2008 Argentina quedó ubicada a un nivel tan corrupto como los países africanos más corruptos. El IPC de Transparency International mide los niveles de percepción de *corrupción en el sector público* en un país determinado y consiste de un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. El índice de Transparency International, va desde 0, para el nivel de corrupción más alto, hasta 10, para la ausencia de corrupción. Desde que el índice se publicó por primera vez en 1995, Argentina ha oscilado entre 5.2 y 2.5 puntos de calificación, obteniendo una performance inferior a países vecinos como Chile, Uruguay y Brasil. En 2008 Argentina obtuvo una nota de 2.9 puntos ubicándose en el puesto 109 sobre 180 países. El mapa siguiente documenta cómo era percibida en 2010 la situación de corrupción en distintos países del mundo:



Percepción de corrupción en el mundo (2010)

9 - 10	6 - 6.9	3 - 3.9
8 - 8.9	5 - 5.9	2 - 2.9
7 - 7.9	4 - 4.9	1 - 1.9
Sin datos		



TI sostiene que “mientras que los gobiernos asignan enormes sumas de dinero a resolver los problemas más urgentes, desde la inestabilidad de los mercados financieros al cambio climático y la pobreza, la corrupción sigue siendo un obstáculo para alcanzar el progreso tan necesario. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2010 muestra que cerca de *tres cuartas partes de 178 países tienen un puntaje por debajo de cinco*, en una escala que va de 10 (muy limpio) a 0 (extremadamente corrupto). Todo ello indica un serio problema de corrupción. Para enfrentar estos desafíos, los gobiernos deben integrar medidas anti-corrupción en todas las esferas, desde sus respuestas a la crisis financiera y el cambio climático a los compromisos de la comunidad internacional para erradicar la pobreza. TI aboga por una implementación más estricta de la Convención de la UN contra la Corrupción, una iniciativa global que facilita un esquema para poner fin a la corrupción. Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur empatan en la cima del listado con un índice de 9.3, seguidos por Finlandia y Suecia con 9.2. Al fondo de la nómina está Somalia con 1.1, detrás de Myanmar y Afganistán con 1.4 e Iraq con 1.5. Entre los que tuvieron mayor declinación con respecto al año pasado hay algunos países muy afectados por una crisis financiera precipitada por carencia de transparencia e integridad. Entre los que mejoraron, la ausencia general de países de la OECD subraya el hecho de que todas las naciones deben reforzar sus mecanismos de buena gobernabilidad. El mensaje es claro: a lo largo y a lo ancho del planeta, la transparencia y la rendición de cuentas son críticas para restablecer la confianza y detener la ola de corrupción. Sin ellas, están en riesgo soluciones de políticas globales a distintas crisis globales.” Sugiero leer el reporte completo.

Todas las mediciones pueden estar afectadas por un *problema de endogeneidad*. Seligson<sup>26</sup> formula lo siguiente. En 1995, Argentina – mimada por la comunidad internacional – que había progresado rápidamente en su programa de privatizaciones, ostentaba un valor igual a 5.2 de su índice de corrupción (según TI). Pero en 2002, con su economía en ruinas, este índice se había desplomado a 2.8. ¿Fue esta caída precipitada del índice – que implica un aumento del índice percibido de corrupción – función del crecimiento repentino de la corrupción, o se trató de que los encuestados en el CPI comenzaran a notar una discrepancia entre la mala situación económica y un índice TI de baja corrupción? *De ser así, es posible que el nivel de corrupción de 2002 no fuera tan distinto del de 1995 pero que los encuestados se sintieran compelidos a ajustar su índice de corrupción a la performance económica argentina*. Con ello, la caída de la actividad económica reflejaría un aumento de la corrupción.

En cuanto a Argentina, registró sólo un índice de 2.9, al nivel de Argelia, Kazakhstan, Moldavia, y Senegal. La corrupción en el país es percibida como desenfrenada, de acuerdo a los parámetros del organismo. El informe alerta sobre la relación entre pobreza y corrupción. Para las fuentes utilizadas y la metodología, sugiero ver el link correspondiente.

## 5. Otros Índices de transparencia

Hay también una *Guía Internacional de Riesgo País* (ICRG), con un índice de riesgo país elaborado a partir de 1979. Por ejemplo, se pueden bajar los datos entre agosto de 2009 y julio de 2010. La ICRG se calcula usando 22 variables en 3 sub-categorías de riesgo: político, financiero, y económico, cada una de las cuales tiene un subíndice diferenciado. El Índice de

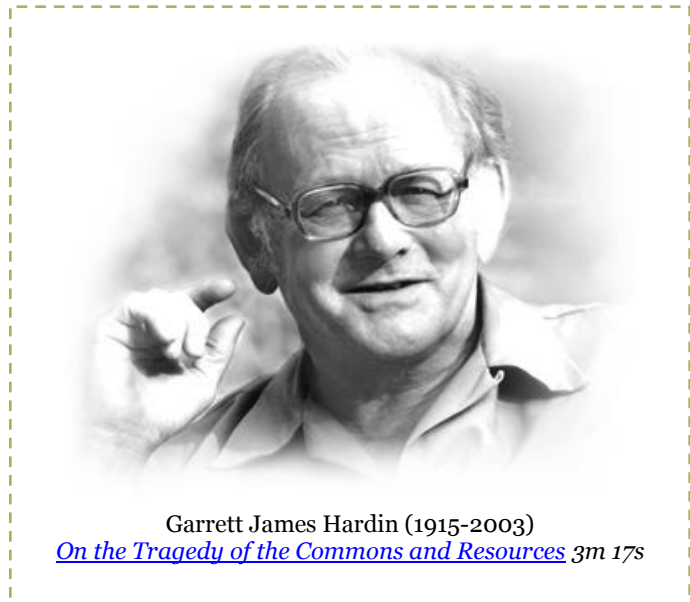
<sup>26</sup> Mitchell A. Seligson, *The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America*, World Development Vol. 34, No. 2, pp. 381–404, 2006.

Riesgo Político está en base 100, el Índice Financiero en base 50, y el Índice Económico en base 50. El puntaje total de los 3 índices se divide por 2 a fin de producir las ponderaciones que determinan la inclusión en el Índice de Riesgo País compuesto. Éste – que va desde 0 a 100 – es luego dividido en categorías que van desde los países de Muy Bajo Riesgo (80 a 100 puntos) hasta los de Riesgo Muy Elevado (0 a 49.9 puntos). Esta información es producida por Political Risk Services, que desde 1979 cuantifica el riesgo político usando una metodología desarrollada por William D. Coplin y Michael K. O’Leary en la Maxwell School of Citizenship & Public Affairs, Universidad de Syracuse. P. ej., la Tabla 1 “Country Risk Ranked by Composite Risk Rating” (julio 2010 vs. agosto 2009), en el que se puede apreciar que Argentina aparece como un país de riesgo mediano, y registra una variación positiva de riesgo entre ambas fechas. También, que cayó fuertemente su ranking con respecto a 2008/2009. La Tabla 2A contiene la evolución mensual del riesgo, notándose un salto abrupto en Abril de 2010.

Otra empresa dedicada a un rubro similar fue Business International Corporation que asesoraba a empresas estadounidenses que operaban fuera de sus fronteras. En 1986, Business International fue adquirida por The Economist Group de Londres, y finalmente terminó fusionándose con la Economist Intelligence Unit. Se sabe que la CIA usaba a BI como empresa de fachada.

#### 6. La tragedia de los bienes comunales

Ésta es una suerte de “trampa” social y económica, que implica un conflicto de recursos entre usos individuales y el bien común. La idea es que **el libre acceso da lugar a una demanda individual irrestricta de un bien comunal finito**. La idea es tan antigua como Aristóteles quien expresó que “todo lo que es común al mayor número de gente recibe la peor atención” (Política, Libro II, Cap. III). Dice Garrett Hardin: “La tragedia de los recursos comunales se desarrolla de la siguiente manera. Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intente mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente bien por siglos gracias a que las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantendrán los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Finalmente, sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad la largamente soñada meta de estabilidad social. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia. (Garrett Hardin, *The Tragedy of Commons*, Science, v. 162 (1968). Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37, México, 1995).



Garrett James Hardin (1915-2003)  
[On the Tragedy of the Commons and Resources](#) 3m 17s

Como ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, se pregunta, ¿cuál es el beneficio para mí de aumentar un animal más a mi rebaño? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo. **La metáfora explica cómo el libre acceso y la demanda irrestricta por un recurso finito conducen fatalmente a la sobre-explotación.** Esto surge porque los beneficios de la explotación son apropiados por individuos o grupos motivados a maximizar el uso del recurso hasta el punto en que terminan siendo dependientes del mismo, pero los costos de explotación se distribuyen entre aquellos que disponen del recurso (clase que puede ser más amplia que la de aquellos que lo explotan). Esto a su vez da lugar a que se incremente la demanda del recurso, complicando el problema hasta que el recurso es agotado...

De manera similar la lógica de los recursos comunes ha sido entendida por largo tiempo, quizás desde la invención de la agricultura o de la propiedad privada en bienes raíces. Pero ha sido comprendida principalmente en casos específicos que no son suficientemente generalizables. Incluso en nuestros días, ganaderos que rentan tierras nacionales en el Oeste demuestran apenas una comprensión ambivalente al presionar constantemente a las autoridades federales para que incrementen el número de cabezas autorizadas por área hasta un punto en el cual la sobre-explotación produce erosión y dominio de malezas. De manera similar, los océanos del mundo continúan sufriendo por la supervivencia de la filosofía de los recursos comunes. Las naciones marítimas todavía responden automáticamente a la contraseña de "la libertad de los mares". Al profesar la creencia en los "inagotables recursos de los océanos", colocan cerca de la extinción, una tras otra, a especies de peces y ballenas... Los parques nacionales son otra instancia donde se muestra la forma en que trabaja la tragedia de los recursos comunes. En el presente se encuentran abiertos para todos, sin ningún límite. Los parques en sí mismos tienen una extensión limitada —sólo existe un Valle de Yosemite— mientras que la población parece crecer sin ningún límite. Los valores que los visitantes buscan en los parques son continuamente erosionados. Es muy sencillo, debemos dejar de tratar a los parques como recursos comunes... o muy pronto no tendrán ningún valor para nadie.

¿Qué debemos hacer? Tenemos varias opciones. Podemos venderlos como propiedad privada. Podemos mantenerlos como propiedad pública, pero asignando adecuadamente quién ha de entrar. Esto debe ser con base en la riqueza, a través del uso de un sistema de adjudicación. También podría hacerse en base a méritos definidos por estándares acordados. O podría ser por sorteo. O bien con base en el sistema de que el primero que llega entra, administrado a partir de filas. Éstos, creo, son todos procedimientos objetables. Pero entonces debemos escoger, o consentir la destrucción de nuestros recursos comunes llamados parques nacionales...

De manera inversa, la tragedia de los recursos comunes reaparece en los problemas de **contaminación**. Aquí el asunto no es sacar algo de los recursos comunes, sino de ponerles algo dentro —drenajes o desechos químicos, radioactivos o térmicos en el agua; gases nocivos o peligrosos en el aire; anuncios y señales perturbadoras y desagradables en el panorama—. Los cálculos de los beneficios son muy semejantes a los antes mencionados. El hombre razonable encuentra que su parte de los costos de los desperdicios que descarga en los recursos comunes es mucho menor que el costo de purificar sus desperdicios antes de deshacerse de ellos. Ya que esto es cierto para todos, estamos atrapados en un sistema de "ensuciar

nuestro propio nido", y así seguirá mientras actuemos únicamente como libres empresarios, independientes y racionales.

La tragedia de concebir a los recursos comunes como una canasta de alimentos se desvirtúa con la propiedad privada, o con algo formalmente parecido. Pero el aire y el agua que nos rodean no se pueden cercar fácilmente, por lo que la tragedia de los recursos comunes al ser tratados como un pozo sin fondo debe evitarse de diferentes maneras, ya sea por medio de leyes coercitivas o mecanismos fiscales que hagan más barato para el contaminador el tratar sus desechos antes de deshacerse de ellos sin tratarlos. No hemos llegado más lejos en la solución de este problema que en el primero. **De hecho, nuestro particular concepto de la propiedad privada, que nos impide agotar los recursos positivos de la tierra, favorece la contaminación.** El dueño de una fábrica a la orilla de un arroyo —cuya propiedad se extiende a la mitad del mismo— con frecuencia tiene problemas para ver por qué no es su derecho natural el ensuciar las aguas que fluyen frente a su puerta. La ley, siempre un paso atrás de los tiempos, requiere cambios y adecuaciones muy elaboradas para adaptarse a este aspecto recientemente reconocido de los recursos comunes. El problema de la contaminación es una consecuencia de la población. No importaba mucho la forma en que un solitario pionero americano liberara sus desechos. "El agua corriente se purifica a sí misma cada diez millas", solía decir mi abuelo, y el mito estaba suficientemente cerca de la verdad cuando él era niño, porque no había mucha gente. Pero conforme la población se ha hecho más densa, **los procesos naturales de reciclado tanto biológicos como químicos, están ahora saturados y exigen una redefinición de los derechos de propiedad.**

Concluye: **Cada nueva restricción en el uso de los recursos comunes, implica restringir la libertad personal de alguien.** Las restricciones impuestas en un pasado distante son aceptadas porque ningún contemporáneo se queja por su pérdida. Es a las recientemente propuestas a las que nos oponemos vigorosamente; los gritos de "derechos" y de "libertad" llenan el aire. ¿Pero qué significa libertad? Cuando los hombres mutuamente acordaron instaurar leyes contra los robos, la humanidad se volvió más libre, no menos. Los individuos encerrados en la lógica de los recursos comunes son libres únicamente para traer la ruina universal; una vez que ven la necesidad de la coerción mutua, quedan libres para perseguir nuevas metas. Creo que fue Hegel quien dijo: "La libertad es el reconocimiento de la necesidad". **El aspecto más importante de la necesidad que debemos ahora reconocer es la necesidad de abandonar los recursos comunes, en la reproducción. Ninguna solución técnica puede salvarnos de las miserias de la sobrepoblación.** La libertad de reproducción traerá ruina para todos. Por el momento, para evitar decisiones difíciles muchos de nosotros nos encontramos tentados para hacer campañas de concientización y de paternidad responsable. Podemos resistir la tentación porque un llamado a la actuación de conciencias independientes selecciona la desaparición de toda conciencia a largo plazo, y aumenta la ansiedad en el corto. **La única manera en que podemos preservar y alimentar otras y más preciadas libertades es renunciando a la libertad de reproducción, y muy pronto.** "La libertad es el reconocimiento de la necesidad", y es el papel de la educación revelar a todos la necesidad de abandonar la libertad de procreación. Solamente así podremos poner fin a este aspecto de la tragedia de los recursos comunes.

De esta forma, en 1968 el ecologista Garret Hardin alertaba sobre lo que consideraba un proceso no sostenible para gestionar los recursos naturales. **Según Hardin, un recurso natural debe ser gestionado por un ente público o privado ya que los comuneros, por así llamarlos,**

si no cuentan con una “autoridad” que les controle, tienden a una conducta de free-rider. Los comuneros siempre buscarán maximizar sus propios beneficios; los comuneros buscarán hacer uso del recurso natural sin tener en cuenta que la sobreexplotación amenaza su existencia. Esto es lo que Hardin denominó la tragedia de los comunes. El siguiente capítulo empieza cuando la politóloga **Elinor Ostrom**<sup>27</sup> demuestra que la gestión comunitaria de recursos naturales no sólo no es una entelequia sino que existen comunidades centenarias que, sin necesidad de ninguna autoridad externa, se auto-organizan para gestionar un recurso natural asegurando su existencia. Ostrom pone en cuestión las ideas de Hardin a quien recuerda que los comuneros son muy conscientes de que si crean normas compartidas pueden asegurar un beneficio colectivo. Pero, efectivamente, el free-rider sigue existiendo como agente que amenaza el bien comunal, y las normas de la comunidad, si bien no se diseñan específicamente para evitar la acción de un agente concreto, sí estipulan cómo organizarse colectivamente para asegurar dicho beneficio. Y eso es lo que cabe situar en la *ontología de empresas del bien comunal*, teniendo en cuenta que ese ciclo virtuoso que configura el bien comunal (recurso + comunidad + normas) excluye a los agentes que, al maximizar sus beneficios, son una amenaza para el bien comunal.

*Ostrom considera que el análisis de Hardin debe ser matizado. Sus resultados son exagerados.* Hay situaciones en las que son válidos, pero estas situaciones son limitadas, a saber: cuando hay una gran desconfianza, cuando es costosa la comunicación, y cuando la gente obtiene tan poco beneficio resolviendo los problemas ambientales que quedan, efectivamente, atrapados,<sup>28</sup> si bien Ostrom reconoce que existe un problema real, y aún situaciones en las que una tragedia comunal se aplica a la administración de recursos del mundo real. Esto ya había sido notado en 1975 por **Ciriacy-Wantrup & Bishop** que escribió: “no podemos usar el concepto de ‘recursos comunales’ en aquellas situaciones en las que no hay arreglos institucionales. *La propiedad comunal no es ‘la propiedad de todos’ (...). Describir a un recurso no poseído (res nullius) como propiedad comunal (res communes), que es lo que han venido haciendo muchos economistas desde hace años (...), es auto-contradictorio.*” En efecto, una de las fuentes de confusión en el debate que siguió al artículo de Hardin de 1968 es la diferencia entre propiedad comunal y recursos con acceso libre y abierto. Los trabajos de Elinor Ostrom han ampliado en forma considerable la comprensión de los juristas del concepto de propiedad.<sup>29</sup>

La defensa de Hardin de derechos de propiedad privada definidos en forma clara ha sido usada como *argumento a favor de la privatización, o de la propiedad privada per se. La situación inversa, a veces es llamada la tragedia anti-comunal, es una situación con individuos racionales que actúan en forma independiente, lo que lleva a sub-utilizarlo al malgastarlo.* Ahora veremos por qué este tema tiene relevancia en este capítulo sobre corrupción.

## 8. El análisis de Alfredo Canavese

<sup>27</sup> Elinor Ostrom and Harini Nagendra, *Governing the Commons in the new millennium*, in Encyclopedia of Earth, ed. Cutler J. Cleveland. Washington, DC: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment, 2007.

<sup>28</sup> Ver el artículo de Elinor Ostrom. Revisando la noción de los bienes comunales.

<sup>29</sup> Lee Anne Fennell, *Ostrom’s Law: Property Rights in the Commons*, International Journal of the Commons, Vol 5, No 1 (2011).



Será de utilidad usar como referencia básica este documento que trata cuestiones de eficiencia y justicia, que seguiré de cerca.<sup>30</sup> En Derecho & Economía se aplica la teoría económica al estudio tanto positivo como normativo de las reglas legales.

El estudio positivo trata de explicar y predecir el comportamiento de agentes racionales que responden a los incentivos que generan diferentes reglas del derecho en tanto el análisis normativo analiza la eficiencia de normas legales desde el punto de vista de los criterios de óptimo de Pareto y de Kaldor-Hicks. *La tesis central es que los derechos de propiedad inducen comportamientos racionales de los agentes llevando a una asignación eficiente de recursos mientras que su ausencia lleva a la sobre o la sub-explotación de los mismos.*

El valor dominante en la cultura jurídica es la *justicia*. En el análisis económico del derecho se examinan las normas del derecho desde el punto de vista de la eficiencia que ellas promueven. *El criterio de eficiencia en la asignación de recursos o criterio de eficiencia asignativa preferido por los economistas es el criterio de eficiencia en sentido de Pareto.* Una asignación es *eficiente en el sentido de Pareto* cuando, a partir de esa asignación, es imposible mejorar la situación de al menos uno de los agentes sin perjudicar la de algún otro. El criterio implica que se produce una mejora en el sentido de Pareto toda vez que se puede pasar de una asignación a otra en la que al menos un agente mejora su situación sin perjudicar la de algún otro. *Este criterio es muy atractivo ya que su aplicación no requiere que se haga comparación interpersonal de bienestar o utilidad alguna.* Como fue visto antes, conduce a nuestra ya conocida curva de contrato en la Caja de Edgeworth.

*Criterio de Kaldor-Hicks* Sin embargo, en ciertas circunstancias, un cambio de una asignación a otra implica mejoras para algún agente y perjuicios para otros. *En estos casos recurrimos al criterio de eficiencia en sentido de Kaldor-Hicks.* Se dice que una asignación es eficiente en el sentido de Kaldor-Hicks cuando en ella se maximiza el bienestar global y, operativamente y para evitar comparaciones de utilidad interpersonales, se suele asociar el bienestar global al nivel de riqueza agregada circunscribiendo las comparaciones interpersonales a *comparaciones de riqueza*. *Así, cuando el paso de una asignación a otra implica un aumento de la riqueza agregada se produce una mejora en el sentido de Kaldor-Hicks. Resulta claro que cuando se produce una mejora en el sentido de Kaldor-Hicks quienes mejoran entre una asignación y otra se benefician más que aquellos que se perjudican.* Entonces, el criterio de Kaldor-Hicks es un criterio Pareto potencial ya que *quienes se benefician podrían compensar a quienes se perjudican dejándolos en la misma situación en que se encontraban en la asignación original. Si la compensación se realiza, la mejora ha sido una mejora paretiana.*

En muchos casos no hay oposición entre eficiencia y justicia pero cuando la hay, el uso de criterios de eficiencia permite evaluar el costo de las elecciones hechas utilizando un criterio de justicia. Los derechos de propiedad son un conjunto de derechos. *Ahora se entenderá que un agente posee “derechos de propiedad sobre un recurso” cuando tiene la potestad de usar y excluir a otros del uso de ese recurso.* Cuando un agente detenta derechos de uso y derechos de exclusión sobre un recurso se entiende que tiene derechos de propiedad completos mientras que cuando sólo goza de derechos de uso posee derechos de propiedad incompletos.

<sup>30</sup> Alfredo Canavese, *Temas en el Análisis Económico de los Derechos de Propiedad*, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 1, Vol. 1, Mar. 2007.

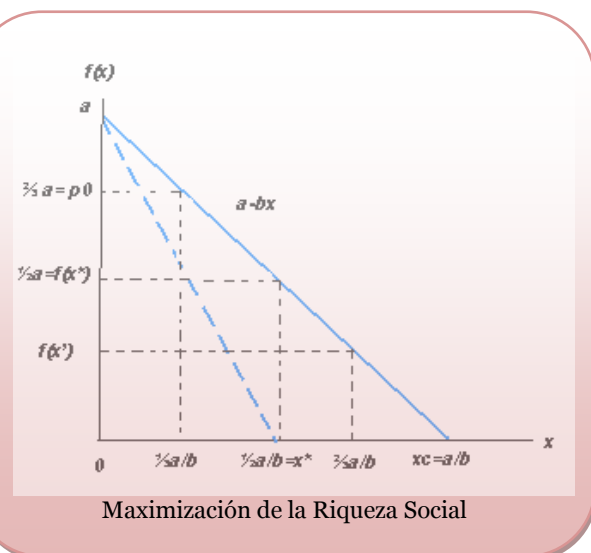
### Justificación del derecho de propiedad

Un punto de amplio debate es la justificación de la existencia de derechos de propiedad. Desde el punto de vista del análisis económico del derecho la existencia de derechos de propiedad tiene una justificación normativa: **El goce de derechos de propiedad completos genera los incentivos necesarios para que el comportamiento racional de los agentes promueva el uso eficiente de los recursos.** La existencia de derechos de propiedad incompletos lleva a usos ineficientes que derivan en situaciones conocidas como tragedias: la “tragedia de los comunes” que ya hemos examinado, y la “tragedia de los anti-comunes”.

La antigua literatura en derecho y economía enfatizaba diversos factores, incluyendo que los derechos de propiedad otorgan incentivos a trabajar y a mantener las cosas durables; que los derechos hacen que esto sea posible; y que si estos derechos no existieran, los individuos invertirían esfuerzos en robarse entre sí y en proteger sus pertenencias. Los derechos de propiedad emergen cuando sus ventajas son suficientemente importantes. Por ejemplo, Demsetz explica el desarrollo de los derechos de propiedad sobre la tierra entre los indígenas como una forma de impedir una caza excesiva de animales valiosos. Umbeck demostró que cuando se descubrió oro en California (1848), se desarrollaron derechos de propiedad en tierras que tenían oro y las costas de los ríos, ya que ello alentó a los individuos a lavar con batea en búsqueda de oro y a construir exclusas; también se debilitaron los esfuerzos antieconómicos a hurtar tierras de los demás.

La presentación de cada una de estas dos tragedias simétricas y el análisis de la asignación de recursos resultante en cada caso permitirá apreciar el *rol clave que juegan los derechos de propiedad completos en la organización eficiente de una sociedad y en la creación de su riqueza. Los derechos de propiedad completos incluyen el derecho de uso y el derecho de exclusión sobre un recurso.* Quien detenta derechos de propiedad completos sobre un recurso tiene el derecho de utilizarlo (derecho de uso) y el derecho de excluir a terceros de su uso (derecho de exclusión). *La inexistencia de un agente con derechos de exclusión lleva a la “tragedia de los comunes”. La existencia de múltiples agentes con derechos de exclusión lleva a la “tragedia de los anti-comunes”. Las dos tragedias simétricas resultan en un uso ineficiente de los recursos por exceso en un caso y por defecto en el otro.*

El caso analizado por Garret Hardin será utilizado para analizar el caso de un agente con derechos de uso y exclusión y luego los casos de ausencia de exclusión y múltiples “excluidores”. Imaginen un campo destinado a la pastura de vacas lecheras. Un ganadero detenta derechos de propiedad completos sobre el campo y debe decidir cuál es el número óptimo de vacas que hará pastar allí. El ganadero detenta derechos de uso y derechos de exclusión. Los litros de leche producidos por cada vaca dependen positivamente del pasto consumido por ella pero la cantidad de pasto disponible para cada vaca cae a medida



que pastan más vacas en el campo. En definitiva el rendimiento en litros de leche y en dinero (dado un precio del litro de leche) depende negativamente del número de animales que pastan en el campo.

1) *La cantidad óptima de vacas pastando para maximizar el beneficio del propietario es aquella para la cual se igualan el ingreso marginal con el costo marginal.* Si se supone que no hay costos asociados ni al mantenimiento de la propiedad ni al pastoreo, el número óptimo de vacas es el que anula el ingreso marginal. La situación es análoga a la de un monopolista con costos de producción nulos. La función que asocia el rendimiento en leche (o dinero) de cada vaca con el número de animales pastando en el campo es similar a una curva de demanda. Asociada a ella aparece la curva de ingreso marginal. Para el caso de una curva de rendimiento lineal del tipo  $p=a-bx$  con  $p$  denotando el rendimiento por vaca,  $x$  el número de vacas pastando en el campo y  $a$  y  $b$  constantes positivas,  $x_c=a/b$  es la cantidad de vacas que satura el campo y lleva el rendimiento por vaca a cero como se muestra en la figura. El número óptimo de vacas que deben pastar es  $x^*=1/2a/b$  o sea la mitad de los animales que saturan el campo. Esta es la solución óptima desde el punto de vista de la asignación de los recursos. Se utiliza el campo de modo tal que se maximiza la riqueza social.

*La existencia de derechos de propiedad completos genera incentivos para que el comportamiento racional del agente que los detenta lleve a un uso eficiente de los recursos para toda la sociedad. Tanto el agente como la sociedad maximizan la riqueza que se obtiene de la explotación del recurso.*

2) Para examinar el caso de la “tragedia de los comunes” puede suponerse que dos ganaderos detentan el **derecho de uso** del campo y **ninguno** de ellos el derecho de exclusión. *El campo se convierte en propiedad común, un “bien común”. Cada ganadero debe decidir el número de vacas que llevará a pastar para maximizar sus beneficios. Ninguna condición, excepto la forma en que se definen los derechos de propiedad, ha cambiado.*

*Aparece ahora una analogía con el análisis del duopolio de Cournot (véanse los capítulos 34 y 35) y, efectivamente, cada ganadero maximizará sus beneficios llevando a pastar  $1/3a/b$  vacas, que es la solución de Cournot-Nash. El número total de vacas pastando será entonces  $2/3a/b$  que también aparece en la figura. La generalización es inmediata; cuando el campo se convierte en un verdadero “común” del sistema feudal de la Edad Media, nadie tiene derecho de exclusión, todos tienen derecho de uso. En el caso de  $n$  ganaderos tomando decisiones privadas óptimas, el número de vacas pastando será  $n/(n+1) a/b$  que tiende a  $x_c=a/b$  a medida que  $n \rightarrow \infty$ . Cuando esto sucede, la riqueza que el recurso genera se diluye. La tragedia de los comunes es la sobreexplotación del recurso.*

Una situación simétrica es el caso denominado “tragedia de los anti-comunes”. (Este caso fue analizado por Michael A. Heller, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, 1998). Bajo las mismas condiciones tecnológicas descritas en el tratamiento de la “tragedia de los comunes” puede pensarse que dos agentes ejercen el derecho de exclusión. Ellos otorgan el derecho de uso del campo exigiendo un precio para permitir el ingreso de vacas a él. Los “excluidores” se instalan en el camino de entrada al campo, uno a cada lado, y cada uno de ellos vende un boleto de entrada: rojo uno, azul el

otro. Para poder hacer ingresar una vaca al campo deben poseerse ambos boletos. El precio que se paga por cada vaca ingresada a pastar es entonces la suma de lo que se paga por un boleto rojo más lo que se paga por un boleto azul. En este caso la relación  $p=a-bx$  de la figura indica el **precio de reserva** que los agentes potenciales usuarios del campo están dispuestos a pagar por hacer pastar  $x$  vacas en él. Cada excluidor fija el precio  $p_a$  o  $p_r$  del boleto que cobra ( $p_a$  por el azul,  $p_r$  por el rojo) con el objetivo de maximizar sus propios beneficios. Nuevamente la analogía es con el análisis del duopolio de Cournot pero de modo simétrico al caso de los “comunes”. Los agentes eligen  $p_r$  y  $p_a$  y determinan  $p = p_r + p_a$ . **El precio  $p_o$  simétrico al valor de  $x_c$  de saturación en el uso del recurso es  $p_o=a$ .** A este precio no ingresan vacas al campo. Cada excluidor fija su precio en  $\frac{1}{3}a$  y entonces  **$p = p_r + p_a = \frac{2}{3}a$**  que implica una cantidad de vacas ingresadas  **$x = \frac{2}{3}a/b$** . Cuando el número de excluidores se generaliza a  $n$ , el precio por ingresar una vaca es  $(n/n+1)a$  y las vacas que pastan en el predio son  $(n/n+1)a/b$ . Así, **cuan-**  
**do  $n$  crece tendiendo a infinito el precio tiende a  $a$  y el número de animales alimentados en el campo tiende a cero.**<sup>31</sup> **Múltiples excluidores hacen que la riqueza potencial generada por el recurso campo de pastoreo se diluya por su subutilización. La tragedia de los anti-comunes es la sub-explotación del recurso.**

La evidencia empírica avala estos resultados. **La sobre-explotación de los cardúmenes en el mar abierto, el proceso de extinción que vivieron ciertas clases de ballenas y los elefantes en algunas regiones de África, la congestión de las autopistas son sólo algunos pocos ejemplos de la tragedia de los comunes. La tragedia de los anti-comunes aparece arquetípicamente en la ciudad de Moscú que se asoma a la economía de mercado después de las reformas que conservaron, en algunos casos, resabios de la estructura de derechos de propiedad de la sociedad comunista y también en la forma en que se otorgan algunas patentes.** En Moscú, luego de las reformas económicas, el comercio florecía pero las transacciones no se llevaban a cabo dentro de los negocios. Éstos permanecían vacíos mientras que pequeños puestos callejeros ubicados frente a ellos estaban colmados con mercancías. **Los propietarios de los puestos callejeros estaban deseosos de alquilar los negocios pero ellos eran propiedad de diferentes ministerios que ejercían, cada uno de ellos, derechos de exclusión sobre cada negocio.** Alquilar un negocio implicaba pagar un alquiler a cada uno de los ministerios (un boleto azul y un boleto rojo y....): los negocios padecían la tragedia de los anti-comunes y permanecían como un valioso recurso inexplorado.

**Algunos descubrimientos científicos necesitan hacer uso de otros hallazgos previos que se han patentado.** Para avanzar en el nuevo descubrimiento deben pagarse licencias a quienes detentan patentes de esos descubrimientos previos. Quienes detentan esas patentes tienen derechos de exclusión que pueden llevar a una actividad de investigación y desarrollo menor que la eficiente desde el punto de vista de la sociedad. Las patentes son a menudo un ejemplo pertinente, porque el poseedor de una patente tiene derechos exclusivos sobre el uso de la tecnología patentada. **Si la creación de un producto implica la utilización de diversas componentes y técnicas patentadas por gente distinta, puede resultar muy difícil negociar con todos los propietarios de patentes a la vez, con el resultado de que haya que pagar derechos a mucha gente y el producto resulte demasiado costoso como para ser producido.** Pierde el industrial, pierden los propietarios de patentes y pierden los consumidores. Algunas industrias, como las farmacéuticas, se las arreglan con una sola patente requerida para producir un bien comercializado protegido de los competidores. Si llegara a ser necesario que otro productor

<sup>31</sup> Observen que  $\lim_{n \rightarrow \infty} (n/n+1)a = \lim_{n \rightarrow \infty} [1/(1+(1/n))]a = a$ .

distinto del propietario de la patente produjera el producto, sólo se requeriría negociar con un único propietario (*por ejemplo, si una droga antiviral fuera necesaria en cantidades muy superiores para combatir una epidemia, el gobierno habitualmente podrá firmar una licencia de patentamiento con un solo propietario de la patente a fin de resolver las necesidades de la sociedad*).

*Empero, en la mayoría de las industrias, un industrial deberá negociar para usar diversas patentes a fin de crear en forma legal un producto. Un reproductor de DVD contiene alrededor de una docena de mecanismos patentados por diversas empresas. Un microchip puede contener hasta 5.000 patentes. En estas condiciones, a nadie se le ocurrirá fabricar un reproductor de DVD o un microchip a no ser que cada poseedor de una patente otorgue su licencia a otros fabricantes.* En muchas industrias, los poseedores de patentes suelen *licenciar en forma cruzada sus patentes* (es decir, usted puede utilizar la mía si yo puedo utilizar la suya) o alternativamente suscriben mecanismos de licencia que permiten utilizar el producto. *Lo cual significa que para los reproductores de DVD, los componentes de computación y otros bienes electrónicos de consumo, el costo de licencia de las patentes pocas veces es superior al costo de fabricación.* Por ejemplo, los costos de licencia de las patentes de un reproductor de DVD llegan a unos U\$S 20.00 en los modelos más baratos. A veces la competencia por el uso de copyrights puede impedir que un producto aparezca en el mercado a un precio razonable, lo que termina siendo una pérdida de ingresos por regalías para los propietarios de los copyrights.

Otro caso interesante es el de los *caminos, ferrocarriles y otras arterias de transporte*. Aunque la sociedad pueda obtener un beneficio sustancial con la construcción de una ruta de transporte, sin dominio eminente cada propietario individual debe dar su acuerdo para que la ruta sea construida. *Éste es un buen ejemplo de la tragedia de los bienes anti-comunales, porque aunque cientos de propietarios estén de acuerdo, basta sólo uno para hacer imposible la ruta o el ferrocarril. El veto de uno solo incrementa drásticamente los costos de transacción de estos proyectos.*

Conclusión: estos casos muestran que cuando se otorgan derechos de propiedad completos (uso y exclusión) se internalizan todas las externalidades y el recurso se explota eficientemente. La forma en que se estructuran los derechos de propiedad en una sociedad influye en los niveles de riqueza que se obtienen de la explotación de los recursos con que ella ha sido dotada. La existencia de derechos de propiedad completos alienta comportamientos que generan asignaciones de recursos eficientes y esto quiere decir que se maximiza la riqueza de la sociedad. La existencia de derechos de propiedad incompletos induce conductas que llevan a la sobreexplotación o a la sub-explotación de recursos generando entonces niveles de riqueza inferiores a los potencialmente obtenibles.

#### **Con relación a la corrupción:**

a) El análisis de la "tragedia de los bienes anti-comunales" demuestra que a medida que se incrementa el número de agentes corruptos aumenta más el uso de los recursos valiosos que se alejan del óptimo social. *Esto implica que cuando el número de agentes corruptos es uno el desvío de la solución eficiente es mínimo. Varios agentes corruptos que actúan bajo un acuerdo de colusión (una "mafia") producirán un mejor uso del recurso para la sociedad que una situación resultante de cada agente actuando en forma aislada.*



b) *Cuando hay múltiples derechos de exclusión los efectos de la corrupción sobre la asignación de recursos pueden ser evitados transformando una "tragedia de los bienes anti-comunales" en una solución de "bienes comunales", ya que instituciones que favorezcan la competencia entre agentes potencialmente corruptos operan en la dirección correcta.*

*En resumen,*

*1) el castigo de la corrupción puede dar lugar a una peor asignación de recursos que si no hubiera ningún castigo;*

*2) el crimen organizado da lugar a una mejor asignación que el crimen desorganizado; y finalmente,*

*3) la competencia entre los agentes potencialmente corruptos evita los efectos de la corrupción sobre la asignación de recursos.*

## 9. Corrupción, inversión pública y estancamiento

¿Cómo influye el régimen político-económico sobre la cantidad de corrupción, y en qué regímenes es posible esperar un porcentaje más elevado de corrupción? Este tipo de preguntas fue abordado por Vito Tanzi y Hamid Davoodi en un trabajo del Instituto Internacional de Finanzas Públicas.<sup>32</sup>

*La corrupción, en particular la política o de la "grande", distorsiona todo el proceso de toma de decisiones conectado con los proyectos de inversión pública.* Si las empresas deben pagar "comisiones" a los funcionarios públicos para ganar un contrato, se crea un incentivo para realizar proyectos más grandes.

*Tangentopoli* Déjenme recordar un ejemplo que tal vez tengan presente. Hasta que se produjo el escándalo de corrupción denominado "tangentopoli" que derribó el establishment político que había gobernado a Italia por varias décadas, ese país había registrado una de las tasas más elevadas de gasto de capital del PIB entre los países de la OECD. Luego de que el escándalo arrojara a las sombras, a la cárcel o aun al suicidio a varios individuos prominentes, el gasto de capital se desplomó. Esta caída parece haber estado asociada a la reducción de proyectos de capital emprendidos, o lo que es más importante, a una brusca *caída de los costos de los proyectos* aún en marcha. La información brindada por Transparency International dice que, *en el espacio de 2 a 3 años, en Milán – ciudad en donde estalló inicialmente el escándalo – el costo de las vías férreas bajó un 52%, el costo por km de subte cayó un 57%, y el presupuesto para la nueva terminal aeroportuaria se redujo en un 59% reflejando menores costos de construcción.* En este punto hay que evitar la conocida falacia lógica *post hoc, ergo propter hoc*. Pero aún así, los acontecimientos parecen estar fuertemente conectados entre sí.

*Tangentopoli* (en italiano: "ciudad de la coima") fue la denominación usada para indicar el sistema basado en la corrupción en la política que alcanzó su mayor nivel en Italia en los 1980s y a principios de los 1990s *hasta que la investigación Mani pulite le asestó un golpe mortal en 1992. Todavía se debate si el estado de cosas ha cambiado realmente desde entonces o solamente cambiaron los nombres de los implicados.*

En general, en los 1980s y a principios de los 1990s los italianos se habían vuelto escépticos sobre sus propios políticos. En el país es normal considerar al estado como ineficiente, a la corrupción como extendida, al éxito como si estuviera basado mayormente en conocidos personales más que en el mérito. Estas opiniones no son una mala aproximación de la realidad. Se había observado a menudo que los partidos políticos necesitaban dinero a fin de organizar sus actividades, y que muchos políticos llevaban estilos de vida que estaban más allá de lo que podían permitirse. El poderoso secretario del Partido Socialista Italiano, **Bettino Craxi**, era un ejemplo típico, ya que tenía residencia permanente en un costoso hotel del centro de Roma y también era propietario de una *villa* en Hammamet (Túnez), un castillo con 18 hoyos de golf. Sea como fuere, su estilo de vida estaba más allá de sus medios. Otro miembro del Partido Socialista Italiano, Rino Formica, dijo una vez algo que terminó siendo proverbial: *Los frailes son ricos, pero el monasterio es pobre.* Obviamente las carreras personales en los

<sup>32</sup> *Chapter 4 Corruption, Public Investment, and Growth*, in The welfare state, public investment, and growth: selected papers from the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance, edited by the International Institute of Public Finance. Reprinted from The Welfare State, Public Investment and Growth, edited by Hirofumi Shibata and Toshihiro Ihori (1998).

conglomerados estatales, como la televisión pública RAI, resultaban más influidas por las recomendaciones personales que por la capacidad. Un dicho popular era que “no interesa lo que usted conoce, sino a quién usted conoce”. Uno de los casos más flagrantes fue también el de una novia de Bettino Craxi, Sandra Milo, que hizo una carrera rutilante en televisión durante los 1990s. El término “lottizzazione”, que significa la forma en que un terreno se divide en partes menores o *lotti*, terminó indicando el procedimiento de guiar a figuras políticas o administradores con una clara orientación política hacia importantes conglomerados estatales como el IRI, ENEL o ENI. Esto se trasladaba luego a los niveles inferiores, creando centros de poder que dependían de los partidos políticos que controlaban una parte significativa del sistema de producción. Los asientos disponibles eran otorgados habitualmente de manera que las autoridades del partido (y partidos de oposición como el Partido Comunista Italiano) obtenían una cuota de poder correspondiente a la influencia que se advertía de los mismos sobre el gobierno. Mucha gente pensó que este “mercado” podía ocultar ciertos intereses no del todo claros, siendo también una forma ilegal de acumular capital mediante la corrupción y el desmanejo. *Las investigaciones que se llevaron a la práctica a principios de los 1990s mostraron que todas estas sospechas, en su mayor parte, eran verdaderas.*

*Política y gasto de capital* Los funcionarios tienen una tendencia a brindar una atención preferente al gasto de capital nuevo, *inclusive hasta el punto de que se encuentran afirmaciones de que es bueno endeudarse siempre que la nueva deuda sea para proyectos de inversión (la "regla de oro")*. *Luego, todo el dinero nuevo va a parar a la construcción de nuevas rutas pero no a financiar la reparación de las existentes, o a tomar prestado para construir un nuevo hospital pero no a contratar al personal médico y operativo necesario.* Hay un menosprecio de los gastos de operación y mantenimiento. Los políticos internalizan este sesgo y lo han explotado en ceremonias pomposas de inauguración de nuevas obras (“*cortar la cinta de inauguración*”). Los proyectos de inversión pública son en general muy grandes. *Los empresarios de las firmas contratistas pueden estar dispuestos a pagar "comisiones" a los funcionarios del gobierno que los ayuden a ganar los contratos. Tales comisiones se calculan frecuentemente como porcentajes sobre el costo total de los proyectos.* La empresa que paga la comisión no estará afectada por el pago si puede recuperar el costo de diversas maneras, entre las cuales está un entendimiento con el funcionario de que la oferta en la licitación, inicialmente baja, puede ser ajustada hacia arriba a través del tiempo, a efectos de reflejar modificaciones del diseño básico.

Casos importantes de corrupción existen también cuando personalidades políticas tratan de atraer inversiones públicas hacia sus propios distritos. *En la edición del Financial Times de Julio 29, 1997, el presidente de un país fue acusado de haber construido un aeropuerto con fondos públicos en su pequeño pueblo natal aún cuando no parecía existir justificación económica para ello.* *Cuando la aprobación de proyectos de inversión pasa a ser influida por funcionarios corruptos, la tasa interna de rendimiento de los proyectos o el Valor Presente Neto dejan de ser los criterios de selección de proyectos económicamente rentables.* *El gasto de capital se torna mucho menos productivo y contribuye menos al crecimiento que lo que se cree en general.* Cuando la corrupción juega un rol importante en la selección de proyectos y contratistas, el resultado es un presupuesto de capital muy distorsionado, con *elefantes blancos y catedrales en el desierto.* *Algunos proyectos son completados pero nunca utilizados*, otros terminan siendo más grandes y complejos que lo necesario, otros de tan baja calidad que requerirán de reparaciones continuas y su capacidad de producir estará muy por

debajo de las expectativas. En estas condiciones, no sorprende que el gasto de capital no genere los índices de crecimiento esperados.

*Economía Subterránea y Corrupción* Choi and Thum han analizado el problema económico de la corrupción en un contexto en el que la economía subterránea es relevante (véase p.ej. De Soto),<sup>33</sup> es decir, cuyas estadísticas no son registradas. Mientras que en los países de la OECD la economía subterránea oscila entre un 8% y un 30%,<sup>34</sup> en Nigeria, Egipto y Tailandia llega hasta un 75% del PIB oficial registrado entre 1990 y 1993.<sup>35</sup> Guissarri ha estimado este número en torno al 60 % (método monetario, 1981-85) en Argentina.<sup>36</sup> Choi and Thum analizan si las actividades de la economía subterránea compiten o complementan las de la economía oficial cuando los funcionarios públicos usan a esta última como fuente de sus ganancias privadas. En ese caso, la opción de los empresarios *underground* de ‘escaparse’ a la economía subterránea impone límites a la capacidad de los funcionarios corruptos de introducir distorsiones para conseguir beneficios privados.

**Guissarri y Victorica concluyen que en Argentina, en los últimos años se produjo un nuevo escalón en la serie que mide la informalidad, llegando a un 62%, lo que representa 18,5 puntos más que el periodo anterior** (1973/1985). **La permanencia y aumento en el tiempo a lo largo de más de medio siglo demuestra que se trata de un fenómeno estructural.** No habiendo mediado nuevos factores significativos distintos de los evaluados durante el periodo precedente, infieren que las causas que dieron lugar a esta conducta se mantienen, y las dividen en dos grandes segmentos:

- a) **Seguridad Jurídica**: Es un valor entendido cuya ausencia reduce o elimina las inversiones. Las mismas razones inciden para que los ciudadanos trasladen sus activos al exterior, los disimulen o los escondan para preservarlos de un sistema jurídico y legal que ha probado ser inseguro e imprevisible durante el último medio siglo;
- b) **Costo-Beneficio del Sistema**: La otra fuente de informalidad se refiere a los flujos (ingresos/impuestos/regulaciones) y se respalda en la experiencia difundida sobre la baja retribución en términos de servicios y funcionamiento institucional que brinda el estado a los ciudadanos en comparación con los costos que demanda.

## 10. Análisis empírico

Tanzi y Davoodi usaron índices de corrupción provistos por *Business International* y *Political Risk Services, Inc.* El BI está disponible para 68 países entre 1980 y 1983. La segunda fuente pública es la *International Country Risk Guide* con datos anuales, entre 1982 y 1995 y según el año, y está disponible para 42 o 95 países.

<sup>33</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital – Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else*, Black Swan edition, 2001.

<sup>34</sup> Jay Pil Choi and Marcel Thum, *Corruption and the Shadow Economy*, International Economic Review, Volume 46, Issue 3, pages 817–836, August 2005.

<sup>35</sup> F. Schneider and D.H. Enste, 2000. *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*. Journal of Economic Literature 38, 77-114.

<sup>36</sup> Véase **Adrián C. Guissarri, La Argentina Informal**, Emecé, 1989; Adrián C. Guissarri y Marcos Victorica (Noviembre 2006), *La informalidad en la Argentina una vez más*.

Ambos índices son evaluaciones del grado de corrupción de un país según observadores informados, la red de corresponsales de BI, e inversores extranjeros (en el caso de ICRG). La corrupción en BI indica: "Grado en el que las transacciones de negocios implican corrupción o pagos objetables". El índice va de 0 (el más corrupto) a 10 (menos corrupto). En el ICRG una mayor corrupción indica que "es posible que los funcionarios públicos exijan mayores pagos especiales" y que "pagos ilegales son en general de esperar en los niveles inferiores de gobierno" bajo la forma de "coimas conectadas con permisos de importación y exportación, controles de cambio, evaluación tributaria, protección policial o préstamos". Este índice va de 0 (el más corrupto) hasta 6 (el menos corrupto). Vamos a indicar mediante los símbolos siguientes a las variables consideradas:

Ipu	Inversión Pública (fuente: IMF) (como % del PIB)
Icor	Índice de Corrupción (fuente: ICRG). Los autores, para facilitar la interpretación de los resultados de las regresiones, multiplicaron el índice de corrupción por menos uno, de manera que mayores valores del índice implican mayor corrupción.
Ypc	PIB real por habitante (fuente World Bank, multiplicado por 10.000)
Ig	Ingresos del gobierno (como coeficiente del PIB)
Qr	Índice de calidad de las rutas (rutas pavimentadas en buenas condiciones como % de las rutas totales)
Xe	Interrupciones del suministro de electricidad

Los resultados de las estimaciones por mínimos cuadrados obtenidos fueron los siguientes:

#### Corrupción e Inversión Pública (1980-1995)

$$[1] \quad \text{Ipu} = 4.71 + 0.48 \text{ Icor} - 1.21 \text{ Ypc} + 0.13 \text{ Ig}$$

$$\quad \quad (13.9) \quad (7.48) \quad (-5.18) \quad (12.6)$$

$$R^2_{aj} = 0.207$$

Número de observaciones = 1000

#### Corrupción e Ingresos del Gobierno (1980-1995)

$$[2] \quad \text{Ig} = 12.9 - 1.71 \text{ Icor} + 3.73 \text{ Ypc}$$

$$\quad \quad (13.7) \quad (-9.28) \quad (5.34)$$

$$R^2_{aj} = 0.28$$

Número de observaciones = 1042

#### Corrupción y Calidad de la Infraestructura (1980-1995)

$$[3] \quad \text{Qr} = 15.5 - 2.22 \text{ Icor} + 5.4 \text{ Ypc}$$

$$\quad \quad (3.87) \quad (-2.89) \quad (9.85)$$

$$R^2_{aj} = 0.268$$

Número de observaciones = 373

#### Interrupciones del suministro de energía eléctrica (1980-1995)

$$[4] \quad \text{Xe} = 18.8 + 0.95 \text{ Icor} - 0.56 \text{ Ypc}$$

$$\quad \quad (32.5) \quad (8.17) \quad (-7.07)$$



$$R^2_{aj} = 0.162$$

Número de observaciones = 922

*La ecuación [1] da sustento a la hipótesis de que, cæteris paribus, un elevado nivel de corrupción está asociado con una elevada inversión pública. La variable Ypc da cuenta en forma típica del nivel de desarrollo económico; luego es de esperar que el parámetro estimado sea negativo. También resulta significativa la incidencia del nivel del gasto del gobierno sobre el PIB. Observen que la corrupción tiende a deprimir la inversión total (un resultado obtenido por Paulo Mauro)<sup>37</sup> que, al ser la suma de la inversión pública y la privada, debe forzosamente deprimir a la inversión de capital en más que lo que aumenta la inversión pública.*

*La ecuación [2] permite sostener que los datos estadísticos sustentan la afirmación de que un elevado nivel de corrupción está asociado con bajos ingresos del sector público. Nuevamente, al agregarse la variable Ypc podemos controlar el resultado por efectos del estadio de desarrollo económico alcanzado. El coeficiente *t*-Student debajo del coeficiente de la variable de corrupción indica que esta hipótesis *no puede ser rechazada al 1% de significación*. Lo mismo puede afirmarse de las ecuaciones restantes.*

*Las dos últimas dos ecuaciones han sido elegidas para mostrar cómo también se ve afectada la calidad de la infraestructura en los países más corruptos. La ecuación [3] muestra que el Índice de calidad de las rutas (rutas pavimentadas en buenas condiciones como % de las rutas totales) – es decir, rutas en buenas condiciones – tiende a caer en forma significativa al aumentar la corrupción. En forma similar, la ecuación [4] apunta que las Interrupciones del suministro de energía eléctrica aumentan en forma significativa con el índice de corrupción.*

#### 11. Cleptocracia y Corrupción en Argentina. Los últimos años

A continuación se incluye como Tabla 1 el ordenamiento de países en 2013 según el Índice Percibido de Corrupción, publicado anualmente por la Transparency International (en adelante, TI). Por su parte, he representado en el Gráfico 1 la Evolución histórica del IPC de TI en Argentina, 1995-2013. Por haber sido medidas en escalas de tiempo irregulares, no he incluido 2 observaciones correspondientes a los años 1985 y 1992. Llamen la atención 1) la abrupta caída del índice de TI, que refleja un gran incremento de la percepción de la corrupción a partir de mediados del gobierno del doctor Menem; 2) no menos importante, la estabilización de este indicador a lo largo de los gobiernos del doctor Kirchner y de su esposa; y 3) el elevado nivel de corrupción percibido en Argentina en 2013. Por consiguiente, la Argentina evidencia no solamente uno de los índices de percepción de la corrupción más altos del mundo, sino además este índice no ha mostrado indicio alguno de revertirse, ya que se acentuó aún más en 2013.

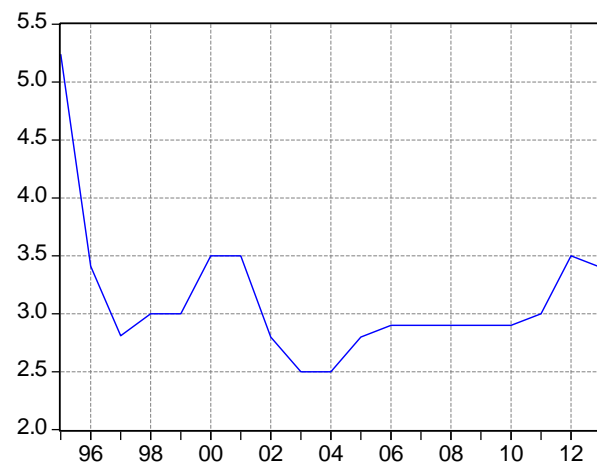
---

<sup>37</sup> Paulo Mauro, *Corruption and Growth*, The Quarterly Journal of Economics (1995) 110 (3): 681-712. Ver el [Abstract](#).

**Tabla 1 – Lista abreviada del IPC 2013**

País	IPC	Nº de fuentes
<i>Dinamarca</i>	91	7
<i>Canadá</i>	81	7
<i>Uruguay</i>	73	6
<i>USA</i>	73	9
<i>Chile</i>	71	9
<i>Costa Rica</i>	53	5
<i>Brasil</i>	42	8
<b>Argentina</b>	<b>34</b>	<b>8</b>
<i>Bolivia</i>	34	7
<i>Rep. Dominicana</i>	29	6
<i>Rusia</i>	28	9
<i>Venezuela</i>	20	7

No está de más recordar que los estudios disponibles a nivel internacional permiten apreciar la incidencia sustancial de la corrupción al reducir la inversión bruta interna y el crecimiento económico – como se vio en los últimos años en nuestro país – como así también reducir la legitimidad de un gobierno. Sin embargo, avanzar en el estudio de este tema requiere, en primer término, tornarlo operativo. El objetivo que persigo en esta sección es reflexionar acerca de cómo hacerlo.



**Evolución del CPI en Argentina** Nota: Faltan 2 observaciones irregulares: 4.94 (1985) y 5.91 (1992)

Mariano Grondona en su libro sobre el tema,<sup>38</sup> distingue entre “*acto corrupto*” y “*estado de corrupción*”. Define al primero como la solución perversa de un conflicto de intereses. Tiene lugar cuando el mandatario, una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno (el mandante), lo pospone en función de un interés propio. Esta definición amplia del acto corrupto incluye tanto al sector público como al privado, tanto al tutor que robó el dinero del menor que estaba a su cargo como al funcionario que hizo trampas en una licitación. A pesar de que ambos son casos de corrupción, existe una diferencia entre ellos. Mientras los actos de corrupción que ocurren en el sector privado pueden ser controlados o castigados por el Estado, ¿quién podría controlar o castigar al Estado? Por otra parte, la corrupción en el sector privado, si existe, tiene a detraer de los beneficios, lo que genera una tendencia automática a su autorregulación. Si los mecanismos del Estado están infiltrados por la corrupción, el sistema queda sin apelaciones. Por eso coincido con Grondona en que la corrupción pública es más grave que la privada, siendo la que analizaremos con detalle. **Me concentraré en la corrupción del funcionario público, que puede abusar haciendo uso de su poder de extraer, atraer, o aceptar sobornos del sector privado.**

<sup>38</sup> Mariano Grondona, *La Corrupción*, Planeta, 1993.

En los últimos años se ha prestado mucha atención a los problemas de gobernabilidad y corrupción en las instituciones públicas. Estas cuestiones también tienen que ver con la calidad del sector público. Frecuentemente se dice que la base última de una sociedad radica en una suerte de contrato social implícito o explícito.<sup>39</sup> Es cierto que también está el sistema legal, pero si las maniobras de corrupción están a la orden del día ningún sistema legal podrá ponerles coto. Y aquí está la madre del borrego: ¿qué hace que todos nosotros en la sociedad podamos funcionar juntos? No son ni la constitución ni las leyes, que son meras palabras escritas sobre un trozo de papel. Tampoco los funcionarios públicos. Son gente como uno. Tampoco nuestro sentido de una obligación moral. También la hay entre ladrones.

Esto sugiere que todo proyecto de reforma meramente legal o burocrática para resolver el problema probablemente fracasará. En el fondo, la gente sigue los preceptos normativos porque serán premiados si así lo hacen, o castigados en caso contrario. Como decía David Hume, un contrato social es una suerte de arco de fábrica: cada ladrillo sostiene y es sostenido por los que están al costado, sin necesidad de ningún pegamento.<sup>40</sup> En términos de teoría de los juegos, las reglas de un contrato social permiten que los agentes coordinen su conducta en un equilibrio del juego de la vida. De todas las reglas del contrato social, no llevar a cabo actos corruptos parece ser una que ha tenido aceptación nominal – pero poca aplicación -- desde el origen de los tiempos. La corrupción involucra la estructura de la sociedad y de un gobierno, creando un escenario que imposibilita el desarrollo económico y social de las naciones. La organización que mide el nivel de corrupción más ampliamente conocida (Transparency International) define la corrupción como el abuso del poder encomendado para beneficio personal. TI mantiene esta serie a partir de 1995. **TI pone énfasis en la corrupción asociada al sector público.**

Adviértase que adoptar un punto de vista moral no facilita un criterio práctico para identificar la corrupción, como lo indica Tomáš Otáhal,<sup>41</sup> ya que el problema no es catalogar una acción como moral o inmoral, sino ofrecer un análisis económico de la misma basado en las premisas del individualismo metodológico.

### El IPC de TI

**El Índice de Percepción de la Corrupción de TI se basa en la opinión de expertos sobre la corrupción en el sector público.** Las puntuaciones de los países pueden ser positivas cuando existe un amplio acceso a sistemas de información y normas que regulan el desempeño de los que ocupan cargos públicos, mientras que la falta de rendición de cuentas en el sector público, e instituciones públicas poco eficaces, son factores que deterioran estas percepciones. En general, la corrupción comprende actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y sola-

<sup>39</sup> Binmore, Ken *Game Theory and Institutions*, 2010.

<sup>40</sup> Hume, en “*Of the Original Contract*” (1748) argumenta: *...If this, then, be meant by the original contract, it cannot be denied that all government is, at first, founded on a contract and that the most ancient rude combinations of mankind were formed chiefly by that principle. In vain are we asked in what records this charter of our liberties is registered? It was not written on parchment, nor yet on leaves or barks of trees. ... But the contract on which government is founded is said to be the original contract, and consequently may be supposed too old to fall under the knowledge of the present generation.*

<sup>41</sup> Otáhal, Tomáš *Why is Corruption a Problem of the State?* Prague Economic Papers, 2007.

mente se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. El IPC es una alternativa razonable si se piensa que la obtención de datos más objetivos sobre corrupción es poco factible. Los mecanismos que intentan hacerlo, por ejemplo, comparando los sobornos denunciados o la cantidad de juicios iniciados, o bien estudiando las causas judiciales que están directamente vinculadas con corrupción, no pueden considerarse indicadores definitivos de los niveles de corrupción. Muestran, en cambio, la efectividad con que los fiscales, la justicia o los medios de comunicación investigan y exponen hechos de corrupción allí donde la justicia es un poder independiente. Captar las percepciones sobre corrupción de quienes están en posición de apreciar la corrupción en el sector público es más confiable para comparar niveles de corrupción relativos entre distintos países.

Voy a describir brevemente el *método de construcción* del IPC. El Índice de Percepción de la Corrupción de TI combina datos de distintas fuentes que permiten conocer las percepciones de empresarios y especialistas del país con respecto al nivel de corrupción que existe en el sector público. Las percepciones de corrupción son cuantificadas, mediante una puntuación que clasifica a varios países según una misma escala. **Un criterio básico es que la fuente de los datos sea creíble y que tenga repetición periódica en el tiempo.** El IPC 2013 se calculó utilizando 13 fuentes de datos de 12 instituciones distintas que recogen las percepciones sobre corrupción de los últimos dos años. Luego las fuentes de datos son estandarizadas en una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 al más bajo. Para ello, se resta la media del conjunto de datos y se divide por la desviación estándar, lo cual permite conseguir puntuaciones  $z$ , que luego se ajustan para obtener una media aproximada de 45 y una desviación estándar de aproximadamente 20, de modo que el conjunto de datos se adecue a la escala de 0 a 100 del IPC.

*Cálculo del promedio* Para incluir un país en el IPC, debe haber al menos tres fuentes que evalúen al país en cuestión. Luego, la puntuación de cada país en el IPC se calcula estableciendo un promedio de todas las puntuaciones estandarizadas disponibles sobre ese país. Las puntuaciones se redondean para conseguir número enteros. La media y la desviación estándar se extraen de las puntuaciones de 2012, para que los datos ajustados a la nueva escala se puedan comparar en el tiempo a partir del año de referencia. El IPC se presenta junto con el error típico y el intervalo de confianza asociados con la puntuación, los cuales reflejan la variación en las puntuaciones contenidas en las fuentes de datos disponibles para el país en cuestión. IPC 2013.

*IPC 2013* TI dio a conocer su Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente a 2013 en el que se evaluaron 177 países con el preocupante dato de que sólo el 30% supera la media de 50 puntos sobre el máximo ideal de 100. Dinamarca y Nueva Zelanda son los mejor posicionados en el mundo, Canadá en América del Norte, y Uruguay en Latinoamérica. Los países de mayor percepción de corrupción en la región fueron Venezuela (20 puntos) y Haití (19 puntos).

Argentina en 2013 tuvo un valor igual a 34 (posición global 106; posición América 24). El índice cayó desde 2012 (puntuación 35; posición global 102; posición América 21). En Argentina, TI trabaja mediante la Fundación Poder Ciudadano, como delegación nacional, fundada en 1989. Fundación Poder Ciudadano cuenta con el Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC), mediante el cual brinda atención y asesoría legal a víctimas o testigos de corrupción.

Además del IPC, TI lo complementa con otros productos como los siguientes:

1. *Barómetro Global de la Corrupción (BGC)*: El BGC mide las percepciones y experiencias del público relacionadas con la corrupción, y es una encuesta representativa que releva más de 114.000 hogares en 107 países. Los resultados más recientes son de 2013.
2. *Índice de Fuentes de Soborno (IFS)*: El IFS, que mide la oferta de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, es un ranking que clasifica a los principales países exportadores en función de las percepciones sobre la probabilidad de que sus compañías paguen sobornos en el extranjero. Se basa en una encuesta efectuada a ejecutivos de negocios que recoge sus percepciones sobre las prácticas comerciales de las empresas extranjeras en su país. Antes mencioné las observaciones formuladas por el entonces secretario de Comercio, Michael Kantor, en el Club Económico de Detroit (julio de 1996) donde afirmó que desde 1994 las empresas estadounidenses habían perdido contratos internacionales por 45 mil millones dólares debido a los sobornos pagados por contratistas extranjeros a funcionarios de países extranjeros.
3. *Transparencia en los Informes Presentados por las Empresas (Transparency In Corporate Reporting, TRAC)*: El estudio analiza el nivel de transparencia de los informes que elaboran las empresas más grandes del mundo sobre la implementación de medidas contra la corrupción. Los datos subyacentes a los reportes permiten evaluar qué están haciendo las empresas para luchar contra la corrupción, con una sección especial sobre la transparencia organizativa de cada empresa (subsidiarias, cómo operan y dónde están basadas a fines tributarios), y una evaluación de las empresas multinacionales en mercados emergentes.

Mientras que en países desarrollados ya es habitual exigir a las empresas un informe sobre transparencia,<sup>42</sup> publicaciones recientes ponen énfasis en la transparencia de los mercados emergentes<sup>43</sup> con la idea de que resulta importante que las empresas de estos mercados hagan todo lo posible para evitar que la corrupción sea parte de su negocio. “A medida que los mercados se globalizan, los estándares éticos y de transparencia de las empresas deben ser más estrictos y aplicados de manera más universal”. Alumnos de la facultad de derecho me han comentado que efectúan habitualmente este tipo de reporting. Cabe mencionar que el índice mundial reportado en 2013 dio un valor 3.6 sobre 10.

**Usualmente, no todos los economistas están de acuerdo sobre el rol del mercado como un factor anti-corrupción.** Un enfoque del control de la corrupción basado en la teoría económica sugiere que una mayor competencia puede ser una forma de disminuir la tasa de rendimiento de las actividades corruptas. De hecho, éste es el resultado obtenido por Alfredo Canavese (ver la sección 8 precedente). Pero Christopher Bliss y Rafael Di Tella demuestran que en la economía un aumento del grado de competencia puede no reducir la corrupción.<sup>44</sup> En

<sup>42</sup> Véase por ejemplo [Transparency in Corporate Reporting – A Study of the 20 Largest Companies in Sweden](#), 2013.

<sup>43</sup> Hay quienes son escépticos con respecto a los valores reportados por empresas. En mi opinión, sin embargo, el clima mundial requiere un nivel de mayor transparencia que el que existía anteriormente. Comparto, empero, dudas sobre el supuesto ejercicio de Responsabilidad Social Empresaria que esto conllevaría.

<sup>44</sup> Bliss, Christopher and Rafael Di Tella, [Does Competition Kill Corruption?](#) Journal of Political Economy (Oct. 1997).



ese modelo, un agente corrupto racional termina extinguiendo la fuente de sus ingresos por sobornos al causar que las empresas deban abandonar el mercado. Omar Chisari ha sugerido analizar los efectos de equilibrio general, mencionando modelos del ciclo predator-presa, en los cuales se producen procesos de cambios oscilantes del número de predadores y presas.

*Funcionarios corruptos y predadores* Algunas ideas en este sentido podrían ser las siguientes. Hay quienes visualizan la corrupción como una respuesta al siguiente problema, ¿Cómo se puede lograr la cohesión interna de los equipos de predadores? *Los funcionarios corruptos aparecen para satisfacer el deseo del gobernante de fomentar la lealtad a través del clientelismo. Una administración pública corrupta no es más que la extensión de la apropiación de renta eficiente por parte del gobernante.* En tal caso, la corrupción sirve como un mecanismo para minimizar la probabilidad de desertión de los rehenes o de insurrección de los internos de nivel más bajo de los funcionarios corruptos; se ven limitados con eficacia para girar hacia el público y denunciar el sistema, debido a su propia participación. Tal vez algo de esto es lo que se aprecia en algunos gobiernos, donde se puede, si se lo juzga necesario, hallar algún motivo por el que un funcionario no cooperativo sea encontrado culpable de corrupción. Así, funcionaría un sistema de palos y zanahorias para fortalecer la lealtad. Un estado con estas características puede ser llamado *cleptocrático*, con patrones de corrupción endógenos a las estructuras políticas. El historiador Luis A. Romero se pregunta, recientemente, si el kirchnerismo es populismo o cleptocracia, y afirma: *Cleptocracia es un compuesto de dos voces griegas, que significa gobierno de los ladrones. Aunque tenga sabor aristotélico, es una palabra nueva, inventada a principios del siglo XIX y popularizada recientemente. En 2006 el presidente Bush convocó a una acción internacional contra los cleptócratas, pensando en gente como el indonesio Suharto o el congoleño Mobutu. Gradualmente se pasó del círculo de los dictadores al de los gobernantes electos por sufragio. En España la usan los “indignados”. En América latina es común referirla a México, Dominicana, Perú, Venezuela y hasta a Cuba. Ahora también al kirchnerismo. Sin embargo, no ha desplazado al tradicional “populismo”, un vocablo de espectro mucho más amplio... Ambos aceptan que el reparto suele acompañarse de una dosis de corrupción; pero los defensores argumentan que es un “mal de muchos”, o que los fines justifican algunos medios no muy santos.*<sup>45</sup>

Un estado con estas características estaría caracterizado, como en el documento de Joshua Charap y Christian Harm,<sup>46</sup> por su carácter centralizado, planificado a nivel sistémico, como una suerte de jerarquía predatoria. En tal sistema, el dictador minimiza la probabilidad de una “revolución de palacio” mediante el mecenazgo y la lealtad operando por medio de una burocracia corrupta. Hay mucha literatura reciente sobre la economía del conflicto y de la cooperación, que está asociada con el nombre de J. Hirshleifer y con la teoría del crimen organizado, presentada, por ejemplo, por Gianluca Fiorentini y Sam Peltzman,<sup>47</sup> que aún no ha sido empíricamente explotada pero que se presta muy bien a modelar el surgimiento de estados cleptocráticos (por ejemplo, Stergios Skaperdas y Constantinos Syropoulos<sup>48</sup>). Para un

<sup>45</sup> *El kirchnerismo, ¿es populismo o cleptocracia?*, Clarín, 9 de abril de 2014. Es de hacer notar que la ideología o supuesta ideología, tiene poco que ver con ser un cleptócrata, así se puede mencionar a socialdemócratas como Milosevic, o capitalistas como Suharto, ambos calificados como cleptócratas.

<sup>46</sup> Charap Joshua and Christian Harm, *Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State*, IMF, 1999.

<sup>47</sup> *The Economics of Organized Crime*, edited by Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, 1997.

<sup>48</sup> Skaperdas Stergios and Constantinos Syropoulos, *Gangs as Primitive States*, The Economics of Organized Crime, 1997.

análisis de esta literatura reciente, véase Raffo López<sup>49</sup>. Cuánto de estos enfoques podría ser aplicado a nuestro país es aún una cuestión abierta, aunque luego puntualizaré alguna evidencia bien conocida durante la presidencia de los Kirchner. **Téngase en cuenta la estrecha vinculación entre corrupción y crimen organizado: como puntualiza Alfredo Canavese, la corrupción es un crimen organizado porque un agente utiliza los recursos de un tercer agente en beneficio propio.**

Como los pagos realizados a los gobiernos por las empresas deben beneficiar a las comunidades donde operan estas empresas, el informe TRAC también evalúa la divulgación por parte del país de los informes financieros de ingresos, gastos de capital, ingresos antes de impuestos, impuestos sobre la renta y contribuciones de la comunidad de 100 empresas de mercados emergentes. La puntuación más alta alcanzada fue la de una empresa minorista chilena, Falabella con 50%, la más baja 0% y la puntuación media 9%. **No hay ninguna empresa argentina en la lista, lo cual nos plantea un desafío a futuro en materia de competitividad.**

Aparte de TI, hay otras fuentes de evaluación de la corrupción. Con variantes, todas muestran una concordancia llamativa. Podemos citar, por ejemplo, los trabajos de Daniel Kaufmann en el Banco Mundial.<sup>50</sup> El grupo del Banco Mundial produjo sus índices con frecuencia semestral desde 1996 hasta 2002, pero ahora publica nuevas versiones cada año. La cobertura ha aumentado con el tiempo-de 54 países en 1996 a 159 en 2005 para TI, y 152 a 204 para el grupo de WB en el mismo período. A pesar de las diferentes metodologías y en ocasiones diferentes fuentes, las dos clasificaciones están sumamente correlacionadas. **En los años en que ambos han estado disponibles, la correlación ha variado entre  $r = 0,96$  en 2002 y  $r = 0,98$  en 2004.**

## 12. Argentina: populismo, corrupción, economía informal e instituciones

Una conclusión que podemos ir extrayendo de estos datos es que Argentina registra un elevado nivel de corrupción dentro del contexto internacional. Más aún, la persistencia de la corrupción es el dato que más llama la atención: ¿cuáles han sido los factores políticos, económicos e históricos subyacentes a este elevado nivel corrupción en períodos tan largos de tiempo? Como hemos visto precedentemente, la presidencia de Juárez Celman (1890) permite identificar fenómenos que la opinión pública catalogó como corrupción. El siglo XX fue rico en nuevos episodios, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿es la corrupción congénita a una forma de gobierno, como por ejemplo el populismo? La diversidad de regímenes hallados mundialmente con síntomas de corrupción abona la idea de que ella está más allá de las formas de gobierno. Pero el populismo es un caldo de cultivo no menor.

Para ello citaré a Federico Sturzenegger: “El paradigma populista rechaza el pensamiento conservador dejando de lado la idea de que hay restricciones de recursos. El trabajo desempleado y la capacidad de capital no utilizada son vistos como evidencia de una carencia de demanda y de la necesidad de políticas expansivas. Las reservas existentes dan lugar a relajar las restricciones externas, sobrevaluar el tipo de cambio, y consiguientemente generar un

<sup>49</sup> Raffo López, Leonardo *El Modelo de Skaperdas y Syropoulos*, Revista de Economía Institucional, Vol. 9, N° 7, 2007.

<sup>50</sup> Kaufmann, Daniel *Corruption: The Facts*. Foreign Policy, Summer 1997. D Kaufmann, A Kraay, M Mastruzzi. 2006, *Measuring governance using cross-country perceptions data*, International Handbook on the Economics of Corruption.

incremento del salario real. No se considera que la expansión de la demanda sea inflacionaria.”<sup>51</sup> Sturzenegger demuestra luego la carencia de sustento de seguir estas políticas inconsistentes. *¿Por qué se siguen políticas populistas?* Una posibilidad que él menciona es la corrupción (si el gobierno representa a cierto factor de producción). El problema de esta hipótesis es que las políticas implementadas terminaron perjudicando eventualmente a su representado. Con todo, concluye Sturzenegger, “esta explicación debe aproximarse mucho a la verdad”.

*El populismo con una significación peyorativa, que es la principalmente usada, es el uso de medidas de gobierno populares, destinadas a ganar la simpatía de la población, particularmente si ésta posee derecho a voto, aún a costa de tomar medidas contrarias al estado democrático. Sin embargo, a pesar de las características anti-institucionales que pueda tener, su objetivo primordial no es transformar profundamente las estructuras y relaciones sociales, económicas y políticas (en*



[El populismo, según Ernesto Laclau](#) 14m 54s

*muchos casos los movimientos populistas planean evitarlo) sino preservar el poder y la hegemonía política a través de la popularidad entre las masas.* Ernesto Laclau, autor de cabecera de Cristina Fernández de Kirchner, afirmaba que el populismo es la mejor forma de “organización” política pues da mayor lugar y representatividad a clases que hasta el momento estaban relegadas.<sup>52</sup> No obstante, algunos post-marxistas como Korstanje sugieren que si bien el populismo permite una mayor participación política, esa participación es a costa de dar lugar a desinversión. El riesgo y el interés resguardan al orden capitalista. Cuando un orden populista introduce cambios de base en la distribución, el capital es repatriado hacia otros países acelerando la desinversión. Como resultado, el estado debe intervenir en la mayoría de las instituciones democráticas, afectando seriamente la gobernabilidad. Según él, el populismo paradójicamente sienta las bases para el gobierno totalitario pues incapacitado para crear confianza en los mercados, y en la búsqueda de legitimidad necesaria para funcionar, debe intervenir en los otros poderes republicanos. La dictadura nace como mecanismo político empleado para que las elites mantengan su legitimidad.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Sturzenegger, Federico [Description of a Populist Experience: Argentina, 1973-1976](#), Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, editors, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, 1991.

<sup>52</sup> Laclau, Ernesto (2005) [La Razón Populista](#), Buenos Aires, FCE.

<sup>53</sup> Korstanje, Maximiliano 2013, [Democracia y Autoritarismo, la razón populista](#). *Nómadas: revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Número 13. Véase [wikipedia](#), donde se sostiene que *los pilares básicos del populismo son la reivindicación del rol del Estado como defensor de los intereses de la generalidad de una población a través del estatismo, el intervencionismo y la seguridad social con el fin de lograr la justicia social y el Estado de bienestar.*

Un trabajo del Banco Mundial<sup>54</sup> sugiere que *la percepción de corrupción en América Latina está a un nivel similar que en los países de Europa Central y Oriental y que los países del medio oriente, inferior a la registrada en el Comunidad de Estados Independientes (es decir, los estados que resultaron de la fractura de la ex URSS), pero muy superior a la existente en los países de la OECD.* Los países en transición fueron los que experimentaron en mayor medida los efectos deletéreos de la corrupción. *Todos los estudios tienden a documentar que la peor parte del fenómeno siempre la llevan los segmentos más pobres de la población.* La corrupción debilita los servicios públicos, asigna mal los recursos públicos, y pospone el crecimiento necesario para sacar a la población de la pobreza. No solamente en Argentina, sino en todo el mundo abundan historias de pagos pospuestos a jubilados o a pensionados, o beneficios por incapacidad, denegados sólo porque no fueron pagados los sobornos requeridos.

En un país donde la práctica parece estar afirmada como en Argentina, la corrupción socava toda fuerza impulsora detrás de las reformas. Las nuevas empresas terminarán operando dentro de la economía informal. Recursos vitales serán desviados fuera del país. Los inversionistas extranjeros volverán la espalda en señal de frustración. De resultas, algunos países correrán el riesgo de quedar atrapados en un círculo vicioso donde la corrupción generalizada reduce los ingresos públicos, socava la confianza pública, debilita la credibilidad del Estado, a menos que un liderazgo lleve adelante las reformas necesarias.

*La posibilidad de corrupción es un elemento decisivo para estar del lado de un estado más pequeño.* En efecto, la captura del estado puede tomar varias formas más allá de la “compra” de leyes y decretos por las empresas privadas y públicas. Un ejercicio perverso de las reglas del juego, ejerciendo corrupción, es que el funcionario use su posición para capturar empresas, o curse fondos públicos para su uso personal. Hay formas triviales de corrupción en el gasto público, incluyendo: a) empleados que cobran sueldo pero trabajan escasamente; b) empleados que practican el ausentismo por enfermedad cuando en realidad están sanos; c) empleados que se quedan con recursos públicos para sus actividades privadas; d) empleados que usan parte de su tiempo en actividades privadas, etc. Todos estos casos aumentan el gasto de hacer funcionar un gobierno y reducen su eficiencia y los resultados. Con todo, estas prácticas (en las que se concentra la auditoría pública), ni remotamente son las formas más perversas de la corrupción. *Demasiado esfuerzo puesto en controlar cuestiones irrelevantes puede ser una forma adecuada de encubrir por dónde pasan los problemas principales. Además del ejecutivo, esto también lo pueden hacer los miembros del congreso y del poder judicial. El terreno para una captura de este tipo es mayor cuanto más amplia sea la porción de la economía en manos del estado.*

*La corrupción del poder judicial es especialmente dañina.* Una economía de mercado descansa en que estén vigentes las reglas de un estado de derecho. Si se fracasa en este sentido, las empresas tendrán una reducción de los incentivos a invertir, o se verán obligadas a buscar medios privados más costosos de ejecutar los contratos. Pero hay algo aún más grave: un sistema legal corrupto tiene un impacto más amplio, ya que socava la credibilidad del Estado y hace que la implementación de políticas públicas sea más difícil.

<sup>54</sup> World Bank, 2000, *Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank: Washington, D.C.

Algo de esto estamos viendo en nuestro país: la corrupción erosiona la confianza en las instituciones del estado, lo que a su vez debilita la capacidad del estado de luchar contra la corrupción. Otro aspecto relevante es que **la corrupción tiende a debilitar la disuasión del criminal**. Esto ha sido puntualizado por Becker & Stigler y Bowles & Garoupa, dado que en presencia de corrupción, el gobierno debería diseñar distintas políticas legales, más duras al castigar las ofensas criminales o sancionar con dureza la corrupción.<sup>55</sup>

En un documento, Vito Tanzi abordó la cuestión de la corrupción legal,<sup>56</sup> la que – dijo – se puede manifestar de dos formas. Una es mediante la captura del estado, cuando un grupo político lo captura y luego promueve la aprobación de leyes y regulaciones que lo favorecen. Esto puede hacerse de modo totalmente legal usando la estructura del estado. Tal vez el ejemplo más rutilante de esta instancia sea la situación actual de Argentina, donde la agrupación **La Cámpora** – una agrupación política de marcada orientación peronista y kirchnerista, que apoya, desde sus inicios, las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner – ha pasado a controlar importantes cargos en el sector público argentino. También puede hacerse explotando la complejidad, y éste es un problema. La razón es que los sistemas tributario y legal son muy complejos. Si uno es muy rico, para encarar un caso puede contratar al abogado más inteligente o top de la city, que le permitirá explotar todas las complejidades del derecho. Si no, no podrá hacerlo, lo que plantea un problema entre los que tienen mucho dinero y los que no lo tienen.

### 13. Corrupción y subdesarrollo

*China* James Lewis ha argumentado que existe un vínculo estrecho entre corrupción, subdesarrollo y desastres.<sup>57</sup> Comienza trayendo a cuento el ejemplo de China que ya hemos tratado previamente siguiendo las agudas observaciones de Steven N. S. Cheung. En China, el gobierno tiene más de 1200 leyes y decretos contra la corrupción (**¡sospechen de la proliferación de disposiciones anti-corrupción!**) pero su implementación es pésima. Si la probabilidad de que un funcionario corrupto termine entre rejas es sólo del 3%, la corrupción es una **actividad con una elevada tasa de retorno**. Aún los miembros de menor nivel de la burocracia tienen la oportunidad de amasar una fortuna ilícita de decenas de millones de yuans (6.7 yuans≈1 dólar americano). Por ejemplo, en 2007 – el año anterior al terremoto de Sichuan de escala Richter 7.9 – del secretario central del partido comunista del condado de Janwei de la provincia de Sichuan se informó que había adquirido 34 millones de yuans (≈ 5 millones de dls.). El jefe anti-corrupción de otra provincia cobró sobornos por unos 30 millones de yuans. **Pese a las leyes y reglamentaciones, la corrupción en China es rampante en sectores con una extensa participación del estado, tales como proyectos de infraestructura y adquisiciones del gobierno.**<sup>58</sup> **Los costos de la corrupción en China han sido estimados en 10% del gasto total durante un período de 10 años que llega a 2005.**

<sup>55</sup> Becker, Gary S. and George J. Stigler, 1974. *Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers*, The Journal of Legal Studies, University of Chicago Press, vol. 3(1); Bowles, R. and N. Garoupa, 1997, *Casual Police Corruption and the Economics of Crime*, International Rev. of Law and Economics, vol. 17 (1).

<sup>56</sup> Tanzi, Vito *Corruption and Economic Activity*, The Egyptian Center for Economic Studies, 2006.

<sup>57</sup> James Lewis, *Corruption: The hidden perpetrator of under-development and vulnerability to natural hazards and disasters*, September 2010.

<sup>58</sup> El doctor Raúl Cuello me ha comentado que la situación en China ha comenzado a cambiar en los últimos tiempos. También, que la situación fue especialmente grave bajo el maoísmo y entre los soviéticos. Entre éstos, mencionó la figura de un intermediario, el *tolcash*, un canal informal de comercialización sobre el cual la única referencia que pude obtener está en una novela de Francis Spufford, *Red*



*Italia* En este país, según Alexander,<sup>59</sup> las cuatro mafias están asentadas en el Mezzogiorno, en el sur, donde los ingresos y el nivel de vida son más bajos, el analfabetismo mayor, y los terremotos son más importantes y numerosos que en otras zonas de Italia. En 1946, a fines de la II guerra mundial, se hicieron reformas agrarias a gran escala mucho después que en el próspero norte y se creó un fondo del gobierno central para estimular el desarrollo social y económico del sur. De ésta y de otras iniciativas de desarrollo, miles de millones de dólares para la reconstrucción provenientes de los gobiernos italiano y norteamericano, del Banco Mundial, y de la Comisión Europea literalmente desaparecieron. Ha resultado imposible separar a la mafia de la corrupción política en esta región de Italia.<sup>60</sup>

En la sección correspondiente hemos tratado con algún detalle el drama italiano, de fraude criminal y de corrupción en la construcción pública, a tal extremo que uno piensa que todo ello fue así planeado y premeditado. Hacia 2005 la infraestructura de obras públicas estaba en declinación pese a una política nacional declarada de avanzar en sentido contrario. La comparación del valor de la infraestructura con respecto al gasto en obras públicas por región demostraba que el sur de Italia había recibido más financiación a través del tiempo, aunque había conseguido menos infraestructura, y que la región más corrupta terminaba gastando cuatro veces más por unidad de infraestructura que la región menos corrupta. *Ésta es una medida apta de la corrupción vigente: las regiones que no consiguieron lo que se había pagado son aquellas donde los políticos y burócratas desviaban los dineros públicos antes y durante el proceso de construcción.*

*Hoy existe un caso similar en Argentina, el de Lázaro Báez.* De ser simple empleado bancario, desde 2005 ascendió rápidamente por la enorme cantidad de obras públicas adjudicadas a sus empresas, que obtuvieron 82 % de las licitaciones en contratos estatales otorgados por el gobierno de la provincia de Santa Cruz durante la presidencia de Néstor Kirchner (Carlos José Aga, 2012). Conformó el directorio de Austral Construcciones S.A., que obtuvo la mayor cantidad de obras públicas en la provincia de Santa Cruz en ese período, y que ganó el 12 % de los contratos licitados por el Ministerio de Planificación, siendo Julio de Vido el ministro, y en cinco años recibió 4000 millones de pesos en contratos estatales y 1200 millones en contratos de la provincia de Santa Cruz. Además, la empresa “Austral Construcciones”, es investigada por lavado de dinero en el Principado de Liechtenstein. Lázaro Báez otorgó una enorme cantidad de préstamos a Kirchner a través del Banco de Santa Cruz, préstamos que la entidad estatal nunca llegó a recuperar porque no fueron cobrados. Lázaro Báez es dueño de las firmas petroleras Epsur SA y Misahar SA. De las catorce zonas petroleras licitadas por el

---

*Plenty* (2010). Coincido con Cuello en que la situación china ha comenzado a virar. Esto está reflejado en el artículo ya analizado de János Kornai. En Rusia la corrupción se hizo evidente a partir del desmantelamiento del socialismo, y cuando se implementaron las privatizaciones más importantes (Bernard Black, Reinier Kraakman y Anna Tarassova, en *Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong*, Stanford Law Review, 2000, demuestran que la privatización fue exitosa para las empresas pequeñas, pero muy problemática, y con elevados niveles de corrupción en otras).

<sup>59</sup> Alexander, David, 2005. *The Italian mafia's legacy of high-rise death traps*. Transparency International, [Global Corruption Report 2005: Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction](#).

<sup>60</sup> Últimamente, la región sur no es la única alcanzada por los efectos perjudiciales de la corrupción italiana. Un artículo de The Economist del 10 de noviembre de 2012, titulado [Corruption in Northern Italy. A plague on all their houses](#) da cuenta de que “incluso la inmaculada Lombardía está ahora sumida en la corrupción política, la región de la capital financiera del norte, Milán, que fue también alguna vez la capital moral antes de la llegada de Bettino Craxi y de Silvio Berlusconi, ambos oriundos de Milán.”

estado en la provincia de Santa Cruz Lázaro Báez ganó seis licitaciones. En diciembre de 2013 Lázaro Báez presentó una medida cautelar urgente para que no se publiquen datos sobre sus empresas o sus vínculos con la familia Kirchner en la prensa por cualquier medio gráfico, radial, televisivo, internet y organismos públicos. La medida fue rechazada por el Foro de Periodismo Argentino (Fopea) y Adepa, por considerarse que la información reviste interés, y tratarse de negocios vinculados con funcionarios públicos. Estos datos aparecen en wikipedia. Posteriormente, el periodista Jorge Lanata reveló: “*cuando investigábamos la ruta del dinero K yo nunca pensé que esto terminaba en Cristina. Realmente. Pensé que terminaba en Lázaro Báez o, como mucho, en Néstor. Por supuesto, estábamos seguros de lo que sacábamos al aire pero nunca pensamos que todo iba a seguir desarrollándose igual. Que, de golpe, se iban a ocultar las pruebas; que el juez iba a manipular la causa; que iban a hacer todo lo posible por no complicar a la gente del Gobierno. Que iban a echar a un juez, a un fiscal, a un procurador. Pasó de todo.*” (Diario Perfil, 13 de abril de 2014).

En este tipo de contextos, donde el fraude endémico criminal y la malversación están profundamente arraigados, y son casi tradicionales y, en algunas áreas, hasta podría decirse una atracción turística, resultaría difícil que algún pequeño contratista de la construcción se comporte de forma honesta - si, después de pagar sus sobornos, un contratista pudiera permitirse el lujo de hacerlo.

**Según Golden y Picci la corrupción extensa y persistente en cualquier sector no puede considerarse como un fenómeno aislado del contexto político más amplio. Un contexto político de corrupción implica siempre un principal no benevolente, y no un deslizamiento institucional a partir de uno benevolente.**<sup>61</sup>

Golden y Picci sostienen que concentrarse en el gasto en infraestructura pública se justifica porque las actividades que están ligadas a la obra pública son el *locus clásico* de las actividades monetarias ilegales entre funcionarios (tanto los elegidos como los designados) y las empresas. De hecho como señala Rose-Ackerman, la “corrupción en las contrataciones tiene lugar en todos los países, y como resultante, **los elevados niveles de corrupción están asociados a un alto porcentaje de la inversión pública dentro del PIB**”.

Para implementar la medición sería necesario construir dos medidas del stock de capital de infraestructura de una región:  $K_1$  – una medición de la infraestructura existente, basada en censos de infraestructura – y  $K_2$  – una medida del gasto incurrido en el stock bruto de capital, usando el método del inventario permanente, que es un método estándar para el cálculo de los activos de capital. La primera podría ser llamada la medición *ingenieril* del capital, y la segunda la medición *económica*. La novedad de la aproximación de Golden y Picci consiste en compararlas entre sí para obtener un índice de corrupción.

**Estimo que en nuestro país deberíamos calcular la medida propuesta por Golden y Picci.** Al trabajar en un único país, como se sabe bastante sobre los costos diferenciales de construir en las distintas provincias, sería relativamente más sencillo calcular un indicador que siga el patrón de gastos de la Nación, las provincias, y los municipios.

<sup>61</sup> Golden Miriam A. and Lucio Picci, 2005, [Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data](#). Economics & Politics.

El documento de base utilizado por Golden y Picci, elaborado por ECOTER, contiene los renglones siguientes:

### Transporte

#### Rutas

- Autopistas (km) y ancho de carriles
- Rutas principales (km) y ancho de carriles
- Rutas provinciales (km) y ancho de carriles

#### Ferrocarriles

- FFCC eléctricos a doble tracción (km)
- FFCC no eléctricos a doble tracción (km) - FFCC eléctricos de tracción simple (km)
- FFCC no eléctricos de tracción simple (km)

#### Aeropuertos

- Superficie de las pistas de aterrizaje de los principales aeropuertos (m<sup>2</sup>)

#### Puertos

- Longitud total de atraque (m)

### Comunicaciones

#### Teléfonos

- Líneas de teléfono en oficinas (n.)
- Líneas de teléfono en el hogar (n.)
- Líneas de teléfono públicas (n.)

### Energía

#### Suministro de energía eléctrica

- Electroductos de 200/220 kv (km)
- Electroductos de 380/400 kv (km)

#### Combustibles

- Oleoductos (km)

#### Gas

- Gasoductos (km)

### Educación

#### Escuelas públicas

- Alumnos de formación vocacional (nivel secundario) (n.)

#### Universidades

- Estudiantes (n.)

Está claro que obtener esta medición para la Argentina no será una tarea sencilla, si bien existen datos del Banco Mundial que pueden ser utilizados (kilómetros pavimentados, número de camas en hospitales, etc.). Es probable que su cálculo sistemático requiera un equipo internacional con financiación multinacional.

*El detalle interesante es que, en Italia, la segunda medición del capital productivo en el sur reflejó una mayor cantidad de capital que la primera* (a excepción de la Liguria). Los autores corren diversas ecuaciones de regresión para verificar si las diferencias de costo halladas pueden ser explicadas por variables de control como mediciones de densidad de la población, grado de sismicidad, salarios de la construcción, costo de los materiales básicos de la construcción, etc. Tomemos p.ej. Calabria – que es la región más corrupta según el análisis realizado: el índice de corrupción alcanza 0.18. *Eso significa que allí la infraestructura sólo es un 18% de la infraestructura pública que hubiera existido si los recursos hubieran sido usados en la misma medida que el promedio nacional.* Todas las regiones del sur, con excepción de Cerdeña, tienen números por debajo de 1, lo que significa que en cada región sureña, las autoridades públicas obtuvieron menos capital que el promedio nacional por su gasto en infraestructura pública. *Calabria, Campania y Sicilia son las peores regiones – y al mismo tiempo son aquellas que están más afectadas por el crimen organizado. Por otro lado, los autores asignan a las regiones del norte una mentalidad más “cívica”, que caracterizan por tener una mayor dotación de “capital social” y exhibir los menores índices de corrupción.* Ciñéndome a lo que expresé antes (ver nota 60) cabe mencionar que esta opinión está sujeta a un margen de duda razonable.

### Convenciones y Agendas contra la corrupción

Hay varias disposiciones que han sido suscriptas contra la corrupción. En el continente, está la Convención Interamericana Contra la Corrupción. La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) se abrió a firma en marzo de 1996, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA). Entre otras disposiciones, requiere medidas impidiendo el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

La convención resultó de lo dispuesto en la Cumbre de Miami en tiempos en que apenas se reconocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional. Los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado tanto en las Naciones Unidas como en la OECD. De hecho, en la OECD, los Estados más desarrollados, durante muchos años, se habían negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vincularan jurídicamente en el combate contra la corrupción. *Era, entonces, bien conocido que la legislación de algunos de esos países no sólo no castigaba a sus nacionales por sobornar a funcionarios de otros Estados, sino que, aún más, les permitía descontar de sus impuestos los sobornos pagados en el extranjero.* En 1989, la OECD creó un grupo ad hoc para trabajar en la revisión comparativa de las legislaciones nacionales con respecto al soborno de los empleados públicos. En 1994 el Consejo de Ministros de la OECD adoptó una recomendación sobre Sobornos en las Transacciones Comerciales Internacionales, cuya revisión fue finalmente aprobada en 2007.<sup>62</sup> Los países firmantes de la convención están obligados a poner en práctica leyes que criminalicen el soborno a un empleado o funcionario público. La OECD no está autorizada a implementarla, dado que simplemente verifica su imple-

<sup>62</sup> La OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 2011, puede ser bajada [aquí](#).

mentación por los países participantes – que están obligados a poner en funcionamiento leyes y regulaciones que la implementen y ejecuten. La OECD supervisa el proceso en dos etapas: 1) cuando se revisa la legislación de los países miembro a fin de evaluar si es adecuada; 2) cuando se evalúa su efectividad al aplicarla. Argentina, como miembro de la OECD, está alcanzada por estos protocolos.

También en las Naciones Unidas se ha puesto en marcha un mecanismo destinado a combatir la corrupción, como la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#), que también es la primera convención en la materia que tiene un alcance global.

#### 14. Corrupción, un punto de vista estratégico

Se tratará ahora de explicar por qué se entiende que la corrupción es el principal problema económico-político de Argentina en el siglo XXI, y que debe ser atacada mediante un programa basado necesariamente en la actividad de líderes políticos y de opinión actuando en forma concertada. Se recurre a algunos conceptos de equilibrios múltiples en juegos desarrollados por Thomas Schelling. Se analiza la tesis de que ningún programa descentralizado – es decir, que acuda a la conciencia y decisiones de los ciudadanos – podrá ser efectivo en una sociedad con las características corruptas de nuestro país. Finalmente, se extraen algunas conclusiones aplicables a nuestra economía, que requeriría un sector público mucho más limitado que el actual y un papel más preponderante de los mercados. Se plantea como idea central que la lucha contra la corrupción es la idea fuerza económica más importante de la actualidad, ya que da lugar a un programa comprensivo de gobierno.

#### Equilibrio de Corrupción

Sea la matriz del juego siguiente:

	<b>2 limpio</b>	<b>2 corrupto</b>
<b>1 limpio</b>	50,50	0,40
<b>1 corrupto</b>	40,0	20,20

En este juego simétrico, los jugadores 1 y 2 hacen jugadas simultáneas e independientes sobre si se acercarán al otro jugador jugando en forma “limpia” o “corrupta”. Por ejemplo, podría tratarse del caso de un funcionario público (jugador 1) que debe decidir si aplica las leyes en forma limpia y transparente (es decir, aplicando la letra y espíritu de la ley) o corrupta (obteniendo algún beneficio personal a cambio de reducir su supervisión) a un conjunto de empresas. Imaginemos como jugador 1 a un secretario de Comercio que debe velar por el abastecimiento de la población, para lo cual dispone de recursos legales como una “ley de abastecimiento”, que supuestamente instrumenta el interés general. Frente a él, tenemos a una empresa (jugador 2) que debe optar bien por actuar en forma “limpia” (exhibiendo toda la información pertinente al secretario de comercio), o en forma “corrupta” (ocultando información, y pagando un soborno al funcionario de la secretaría para no revelar información que podría producirle pérdidas económicas).



Como se puede comprobar, que ambos sean limpios es un equilibrio de Nash, y también lo es que ambos sean corruptos.<sup>63</sup> Además, hay un equilibrio aleatorizado en el que cada jugador tiene una probabilidad independiente =  $\frac{2}{3}$  de ser limpio.<sup>64</sup> Ahora bien, si, como a veces esperamos los economistas, un equilibrio de Nash Pareto-dominado por otro equilibrio de Nash nunca tendrá lugar, tendremos la única predicción “agradable” de este juego, ya que el equilibrio (50, 50) domina en sentido de Pareto al otro equilibrio (20, 20). Pero este enfoque no nos dejaría ver la posibilidad de una importante patología social cuando la gente se concentra en el equilibrio malo. *Supongamos que el juego es jugado en un contexto en el que la conducta de corrupción resulta la expectativa normal, basada en las expectativas culturales y la experiencia de los jugadores en situaciones similares.* Luego cada jugador tendería a guiarse por sus expectativas. Ninguno podrá mejorar la situación actuando solo. Por ejemplo, si 2 desea actuar en forma limpia sólo tendrá un pago igual a cero, comparado con 20. La patología del equilibrio de corrupción es una patología social que surge de las expectativas de cada uno sobre lo que hará el otro. *Sólo se pueden mejorar las perspectivas mediante un cambio social, es decir, un cambio de las expectativas sociales de todos.*

Imaginemos ahora dos islas pobladas por gente que se encuentran de a dos para jugar este juego. *Los habitantes de la primera isla se concentran en el equilibrio bueno, pero los de la segunda isla están culturalmente dispuestos a concentrarse en el equilibrio malo.* Se trata de un modelo sencillo de empobrecimiento, explicado por la corrupción. Modelando la corrupción como un factor focal – y no como un factor que incide sobre las preferencias de la gente – *se observa que dos islas con los mismos fundamentos (tecnología, gustos, recursos) tendrán una riqueza distinta porque sus habitantes tienen expectativas diferentes.* *En ambas islas los pobladores son racionales, pero si un individuo de la isla corrupta más pobre tratara de resolver el problema actuando como si estuviera en la isla limpia sólo lograría reducir su pago de 20 a 0.*

*Si queremos curar la situación de corrupción de la segunda isla, debemos conseguir la atención de todos sus pobladores y lograr, en cierta forma, que se concentren todos en el mejor equilibrio.* *Ahora bien, estas expectativas sociales patológicas sólo pueden ser alteradas por alguien que sea percibido como la autoridad o como el líder, que pueda identificar un mejor equilibrio de Nash para todos.* (Naturalmente, en la vida real los problemas de corrupción aparecen en sistemas sociales más complejos que el de este ejemplo.) Un aspirante a reformador que busca mejorar el bienestar social cambiando la conducta de la gente para alcanzar un equilibrio superior *debe tener cuidado de identificar un plan social que sea efectivamente un equilibrio de Nash, así nadie puede beneficiarse de modo unilateral desviándose del plan.* *Si el líder buscara cambiar las expectativas de la gente en un plan que no sea un equilibrio de Nash, sus exhortaciones a cambiar la conducta serían socavadas por desvíos racionales.* Este ejemplo implica que, aunque se entienda bien lo que es un mejor equilibrio, *aún subsiste un problema social no trivial de cómo cambiar las expectativas de la gente hacia un mejor equilibrio. Semejante cambio social coordinado requiere alguna forma de liderazgo socialmente aceptado, que puede depender de factores que sean esencialmente no económicos, acaso políticos.*

<sup>63</sup> En la literatura se denomina a los pares (50, 50) y (20, 20) *equilibrios focales* o puntos de Schelling. Thomas Schelling (Strategy of Conflict, 1960) fue el primer economista que analizó estas situaciones estratégicas mediante teoría de los juegos.

<sup>64</sup> Myerson, Roger B. *Learning from Schelling's Strategy of Conflict*, Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 4 (December 2009). Debo a este artículo las ideas principales aquí esbozadas.

En general, cuando un funcionario tiene poder de monopolio sobre un bien o servicio y, además, plena discrecionalidad en otorgarlo sin dar cuenta de sus acciones, se puede esperar un estado de corrupción galopante. Podemos representar los factores determinantes de corrupción mediante una fórmula, a saber

$$C = M + D - R,$$

donde C corresponde al *quantum* de corrupción, M al de monopolio, D a discrecionalidad y R a la existencia de procesos de rendición de cuentas; véase Robert Klitgaard<sup>65</sup>.

Esta fórmula puede servir como guía de una **campaña anti-corrupción**. Sugiere que se debería: (1) *Reducir el poder de monopolio de los funcionarios públicos* – evitando la concesión de regulaciones discrecionales e introduciendo la rotación de funcionarios para un control mutuo de los mismos; (2) *Clarificar la extensión del margen de discrecionalidad* – mediante normas que simplifiquen las reglas y el rol de la regulación, aumentando la transparencia y la comprensión por parte de la ciudadanía de cómo funciona el sistema; (3) *Aumentar y mejorar la rendición de cuentas* – mediante auditores internos, ciudadanos, ONGs y participación de los medios en todo el proceso. **Klitgaard también puntualiza que la corrupción es un crimen asociado al cálculo, no a la pasión**. Que hay funcionarios honestos que resistirán a la mayoría de las tentaciones. **Pero cuando la “limosna” es grande, la probabilidad de ser identificado pequeña, y las penalidades de ser aprehendido despreciables, la mayoría de los funcionarios sucumbirá.**

No debe despreciarse la importancia de sancionar con el máximo rigor a los funcionarios *top* de la administración pública. ¿Por qué recaer sobre algunos jugadores públicos? *El motivo resulta ser, nuevamente, de carácter estratégico*. Los funcionarios corruptos son monopolistas que no están dispuestos a sacrificar sus rentas, y alcanzan un equilibrio de corrupción en el cual ganan los dirigentes y algunos funcionarios – incluyendo algunas empresas privadas – pero en el que termina perdiendo la sociedad. Este hecho puede visualizarse mediante el famoso *Dilema del Prisionero*, representado en la matriz siguiente, con un único equilibrio de Nash (2, 2):

	Empresario limpio	Empresario corrupto
Funcionario limpio	4;4	1;10
Funcionario corrupto	10;1	2;2

Posiblemente esta estructura de pagos represente la situación actual de nuestro país, en la cual los líderes políticos y económicos están atrapados en un dilema en el que **la estrategia que domina a la conducta limpia sea la corrupta, es decir, individualmente racional pero socialmente inferior a la óptima.**

**Como se dijo, los motivos por los que la gente actúa corruptamente son el bajo riesgo de ser detectado y las bajas penalidades, aunque con grandes beneficios. Pero si hay corrupción sistemática, como en nuestro país, aplicar disposiciones contra funcionarios corruptos no será suficiente. Concentrarse en el sistema puede ser entonces la única forma de desatar este nudo.**

<sup>65</sup> Esta fórmula ha sido introducida por Robert Klitgaard, véase [International Cooperation Against Corruption](#), Finance & Development / March 1998.

Lo cual nos conduce a la **liberalización económica** y a la **supresión de barreras a la entrada a los mercados de tipo administrativo**, como los permisos de importación y de exportación, licencias, transparencia y claridad de la gestión pública, así como **regímenes de privatización y otorgamiento de derechos de concesión**. A mayor cantidad de reformas en tal sentido, menos corrupción habrá.

Mas es necesario reconocer que este programa no puede ser llevado a cabo de la noche a la mañana, por lo cual será conveniente poner en práctica un análisis costo-beneficio que identifique aquellos mecanismos de corrupción con mayores costos económicos: **por mi parte, estimo que son más dañinas las prácticas políticas que tienden a introducir restricciones, que las que llevan a que algún acomodado consiga un contrato del sector público**. No debería sorprender pues que el flagelo debiera ser encarado de forma de **desarticular** el sistema conformado por la política. Curiosamente, ello involucraría un rol importante e ineludible de los políticos en esta nueva etapa.

Hay discusiones en curso sobre el rol de los esquemas de liberalización económica y política ante la presencia de corrupción. Estas discusiones están teniendo lugar en forma continua con referencia a las reformas encaradas por los países que se asoman a esquemas de política económica más próximos a los vigentes en muchos países desarrollados. Un autor plantea dos *paradojas*.<sup>66</sup> Una, que si bien las democracias de larga data parecen tener menos corrupción que los países no democráticos, aquellos países que atraviesan el camino hacia una democracia (o que tienen una vida democrática más corta) parecen registrar no sólo más corrupción que las democracias establecidas, sino también comparados con países no democráticos. La segunda es de carácter más *económico*: hay investigaciones (y reflexiones de sentido común) que sugieren que las economías más abiertas - con más competencia en los mercados, un menor número de empresas de propiedad estatal y una planificación económica menos centralizada - tienen niveles más bajos de corrupción que economías más estatistas; sin embargo, el proceso de liberalización económica, incluyendo la privatización, la desregulación, etc., a menudo aparece asociado con un *aumento*, y a menudo un *aumento dramático* en la corrupción. De donde los sistemas políticos liberales tienen una menor corrupción, pero la liberalización del sistema político incrementa la corrupción; los sistemas económicos liberales tienen una menor corrupción, pero la liberalización del sistema económico aumenta la corrupción.

Puede ser que las liberalizaciones rápidas creen riesgos muy altos de corrupción que hay que gestionar, de forma explícita y con cuidado, durante todo el período de transición (y más allá de él). Es decir, tal vez no sea sólo una cuestión de realizar la transición, y esperar resultados positivos contra la corrupción si le damos tiempo suficiente. Tal vez las liberalizaciones políticas y económicas tengan potencial de reducir la corrupción, pero también pueden tener el de producir corrupción endémica en los sistemas "liberalizados", y que todo dependa de los detalles de lo que suceda durante el período de transición. Si esto es así, entonces los momentos de transición política o económica rápida son momentos particularmente importantes para intervenciones eficaces contra la corrupción.

<sup>66</sup> Véanse por ejemplo las discusiones en el blog de Matthew Stephenson [Corruption and Liberalization: Two Paradoxes](#), July 2014.

Organismos como el IMF son conscientes de estos riesgos. Un documento referido a la liberalización política y económica en los países bálticos<sup>67</sup> pone el acento en la necesidad de mejorar simultáneamente la lucha anti-corrupción y la gobernanza del sistema, para lo cual se recomienda poner énfasis en los siguientes aspectos. Algunas de estas tareas ya han sido implementadas en nuestro país, aún cuando faltan decisiones en muchos aspectos:

a) Liberalización económica, estando las medidas de este ámbito en su mayoría relacionadas con el levantamiento de controles de precios en bienes y servicios; la apertura del sistema comercial mediante la (gradual) eliminación de aranceles a las exportaciones y las importaciones/impuestos y requisitos de registro del comercio exterior; y eliminación de controles de cambio en las transacciones corrientes, incluso modificando la obligación de liquidar las divisas de los exportadores.

b) Fortalecer el proceso presupuestario y la tesorería, con medidas que van desde el fortalecimiento de la recaudación tributaria (incluso eliminando exenciones de impuestos) a la racionalización de gastos del gobierno (incluyendo la eliminación de subsidios), con lo que los fondos del gobierno extrapresupuestarios deben quedar bajo control presupuestario.

c) Poner fin a los atrasos en el pago de salarios, pensiones, y prestaciones sociales. En todos los casos analizados, imponer criterios cuantitativos de desempeño (límites trimestrales, por ejemplo) sobre los atrasos de gastos domésticos del Gobierno con miras a la eliminación gradual de los atrasos de una manera ordenada.

d) Reformar el sistema bancario. Las medidas estarán centradas en establecer la independencia del banco central, la introducción de un nuevo plan de cuentas, la adopción de normas de prudencia eficaces, y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

e) Privatizar, reestructurar o liquidar empresas públicas. El FMI busca usualmente un progreso en estas áreas mediante el fomento de los objetivos específicos del programa intermedio que deben cumplirse, promoviendo la aplicación efectiva de la legislación de quiebra.

f) Mejorar los marcos legales, contables, y estadísticos. La acción en esta área implica presionar por leyes bancarias, códigos aduaneros y tributarios, leyes sobre monopolios naturales, y así sucesivamente; por marcos contables y prácticas de recopilación de datos macroeconómicos que cumplan con normas internacionales.

**La idea de que Argentina deba realizar una transición a similitud de los ex estados socialistas debería ser una idea fuerza importante.** En tal sentido, un programa anti-corrupción para estos tiempos en Argentina, constituye un programa económico muy completo.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Thomas Wolf and Emine Gürgen, [Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries](#), July 2000.

<sup>68</sup> Mi amigo Osvaldo Feinstein me ha sugerido que esta idea de usar una estrategia anti-corrupción como forma de encarar el desarrollo económico guarda conexión con el enfoque indirecto de Guido Di Tella (*La Estrategia Del Desarrollo Indirecto*, 1973), en el que Di Tella interpreta a Liddell Hart.